

FACHTAGUNG ZU DEN NEUERUNGEN IM BEREICH DER URBANISTIK

Dieser Vortrag wurde im Rahmen der von der Kanzlei PMAB organisierten Fachtagung in der Handelskammer Bozen, am 13.09.2013 gehalten.

Die Durchführungspläne

RA Michele Menestrina – Partner der Kanzlei PMAB

Das **L.G. Nr. 10 vom 19. Juli 2013**, veröffentlicht am 6.08.2013, auch als **Kleine Reform des Landesraumordnungsgesetzes** bekannt, hat die Bestimmungen des Landesraumordnungsgesetz, des L.G. vom 11.08.1997, Nr. 13, im Bereich der Durchführungspläne und der Wiedergewinnungspläne grundlegend erneuert.

A) Zielsetzungen und Absicht des Gesetzgebers.

Einleitend gilt es hervorzuheben, dass mit dem LG 10/2013 der Landesgesetzgeber nicht die Materie der Urbanistik neu regeln und somit das bestehende Raumordnungsgesetz neu schreiben wollte, sondern es wurde die Absicht verfolgt, das bereits bestehende System von Planungsinstrumenten zu vereinheitlichen und zu verschlanken; beschränkt auf die Durchführungspläne bedeutet dies, dass der Gesetzgeber die Verfahrensabläufe vereinfachen und übersichtlicher gestalten wollte.

Vor Inkrafttreten der sog. kleinen Reform waren im Landesraumordnungsgesetz die Bestimmungen betreffend die Durchführungspläne in den jeweiligen Abschnitten des Gesetzes verstreut angeführt. Man konnte deshalb z.B. allgemeine Verfahrensbestimmungen für die Genehmigung der Durchführungspläne (Art. 32 LROG), Bestimmungen bezogen auf Durchführungspläne für Kleinzonen (Art. 34), Bestimmungen für die Durchführungspläne in den Erweiterungszonen (Art. 37), sowie eine Regelung der Durchführungspläne für Gewerbegebiete (Art. 47), als auch Bestimmungen betreffend die Pläne in den Wiedergewinnungszonen (Art. 55) anfinden.

Durch die nun verabschiedete neue einheitliche Regelung der Durchführungspläne und der Wiedergewinnungspläne wurde das Ziel angestrebt, die Rechtssicherheit zu steigern und mögliche Fehler in den Verfahrensabläufen durch eine einheitliche Regelung der Verfahren zu vermeiden.

Als weiterer Nebeneffekt ist zu erwarten, dass durch die Verfahrensvereinfachung auch die Verfahrensdauer gekürzt wird, was wiederum eine Einsparung bei den Kosten der Organe und beim Dokumentationsaufwand bewirken wird.

Der Gesetzgeber hat auch berücksichtigt, dass die Vereinfachung der Verfahrensabläufe nicht zu Lasten der Bürger gehe, z.B. durch eine Beeinträchtigung der Beteiligungsrechte am

Verfahren. Durch den Einsatz moderner Kommunikationsmittel, sprich die Veröffentlichung im Bürgernetz des Landes, will man nun auch diese Beteiligungsrechte ausdehnen und fördern, da gewährleistet wird, dass durch die Veröffentlichung im Bürgernetz der Bürger vom Verfahren Kenntnis erlangen kann und dadurch sich auch am Verfahren, durch die Einsichtnahme in die Verfahrensunterlagen und durch die Einbringung von Bemerkungen, beteiligen kann.

Grundlegend in der angesprochenen Verfahrensvereinfachung ist, dass nun jedes Gremium sich nur einmal mit dem Vorhaben befassen soll, weshalb nun vermieden wird, dass z.B. der Gemeinderat, sich zweimal mit der gleichen Angelegenheit befassen wird.

Eine weitere vollständige Neuerung besteht darin, dass von nun an die Zuständigkeit und Verantwortung für die Durchführungspläne zur Gänze den Gemeinden übertragen ist. Dies bedeutet, dass die endgültigen Maßnahmen nicht mehr von der ehemaligen Landesraumordnungskommission oder von der Landesregierung gefasst und verabschiedet werden, sondern von den zuständigen Körperschaften, d.h. von den Gemeinden.

