

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Flächenwidmungsverfahren der Stadt Wien

Reihe WIEN 2023/6

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 in Verbindung mit Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2023

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Rechtsgrundlagen und Ziele	14
Grundlagen und übergeordnete Ziele	14
Bevölkerungswachstum	18
Grünraum	21
Bürgerbeteiligungen	23
Aufbauorganisation und Personal	26
Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs– und Bebauungspläne ..	29
Grundlagen und Prozessbeschreibung	29
Phasen 1 bis 3 der Prozessbeschreibung	30
Magistratsinternes Entwurfsverfahren	33
Rechtlicher Verfahrensteil (Rechtsverfahren)	35
Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung	37
Öffentliche Auflage	40
Zusammenarbeit der Magistratsabteilungen 21 A und 21 B mit Projektentwicklern und Eigentümern	42
Liegenschaftsveräußerungen der Stadt Wien im Zusammenhang mit Widmungstätigkeiten	45
Einbindung der Magistratsabteilungen 21 A und 21 B in Liegenschaftsveräußerungen	45
Liegenschaftsveräußerung im 22. Wiener Gemeindebezirk	47
Liegenschaftsveräußerung im 23. Wiener Gemeindebezirk	52

Ausgewählte Themen im Zusammenhang mit Widmungstätigkeiten _____	58
Hochhäuser _____	58
Umweltfaktoren bei der Widmung von Wohngebieten _____	64
Stellplatzregulativ _____	67
Grün- und Freiraum _____	68
Sport & Fun Halle Praterstern _____	73
Schlussempfehlungen _____	77
Anhang _____	80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl der vom Gemeinderat beschlossenen Änderungen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne in den Magistratsabteilungen 21 (2017), 21 A und 21 B (2018 bis 2021)	28
Tabelle 2:	Grün- und Freiraum in Wien	68

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Grünraummonitoring _____	21
Abbildung 2:	Entwicklung der möglichen oberirdischen Geschoßanzahl für die Liegenschaft G im 22. Bezirk und der für die Liegenschaft erzielten Verkaufspreise _____	49
Abbildung 3:	Entwicklung der maximalen Gebäudehöhe für die Liegenschaft M im 23. Bezirk und des Wertes der Liegenschaft _____	54
Abbildung 4:	Bereiche Hochhausentwicklung gemäß Fachkonzept _____	59
Abbildung 5:	Standorte mit Hochhauswidmung _____	60

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
km ²	Quadratkilometer
LGBl.	Landesgesetzblatt
m	Meter
m ²	Quadratmeter
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S-Bahn	Schnellbahn
SDG	Sustainable Development Goals
STEP 2025	Stadtentwicklungsplan 2025

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
U-Bahn	Untergrundbahn
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Stadt Wien

Flächenwidmungsverfahren der Stadt Wien

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Februar bis Juli 2022 in der Stadt Wien die Verfahren zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne. Prüfungsziele waren die Darstellung der Rechtsgrundlagen, der Aufbau- und Ablauforganisation und die Beurteilung des Ablaufs der Verfahren zu einzelnen Plandokumenten. Der RH überprüfte neun Verfahren auf Basis einer risikoorientierten Auswahl, davon sieben vertieft. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2021.

Kurzfassung

Grundlagen und Ziele

Die Raumordnung unterlag durch die Sonderstellung Wiens als Land und Gemeinde keiner Kontrolle durch eine weitere Instanz. Das unterschied Wien in der rechtlichen Struktur wesentlich von anderen Gemeinden. [\(TZ 2\)](#)

Die Flächenwidmungspläne hatten in großen Zügen darzustellen, nach welchen Grundsätzen der geordnete Ausbau der Stadt vor sich gehen sollte und die Bebauungspläne zu verfassen waren. Im Stadtentwicklungsplan 2025 und den darauf aufbauenden Fachkonzepten definierte die Stadt Wien zahlreiche Ziele für verschiedene Bereiche, die auch unterschiedliche Argumentationslinien und Interpretationsspielräume ermöglichten. [\(TZ 2\)](#)

Mehr als die Hälfte der Fläche der Stadt Wien waren Grünflächen, die auch erhalten bleiben sollten. Beim Grünraummonitoring handelte es sich um eine Erhebung der Grünflächen aus der Luft. Dabei wurden unabhängig von der darunterliegenden Bodenbeschaffenheit beispielsweise auch die gesamten Baumkronen als Grünflächen eingestuft. Nach dieser Methode nahm die Bodenversiegelung im Zeitraum 2009 bis 2018 um 1,1 Prozentpunkte zu, allerdings kam es aufgrund des Bevölkerungswachstums zur Abnahme der pro Einwohnerin bzw. Einwohner versie-

gelten Fläche von 80 m² auf 74 m². Bei einer anderen Erhebungsmethode lag der Grünraumanteil unter 50 % und der Versiegelungsgrad war höher. (TZ 4)

Verfahren

Bei den vom RH vertieft überprüften Verfahren war eine kritische Auseinandersetzung des Fachbeirats für Stadtplanung und Stadtgestaltung für die einzelnen Fachgebiete (beispielsweise Architektur) nicht dokumentiert. Eine detaillierte und vor allem nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Entwürfen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne wäre insbesondere für interessierte Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung. (TZ 11)

Bei zwei vom RH überprüften Verfahren kam es nach der öffentlichen Auflage zu einer Erhöhung der Bauklassen und bei einem zusätzlich zu einer Erhöhung der bebaubaren Fläche. Eine nochmalige öffentliche Neuauflage der geänderten Pläne fand nicht statt. (TZ 12)

Die Grundlagen für die Festsetzung bzw. Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne wurden bei den vom RH vertieft überprüften Verfahren – mit Ausnahme eines Verfahrens – in enger Abstimmung mit den Grundstückseignern bzw. Projektentwicklern erarbeitet. Dabei lagen den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen konkrete Bauprojekte der Projektentwickler bzw. Grundstückseigentümer zugrunde. (TZ 13)

Die Stadt Wien beeinflusste durch ihre Flächenwidmungs- und Bebauungspläne den Wert von Liegenschaften. Im Jahr 2010 verkaufte die Stadt Wien eine Liegenschaft im 22. Bezirk um 261.400 EUR an die Wien Holding GmbH, die diese Liegenschaft noch am selben Tag um 350.000 EUR weiterverkaufte. Das entsprach einer Preissteigerung von rund einem Drittel innerhalb eines Tages. Die Stadt Wien war sowohl über die Verkaufsabsichten der Wien Holding GmbH als auch über die Höhe des Kaufpreises informiert. Die Liegenschaft unterlag zu diesem Zeitpunkt einer Bausperre. Trotz Annahmen zur zukünftigen baulichen Ausnutzbarkeit der Liegenschaft im Verkehrswertgutachten nahm die Stadt Wien keine Nachzahlungsverpflichtung für den Fall einer solchen Änderung, wie sie z.B. durch Widmungsänderungen oder Baubewilligungen entstehen konnte, in den Kaufvertrag auf. Die Vorgangsweise barg das Risiko einer mit dem Europäischen Binnenmarkt unvereinbaren staatlichen Beihilfe. Die Stadt Wien bewilligte in den darauffolgenden Jahren trotz Bausperre zwei Projekte und änderte den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan. Die Liegenschaft wurde im Jahr 2012 um 1,4 Mio. EUR und im Jahr 2018 um 7 Mio. EUR durch private Unternehmen weiterverkauft. (TZ 14, TZ 15)

Für die gutachterliche Stellungnahme, die die Stadt Wien für die Veräußerung einer Liegenschaft im 23. Bezirk erstellte, gab sie an, dass keine Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans kurzfristig vorgesehen war. Nicht einmal ein Jahr nach dem Verkauf begann sie dennoch mit der Bearbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans. [\(TZ 16\)](#)

Gemäß Fachkonzept Hochhäuser (Gebäudehöhe mehr als 35 m) benötigte die Stadt Wien Hochhäuser nur unter der Voraussetzung, dass sie außerordentliche Mehrwerte für die Allgemeinheit beisteuern können. Die offenen Formulierungen im Hochhauskonzept enthielten für zukünftige Hochhausstandorte und deren Ausgestaltung wenig bindende Anforderungen. Im Hochhauskonzept kam es zu keiner nennenswerten Einschränkung der Standorte für Hochhäuser. [\(TZ 17\)](#)

Die Stadt Wien nahm bei der Qualität zukünftiger Wohngebiete auch Abschlüge in Kauf, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Dies zeigte sich bei den überprüften Verfahren anhand von zahlreichen Bedenken im Zusammenhang mit der Schadstoff- und Schallbelastung sowie den Windverhältnissen. [\(TZ 18\)](#)

Bei der Festsetzung der Stellplatzregulative fehlte eine den Zielen der Stadt Wien entsprechende einheitliche Vorgangsweise. [\(TZ 19\)](#)

Bei den sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren verabsäumte es die Stadt Wien, den Grün- und Freiraumbedarf entsprechend den Kennwerten und den Kategorien des Fachkonzepts Grün- und Freiraum transparent auszuweisen. Dabei gab es einige Hinweise auf Mängel der Grün- und Freiraumversorgung. [\(TZ 20\)](#)

Die Stadt Wien erteilte für ein dauerhaft ausgelegtes Gebäude eine befristete Bewilligung, obwohl 94 % des geplanten Gebäudes in einem Bereich lagen, in dem laut Flächenwidmungs- und Bebauungsplan keine Gebäude errichtet werden durften. Somit stellte sie – unter Anwendung von Ausnahmebestimmungen der Wiener Bauordnung – ein geordnetes Verfahren zur Festsetzung oder Abänderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans hintan. [\(TZ 21\)](#)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Stadt Wien hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Eine strukturierte und detaillierte Auseinandersetzung des Fachbeirats für Stadtplanung und Stadtgestaltung mit den vorgelegten Projekten sollte von der Stadt Wien eingefordert und dokumentiert werden. Diese Ausführungen sollten für alle Interessierten im Rahmen der öffentlichen Auflage ersichtlich sein, um die Transparenz bei den Verfahren zu erhöhen. (TZ 11)
- Bei Liegenschaftsveräußerungen wären zukünftige Wertsteigerungen, die u.a. durch Widmungsänderungen entstehen, in Form von Kaufpreinsnachzahlungen vertraglich abzusichern. (TZ 15)
- Konkret geforderte Qualitäten und quantitative Mindest- bzw. Maximalvorgaben (z.B. zu den von den Investoren zu errichtenden Gemeinschaftsflächen) sollten für die einzelnen Bereiche der Stadt in das Fachkonzept Hochhäuser aufgenommen werden. (TZ 17)
- Auf Dauer ausgelegte Gebäude wären nicht aufgrund befristeter Bewilligungen zu errichten. Insbesondere stadteigene Projekte wären nur auf Basis gültiger Flächenwidmungs- und Bebauungspläne zu bewilligen. (TZ 21)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Flächenwidmungsverfahren der Stadt Wien						
wesentliche Rechtsgrundlagen Stadt Wien	Bauordnung für Wien (BO für Wien), LGBl. 11/1930 i.d.g.F. Wiener Garagengesetz 2008 (WGarG 2008), LGBl. 34/2009 i.d.g.F. Wiener Kleingartengesetz 1996 (WKIG 1996), LGBl. 57/1996 i.d.g.F. Erlass der Magistratsdirektion „Durchführung des Verfahrens bei Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne“ aus 2016, MD BD – 817860/2016/ERL Verordnung der Wiener Landesregierung, mit der eine Geschäftsordnung für den Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung erlassen wird, LGBl. 24/1979 i.d.g.F.					
	2017	2018	2019	2020	2021	Summe 2017 bis 2021
	Anzahl					
Verfahren zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne	52	34	35	44	41	206
	in Vollzeitäquivalenten zum 31. Dezember					Veränderung 2017 bis 2021
						in %
Personalstand MA 21 A und MA 21 B	119,4	120,9	122,5	125,5	121,8	2,0

MA = Magistratsabteilung

Quelle: Stadt Wien

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis Juli 2022 den Ablauf der Verfahren zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne der Stadt Wien. Die Gebarungsüberprüfung fand vorwiegend bei den Magistratsabteilungen (**MA**) 21 A (Stadtteilplanung und Flächenwidmung Innen-Südwest) und 21 B (Stadtteilplanung und Flächenwidmung Nordost) statt; darüber hinaus bei den MA 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung), MA 19 (Architektur und Stadtgestaltung), MA 22 (Umweltschutz), MA 37 (Baupolizei) und MA 69 (Immobilienmanagement).

