

KUNDMACHUNG, INFORMATION, STELLUNGNAHME – UND SONST? BÜRGERBETEILIGUNG IM ÖRTLICHEN RAUMORDNUNGSRECHT.

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess gehört seit jeher zu den wesentlichen Verfahrensschritten bei der Erstellung örtlicher Raumpläne. Der NÖ Gesetzgeber verfolgt dabei grundsätzlich zwei Anliegen: Den Interessierten soll einerseits die Möglichkeit gegeben werden, sich über die jeweiligen Planungsentwürfe zu informieren, andererseits sollen die „Planunterworfenen“ innerhalb einer festgelegten Frist Gelegenheit zur Stellungnahme haben. Die Bestimmungen über Informationsvermittlung und Stellungnahmemöglichkeiten im Planungsverfahren gelten dabei sowohl für umfangreiche Neuplanungen als auch für kleinräumige Änderungen der örtlichen Raumpläne in vollem Umfang.

Die planungsrechtlichen Regelungen über Zeitpunkt, Form und Wirkung der Bürgerbeteiligung haben sich in den letzten Jahren nicht verändert und entsprechen weitgehend dem klassisch-traditionellen „Top-Down“-Ansatz für hoheitliche Raumpläne. Das NÖ Planungsrecht verpflichtet die Gemeinden nicht dazu, umfassende Mitwirkung der Bürger in örtlichen Planungsverfahren zu ermöglichen, schließt das aber umgekehrt auch nicht aus. Somit wählt das Land Niederösterreich den „schlanken“ Weg, lediglich grundlegende Elemente des präventiven Rechtsschutzes in Form von Informations- und Anhörungsrechten für die Planbetroffenen gesetzlich zu verankern.

INFORMATIONSPFLICHT BEI PLANENTWÜRFEN.

Die Planungsbehörde – dies ist in der Regel der Gemeinderat – hat zunächst die Öffentlichkeit über seine Planungsaktivitäten zu informieren. Der Entwurf des örtlichen Raumordnungsprogramms, das insbesondere den Flächenwidmungsplan und ein Entwicklungskonzept zu enthalten hat, ist nach § 21 Abs. 1 NÖ ROG – der Bebauungsplan nach § 72 Abs. 1 NÖ BO – vor Erlassung der Verordnung sechs Wochen lang im Gemeindeamt zur allgemeinen Einsicht aufzulegen. Die in den Gemeinden vorhandenen Haushalte und die betroffenen Grundeigentümer sind über die Auflage speziell zu verständigen. Planungsinteressierte haben durch Einsicht in den aufgelegten Entwurf die Möglichkeit, sich zu informieren. Eine darüber hinaus gehende aktive Informationstätigkeit seitens der Planungsbehörde ist gesetzlich nicht geregelt. Das NÖ Planungsrecht gebietet in Zusammenhang mit der Erstellung örtlicher Raumpläne keine besonderen Maßnahmen einer zeitgemäßen Öffentlichkeitsarbeit, wie etwa öffentliche Informationsveranstaltungen in Form von Präsentationen oder Workshops, verbietet aber auch nicht deren Abhaltung. Damit hätten die Gemeinden große Freiheit bei der Gestaltung der Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, denn der Gesetzgeber verbietet nichts und fordert nur wenig.

Dieses Minimum gilt es allerdings zu erfüllen. Werden Planentwürfe nicht ordnungsgemäß aufgelegt, ist der jeweilige Plan von Rechtswidrigkeit bedroht. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs bei formalen Planungsfehlern ist streng, und wenn etwa keine Auflage erfolgt, die Auflegungsfristen nicht eingehalten oder unvollständige bzw. nicht aktuelle Entwürfe aufgelegt werden, so kann dies zur Aufhebung des verordneten Plans führen.

Die Verpflichtung zur Information über Entwürfe ist im zeitlichen Ablauf des Planungsprozesses erst spät vorgeschrieben. In der Regel sind mit einem Entwurf die Grundlagenforschung und Bewertungsverfahren weitgehend abgeschlossen, was die Änderungsbereitschaft und das Berücksichtigen von Alternativvorschlägen tendenziell reduziert. Andere Bundesländer sehen deshalb vor, dass bereits über die beabsichtigte Aufstellung eines Flächenwidmungsplans zu informieren ist, verbunden mit dem Hinweis, dass schriftliche Anregungen zur Erstellung des Entwurfs eingebracht werden können. Bei den Bestimmungen bezüglich der Entwurfsauflage können Frist, Kundmachungsart und teilnahmeberechtigte Personen variieren. Die frühe Beteiligung der Planbetroffenen am Entscheidungsvorgang verbessert einerseits deren Möglichkeit, die inhaltliche Gestaltung zu beeinflussen. Andererseits wird die Planungsbehörde

frühzeitig über Nutzungswünsche der Betroffenen informiert, was in der Folge ein fehlerfreies Abwägen aller öffentlichen und privaten Interessen erleichtert.

MÖGLICHKEIT ZUR SCHRIFTLICHEN STELLUNGNAHME.