Wobei festgehalten werden muss, dass in den Großgemeinden, d.h. in den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, wie Bozen, Leifers, Eppan, Meran, Lana, Brixen und Bruneck, den öffentlich beschließenden Gemeinderäten die Befugnis betreffend die Genehmigung von Durchführungsplänen entzogen und dafür den Gemeindeausschüssen übertragen wird.

Gegen diese Regelung ist Kritik erhoben worden, da dadurch der Opposition, die lediglich im Gemeinderat und nicht auch im Gemeindeausschuss vertreten ist, eine Mitsprachemöglichkeit bei der Genehmigung der Durchführungspläne entzogen wird. Dagegen wurde entgegnet, dass man mit dieser Regelung in den sog. Großgemeinden eine Entlastung des Gemeinderates erreichen wollte: in Bozen und Leifers ist der Gemeinderat nämlich kaum mehr im Stande, Bauleitplanänderungen zeitgerecht zu behandeln und zu genehmigen, weshalb es angebracht schien für kleine, klar abgegrenzte Gebietsbereiche die Genehmigung der Durchführungspläne dem Gemeindeausschuss zu übertragen.

Eine weitere Vereinfachung, die auch kritisch betrachtet werden kann, besteht darin, dass nun die Einholung von raumplanerischen Fachgutachten seitens der Landesabteilung Natur, Landschaft und Raumentwicklung oder seitens der früheren Landesraumordnungskommission nicht mehr zwingend vorgesehen ist. Der Vorsitzende der Gemeindebaukommission kann, falls er es für opportun hält, ein Gutachten der der Landesabteilung Natur, Landschaft und Raumentwicklung über den zu behandelnden Durchführungsplan anfordern, ist aber dazu keinesfalls angehalten. Dies bedeutet, dass in der Praxis die Gemeinde selbst entscheiden kann und wird, ob sie sich der fachlichen Beratung der Landesverwaltung bei der Genehmigung eines Durchführungsplanes bedienen wird.

B) Einfügung der Änderungen im Gesetzestext.

Aus rein formeller und systematischer Sicht ist anzumerken, dass nun die Verfahrensbestimmungen betreffend den Durchführungsplan und den Wiedergewinnungsplan im Abschnitt III des Landesraumordnungsgesetzes zu finden sind, welcher den Gemeindebauleitplan zum Gegenstand hat.

Das Genehmigungsverfahren der Durchführungspläne wird nun im **Art. 32 LROG** einheitlich für alle Arten von Plänen gleichartig geregelt.

Dies bedeutet, dass z.B. die vormalige Regelung des Art. 47 LROG betreffend das Verfahren zur Erstellung des Durchführungsplanes für Gewerbegebiete, des Art. 34 LROG betreffend den Durchführungsplan für Kleinzonen, des Art. 37 LROG betreffend den Durchführungsplan für Erweiterungszonen, wie auch die Bestimmungen des Art. 55 LROG betreffend die Wiedergewinnungspläne abgeschafft worden sind.

C) „Vorschriften von Durchführungsplänen“

Bevor auf das Genehmigungsverfahren genauer eingegangen wird, wird auf die Änderung im Art. 30 LROG hingewiesen. Diese Gesetzesbestimmung regelt die „*Vorschriften von Durchführungsplänen*“ und klärt, dass das Gesetz und der Bauleitplan die Zonen festlegen, in denen die Erstellung eines Durchführungsplanes vorgeschrieben ist.

Vor der Novellierung sah der **Absatz 1 bis des Art. 30 LROG** vor, dass zusätzlich zum Gesetz und zum Bauleitplan auch der Gemeinderat und in den Großgemeinden der Gemeindeausschuss, auf Antrag der Eigentümer auf Grundlage eines Bebauungskonzeptes, welches auf eine städtebauliche Verbesserung ausgerichtet sein musste, für Teile von Baugebieten mit einem Ausmaß bis zu 5000 Quadratmetern, und somit sog. Kleinzonen, einen Durchführungsplan vorsehen konnte.