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2021. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung der Rechtsgrundlagen, der Aufbau- und Ablauforganisation und die Beurteilung des Ablaufs der Verfahren zu einzelnen Plandokumenten sowie die Beurteilung ausgewählter Themen.

Die Erhebungen des RH zu den überprüften Projekten betrafen vor allem den Ablauf der Verfahren zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne. Der RH beurteilte im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung weder die Gestaltung noch die Ausführung der Bauten. Der RH überprüfte neun Verfahren auf Basis einer risikoorientierten Auswahl, davon sieben vertieft. Im vorliegenden Bericht bezeichnet er die von ihm vertieft überprüften Verfahren mit der Postleitzahl des Bezirks, in dem die verfahrensgegenständlichen Liegenschaften gelegen sind (z.B. „Verfahren 1100“ für ein Verfahren im 10. Bezirk; siehe dazu Tabelle A im Anhang).

- (2) Im Jahr 2015 erfolgte auf internationaler Ebene der Beschluss aller 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen über die „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“. Österreich verpflichtete sich, bis zum Jahr 2030 auf die Umsetzung der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele („Sustainable Development Goals“, **SDG**), die durch 169 Unterziele konkretisiert waren, hinzuwirken. Wesentlich für Flächenwidmungsverfahren in Städten ist das SDG 11 „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“, wobei die Gebarungsüberprüfung auf mehrere Unterziele von SDG 11 Bezug nimmt.

- (3) Zu dem im Mai 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadt Wien im August 2023 Stellung. Der RH erstattete im Oktober 2023 seine Gegenäußerung an die Stadt Wien.

(4) Laut Stellungnahme der Stadt Wien spiegle sich in manchen Kritikpunkten und Empfehlungen des RH wider, dass er eine andere Haltung zu bestimmten planerischen Fragen einnehme oder sich eine andere als die bestehende Rechtssituation wünsche. Dies könne jedoch nicht die von der MA 21 A und MA 21 B im Rahmen des geltenden Rechts vertretenen planerischen Haltungen infrage stellen.

Dem hielt der RH entgegen, dass seine Prüfungsmaßstäbe neben dem Maßstab der Rechtmäßigkeit auch den der Wirtschaftlichkeit und vor allem den der Zweckmäßigkeit umfassen.

Rechtsgrundlagen und Ziele

Grundlagen und übergeordnete Ziele

- 2.1 (1) Die rechtliche Grundlage für die Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne und somit der Tätigkeit der MA 21 A (Stadtteilplanung und Flächenwidmung Innen-Südwest) und MA 21 B (Stadtteilplanung und Flächenwidmung Nordost) war die Bauordnung für Wien (in der Folge: **Wiener Bauordnung**)¹. Weitere Grundlagen stellten insbesondere das Wiener Garagengesetz 2008² und das Wiener Kleingartengesetz 1996³ dar.

Die Flächenwidmungspläne hatten in großen Zügen darzustellen, nach welchen Grundsätzen der geordnete Ausbau der Stadt vor sich gehen sollte und die Bebauungspläne zu verfassen waren.⁴ In den Flächenwidmungsplänen konnten die Widmungen Grünland, Bauland, Verkehrsbänder und Sondergebiete ausgewiesen werden.⁵ Die Bebauungspläne legten fest, ob bzw. in welcher Weise die von den Flächenwidmungsplänen erfassten Grundflächen und die darüber- oder darunterliegenden Räume bebaut werden durften. Aus dem Bebauungsplan ergaben sich Rechte und Pflichten der Grundeigentümer durch die festgesetzten Bebauungsbestimmungen. Die Festsetzungen und Abänderungen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne waren Verordnungen des Gemeinderats.

¹ LGBL. 11/1930 i.d.g.F.

² LGBL. 34/2009 i.d.g.F.

³ LGBL. 57/1996 i.d.g.F.

⁴ § 4 Abs. 1 Wiener Bauordnung

⁵ § 4 Abs. 2 Wiener Bauordnung

Für die Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne enthielt die Wiener Bauordnung u.a. folgende Ziele:

- die Vorsorge für Flächen für den erforderlichen Wohnraum unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung,
- die Vorsorge für die erforderlichen Flächen für Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art,
- die Erhaltung bzw. Herbeiführung von Umweltbedingungen, die gesunde Lebensgrundlagen, insbesondere für Wohnen, Arbeit und Freizeit, sichern,
- größtmöglicher Schutz vor Belästigungen, insbesondere durch Lärm, Staub und Gerüche.

Darüber hinaus waren Planungsvorstellungen, die in Beschlüssen des Gemeinderats dargelegt wurden, maßgeblich. Dazu zählten insbesondere der für den Zeitraum der Gebarungsüberprüfung gültige, im Jahr 2014 beschlossene Stadtentwicklungsplan 2025 (**STEP 2025**) und die darauf aufbauenden Fachkonzepte.

Die Angelegenheiten der Raumordnung waren in Wien in der Bauordnung geregelt; im Gegensatz dazu gab es in den anderen Ländern eigene Raumordnungsgesetze. Da Wien gleichzeitig Gemeinde und Land war, entfiel in Angelegenheiten der Raumordnung eine Aufsicht durch eine weitere Instanz, wie sie bei anderen Gemeinden gegeben war.

(2) Die Stadt Wien entwarf im STEP 2025 ein Bild der künftigen Stadt und formulierte strategische Leitlinien, die als Orientierung und Impuls für konkrete Umsetzungsprojekte in den kommenden Jahren dienen sollten. Fachliche Präzisierungen und räumliche Detailplanungen erfolgten durch nachfolgende Fachkonzepte (beispielsweise Grün- und Freiraum, Produktive Stadt, Hochhäuser) zu spezifischen Themen, durch städtebauliche Leitbilder und Masterpläne (z.B. Gründerzeit) sowie durch die Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, die auf den Vorgaben des STEP 2025 aufbauten.

Die Stadt Wien definierte im STEP 2025 und in ihren Fachkonzepten zahlreiche Ziele. Einige davon konnten auch durch die Flächenwidmungs- und Bebauungspläne umgesetzt werden. So sollten z.B. zusammenhängende Stadtteile gestaltet anstatt grundstücksbezogen geplant werden und qualitätsvolle Grün- und Freiräume erhalten bzw. geschaffen werden. Ziele waren beispielsweise, bis 2025 Platz für bis zu 120.000 weitere Wohnungen bereitzustellen (**TZ 3**) und den Grünflächenanteil von über 50 % zu halten (**TZ 4**). Bürgerbeteiligungen und Elemente der direkten Demokratie sollten einen Mehrwert für die Stadtentwicklung bringen (**TZ 5**).

Flächenwidmungs– bzw. Bebauungspläne durften nur aus „wichtigen Rücksichten“⁶ abgeändert werden. Diese lagen insbesondere dann vor, wenn bedeutende Gründe, vor allem aufgrund der Bevölkerungsentwicklung oder von Änderungen der natürlichen, ökologischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten, für eine Abänderung sprachen.

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass die Angelegenheiten der Raumordnung durch die Sonderstellung Wiens als Land und Gemeinde keiner Kontrolle durch eine weitere Instanz unterlagen. Das unterschied die Stadt Wien in der rechtlichen Struktur wesentlich von anderen Gemeinden.

Der RH hielt fest, dass der STEP 2025 zahlreiche Ziele für die unterschiedlichen Bereiche enthielt. Die Stadt Wien setzte sich mit strategischen Leitlinien, die als Orientierung und Impuls für konkrete Umsetzungsprojekte in den kommenden Jahren dienen sollten, auseinander und hielt die Ergebnisse im STEP 2025 und in den zugehörigen Fachkonzepten fest. Der RH wies darauf hin, dass die zahlreichen im STEP 2025 und in den Fachkonzepten genannten Ziele auch unterschiedliche Argumentationslinien ermöglichten bzw. Interpretationsspielräume eröffneten. Der Bevölkerungszuwachs in Wien war – bei sechs von sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren – als Argument bei den „wichtigen Rücksichten“ oder den Zielen für die Abänderung der Flächenwidmungs– und Bebauungspläne im Zusammenhang mit der Nachverdichtung im Stadtgebiet angeführt (**TZ 3**).

- 2.3 (1) Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass der RH die rechtlichen Grundlagen und die übergeordneten Ziele nur auszugsweise dargestellt habe. So seien von den 17 in der Wiener Bauordnung enthaltenen Zielen nur vier zitiert worden. Drei davon seien unvollständig – ohne auf die redaktionelle Kürzung hinzuweisen – wiedergegeben worden.

Maßgeblich für die Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs– und Bebauungspläne seien in erster Linie die gesetzlichen Ziele gemäß Wiener Bauordnung. Welche Gestaltung und Entwicklung bestimmter Plangebiete erreicht werden sollen, sei unter Bezugnahme auf diese Ziele darzulegen. Es sei somit im Rahmen einer Interessenabwägung zu entscheiden, welchen Zielen für konkrete Stadtbereiche Vorrang zukomme.

Gemäß Wiener Bauordnung habe der Magistrat zu berichten, wie sich vorgelegte Entwürfe zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs– und Bebauungspläne zu (übergeordneten) Planungsvorstellungen verhielten, die in Beschlüssen des Gemeinderats dargelegt seien. Diese Vorschrift sei durch magistratsinterne Richtlinien dahingehend präzisiert, Abweichungen konkreter Entwürfe von übergeordne-

⁶ § 1 Abs. 4 Wiener Bauordnung

ten Planungsvorstellungen ausführlich zu erläutern und schlüssig zu begründen. Anträge, die von der gutachterlichen Stellungnahme des Fachbeirats für Stadtplanung und Stadtgestaltung oder von der Stellungnahme der Bezirksvertretung abweichen, seien besonders zu begründen. Mit dieser Bestimmung bringe der Gesetzgeber ebenfalls zum Ausdruck, dass in der konkreten Abwägung von Planungsentscheidungen Kompromisse zwischen unterschiedlichen berechtigten Zielsetzungen zulässig seien, wenn darüber dem Gemeinderat berichtet werde. Diese gesetzlichen und internen Vorgaben seien eingehalten worden.

Neben dem STEP 2025 und den darauf aufbauenden Fachkonzepten seien als weitere für die Flächenwidmungsverfahren wesentliche Planungsvorstellungen die Smart Klima City Strategie Wien, der Wiener Klimafahrplan sowie diverse Planungsgrundlagen (wie für den geförderten Wohnbau) zu nennen. Den Masterplan Gründerzeit habe der RH gemeinsam mit den Städtebaulichen Leitbildern angeführt, dieser habe aber den Charakter eines Fachkonzepts.

(2) Es sei evident, dass sich durch die Sonderstellung Wiens als Land und Gemeinde die Angelegenheiten der Raumordnung anders als in den anderen Ländern darstellen würden. Die Ausarbeitung der Entwürfe für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne in Wien unterliege jedoch der Kontrolle durch diverse Instanzen innerhalb der Stadt Wien; in fachlicher Hinsicht zunächst der Kontrolle durch die MA 18. Die rechtliche Kontrolle der Verfahren zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne erfolge im Wege der Vidende durch die Magistratsdirektion – Geschäftsbereich Recht.

(3) Der Hinweis des RH auf unterschiedliche Argumentationslinien der zahlreichen im STEP 2025 und den Fachkonzepten genannten Ziele sei irreführend. Es liege in der Natur der Sache, dass Detailplanungen die verschiedenen, sich aus den sektoralen Dokumenten (Fachkonzepte etc.) ergebenden Zielsetzungen für den Einzelfall abwägen würden und dafür vor Ort eine Lösung gefunden werden müsse. Dies könne und solle nicht auf gesamtstädtischer Ebene geleistet werden.