Innerhalb der Auflagefrist hat laut § 21 Abs. 3 NÖ ROG jedermann (natürlich auch „jedefrau“) die Möglichkeit, zum Entwurf des örtlichen Raumordnungsprogramms bzw. zum Bebauungsplan schriftlich Stellung zu nehmen und damit Änderungsvorschläge einzubringen. Über rechtzeitig abgegebene Stellungnahmen hat die Planungsbehörde zu beraten und diese bei der Verordnungserlassung „in Erwägung zu ziehen“. Allerdings haben die zur Stellungnahme Berechtigten im Verfahren zur Erlassung örtlicher Raumpläne keine Parteistellung. Örtliche Raumpläne werden durchwegs als Verordnungen erlassen. Bei Verordnungen handelt es sich – im Gegensatz zu Bescheiden, die individuelle Rechtsnormen sind, – um „generelle“ Rechtsnormen, die für jedermann gleichermaßen gelten. Daher besteht weder für Grundeigentümer noch für sonstige Planbetroffene ein Rechtsanspruch darauf, dass den vorgebrachten Einwendungen entsprochen wird. Der Gesetzgeber differenziert dabei auch nicht bezüglich des Betroffenheitsgrades oder der Stellung des Einwenders. So haben beispielsweise Bauträger oder Investoren im Planungsverfahren grundsätzlich die gleiche Rechtsstellung wie „jedermann“ und (lediglich) die Möglichkeit, durch schriftliche Einwendungen auf die Inhalte der örtlichen Planung Einfluss zu nehmen. Über die im Auflageverfahren erhobenen Einwendungen ist von der Planungsbehörde auch nicht mit Bescheid zu entscheiden. Aus juristischer Sicht sind somit die rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten von Planbetroffenen gegen den Willen der kommunalen Planungsverantwortlichen angesichts der Konkretheit der Festlegungen eines Flächenwidmungs- oder Bebauungsplans nur schwach. Veränderungen in der Rechtsstellung der Planbetroffenen hätten freilich erhebliche Auswirkungen auf das Planungsverfahren und die Entscheidungsfindung. Die Stärkung individueller Rechtspositionen würde jedenfalls die bislang vor allem an öffentlichen Interessen orientierte Planungsabwägung vor neue Herausforderungen stellen.

Aus Sicht der Planungsbehörde gilt, dass ihr im Umgang mit den Stellungnahmen ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt. Die eingelangten Stellungnahmen sind zwar der Landesregierung im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung vorzulegen, was in der Folge Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit haben kann. Eine aufsichtsbehördliche Versagung der Genehmigung des örtlichen Raumordnungsprogramms infolge der Nichtberücksichtigung von Einwendungen zum Entwurf ist freilich nur bei gravierenden Vergehen zu erwarten. Unzulässig wäre es jedenfalls, wenn die in den Stellungnahmen zum Ausdruck kommenden privaten Interessen in keiner Weise in die Interessenabwägung in Rahmen der Beschlussfassung einfließen würden. Wenn sich allerdings der Gemeinderat nachweislich mit den eingebrachten Stellungnahmen beschäftigt und die Vorbringen im Entscheidungsprozess in Erwägung zieht, können die Modifizierungswünsche ohne erheblichen Aufwand abgelehnt werden.

Kommt in begründeten Fällen die Planungsbehörde einzelnen Einwendungen nach und ändert die örtlichen Raumpläne ab, so ist nicht ausdrücklich geregelt, ob eine Neuauflage erforderlich ist, die erneute Stellungnahmen ermöglichen würde. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist diesbezüglich abzuleiten, dass eine Neuauflage eines geänderten Planentwurfs nur dann geboten ist, wenn die Änderungen derart umfangreich sind, dass im Wesentlichen von einer Neuplanung auszugehen ist.

MINDESTANFORDERUNGEN KÖNNEN ÜBERTROFFEN WERDEN.

Die geltenden Informations- und Anhörungsregelungen im NÖ Planungsrecht, die die alleinige Entscheidungsfindung durch die Planungsbehörde(n) unterstützen, bieten in der praktischen Anwendung einen erheblichen Spielraum. Der rechtlich festgelegte Zeitpunkt und die Bestimmungen über die Form der Einbeziehung der Öffentlichkeit stellen Mindestanforderungen dar, die von der Planungsbehörde jedenfalls einzuhalten sind. Bei Beachtung der gesetzlichen Vorgaben ist es jeder Gemeinde unbenommen, den Grad der Mitbestimmungen durch die

Planbetroffenen wesentlich zu erweitern und in der Planungsphase tatsächliche Bürgerbeteiligung im Sinne einer Mitgestaltung und Mitentscheidung durchzuführen. Jedenfalls sind offene oder moderierte Planungsprozesse bis zu kooperativen Entscheidungsfindungen keineswegs ausgeschlossen und inzwischen in vielen Gemeinden die charakteristischen Planungsabläufe.

In welcher Weise die Öffentlichkeit über Entwürfe und Planungsergebnisse informiert wird, obliegt ebenfalls weitgehend den Gemeindeverantwortlichen, wobei die vielfältigen Informations- und Präsentationsformen, insbesondere auch durch die neuen Medien, vielerlei Möglichkeiten bieten. Im Sinne einer verbesserten Akzeptanz und Identifikation mit Anliegen der räumlichen Entwicklung sollten jedenfalls nicht ausschließlich die im Planungsrecht vorgegebenen Mindeststandards die Richtschnur für Bürgerbeteiligungsverfahren sein.

DIPL.-ING. DR. ARTHUR KANONIER

TECHNISCHE UNIVERSITÄT WIEN, INSTITUT FÜR RECHTSWISSENSCHAFTEN