Das L.G. 10/2013 hat nun den Passus „*auf Antrag der Eigentümer*“ aus dem Gesetzestext gestrichen, was somit zur Folge hat, dass nun ein Durchführungsplan für Kleinzonen auch ohne Antrag der Eigentümer und deshalb auch ohne Einverständnis dieser Eigentümer, vorgesehen werden kann.

Die Bestimmung des Art. 30 LROG besagt weiter, dass die Landesabteilung Natur Landschaft und Raumentwicklung für die Kennzeichnung dieser Zonen im Bauleitplan zuständig ist.

Es handelt sich hier um einen Passus der offensichtlich noch einer Koordinierung bzw. Klärung bedarf, denn es wird nicht genauer geklärt wie eine derartige Kennzeichnung erfolgen soll.

Es ist nämlich unumstritten, dass durch die Kennzeichnung der hier behandelten Zonen eine inhaltliche Änderung am Bauleitplan vorgenommen wird, da ja dadurch im Bauleitplan eine bestimmte Fläche abgegrenzt und die Nutzung und Funktion dieser Fläche zum Teil geändert wird. Deshalb wäre eigentlich zu erwarten, dass das Verfahren für die Änderung am Bauleitplan bemüht werden müsste, welches im Art. 21 LROG geregelt ist.

Eine Bestätigung zu dieser Schlussfolgerung findet man in der Bestimmung betreffend die Änderung am Bauleitplan, welche klärt, dass die Berichtigung materieller Fehler in den grafischen Darstellungen des Bauleitplanes kein Verfahren zur Änderung des Planes erfordert. Daraus lässt sich im Umkehrschluss schließen, dass Änderungen anderer Natur als die Berichtigung materieller Fehler, wie es eben die Kennzeichnung einer Kleinzone sein könnte, nur mittels des Verfahrens zur Änderung am Bauleitplan eingeführt werden könnten.

Die vorhergehende nun abgeschaffte Regelung sah nämlich vor, dass wenn der Durchführungsplan Änderungen am Bauleitplan vorsah, die Genehmigung desselben immer in die Zuständigkeit der Landesregierung fiel. Dies galt im Sinne des Art. 34 betreffend die „Durchführungspläne für Kleinzonen“ auch bei Kleinzonen, d.h. bei Zonen mit einem Ausmaß bis zu 5.000 Quadratmetern.

Wie schon eingangs erwähnt, fällt nun die Genehmigung des Durchführungsplanes in die Zuständigkeit der Gemeinde und es ist keine Genehmigung seitens der Landesregierung mehr vorgesehen.

Obwohl *stricto iure* eigentlich mit einem Durchführungsplan keine Änderungen am Bauleitplan eingeführt werden dürften, kann dies auf Grund der geltenden lokalen Gesetzesbestimmungen nicht ausgeschlossen werden.

Es bleibt somit die Frage offen, wie vorgegangen werden muss, wenn mit einem Durchführungsplan Änderungen am Bauleitplan eingeführt werden sollten und dies deshalb, weil nun nicht mehr eine Genehmigung der Durchführungspläne seitens der Landesregierung vorgesehen ist.

D) Genehmigungsverfahren

Wie schon hervorgehoben besteht eine der wichtigsten Neuerungen darin, dass nun das Genehmigungsverfahren des Durchführungsplanes und des Wiedergewinnungsplanes zur Gänze in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt.

1) Die Initiative liegt bei der öffentlichen Hand, da die Erstellung des Durchführungsplanes der Gemeinde obliegt.

Bekanntlich konnten vormals bei Erweiterungszonen und Gewerbebezonen Durchführungspläne auf Grund von Privatinitiative erstellt werden.

Bei den Erweiterungszonen ist nun diese private Initiative eingeschränkt worden.

Vor der Gesetzesnovelle konnten nämlich die Eigentümer von drei Viertel der Fläche einer Erweiterungszone der Gemeinde einen Entwurf eines Durchführungsplanes vorlegen, während es nun im Ermessen der Gemeinde liegt, die Erstellung des Durchführungsplanes an die privaten Eigentümer zu übertragen.