- 2.4 (1) Der RH hielt gegenüber der Stadt Wien fest, dass er die gesetzlichen Regelungen und Ziele nicht lückenlos aufzählen wollte. Dies hatte er mit der Formulierung „u.a.“ zum Ausdruck gebracht. Er legte jene gesetzlichen Regelungen und Ziele dar, die für seine Ausführungen unmittelbar erforderlich waren. Darüber hinaus verwies der RH auf die in den weiteren TZ angeführten Regelungen und Ziele.

Die Formulierung, in der der RH die Masterpläne – nach Auffassung der Stadt Wien – gemeinsam mit den Städtebaulichen Leitbildern genannt habe, ist dem STEP 2025 entnommen. Dabei führte der RH ergänzend einige Beispiele für Fachkonzepte und

ein Beispiel für einen Masterplan⁷ an. Ungeachtet dessen waren für den RH die Inhalte des STEP 2025, der Fachkonzepte, der Städtebaulichen Leitbilder und der Masterpläne maßgeblich, nicht ihre Bezeichnung.

(2) Der RH verkannte nicht, dass die Tätigkeit der MA 21 A und MA 21 B magistrats-internen Kontrollen unterlag. Er betonte jedoch erneut, dass es sich dabei um interne Kontrollen handelte und nicht, wie bei anderen Gemeinden, um externe Kontrollen.

(3) Dem Vorbringen der Stadt Wien, dass die Abwägung verschiedener Zielsetzungen in der Natur der Sache liege und der Hinweis des RH auf die unterschiedlichen Argumentationslinien daher irreführend sei, hielt der RH entgegen, dass Ziele naturgemäß auch in Konkurrenz zueinander stehen konnten und somit unterschiedliche Interpretationsspielräume ermöglichten. Die Stadt Wien führte selbst in ihrer Stellungnahme aus, dass im Rahmen einer Interessenabwägung zu entscheiden sei, welchen Zielen für konkrete Stadtbereiche Vorrang zukomme. Auch die von der Stadt Wien in ihrer Stellungnahme genannte Bestimmung, dass in der konkreten Abwägung von Planungsentscheidungen Kompromisse zwischen unterschiedlichen berechtigten Zielsetzungen zulässig seien, wenn darüber dem Gemeinderat berichtet werde, wies auf einen Interpretationsspielraum hin.

Der RH wiederholte seine Würdigung, dass der Bevölkerungszuwachs in Wien bei sechs von sieben vertieft überprüften Verfahren als Argument bei den „wichtigen Rücksichten“ oder den Zielen für die Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne im Zusammenhang mit der Nachverdichtung im Stadtgebiet angeführt war.

Bevölkerungswachstum

- 3.1 Im Jahr 2013 lebten in Wien 1,74 Mio. Menschen. Die Stadt Wien rechnete im STEP 2025 mit einem Anstieg der Bevölkerung auf bis zu 1,98 Mio. Menschen (Wachstumsszenario) bis 2025 und mit dem Erreichen der Zwei-Millionen-Marke um das Jahr 2030. Mit Jahresbeginn 2022 lebten 1,94 Mio. Menschen in Wien.

Das anhaltende Wachstum und die sich verändernden Ansprüche der Wirtschaft führten laut STEP 2025 zu einer neuen Bedeutung und Dringlichkeit stadtplanerischer Fragen, wie der Verortung künftiger Siedlungs-, Produktions- und Freiräume.

⁷ „Masterplan Gründerzeit“, Handlungsempfehlungen zur qualitätsorientierten Weiterentwicklung der gründerzeitlichen Bestandsstadt, Werkstattbericht 180

Die Stadt Wien setzte sich das Ziel, bis 2025 Platz für bis zu 120.000 weitere Wohnungen bereitzustellen, um den laufenden Wohnungsabgang – etwa durch Zusammenlegung oder Auflassung mangelhaft ausgestatteter Wohneinheiten – zu kompensieren, und um Wohnraum für zusätzliche Haushalte in der wachsenden Stadt zu schaffen. Einen wesentlichen Anteil sollte weiterhin der soziale Wohnbau ausmachen.

Gemäß Ausführungen der MA 21 A und MA 21 B sollten 63 % der 120.000 Wohnungen durch Neubau auf bekannten Potenzialflächen bzw. auf bisher nicht zur Bebauung vorgesehenen Flächen bereitgestellt werden. Die restlichen 37 % sollten auf die Weiterentwicklung des Gebäudebestands bzw. auf geänderte Nutzung bestehender Gebäude, Mobilisierung und Umbau entfallen. Für die letzteren Kategorien sei ein Widmungsverfahren häufig aufgrund der beispielsweise möglichen Aufstockung bestehender Gebäude auf die gemäß Bebauungsplan zulässigen Höhen nicht erforderlich.

Von Anfang 2015 bis April 2022 seien durch Widmungsverfahren Wohnbaupotenziale von insgesamt 6,47 Mio. m² Bruttogeschoßfläche (das entspricht rd. 64.700 Wohnungen mit einer Größe von je 100 m²) neu geschaffen worden.

Die Widmungskategorie „Gebiete für geförderten Wohnbau“ bestand seit März 2019. Im Dezember 2019 beschloss der Gemeinderat den ersten Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, der die neue Widmungskategorie enthielt; bis Juli 2022 kam diese Kategorie in 14 Widmungsverfahren zur Anwendung. Dabei sei ein Potenzial für geförderten Wohnbau von insgesamt rd. 490.000 m² Bruttogeschoßfläche (rd. 4.900 geförderte Wohnungen) neu geschaffen worden. Zu den ab 2015 tatsächlich errichteten geförderten Wohnungen lagen der MA 21 A und MA 21 B keine Angaben vor.

- 3.2 Der RH anerkannte, dass sich die Stadt Wien mit der Entwicklung der Bevölkerung und dem daraus abgeleiteten Ziel, ausreichend Wohnraum zu schaffen, auseinandersetze. Er hielt fest, dass die durch die bisherigen Widmungen geschaffenen Wohnbaupotenziale im selbst auferlegten Zielbereich lagen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der MA 21 A und MA 21 B keine Angaben über die ab 2015 bzw. ab 2019 tatsächlich errichteten geförderten Wohnungen vorlagen. Er hielt diesbezügliche Informationen als Planungsgrundlage für zukünftige Widmungen von Gebieten für geförderten Wohnbau allerdings für relevant.

Der RH empfahl der Stadt Wien, Daten über die tatsächlich errichteten geförderten Wohnungen als Planungsgrundlage für zukünftige Widmungen von Gebieten für geförderten Wohnbau einzuholen.

- 3.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde durch die standardisierte Formulierung „Der RH empfahl der Stadt Wien ...“ der Eindruck erweckt, dass es generell keine Daten über die tatsächlich errichteten geförderten Wohnungen gebe. Daten über die tatsächlich errichteten geförderten Wohnungen lägen der Stadt Wien über das Wohnbauressort vor.

Die Gesamtheit der erhobenen Daten in Verschnidung mit der Bevölkerungsentwicklung sei Grundlage der strategischen Stadtentwicklungsplanung und von deren Monitoring. Auf Basis dieser strategischen Planung seien die Arbeitsprogramme der MA 21 A und der MA 21 B in Abstimmung mit der Magistratsdirektion (Baudirektion) entwickelt worden. Diese würden laufend abgeglichen.

Die mithilfe der Daten entwickelten Zielvorstellungen fänden sich u.a. in den strategischen Dokumenten der Stadt Wien wie dem STEP 2025 wieder. Durch Ausweisung von Flächen in der neu geschaffenen Widmungskategorie „Gebiete für geförderten Wohnbau“ würden die MA 21 A und MA 21 B dem Rechnung tragen. Diese Widmungskategorie diene nicht nur der Errichtung geförderter Wohnungen, sondern auch als Instrument zur Bodenmobilisierung und werde regelmäßig einer Überprüfung ihrer Wirksamkeit unterzogen.

Um in der Praxis eine signifikante Zahl leistbarer Wohnungen errichten zu können, sei festgelegt worden, dass im Rahmen der neuen Widmung der Anteil geförderter Wohnnutzfläche im Regelfall zwei Drittel (an der gesamten Wohnnutzfläche) betragen solle.

Zusammenfassend hielt die Stadt Wien fest, dass die empfohlenen Daten den entsprechenden Stellen der Stadt Wien vorlägen, für die Widmungstätigkeit der MA 21 A oder MA 21 B aber keine unmittelbare Auswirkung hätten. Der im Rahmen der Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“ vorgeschriebene Mindestanteil an geförderter Wohnnutzfläche (Zwei-Drittel-Regel) solle kurz- oder mittelfristig nicht geändert werden.

- 3.4 Der RH wies erneut darauf hin, dass der MA 21 A und MA 21 B – gemäß ihren eigenen Ausführungen – zu den ab 2015 tatsächlich errichteten geförderten Wohnungen keine Angaben vorlagen. Er war der Ansicht, dass diese Informationen für die Widmungstätigkeit unmittelbare Auswirkungen hatten. Schon um den künftigen Bedarf an Flächen abschätzen zu können, erachtete der RH diesbezügliche Informationen als Grundlage für zukünftige Widmungen von Gebieten für geförderten Wohnbau als relevant.

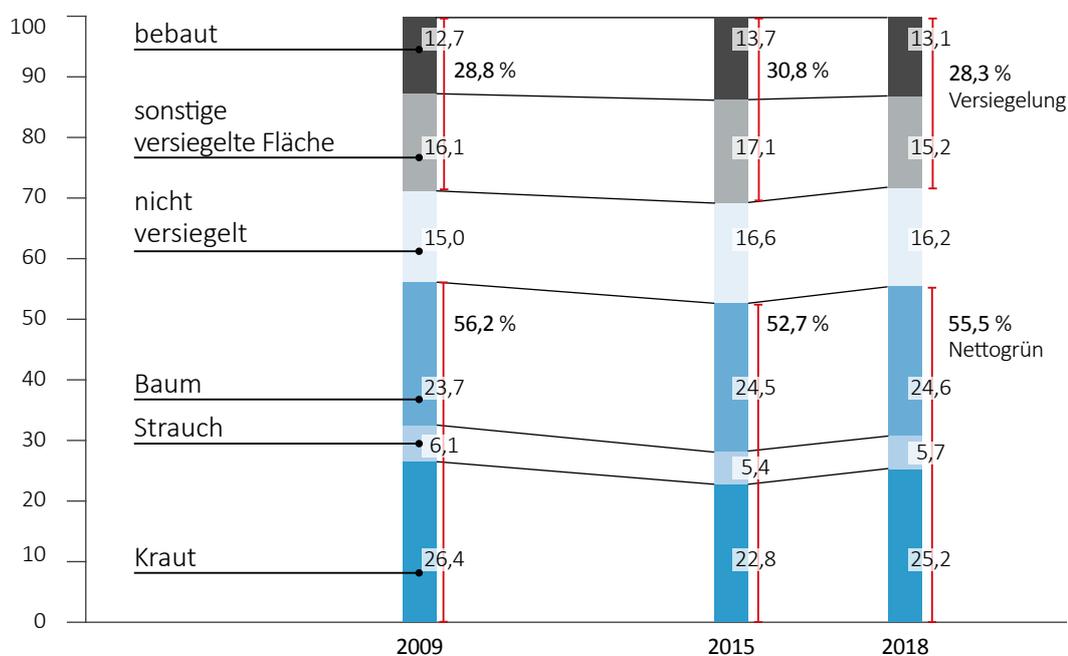
Grünraum

- 4.1 (1) Die Stadt Wien hielt im STEP 2025 fest, dass nach ihrem Grünraummonitoring über 50 % der Gesamtfläche der Stadt Grünflächen waren und diese Situation auch erhalten bleiben sollte. Zur Weiterentwicklung des Grün- und Freiraums wurde unter dem strategischen Rahmen des STEP 2025 im Jahr 2015 das Fachkonzept Grün- und Freiraum erstellt.

Beim Grünraummonitoring handelte es sich um eine Erhebung der Grünflächen aus der Luft. Die Infrarot-Luftaufnahmen zeigten die Größe, die Ausstattung und den Zustand aller Vegetationsbereiche der Stadt. Sonst nicht zugängliche Vegetationsbereiche, wie Innenhöfe oder Dachgärten, konnten so kartiert werden. Zur Beschreibung der Grünausstattung wurde für jeden Teil der Blockstruktur der Stadtkarte (Zählgebiete) der prozentuelle Flächenanteil der Baumkronen-, Strauch- und Wiesenflächen, der bebauten, versiegelten und nicht versiegelten Fläche angegeben. Die Anteile der – nach dieser Methode erhobenen – Grünflächen und versiegelten Flächen entwickelten sich wie folgt:

Abbildung 1: Grünraummonitoring

Grünraummonitoring
2009 – 2018
in %



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

Die nächste Datenerhebung war für das Jahr 2021 geplant gewesen. Ergebnisse lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

Gemäß den Luftaufnahmen lag der Oberflächen–Versiegelungsgrad im Jahr 2018 bei 28,3 %. Dabei zählten auch Flächen unter Baumkronen, unabhängig von ihrer tatsächlichen Beschaffenheit, und begrünte Dachflächen als Grünflächen. Der Anteil an versiegelten Flächen verringerte sich auf Basis der Daten dieses Grünraummonitorings von 2009 bis 2018 um 0,5 Prozentpunkte.

Zusätzlich zur Perspektive von „oben“ erhob die Stadt Wien den Gelände–Versiegelungsgrad auch von „unten“. Demnach lag der Versiegelungsgrad im Jahr 2018 bei 33,7 %, 2009 bei 32,6 %. Die Bodenversiegelung nahm demnach um 1,1 Prozentpunkte bzw. 451 ha zu. Das entsprach einer Steigerung von rd. 50 ha jährlich bzw. 0,14 ha täglich. Nach Angaben der Stadt Wien betrug die Bevölkerungszunahme im selben Zeitraum 12 %; die versiegelte Fläche pro Einwohnerin bzw. Einwohner nahm dadurch in diesem Zeitraum von 80 m² auf 74 m² ab.

Neben dem Grünraummonitoring verwendete die Stadt Wien u.a. die Realnutzungs-klassifizierung zur Erhebung des Grünflächenanteils. Diese Methode nutzte einen generalisierten, klassifizierten Stadtplan, in dem alle „Grün–Nutzungen“ zu einem „Grün–Nutzungs–Anteil“, unabhängig von der aktuellen Bodenbedeckung, zusammengezählt wurden. Der Anteil an Grünflächen nach der Realnutzungsklassifizierung betrug im Jahr 2018 rd. 45 %.

(2) Die Stadt Wien hatte eine Fläche von 414,87 km². Davon waren 16.789 ha bzw. 40,5 % in Form von Nationalparks, Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten, geschützten Landschaftsteilen, ökologischen Entwicklungsflächen, geschützten Biotopen, Schutzgebieten Wald– und Wiesengürtel, Parkschutzgebieten und Biosphärenparks geschützt. Der Biosphärenpark Wienerwald (inklusive Lainzer Tiergarten), der Naturpark Donauauen und der grüne Prater bildeten zusammen drei Viertel des gesamten Schutzgebiets.

Aufgrund des Bevölkerungswachstums brauchte es nach Ansicht der Stadt Wien eine klare Vorstellung zur Bewahrung und Weiterentwicklung des grünen Rückgrats der Stadt und adäquate Instrumente der Flächenmobilisierung und Flächenbereitstellung sowie mehr vielfältig nutzbare öffentliche Räume. Diese müssten den Auswirkungen des Klimawandels gewachsen sein und die Stadt bei der Klimawandelanpassung unterstützen können. Für diese Unterstützung spielte die Aufrechterhaltung von Frischluftschneisen und Kaltluftentstehungsgebieten eine zentrale Rolle. Ebenso bedeutsam waren kleinräumige Maßnahmen, z.B. ein geringer Versiegelungsanteil, Baumpflanzungen, Beschattung, Regenwassermanagement, hoher Durchgrünungsgrad, Dach– und Fassadenbegrünungen.

Neben neuer Wohnungen bedurfte es laut STEP 2025 auch neuer Erholungsräume in der Größe von mehreren Hundert Hektar. Die MA 21 A und MA 21 B gaben an, dass als Erholungsräume die Widmungskategorien Schutzgebiete, Friedhöfe und

Erholungsgebiete – Letztere jedoch ohne Kleingartengebiete und Kleingartengebiete für ganzjähriges Wohnen – verstanden wurden. Das Ausmaß der solcherart gewidmeten Flächen habe von Anfang 2016 bis April 2022 netto um 101,9 ha zugenommen. Die neu gewidmeten Erholungsräume verteilten sich im Wesentlichen auf den Stadtrand (z.B. Rendezvousberg), Stadterweiterungsgebiete (z.B. Donaufeld) und bauliche Ergänzungen der Bestandsstadt (z.B. Neues Landgut). Zur tatsächlichen Schaffung neuer Erholungsräume – auf bereits dafür gewidmeten Flächen wie auch auf noch zu widmenden Flächen – lagen der MA 21 A und MA 21 B keine Angaben vor.

- 4.2 Der RH anerkannte, dass die Stadt Wien den hohen Anteil von über 50 % der Stadtfläche als Grünfläche halten wollte. Er hielt fest, dass bei der Ermittlung aus der Luft, unabhängig von der darunterliegenden Bodenbeschaffenheit, auch die gesamten Baumkronen als Grünflächen eingestuft wurden. Zudem zählten z.B. auch begrünte Dachflächen zu den Grünflächen. Der RH wies auf die Unterschiede in der Ermittlung des Versiegelungsgrads und somit des Grünflächenanteils hin; bei der Betrachtung aus der Luft (Oberflächen–Versiegelungsgrad) bzw. von „unten“ (Gelände–Versiegelungsgrad) ergaben sich im Jahr 2018 versiegelte Flächenanteile von 28,3 % bzw. 33,7 %.

Zudem anerkannte der RH die geringe Zunahme der Bodenversiegelung im Zeitraum 2009 bis 2018 um 1,1 Prozentpunkte und die Abnahme der pro Einwohnerin bzw. Einwohner versiegelten Fläche von 80 m² auf 74 m².

Der RH wies darauf hin, dass es sich bei dem neu gewidmeten Erholungsraum „Rendezvousberg“ bereits vorher um Grünflächen gehandelt hatte. Er stellte im Zuge seiner Erhebungen fest, dass die MA 21 B im Rahmen dieses Widmungsverfahrens die Grünflächen durch die erfolgte Widmung jedoch unter stärkeren Schutz vor einer Bebauung stellte.

Bürgerbeteiligungen

- 5.1 Bürgerbeteiligungen und Elemente der direkten Demokratie sollten gemäß STEP 2025 einen Mehrwert für die Stadtentwicklung bringen. Anzustreben sei die Beteiligung der aktuellen und künftigen Bewohnerinnen und Bewohner von Stadtentwicklungsgebieten.

Im Zuge des Verfahrens gemäß § 2 Wiener Bauordnung zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs– und Bebauungspläne war die öffentliche Auflage der Planentwürfe als formelle Bürgerbeteiligung verpflichtend. Zusätzlich führten die MA 21 A und MA 21 B auch Veranstaltungen im Rahmen informeller Bürgerbeteiligungen durch. Laut MA 21 A und MA 21 B fanden von 2017 bis 2021 insgesamt

105 Beteiligungsveranstaltungen zu 52 städtebaulichen Planungsprozessen bzw. Projekten statt. In diesem Zeitraum führten die MA 21 A und MA 21 B 206 Verfahren zur Festsetzung und Abänderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen durch, die durch Gemeinderatsbeschlüsse abgeschlossen wurden.

In den sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren gab es bei drei auch Bürgerbeteiligungen, die über das formelle Recht, zum Planentwurf Stellung zu nehmen oder an Informationsveranstaltungen teilzunehmen, hinausgingen. Das betraf z.B. eine Ideenwerkstatt zur Grünraumgestaltung, einen Workshop zu den Themen Mobilität und Freiraum sowie Arbeitsgruppen zur Gestaltung der Entwicklungsräume und der grünen Innenhöfe. Bei zwei Verfahren gab es keine Informationsveranstaltungen, bei zwei weiteren Verfahren lag der Fokus der Veranstaltungen im Rahmen der Bürgerbeteiligung auf der Information der Bevölkerung; eines dieser Verfahren betraf Hochhausentwicklungen.

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass es bei drei von sieben vertieft überprüften Verfahren Bürgerbeteiligungen gab, die über das formelle Recht, zum Planentwurf Stellung zu nehmen oder an Informationsveranstaltungen teilnehmen zu können, hinausgingen. Er hielt jedoch fest, dass bei zwei der überprüften Verfahren der Fokus vorwiegend auf der Durchführung von Informationsveranstaltungen lag und es bei zwei weiteren Verfahren zu keiner Bürgerbeteiligung kam.

Der RH kritisierte, dass bei dem überprüften Verfahren betreffend die Entwicklung von Hochhäusern der Fokus auf der Information der Bevölkerung und nicht ihrer Beteiligung lag. Er leitete aus der Zielformulierung im STEP 2025 ab, dass Bürgerbeteiligungen und Elemente der direkten Demokratie einen Mehrwert für die Stadtentwicklung bringen sollten und eine stärkere Beteiligung der aktuellen und künftigen Bewohnerinnen und Bewohner an der Gestaltung ihrer Stadtentwicklungsgebiete beabsichtigt war. Insbesondere bei Hochhausentwicklungen wäre nach Auffassung des RH die Bevölkerung einzubinden. Dies sollte jedenfalls mehr als nur Informationsveranstaltungen umfassen.

- 5.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien habe im angeführten Fall der Entwicklung von Hochhäusern ein umfassender Planungs- und Beteiligungsprozess für den umliegenden Gesamtbereich stattgefunden. Dabei seien im Juni und November 2015 zwei große öffentliche Veranstaltungen durchgeführt worden, bei denen die Bevölkerung eingeladen gewesen sei, sich aktiv zu den Planungsvorstellungen einzubringen. Zwei Projektzeitungen, die an die dort wohnende Bevölkerung verteilt worden seien, hätten über den jeweiligen Planungsstand informiert, bevor das umfassende Planungskonzept am 19. April 2016 in der Stadtentwicklungskommission beschlossen und anschließend veröffentlicht worden sei. Im Zuge der öffentlichen Auflage hätten die Anrainerinnen und Anrainer keine Einwände eingebracht. Dies ließe

darauf schließen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner angemessen informiert und involviert worden seien.

Die Stadt Wien habe zur Erfüllung der Zielsetzung, aktuelle und zukünftige Bewohnerinnen und Bewohner in die Prozesse zur Stadtentwicklung einzubinden, den Masterplan Partizipative Stadtentwicklung erarbeitet. Diesen habe der Wiener Gemeinderat im Dezember 2016 beschlossen. Der Masterplan sei seither das Regelwerk für die MA 21 A sowie MA 21 B, beziehe sich auf Planungsprozesse von der Idee über die städtebauliche Planung bis zum Flächenwidmungs- und Bebauungsplan und sehe eine möglichst frühzeitige Beteiligung vor. Insbesondere die Planungsphase von Stadtteilplanungsprozessen, also lange vor einem konkreten Flächenwidmungsverfahren, habe sich als geeigneter Zeitraum für Beteiligung etabliert.

Die Stadt Wien unterscheide zwischen einer formellen und einer informellen Beteiligung. Die formelle Beteiligung sei das gesetzlich verankerte Recht, im Rahmen des Verfahrens zur Festsetzung oder Abänderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen gemäß Wiener Bauordnung eine Stellungnahme abzugeben. Die informelle Beteiligung umfasse jene Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten, die darüber hinausgehen. Die Entscheidung, ob für einen Planungsprozess eine informelle Beteiligung durchgeführt werde, basiere auf den Vorgaben des Masterplans Partizipative Stadtentwicklung.