In Gewerbebezonen können, die Eigentümer sofern sie über mindestens 2/3 der Fläche besitzen, den Durchführungsplan selber erstellen, wenn sie eine Vereinbarung mit der zuständigen Körperschaft abschließen, in der die wesentlichen Merkmale des Durchführungsplanes enthalten sind.

In Gewerbebezonen können auch die für die Erstellung des Durchführungsplanes zuständigen Körperschaften, die Ausarbeitung desselben mittels Vereinbarung an die BLS übertragen.

2) Nach Erstellung des Projektes wird dieses bei der Gemeinde eingereicht und von der Baukommission überprüft und begutachtet. Der Vorsitzende der Baukommission kann, muss

aber nicht, ein Gutachten der Landesabteilung Natur, Landschaft und Raumentwicklung einholen.

3) Der Vorschlag des Durchführungsplanes wird zusammen mit dem Gutachten der Baukommission zur Beschlussfassung an den Gemeindevausschuss übermittelt.

4) Nach der Beschlussfassung des Gemeindevausschusses wird der Plan zur öffentlichen Einsichtnahme für einen Zeitraum von 20 Tagen hinterlegt. Innerhalb dieser Frist kann jeder der zum Schutz einer rechtlich relevanten Stellung ein Interesse vorweisen kann, eine Stellungnahme bei der Gemeinde hinterlegen. Diese Beteiligungsmöglichkeit stellt eine Neuerung dar, da in der vorherigen Regelung eine derartige Möglichkeit nicht vorgesehen war, da nach der Genehmigung seitens des Gemeinderates der Durchführungsplan zur Begutachtung an die Landesraumordnungskommission weitergeleitet wurde.

5) Damit die Beteiligungsrechte auch effektiv wahrgenommen werden können wird jetzt vorgesehen, dass die Hinterlegung des Durchführungsplanes im **Bürgernetz des Landes** bekannt gegeben werden muss. Es wird somit gewährleistet, dass das Verfahren öffentlich ist. Es stimmt zwar, dass auch in der nun abgeschafften Regelung des Verfahrens betreffend den Wiedergewinnungsplan schon vorgesehen war, dass der Planentwurf zur Einsicht der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden musste, jedoch war diesbezüglich keine Bekanntmachung der Hinterlegung vorgesehen.

6) Wie schon erwähnt, kann jeder in den Entwurf des Durchführungsplanes Einsicht nehmen und jeder der zum Schutz einer rechtlich relevanten Stellung ein Interesse hat, kann Einwände und Stellungnahmen vorbringen.

7) Nach Ablauf der Hinterlegungsfrist und innerhalb von 20 Tagen ab Ablauf entscheidet der Gemeinderat über die eingegangenen Stellungnahmen und genehmigt endgültig den Plan. In den sog. Großgemeinden, welche mehr als 10.000 Einwohner haben, und deshalb in Bozen, Meran, Brixen, Leifers, Bruneck, Eppan und Lana entscheidet der Gemeindevausschuss über die Stellungnahmen und den Plan.

Bei der Genehmigung können dann auch Änderung angebracht werden, die für die bestmögliche Siedungsplanung erforderlich sind oder sich notwendig erweisen, um die Einhaltung einschlägiger Bestimmungen zu gewährleisten.

Ausdrücklich sieht der Gesetzgeber vor, dass auch die Zonengrenze an die reale Situation angepasst werden kann.

Auch in diesem Punkt kann deshalb eine mangelnde Koordinierung mit den Bestimmungen betreffend die Änderung am Bauleitplan festgestellt werden. Da die Anpassung der Grenze an die reale Situation nicht unbedingt mit einer Berichtigung von materiellen Fehlern gleichgesetzt werden muss, stellt sich die berechtigte Frage, wie diese Berichtigung der Zonengrenze, die ja natürlich auch im Bauleitplan festgehalten werden muss, vorgenommen werden muss bzw., ob dafür auch ein Verfahren zur Änderung des Bauleitplanes, welches jedoch nun nur mehr im beschränkten Maße durchgeführt werden kann, eingeleitet werden muss.