- 5.4 Der RH verkannte nicht, dass neben Informationsveranstaltungen auch Bürgerbeteiligungen stattfanden. Der Fokus lag, bei den vom RH überprüften Verfahren, jedoch auf der Information der Bevölkerung. Vor allem sollte im Sinne von Elementen der direkten Demokratie in der Stadtentwicklung eine stärkere Beteiligung der aktuellen und künftigen Bewohnerinnen und Bewohner an der Gestaltung ihrer Stadtentwicklungsgebiete erfolgen.

Zum Planungs- und Beteiligungsprozess im Umfeld der Hochhäuser entgegnete der RH der Stadt Wien, dass dieser Prozess das umliegende Zielgebiet und nicht die Entwicklung der Hochhäuser mit ihren potenziellen Mehrwerten im Detail zum Gegenstand hatte.

Aufbauorganisation und Personal

- 6.1 (1) Bis zum Jahr 2018 oblagen die Aufgaben der Flächenwidmung der MA 21 (siehe Abbildung A im Anhang).

Der Abteilungsleitung waren drei Planungsgruppen mit jeweils zwei Dezernaten, die für die 23 Wiener Gemeindebezirke zuständig waren, untergeordnet. Weiters waren der Abteilungsleitung drei Stabsstellen zugeordnet:

- Recht, Service und Steuerung,
- BürgerInnenbeteiligung und Kommunikation,
- IKT, Datensysteme und Druckerei.

Die Kanzlei der MA 21 war auch Geschäftsstelle des Fachbeirats für Stadtplanung und Stadtgestaltung (in der Folge: **Fachbeirat**) (TZ 11).

Im Jahr 2018 wurde die MA 21 in zwei Abteilungen (siehe Abbildung B im Anhang) mit folgenden Zuständigkeiten aufgegliedert:

- MA 21 A: Stadtteilplanung und Flächenwidmung Innen–Südwest mit den Wiener Gemeindebezirken 1, 3 bis 19 und 23,
- MA 21 B: Stadtteilplanung und Flächenwidmung Nordost mit den Wiener Gemeindebezirken 2 und 20 bis 22.

Im Wesentlichen kam es durch die Teilung der MA 21 in die MA 21 A und MA 21 B zu einer neuen Zuordnung der Wiener Gemeindebezirke. Dadurch erhöhte sich die Anzahl der Dezernate von sechs auf acht.

Die Stabsstellen Recht, Service und Steuerung, IKT und Datensysteme sowie Bürgerbeteiligung und Kommunikation waren der MA 21 A zugeordnet, aber auch für die MA 21 B tätig. Die Kanzlei, die auch als Geschäftsstelle für den Fachbeirat zuständig war, und die Druckerei waren der MA 21 B zugeordnet, aber auch für die MA 21 A tätig.

Beiden Magistratsabteilungen oblagen u.a.:

- die Bezirks- und Stadtteilplanungen unter Bedachtnahme auf die übergeordneten Planungsgrundlagen und Planungsziele, die maßgeblichen Ergebnisse von generellen stadträumlichen Fachplanungen, öffentliche Interessen und wichtige Rücksichten,
- die fachliche Unterstützung für die von den Wiener Gemeindebezirken wahrzunehmenden Planungsaufgaben,

- die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Änderung oder Neufassung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans einschließlich der allfälligen Prüfung der Raumverträglichkeit bzw. der Umweltauswirkungen,
- die Einleitung und Durchführung des Verfahrens zur Änderung oder Neufassung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans nach der Wiener Bauordnung unter Bedachtnahme auf die Stellungnahmen der zuständigen Dienststellen sowie der beteiligten Interessenvertretungen und Institutionen,
- die Erstellung von Gutachten über Ausnahmen von Bausperren,
- die planungsbezogene Öffentlichkeitsarbeit und die Durchführung von Bürgerbeteiligungen.

(2) Ende 2017 waren 119,4 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**) der MA 21 zugeteilt (siehe Tabelle B im Anhang).

Nach der Teilung der MA 21 im Jahr 2018 betrug der Personalstand in der MA 21 A und MA 21 B zusammen 120,9 VZÄ und Ende 2021 121,8 VZÄ; er erhöhte sich damit von 2017 bis 2021 um 2,4 VZÄ bzw. 2 %. Vom gesamten Stand an Beschäftigten entfielen im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 59 % auf die MA 21 A und 41 % auf die MA 21 B. Der Anteil der Mitarbeiterinnen stieg im selben Zeitraum von 44 % auf 48 % an, jener der Mitarbeiter verringerte sich von 56 % auf 52 %.

Nach Aufzeichnungen der MA 21 A und MA 21 B konnte von den im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 aufgewendeten Leistungsstunden rund ein Viertel (26 %) direkt den Verfahren für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne zugeordnet werden. Weniger als die Hälfte der Leistungsstunden (45 %) entfiel auf Bereiche wie die Erstellung von Gebiets- und Sachkonzepten, Gutachten und Stellungnahmen, die Leistungen der Druckerei und die Bereiche Information und Öffentlichkeitsarbeit. Ein Anteil von 29 % entfiel auf nicht direkt zuordenbare Leistungen, die im Wesentlichen die Administration betrafen. Die Anteile der direkt zuordenbaren und nicht direkt zuordenbaren Administrationsleistungen blieben im Zeitraum 2017 bis 2021 nahezu unverändert.

(3) Die Anzahl der in den Jahren 2017 bis 2021 durchgeführten Verfahren zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 1: Anzahl der vom Gemeinderat beschlossenen Änderungen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne in den Magistratsabteilungen 21 (2017), 21 A und 21 B (2018 bis 2021)

	2017	2018	2019	2020	2021	Summe 2017 bis 2021
	Anzahl					
MA 21	52	–	–	–	–	52
MA 21 A	–	22	22	24	26	94
MA 21 B	–	12	13	20	15	60
Summe	52	34	35	44	41	206

Quelle: Stadt Wien

In den Jahren 2017 bis 2021 führten die MA 21 bzw. die MA 21 A und MA 21 B 206 Verfahren zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, die mit Beschlüssen des Gemeinderats abgeschlossen wurden, durch. Die Anzahl der jährlichen Verfahren variierte zwischen 34 und 52. Seit der Spaltung der MA 21 im Jahr 2018 entfielen 61 % der Akten auf die MA 21 A, 39 % auf die MA 21 B. Die Dauer⁸ der Aktenbearbeitung bei den sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren schwankte zwischen 246 und 736 Tagen.

6.2 Der RH hielt fest, dass sich der Personalstand durch die Spaltung der MA 21 in die MA 21 A und MA 21 B nicht wesentlich erhöhte. Zudem wies er darauf hin, dass der Anteil der Mitarbeiterinnen von 44 % (2017) auf 48 % (2021) stieg und jener der Mitarbeiter von 56 % auf 52 % sank.

Der RH hielt darüber hinaus fest, dass rund ein Viertel der Leistungsstunden direkt der Erstellung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen zugeordnet werden konnte. Er stellte fest, dass auch weitere Leistungsstunden, beispielsweise jene für die Öffentlichkeitsarbeit und die Administration, in einem engen Zusammenhang mit den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen standen. Die zum Teil lange Bearbeitungsdauer stand mit der Komplexität der Verfahren im Zusammenhang, wie der RH in den folgenden TZ 7 bis TZ 13 näher ausführt.

⁸ von der Versendung des Gründrucks bis zum Beschluss durch den Gemeinderat

Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne

Grundlagen und Prozessbeschreibung

- 7 Die Wiener Bauordnung regelte in den §§ 1 und 2 die Vorbereitung und die Durchführung des Verfahrens zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sowie in den §§ 4 und 5 deren Inhalte. Die MA 21 A und MA 21 B konnten vor allem gemäß den im § 5 Abs. 4 Wiener Bauordnung festgehaltenen gesetzlichen Inhalten von Bebauungsplänen tätig werden. Darüber hinaus hatten sie den Erlass der Magistratsdirektion „Durchführung des Verfahrens bei Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne“ aus 2016 zu beachten.

Flächenwidmungs- bzw. Bebauungspläne durften nur aus „wichtigen Rücksichten“⁹ abgeändert werden. Diese lagen insbesondere dann vor, wenn bedeutende Gründe, wie die Bevölkerungsentwicklung oder Änderungen der natürlichen, ökologischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten, für eine Abänderung sprachen, gegebenenfalls auch im Hinblick auf eine neue Bewertung einzelner Ziele, auf die bei der Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und der Bebauungspläne Bedacht zu nehmen war.

Zusätzlich zur Wiener Bauordnung und zum Erlass enthielt die Prozessbeschreibung „Planungsverfahren zur Erstellung eines Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes“ der MA 21 den Verfahrensablauf. Darin war der Ablauf von einer ersten städtebaulichen Bearbeitungsabsicht bis zur Kundmachung eines beschlossenen Plandokuments inklusive der Schnittstellen zu anderen zentralen Bereichen der Stadtentwicklung für die MA 21 A und MA 21 B definiert. Ein Planungsverfahren konnte laut Prozessbeschreibung in die folgenden Phasen eingeteilt werden:

1. Bearbeitungsabsicht – Erstinformation – Prüfung,
2. Abstimmungsprozess Planungsverfahren,
3. Konkretisierung der städtebaulichen Zielsetzungen,
4. magistratsinternes Entwurfsverfahren,
5. Rechtsverfahren (rechtlicher Verfahrensteil).

⁹ § 1 Abs. 4 Wiener Bauordnung

Die Prozessbeschreibung enthielt neben den gesetzlichen Regelungen auch Verfahrensschritte, die die MA 21 A und MA 21 B als Leitfaden ansahen und daher nicht zwingend anwandten. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung evaluierten die MA 21 A und MA 21 B die Prozessbeschreibung.

Von den sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren fielen vier in den Zuständigkeitsbereich der MA 21 A und drei in jenen der MA 21 B (siehe Tabelle A im Anhang).

Phasen 1 bis 3 der Prozessbeschreibung

8.1 (1) Gemäß der Prozessbeschreibung hatten die MA 21 A und MA 21 B in den ersten Phasen des Verfahrens folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Prüfen des Vorhabens auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Zielen und das Vorliegen der „wichtigen Rücksichten“ im Sinne der Wiener Bauordnung,
- Beachten der Inhalte der übergeordneten Planungen und Leitbilder (STEP 2025, Fachkonzepte),
- Erheben der natürlichen, ökologischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten,
- Erheben der auf die Grundflächen und die Bauwerke bezogenen Rechtsverhältnisse,
- Darlegen der Gestaltung und Entwicklung des Plangebiets, die erreicht werden sollten, unter Bezugnahme auf die gesetzlichen Planungsziele.

Gemäß den Vorlageberichten der vom RH vertieft überprüften Verfahren kamen die MA 21 A und MA 21 B diesen Vorgaben nach.

(2) Grundsätzlich waren alle Widmungsansuchen bzw. Vorhaben mit Widmungserfordernis im Rahmen eines Widmungsgesprächs mit der Baudirektion und den fachlich betroffenen Magistratsabteilungen zu behandeln, in dem die weitere Vorgangsweise in Bezug auf die einzelnen Ansuchen bzw. Vorhaben dargelegt werden sollte. Unterlagen über die Widmungsgespräche lagen vor. Im Falle einer beabsichtigten Umwidmung von Betriebsbaugelände bzw. Industriegebiet war zudem eine Abstimmung im Rahmen eines „Kammergesprächs“ mit Interessenvertretungen vorgesehen.

(3) In den ersten drei Phasen hatten die MA 21 A und MA 21 B auch zu prüfen, ob das Vorhaben – im Vorfeld der Festsetzung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans – einem Planungsverfahren (z.B. bei Hochhausentwicklungen) zur Konkretisierung der städtebaulichen Ziele zu unterziehen war. In diesem Fall sollte ein Startgespräch zur Information sowie zur groben Klärung der grundsätzlichen Ziele und wesentlichen Rahmenbedingungen abgehalten werden. Über die Ergebnisse des Startgesprächs und über die Festlegung zur Bürgerbeteiligung zum jeweiligen

Vorhaben war ein Projektdatenblatt zu erstellen. Derartige Unterlagen waren – in den vom RH vertieft überprüften Verfahren – in den Akten nicht enthalten.

Im Fall der erforderlichen Präzisierung von städtebaulichen Rahmenbedingungen, z.B. im Wege von kooperativen Verfahren, städtebaulichen Wettbewerben bzw. Studien größeren Umfangs, war eine stadtinterne Abstimmung vorzunehmen. Die konkreten Anforderungen der Stadt Wien im Rahmen eines qualitätssichernden Planungsverfahrens waren unter Einbindung relevanter Stellen des Magistrats bzw. der verbundenen Unternehmen und Fonds zu erstellen. Als Ergebnis sollte ein Bericht darüber vorliegen. Diesbezügliche, vorab festgelegte, konkrete Anforderungen der Stadt Wien waren den vom RH überprüften Akten nicht zu entnehmen.

Auf Basis der Startgespräche und der magistratsinternen Abstimmungen konnten die Planungen erforderlichenfalls in Form von städtebaulichen Studien oder kooperativen Verfahren bzw. städtebaulichen Wettbewerben begonnen werden. Die Ergebnisse der kooperativen Verfahren bzw. städtebaulichen Wettbewerbe und der magistratsinternen Abstimmung bildeten die Grundlage für ein Leitbild, das die Stadtentwicklungskommission zu beschließen hatte.

Die Aufgabe der Stadtentwicklungskommission bestand darin, den Stadtsenat und den Gemeinderat in wichtigen Fragen der Stadtentwicklung zu beraten. Sie setzte sich – unter dem Vorsitz des Bürgermeisters – im Wesentlichen aus den amtsführenden und nicht amtsführenden Stadträtinnen und Stadträten, Klubobleuten, Ausschussvorsitzenden sowie Bau-, Planungs- und Finanzdirektorinnen und -direktoren sowie den höchstrangigen Beamtinnen und Beamten der Planungsdienststellen zusammen. Das städtebauliche Leitbild bildete die Grundlage für die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung. Alle Leitbilder – sofern sie bei den jeweiligen Verfahren erforderlich waren – lagen für die vom RH vertieft überprüften Verfahren vor.

Vorhandene Unterlagen und Belege für die kommunalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Auswirkungen der vorgeschlagenen Planungsziele und Maßnahmen (z.B. Infrastrukturkosten, die von der Stadt Wien zu tragen waren) waren – gemäß Erlass der Magistratsdirektion – dem Akt anzuschließen. Diese Unterlagen waren nicht den Akten beigelegt, konnten bei den vom RH vertieft überprüften Verfahren jedoch gesondert vorgelegt werden.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass die MA 21 A und MA 21 B die in der Wiener Bauordnung geforderten „wichtigen Rücksichten“ bei der Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne in den Vorlageberichten der vom RH vertieft überprüften Verfahren erläuterten. Zudem erhoben die MA 21 A und MA 21 B gemäß Wiener Bauordnung die natürlichen, ökologischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten sowie die auf

Grundflächen und Bauwerke bezogenen Rechtsverhältnisse und stellten sie in ihren Vorlageberichten dar. Sie legten dabei auch die Gestaltung und Entwicklung des Plangebiets, die erreicht werden sollten, unter Bezugnahme auf die gesetzlichen Planungsziele dar. Weiters stellte der RH fest, dass die MA 21 A und MA 21 B in ihren Vorlageberichten auch auf die übergeordneten Planungen (z.B. STEP 2025) und Leitbilder eingingen.

Der RH hielt fest, dass die MA 21 A und MA 21 B die nicht gesetzlichen bzw. nicht im Erlass der Magistratsdirektion festgehaltenen Verfahrensschritte als Leitfaden verstanden (TZ 7) und daher nicht zwingend anwandten. In diesem Zusammenhang wies der RH auf die Startgespräche hin. Seiner Auffassung nach wäre deren inhaltliche Dokumentation in den Akten für die Nachvollziehbarkeit der grundsätzlichen Entscheidungsfindung zweckmäßig. Auch hielt der RH kritisch fest, dass die Berichte über die konkreten Anforderungen der Stadt Wien im Rahmen eines qualitätssichernden Planungsverfahrens in den von ihm überprüften Akten fehlten.

Der RH empfahl der Stadt Wien, auch die Unterlagen über die Startgespräche sowie die Berichte über die konkreten Anforderungen im Rahmen eines qualitätssichernden Planungsverfahrens den Akten beizulegen.

- 8.3 Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Prozessbeschreibung, auf die der RH Bezug nahm, zum Ziel gehabt habe, insbesondere die Planungs- und Bearbeitungsphasen vor der Einleitung eines Verfahrens zur Festsetzung bzw. Abänderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans abzubilden und zu strukturieren. Ausgelöst durch diverse organisatorische Änderungen, aber auch auf Basis praktischer Erfahrungen hätten die MA 21 A und MA 21 B diese Prozessbeschreibung evaluiert, wie der RH in TZ 7 festhielt. Letztlich sei der ursprüngliche Prozess in drei Prozesse unterteilt worden. Die Freigabe durch die Magistratsdirektion (Baudirektion) sei bereits erfolgt.

Die wesentlichen Inhalte der früheren Prozessbeschreibung fänden sich in den nun maßgeblichen Prozessdarstellungen wieder. Unter anderem sei bei größeren Vorhaben nach wie vor ein Startgespräch durchzuführen. Dieses Startgespräch sei weder Teil der gesetzlich geregelten noch der im Erlass der Magistratsdirektion festgehaltenen Verfahrensschritte. Es diene insbesondere dem Ziel, Bedarfe und Anforderungen anderer Dienststellen frühzeitig abzufragen und in den Planungsprozess aufzunehmen. In diesem Sinne stelle es den Beginn einer planerischen Auseinandersetzung dar und nicht deren Ergebnis. Das bedeute, dass Veränderungen und Präzisierungen dieser Rahmenbedingungen im Regelfall zu erwarten seien.

Der Empfehlung des RH könne insofern gefolgt werden, als zur besseren Nachvollziehbarkeit eine Zusammenfassung des Startgesprächs und damit eine Planungsgrundlage für die Bearbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans den Akten beigelegt werde.

Magistratsinternes Entwurfsverfahren

- 9.1 Auf Basis der Grundlagenerhebung und –bewertung sowie unter Bedachtnahme auf die Ergebnisse der Abstimmungsprozesse erstellten die MA 21 A und MA 21 B einen Vorentwurf. Die magistratsinternen Stellen samt verbundener Unternehmen und Fonds wurden eingeladen, zu diesem Vorentwurf (Gründruck), bestehend aus Plan, Antragstext und Erläuterungsbericht sowie gegebenenfalls weiteren fachspezifischen Grundlagen (Gutachten), eine Stellungnahme abzugeben. Gemäß Erlass der Magistratsdirektion musste dieser Vorentwurf in allen Verfahrensschritten so verfasst sein, dass er, wenn keine Änderungen im Laufe des weiteren Verfahrens erfolgten, als Vorlagebericht an den Gemeinderat verwendet werden konnte.

War nach Bewertung der MA 21 A und MA 21 B eine Umweltprüfung erforderlich, musste ein Umweltbericht unter Einbindung der Wiener Umweltschutzbehörde ausgearbeitet und dem Antrag beigelegt werden. Die Entwürfe für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne waren vom Magistrat einer Umweltprüfung zu unterziehen, wenn durch sie der Rahmen für ein Vorhaben geschaffen wurde, für das das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000¹⁰ eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorsah oder bei ihrer Verwirklichung Europaschutzgebiete erheblich beeinträchtigt würden.

Über die eingelangten Stellungnahmen war ein Bericht zu verfassen. Dabei sollten die Intentionen der Stellungnahmen und ihre Bewertung bzw. Behandlung durch die MA 21 A bzw. MA 21 B klar und unmissverständlich zum Ausdruck kommen. Wenn sich Stellungnahmen auf Abweichungen von Planungsvorstellungen bezogen, die in Gemeinderatsbeschlüssen dargelegt waren, war im Bericht besonders darauf einzugehen. Daraus folgende Änderungen waren in den Entwurf (Rotdruck) einzuarbeiten und an alle in das magistratsinterne Begutachtungsverfahren eingebundenen Dienststellen und Institutionen zu übermitteln.

Dem Antragsakt waren alle Unterlagen anzuschließen, die als Beleg für das Vorliegen „wichtiger Rücksichten“ und ausreichender Entscheidungsgrundlagen sowie für die Nachvollziehbarkeit der Abwägungen und Entscheidungen erforderlich waren. Jedenfalls war dem Akt der Nachweis anzuschließen, dass die Wiener Umweltschutzbehörde bei der Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen gemäß

¹⁰ BGBl. 697/1993 i.d.F. BGBl. I 111/2017

Wiener Bauordnung beigezogen bzw. im Falle der Durchführung einer Umweltprüfung bei der Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrads der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen angehört wurde. Bei dem vom RH vertieft überprüften Verfahren 1100 gab es einen Umweltbericht.

In den sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren wurden Gründruckverfahren durchgeführt. Über die eingelangten Stellungnahmen verfassten die MA 21 A und MA 21 B die erforderlichen Berichte, in denen die Intentionen der Stellungnahmen und ihre Bewertung bzw. Behandlung zum Ausdruck kamen.

- 9.2 Der RH erachtete die interne Abstimmung vor der Durchführung des rechtlichen Verfahrens für zweckmäßig, zumal dadurch auf das in der Stadt Wien vorhandene Wissen zurückgegriffen werden konnte; seiner Ansicht nach konnte damit auch der in der Wiener Bauordnung geforderten Grundlagenerhebung nachgekommen werden.

Der RH hielt fest, dass die MA 21 A und MA 21 B die formellen Schritte zur Verfahrensabwicklung einhielten. Zu inhaltlichen Anmerkungen des RH siehe TZ 11, TZ 12, TZ 13 und TZ 18, TZ 19, TZ 20.

- 9.3 Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme ergänzend fest, dass neben den vom RH genannten Tatbeständen Entwürfe für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne auch dann einer Umweltprüfung zu unterziehen seien, wenn sie voraussichtlich im Sinne der Kriterien des Anhangs II der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme erhebliche Umweltauswirkungen hätten.

Rechtlicher Verfahrensteil (Rechtsverfahren)

10.1 (1) Im Fachbeirat war der Entwurf des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans aus Sicht der von den Mitgliedern vertretenen Fachbereiche zu begutachten. Dieses Gutachten wurde in einer Stellungnahme zusammengefasst und hatte empfehlenden Charakter.

(2) Der Entwurf (Rotdruck) einschließlich des Erläuterungsberichts und des Gutachtens des Fachbeirats sowie allenfalls der Umweltbericht waren sechs Wochen öffentlich aufzulegen.

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage wurde der Antragsakt der örtlich zuständigen Bezirksvertretung mit einer Frist von maximal drei Monaten mit der Einladung übermittelt, nach Vorberatung durch den Bauausschuss zu dem Entwurf (Rotdruck) Stellung zu nehmen.

(3) Alle im Zuge der öffentlichen Auflage eingelangten Stellungnahmen waren in einer schriftlichen Zusammenstellung anzuführen und unter Bedachtnahme auf die dem Entwurf zugrunde gelegten gesetzlichen Ziele zu prüfen sowie entsprechend zu berücksichtigen. In einem gesonderten Bericht mussten die MA 21 A und MA 21 B darlegen, ob, wie und aus welchen Erwägungen die Stellungnahmen, die im Rahmen der öffentlichen Auflage eingelangt waren bzw. von der Bezirksvertretung abgegeben wurden, berücksichtigt bzw. nicht berücksichtigt werden konnten. Wurde der Stellungnahme der Bezirksvertretung nicht zur Gänze Folge geleistet, bedurfte es hierfür einer besonderen Begründung.

(4) Wurden im Zuge des Begutachtungs- und Auflageverfahrens im öffentlich aufgelegten Flächenwidmungs- und Bebauungsplan gravierende Änderungen vorgenommen, so war es nicht zulässig, den Plan ohne neuerliches Begutachtungs- und Auflageverfahren dem Gemeinderat zur Beschlussfassung zuzuleiten (TZ 12).

(5) Den Entwurf samt Antragsakt prüften im Zuge des Videndenlaufs die Baudirektion fachlich und die Rechtsabteilung rechtlich.