7) Nach erfolgter Genehmigung veröffentlicht die Gemeinde die endgültige Maßnahme auszugsweise im Bürgernetz des Landes. Der Durchführungsplan tritt am Tag nach der Veröffentlichung in Kraft.

E) Änderungen

Wenn Änderungen an einem schon genehmigten Durchführungsplan eingeführt werden sollen, so werden diese in allen Gemeinden vom Gemeindeausschuss beschlossen und genehmigt. Die vormalige Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen wird nicht mehr vorgenommen, dies deshalb auch, weil das Verfahren vereinfacht worden ist und nun nicht mehr die Begutachtung seitens der Landesraumordnungskommission vorgesehen ist.

Das Verfahren für die Änderung wird, abgesehen von der Zuständigkeit des Gemeindeausschusses, gleich abgewickelt wie das für die Erstellung des Durchführungsplanes. Es ist deshalb nicht mehr notwendig ein raumplanerisches Fachurteil einzuholen, da es dem Vorsitzenden der Baukommission frei steht ein Gutachten der Landesabteilung Natur, Landschaft und Raumentwicklung anzufordern; es handelt sich somit jedenfalls um ein fakultatives Gutachten.

F) Durchführungspläne für Zonen in der Zuständigkeit des Landes

Die Bestimmung Art. 34 LROG regelt nun das Verfahren zur Genehmigung und zur Einführung von Änderung an Durchführungsplänen für Zonen in der Zuständigkeit des Landes. Dieses Verfahren sieht sowohl die Genehmigung des Entwurfes, als auch die Beschlussfassung zur endgültigen Maßnahme seitens der Landesregierung vor. Ebenso bleibt die zwingende Anhörung der Kommission für Natur, Landschaft und Raumentwicklung, welche auch zu den etwaigen Stellungnahmen der gebietszuständigen Gemeinderäte angehört werden muss, aufrecht.

G) Wirksamkeit der Gesetzesnovelle: Inkrafttreten der Bestimmungen

Das L.G. 10/2013 vom 19. Juli 2013 sieht ein getrenntes Inkrafttreten vor, im Sinne, dass bestimmte Bestimmungen am Tag nach der Veröffentlichung, welche am 6.08.2013 im Amtsblatt erfolgt ist, in Kraft treten, während andere, zu denen auch die Bestimmungen betreffend die Durchführungspläne und Wiedergewinnungspläne gehören, bzw. die Bestimmungen, die im Art 3, Abs. 13 – 16 enthalten sind, am 60. Tag nach der Veröffentlichung wirksam werden. Dies bedeutet, dass am **5.10.2013** diese Bestimmungen in Kraft getreten sind.

Das Landesgesetz hat deshalb im Art. 23 eine eigene Übergangsbestimmung vorgesehen, um die verschiedensten Fälle zu regeln. Diese Bestimmung klärt, dass die bei Veröffentlichung des Gesetzes, d.h. am 6.08.2013 bereits eingeleiteten Verfahren zur Genehmigung / Änderung von Durchführungsplänen oder Wiedergewinnungsplänen gemäß den damals noch gültigen und wirksamen Vorschriften abgeschlossen werden. („*procedure già avviate con la prima delibera di adozione*“).

Daraus lassen sich folgende Schlussfolgerungen zu den unterschiedlichen Fällen ziehen:

a) Die Verfahren in denen die Genehmigung des Planes seitens des Gemeinderates vor dem 6.8.2013 erfolgt ist, werden nach den vorhergehenden, d.h. den bis zum 04.10.2013 noch geltenden Bestimmungen durchgeführt und abgeschlossen. Sollte das Verfahren nicht innerhalb dieser Frist abgeschlossen werden können, so wird wohl am besten ein neues Verfahren in Befolgung der neuen Bestimmungen begonnen werden.

b) Bis zum 5.10.2013 sollten deshalb keine Genehmigungsverfahren für Durchführungspläne eingeleitet werden, da noch vor Abschluss des Verfahrens, die neuen Bestimmungen Inkrafttreten könnten. Sollte dennoch ein Verfahren nach dem 6.8.2013, d.h. nach Veröffentlichung des Gesetzes im Amtsblatt eingeleitet worden sein, dann wäre es sicherlich von Vorteil, wenn das Verfahren vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen, d.h. vor dem 5.10.2013 abgeschlossen werden würde.

c) Nach dem 5.10.2013, sollten durch die Genehmigung eines Durchführungsplanes auch eine Änderungen am Bauleitplan bewirkt werden, so wird sich die Fragen stellen, ob und in welchen Fällen auch das Verfahren zur Änderungen am Bauleitplan eingeleitet werden muss.