(6) Die fachlich zuständige Stadträtin bzw. der fachlich zuständige Stadtrat entschied über die Vorlage an den Gemeinderatsausschuss. Der Antrag bzw. Entwurf konnte zustimmend oder mit Änderungen beschlossen bzw. gegebenenfalls abgelehnt werden.

Nach dem Gemeinderatsausschuss kam es zur Vorlage an den Stadtsenat und letztlich an den Gemeinderat. Diese konnten auch einen Abänderungsbeschluss zum

Entwurf fassen, der in die Verordnung¹¹ einzuarbeiten war. Danach wurde das beschlossene Plandokument im Amtsblatt der Stadt Wien kundgemacht. Der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan war in einem Plandokument zusammengefasst, das aus einem Plan und einem zugehörigen Textteil bestand.

(7) Die Kontrolle der Einhaltung oblag der MA 37 (Baupolizei). Der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan lag jedem Neu-, Zu- und Umbau zugrunde; seine Einhaltung wurde im Zuge des Baubewilligungsverfahrens geprüft. Bei Abweichungen (insbesondere gemäß § 69 Wiener Bauordnung) wurden die MA 21 A und MA 21 B um Stellungnahme ersucht. Bei vorgesehenen Ausnahmen von einer Bausperre gemäß § 8 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 6 Wiener Bauordnung erfolgte eine Beurteilung durch die MA 21 A und MA 21 B als Basis für die Stellungnahme des für Stadtplanung zuständigen Gemeinderatsausschusses; auch hier war die MA 37 (Baupolizei) verfahrensführende Dienststelle.

Bei den vom RH vertieft überprüften Verfahren wurden die in der Wiener Bauordnung normierten rechtlichen Schritte formell eingehalten.

- 10.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien die in der Wiener Bauordnung normierten rechtlichen Schritte bei den von ihm vertieft überprüften Verfahren formell einhielt. Er verwies aber auf die von ihm festgestellten inhaltlichen Mängel bei den von ihm überprüften Verfahren und seine diesbezüglichen Ausführungen in TZ 11, TZ 12, TZ 13 und TZ 18, TZ 19, TZ 20.
- 10.3 Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass der RH die bis 2018 geltende Fassung der Wiener Bauordnung zitiert habe. Mit der Novelle 2018 seien Änderungen wie die Einführung des verkürzten Verfahrens, das bei unwesentlichen Abänderungen anwendbar sei, eingetreten. Der bei diesem Verfahren mögliche Entfall der Vorlage an den Fachbeirat, die Möglichkeit zur Verkürzung der öffentlichen Auflage und die Verkürzung der Frist für eine Stellungnahme der Bezirksvertretung auf vier Wochen habe der RH nicht erwähnt. Auch sei mit der Novelle 2018 für das „normale“ Verfahren die maximale Frist für die Behandlung durch die Bezirksvertretungen von drei auf zwei Monate verkürzt worden.
- 10.4 Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass er im Bericht die im Innenverhältnis gültige Vorgangsweise bei Festsetzungen bzw. Änderungen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne überblicksmäßig darstellte. Es war ihm bewusst, dass es auch verkürzte Verfahren gab. Diese kamen aber, wie die Stadt Wien auch in ihrer Stellungnahme ausführte, nur bei unwesentlichen Abänderungen zur Anwendung. Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen in TZ 12.

¹¹ Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sind Verordnungen des Gemeinderats (TZ 2).

Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung

- 11.1 (1) Der Fachbeirat war in § 3 Wiener Bauordnung und in der Geschäftsordnung für den Fachbeirat geregelt. Er bestand aus 13 Personen der Fachgebiete Architektur, Bauwesen, Raumplanung, Denkmalwesen, Vermessungswesen, Stadtökologie oder Volkshygiene, Verkehrswesen, Sozialfragen, Grünraumplanung, Standortfragen sowie Klimaschutz und Energiewesen. Der Bürgermeister bestellte die Mitglieder auf drei Jahre. Die Ausübung der Tätigkeit erfolgte gemäß Gesetz ehrenamtlich.

Gemäß § 2 Abs. 4 Wiener Bauordnung konnten die vom Magistrat ausgearbeiteten Entwürfe für die Festsetzung und Abänderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen¹² dem Fachbeirat zur Begutachtung vorgelegt werden; wenn durch die Entwürfe wesentliche strukturelle, funktionale, gestalterische oder ökologische Auswirkungen zu erwarten waren, mussten sie dem Fachbeirat vorgelegt werden. Im Fachbeirat konnten Änderungsvorschläge eingebracht werden, die von den MA 21 A und MA 21 B nicht zwingend umzusetzen waren. Dies zog jedoch eine besondere Begründungspflicht nach sich. Die gutachterliche Stellungnahme des Fachbeirats war der öffentlichen Auflage des Entwurfs des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans anzuschließen.

Darüber hinaus war der Fachbeirat zuständig für die Begutachtung einzelner Bauvorhaben über Ersuchen der Behörde, wenn sie von maßgeblichem Einfluss auf das örtliche Stadtbild waren.¹³

Bei den vom RH vertieft überprüften Verfahren beschränkten sich die schriftlichen Stellungnahmen des Fachbeirats auf einige Sätze – in drei von sieben Fällen nahmen sie den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan mit einem Satz zur Kenntnis, ohne auf Einzelheiten einzugehen. Eine strukturierte Auseinandersetzung entsprechend den im Fachbeirat vertretenen Fachgebieten war nicht dokumentiert.

Im Gegensatz dazu setzten sich die Magistratsabteilungen sowie die Wiener Umweltanwaltschaft im Zuge ihrer Stellungnahmen zum Vorentwurf zum Teil kritisch mit den Entwürfen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne auseinander und gingen auf Details, wie die Schulversorgung, die Energieeffizienz oder die Grün- und Freiraumversorgung, ein.

- (2) Im Rahmen des vom RH vertieft überprüften Verfahrens 1030 fand im Mai 2014 ein vom Projektentwickler ausgelobter anonymer Wettbewerb für den Entwurf von

¹² vor Antragstellung an den Gemeinderat

¹³ § 67 Abs. 2 Wiener Bauordnung

Hochhäusern statt. Im Preisgericht war auch die Stadt Wien vertreten. Die ersten drei Preise und damit der Auftrag für eine Weiterbearbeitung der Hochhäuser gingen an drei Architekturbüros. Davon waren zwei Büros im Februar 2013 in einen Workshop im Rahmen des kooperativen Verfahrens eingebunden gewesen. Das kooperative Verfahren wurde vom Grundeigentümer des Areals in Kooperation mit der MA 21 ausgelobt und diente der gemeinsamen Planung der zukünftigen Nutzung bzw. Bebauung des Areals.

Einer der beiden Geschäftsführer des dritten Büros war von 2014 bis 2017 Mitglied des Fachbeirats. Für die Behandlung des Projekts im Fachbeirat erklärte er sich – wie in der Geschäftsordnung für den Fachbeirat vorgesehen – für befangen.

- 11.2 Der RH hielt kritisch fest, dass eine den Fachgebieten entsprechende strukturierte und kritische Auseinandersetzung des Fachbeirats bei den vom RH vertieft überprüften Verfahren nicht dokumentiert war. Da die gutachterliche Stellungnahme des Fachbeirats den Unterlagen zur öffentlichen Auflage anzuschließen war, wäre eine detaillierte und vor allem nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Entwürfen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne insbesondere für interessierte Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung.

[Der RH empfahl der Stadt Wien, eine strukturierte und detaillierte Auseinandersetzung des Fachbeirats mit den vorgelegten Projekten einzufordern und zu dokumentieren. Diese Ausführungen sollten für alle Interessierten im Rahmen der öffentlichen Auflage ersichtlich sein, um die Transparenz bei den Verfahren zu erhöhen.](#)

Der RH hielt fest, dass ein wirtschaftliches Naheverhältnis der Mitglieder des Fachbeirats zur Stadt Wien bzw. zu den Auftraggebern, die gemeinsam mit der Stadt Wien Projekte – im Zuge der Verfahren zur Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne – entwickelten, nicht auszuschließen war. Er anerkannte jedoch, dass sich die Mitglieder im konkreten Fall für befangen erklären müssen.

Der RH wies darauf hin, dass eine kritische und unabhängige Auseinandersetzung mit den von der Stadt Wien dem Fachbeirat vorgelegten Projekten im Spannungsfeld zu möglichen zukünftigen wirtschaftlichen Beziehungen mit der Stadt Wien stehen konnte.

- 11.3 Die Stadt Wien betonte in ihrer Stellungnahme die interdisziplinäre Zusammensetzung des Fachbeirats. Diese spiegle die inhaltliche Breite stadtplanerischer Fragestellungen und den dafür notwendigen holistischen Planungsansatz sowie die gesetzlichen Zielsetzungen bei der Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne wider. Die qualifizierte und kritische Auseinandersetzung sei nicht zwangsweise an der Länge der gutachterlichen Stellungnahme zu

messen; diese könne auch Ausdruck dafür sein, dass die Erläuterungen für die Expertinnen und Experten des Fachbeirats nachvollziehbar gewesen seien und sie den vorgelegten Planentwurf nach entsprechender Beratung zustimmend zur Kenntnis genommen hätten.

Spätestens zwei Wochen vor einer Fachbeiratssitzung würden den Mitgliedern die Unterlagen zur geplanten Tagesordnung übermittelt. Im Rahmen der Sitzung erfolge zu den einzelnen Punkten zunächst eine Präsentation. Abschließend fasse die oder der Vorsitzende die Gutachten der Mitglieder zu einer gutachterlichen Stellungnahme des Fachbeirats zusammen. Diese gutachterliche Stellungnahme gehe in jenen Fällen, in denen dies der Fachbeirat als erforderlich erachte, sehr wohl auf Details ein. So gebe es in den Stellungnahmen zu den vom RH überprüften Verfahren u.a. Aussagen zur geplanten Ausbildung der Baukörper, zur Freiraumversorgung und Durchgrünung, zur Durchwegung oder zum Thema der heranrückenden Wohnbebauung. Sofern einzelne Aspekte nicht mehrheitlich, sondern lediglich von einer Fachfrau oder einem Fachmann getragen würden, sei dies ebenfalls ablesbar – etwa in der Stellungnahme zum Verfahren 1030. Es finde daher eine strukturierte Auseinandersetzung des Fachbeirats mit den ihm vorgelegten Planentwürfen statt.

Der Fachbeirat werde ersucht, die fachliche Auseinandersetzung und inhaltliche Debatte zu den vorgelegten Planentwürfen ausführlicher als bisher in der schriftlichen Stellungnahme abzubilden. Angemerkt werde jedoch, dass es sich beim Fachbeirat um ein unabhängiges Gremium handle, daher müsse ihm auch ein entsprechendes Maß an Freiheit bei der Erledigung seiner Aufgaben zugestanden werden. Somit könne es auch weiterhin vorkommen, dass der Fachbeirat Planentwürfe ohne weitere Hinweise zur Kenntnis nehme. Hinsichtlich der Unabhängigkeit der Mitglieder des Fachbeirats sei zu erwähnen, dass die überwiegende Anzahl der Mitglieder nicht von der Stadt Wien, sondern von unterschiedlichen Institutionen nominiert werde.

- 11.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass die in ihrer Stellungnahme genannte Befassung mit den Themen Ausbildung der Baukörper, Freiraumversorgung und Durchgrünung, Durchwegung und heranrückende Wohnbebauung an einen Betriebsstandort bei vier der sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren erfolgte. Die gutachterliche Stellungnahme beschränkte sich jedoch auf einige Sätze und stellte nicht die fachliche Bandbreite der im Fachbeirat vertretenen Expertise dar.

Zur Erledigung der Aufgaben des Fachbeirats wies der RH darauf hin, dass die Wiener Landesregierung die Möglichkeit hat, die Geschäftsordnung für den Fachbeirat zu gestalten. Er verblieb bei seiner Empfehlung zu einer transparenten Aufgabenerfüllung.