H) Kritische Anmerkung.

Abschließend sei noch der Umstand, dass in Zukunft am Verfahren zur Genehmigung von Durchführungsplänen die Landesregierung oder die Kommission für Natur, Landschaft und Raumentwicklung nicht mehr teilnehmen muss, kritische angemerkt.

Ohne die vom Landesgesetzgeber verfolgten Absichten schmälern zu wollen, muss jedoch hervorgehoben werden, dass durch die zwingende Begutachtung seitens der früheren Landesraumordnungskommission, die Einhaltung bestimmter Standards und Qualitätsmerkmale in den Durchführungspläne gewährleistet war. Dadurch, dass nun zur Gänze die Genehmigung des Durchführungsplanes in die Zuständigkeit der einzelnen Gemeinde gefallen ist und es nicht mehr notwendig ist, zum Entwurf des Planes ein Fachgutachten einzuholen, ist natürlich auf Landesebene keine homogene Gestaltung und Planung der einem Durchführungsplan unterworfenen Zone gesichert.

Abgesehen dieser rein meritorischen Anmerkung, muss auch in rechtlicher Hinsicht ein Bedenken geäußert werden.

Im Sinne des Autonomiestatutes hat die Region nämlich primäre Gesetzesbefugnis im Bereich der **Ordnung der örtlichen Körperschaften**. Dies ist auch der Grund, weshalb die sog. **Gemeindeordnung**, in welcher die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane festgehalten sind, mit Regionalgesetz erlassen worden ist.

Das D.P.REGION. 1-2-2005 n. 3/L „Genehmigung des Einheitstextes der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol“, sieht wie folgt vor:

Art. 26 Funktionen des Gemeinderates

- (1) Der Rat ist das politisch-administrative Leitungs- und Kontrollorgan.
- (2) Der Gemeinderat behandelt und genehmigt das programmatische Dokument des neugewählten Bürgermeisters.
- (3) Er beschließt:
 -
 - b) die Jahres- und Mehrjahreshaushaltspläne mit deren Änderungen, die Rechnungslegung, die Leitbilder, **die Planungsdokumente, die Fachpläne**, die Programme für öffentliche Arbeiten und die entsprechenden Finanzierungspläne, **die Raumordnungs- und Bauleitpläne sowie die Pläne für deren Ausführung und die etwaigen Abweichungen von diesen**, die abzugebenden Stellungnahmen in den vorgenannten Bereichen und zu den Fachplänen des Landes;
 - ...
- (5) Die Beschlüsse zu den in diesem Artikel genannten Gegenständen dürfen nicht im Dringlichkeitsverfahren von anderen Organen der Gemeinde gefasst werden. Ausgenommen sind Beschlüsse zur Änderung des Haushaltsplanes; diese sind dem Rat binnen der nächsten sechzig Tage zur Genehmigung vorzulegen, ansonsten verfallen sie.

Der Durchführungsplan fällt zweifelsohne in die Kategorie der Pläne, die für die Ausführung der Raumordnungs- oder Bauleitpläne notwendig ist, weshalb diese eigentlich im Sinne des Regionalgesetzes vom Gemeinderat, und deshalb nicht wie nun vom Landesgesetz vorgesehen, vom Gemeindeausschuss, genehmigt werden müssten.

Ob deshalb diese vom Landesgesetzgeber vorgenommene Vereinfachung des Verfahrens zur Genehmigung der Durchführungspläne, welche im Grunde eigentlich die Befugnisse des Gemeinderates beschneidet, rechtlich überhaupt Bestand hat, wird in Zukunft wohl nur die Gerichtsbarkeit klären können, wenn sie mit einer derartigen Rüge konfrontiert werden sollte.

Bozen, am 12.09.2013