Öffentliche Auflage

- 12.1 (1) Der Magistrat hatte die Entwürfe für die Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne unter Anschluss einer eingeholten gutachterlichen Stellungnahme des Fachbeirats, des Umweltberichts oder einer Begründung für die Entscheidung, keine Umweltprüfung durchzuführen, sechs Wochen öffentlich aufzulegen. Bei unwesentlichen Abänderungen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne konnte die öffentliche Auflage auf vier Wochen verkürzt werden.

Die öffentliche Auflage wurde formell im Amtsblatt der Stadt Wien kundgemacht und per Aushang an den Amtstafeln des Rathauses und des zuständigen Magistratischen Bezirksamts. Darüber hinaus waren nachweislich die betroffenen Gebietskörperschaften, die Interessenvertretungen (Kammern) sowie die Wiener Umweltschutzbehörde über die öffentliche Auflage in Kenntnis zu setzen. Zusätzlich war der Entwurf des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans im Internet (www.wien.gv.at) abrufbar und es wurden jene Haushalte, die im Plangebiet bzw. im näheren Umfeld des Plangebiets lagen, informiert.

Innerhalb der Auflagefrist konnten Stellungnahmen schriftlich eingebracht werden. Der Wiener Umweltschutzbehörde stand es frei, zu den Entwürfen innerhalb der Auflagefrist beim Magistrat schriftlich Stellung zu nehmen. Bei der Antragstellung an den Gemeinderat war über die eingelangten Stellungnahmen schriftlich zu berichten.

Sofern nach der öffentlichen Auflage gravierende Änderungen vorgenommen wurden, die eine neuerliche Auflegung erforderten, war der geänderte Plan auch dem Fachbeirat zur neuerlichen Begutachtung vorzulegen. Von gravierenden Änderungen konnte gemäß Erlass der Magistratsdirektion insbesondere dann ausgegangen werden, wenn

- sie die Gesamtkonzeption änderten,
- sie mit der (ursprünglichen) Zielsetzung der Planung in Widerspruch gerieten,
- sie Widmungsänderungen in nicht nur unwesentlichem Ausmaß bewirkten,
- durch viele Änderungen im gesamten Planungsgebiet in Summe eine gravierende Änderung erfolgte oder
- in Teilplanungsgebieten (Häuserblocks) einschneidende Veränderungen vorgenommen wurden, etwa im Verhältnis der zur Bebauung vorgesehenen Flächen zu den von Bebauungen freizuhaltenden Flächen oder in der Höhe oder der Situierung der Baukörper.

Bestanden Zweifel, ob Änderungen in diesem Sinn gravierend waren, war zeitgerecht eine Abstimmung mit der Magistratsdirektion vorzunehmen. Im Bericht an

den Gemeinderat über die nach der öffentlichen Auflage vorgenommenen Änderungen war auf bestehende Zweifel über deren Unwesentlichkeit hinzuweisen, um die Transparenz des Planungsverfahrens zu gewährleisten und um dem zuständigen Gemeinderatsausschuss, dem Stadtsenat bzw. dem Gemeinderat eine sachgerechte Grundlage für die Entscheidung zu ermöglichen, ob ein neuerliches Begutachtungs- und Auflageverfahren erforderlich ist.

(2) Beim Verfahren 1220 änderten sich nach der öffentlichen Auflage die Bauklassen von II auf III in mehreren Bereichen. Zudem führte die MA 21 A beim Verfahren 1190–A nach der öffentlichen Auflage – aufgrund von Stellungnahmen eines Grundstückseigentümers und einer gemeinnützigen Wohnbauvereinigung – Änderungen durch. Unter anderem erhöhte sie die Bauklasse eines Bereichs von III auf IV und somit die zulässige Gebäudehöhe. Darüber hinaus erhöhte sie die bebaubare Fläche von zwei Bauplätzen im Plangebiet von 75 % auf 80 %. Zweifel der MA 21 A und MA 21 B über die Unwesentlichkeit der nach der öffentlichen Auflage vorgenommenen Änderungen waren im Akt nicht dokumentiert.

- 12.2 Der RH hielt fest, dass bei zwei vom RH vertieft überprüften Projekten die Bauklassen und bei einem der beiden die bebaubare Fläche nach der öffentlichen Auflage geändert wurden, ohne das Plandokument neu aufzulegen. Der RH verwies auf die Änderung der Bauklassen und der damit möglichen Gebäudehöhen. Nach dem Erlass der Magistratsdirektion war bei einer Änderung der möglichen Gebäudehöhen oder des Verhältnisses der zur Bebauung vorgesehenen Flächen zu den von Bebauungen freizuhaltenden Flächen von gravierenden Änderungen auszugehen.

[Der RH empfahl der Stadt Wien, Plandokumente bei gravierenden Änderungen nach deren öffentlicher Auflage neu aufzulegen.](#)

- 12.3 Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine standardmäßige Beurteilung, ob vorgenommene Änderungen als gravierend einzustufen seien, durch die Magistratsdirektion – Geschäftsbereich Recht erfolge. Dies habe in der Vergangenheit auch zur Wiederholung von öffentlichen Auflagen geführt.

Der RH verkürze in seiner Würdigung den Erlass der Magistratsdirektion wesentlich und folgere, dass bei jeglicher („einer“) Änderung der möglichen Gebäudehöhen oder des Verhältnisses der zur Bebauung vorgesehenen Flächen zu den von Bebauungen freizuhaltenden Flächen von gravierenden Änderungen auszugehen sei. Der Erlass spreche jedoch von „einschneidenden Veränderungen in Teilplanungsgebieten“. Die punktuellen Änderungen einer Gebäudehöhe um eine Bauklasse hätten in den betreffenden Verfahren weder die MA 21 A bzw. MA 21 B noch die Magistratsdirektion als rechtliche Kontrollinstanz als einschneidend angesehen. Somit seien die Änderungen nicht als gravierend einzustufen und es sei kein Grund für eine neuerliche öffentliche Auflage gegeben gewesen.

Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei durch die Magistratsdirektion – Geschäftsbereich Recht und durch den Erlass „Durchführung des Verfahrens bei Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungspläne und der Bebauungspläne“ bereits sichergestellt. Weitere Maßnahmen seien nicht erforderlich.

- 12.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass er in seinen Ausführungen sowohl auf die „gravierenden Änderungen“ als auch die „einschneidenden Veränderungen“ des Erlasses Bezug nahm. Er stellte klar, dass die Änderung der möglichen Gebäudehöhe in einem von ihm überprüften Verfahren bis zu 4 m betrug. Das entsprach einer Erhöhung um ein Drittel der ursprünglich geplanten Gebäudehöhe. Der RH erachtete dies jedenfalls als relevant.

Zusammenarbeit der Magistratsabteilungen 21 A und 21 B mit Projektentwicklern und Eigentümern

- 13.1 (1) Gemäß dem Fachkonzept „Mittelpunkte des städtischen Lebens“¹⁴ sah die Stadt Wien Unternehmen und die Immobilienwirtschaft als Partner in der Zentrenentwicklung. Sie bekannte sich dazu, die Wirkung transformativer privater Projekte in Wiener Zentren auch durch gezielte öffentliche Interventionen unterstützend zu begleiten, sofern diese zu deren Stärkung beitragen, die Zielsetzungen der Stadtplanung unterstützen und mit einem Mehrwert für Bürgerinnen und Bürger verbunden waren.

Bei den vom RH überprüften Verfahren – mit Ausnahme des Verfahrens 1210, das keine Baulandwidmungen enthielt – lagen den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen konkrete Bauprojekte der Projektentwickler bzw. Grundstückseigentümer zugrunde.

Den Anfang dieser Zusammenarbeit markierten üblicherweise Ansuchen auf Widmungsänderungen durch die Grundstückseigentümer. Die MA 21 A und MA 21 B besprachen diese Ansuchen in regelmäßigen Abständen in Widmungsgesprächen unter Einbeziehung anderer Magistratsabteilungen sowie der Magistratsdirektion. Im Falle einer positiven Beurteilung und Entscheidung zur weiteren Bearbeitung nahmen die MA 21 A und MA 21 B einen Abstimmungsprozess mit den Grundstückseigentümern und Projektentwicklern auf. Aufwändigere Abstimmungen mit

¹⁴ Werkstattbericht Nr. 185, Fachkonzept Mittelpunkte des städtischen Lebens – Polyzentrales Wien, beschlossen vom Wiener Gemeinderat am 19. Dezember 2019

Investoren erfolgten im kooperativen Planungsverfahren, das die Stadt Wien ab 2015 in einem Handbuch¹⁵ standardisierte.

Der Umfang und die Dauer variierten je nach Verfahren und Projektumfang, die Abstimmung war insbesondere bei den vier Verfahren 1030, 1190–A, 1100 und 1200 umfangreich und erstreckte sich zum Teil über mehrere Jahre. Sie fand u.a. in Form von Workshops und Gesprächen mit den Grundstückseigentümern und Planern unter Einbindung der MA 21 A und MA 21 B statt.

Laut der Dokumentation zum qualitätssichernden Verfahren 1200 erarbeiteten der Grundstückseigentümer bzw. seine Planer „in enger Abstimmung mit der Stadt Wien“ die städtebaulichen Rahmenbedingungen. Diese beschloss die Stadtentwicklungskommission in weiterer Folge. Der Grundstückseigentümer erstellte im Zuge des Verfahrens auch ein Entwicklungskonzept gemäß dem Fachkonzept „Produktive Stadt“. Der Projektstand war dabei das Resultat eines schrittweisen Dialogs mit den maßgeblichen Akteuren. Neben dem Grundstückseigentümer und seinen Planern waren das die MA 21 B, die Bezirksvertretung, die „Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien“, ein damaliges Gemeinderatsmitglied¹⁶, die damalige Vizebürgermeisterin¹⁷, die Planungs- und Bildungsressorts der Stadt Wien, die Wirtschaftskammer Wien und die MA 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung). Dabei fanden einige Gespräche vor dem Widmungsansuchen statt.

Bei einem weiteren Verfahren lobte der Grundstückseigentümer unter Einbindung der MA 21 einen Wettbewerb aus. Um eine von der MA 21 geforderte Zehn-Punkte-Checkliste für die geplanten Hochhäuser nachweisen zu können, gaben die Projektentwickler verschiedene Studien zu Themen wie Lärmbelastung, Windkomfort oder Freiraumorganisation in Auftrag.

Das Ergebnis der Zusammenarbeit waren sehr detaillierte und bereits auf die konkreten Bauprojekte der Grundstückseigentümer abgestimmte Flächenwidmungs- und Bebauungspläne.

(2) Die Abstimmung beinhaltete – zumindest beim Verfahren 1190–A – auch die Auswahl der Projekterrichter. In einem Schreiben vom April 2018 teilte der Architekt des Grundstückseigentümers der MA 21 A mit, dass der Grundstückseigentümer nun mit den präsumtiven Errichtern des Projekts auf seiner Liegenschaft handels-eins sei. Der Architekt ersuchte die MA 21 A, das Umwidmungsverfahren diesem Umstand entsprechend, wenn möglich forciert, durchzuführen. Bei den Projekterrichtern handelte es sich um eine gemeinnützige Wohnbauvereinigung und ein

¹⁵ Werkstattbericht Nr. 149 aus 2015 – Grundlagen für kooperative Planungsverfahren

¹⁶ Mag. Christoph Chorherr

¹⁷ Mag.^a Maria Vassilakou

Unternehmen, das ein Studentenwohnheim bzw. gewerbliches Wohnen realisieren sollte. In einem weiteren Schreiben wies der Grundstückseigentümer darauf hin, dass die Projekterrichter auch schon den Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Wien präsentiert worden seien und dass einem Projektbeginn unmittelbar nach Erlangen der angestrebten Widmung nichts mehr im Wege stehe. Der Gemeinderat beschloss das neue Plandokument im September 2020.

(3) Die MA 21 A und MA 21 B begründeten die enge Zusammenarbeit mit den Grundstückseigentümern und Projektentwicklern bei der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung mit einer höheren erzielbaren „Qualität“ der Projekte. Diese Qualität sicherten sie bei den Verfahren 1030, 1190-A und 1200 mit städtebaulichen Verträgen¹⁸ bzw. beim Verfahren 1100 mit einem Rahmenübereinkommen ab, die parallel zum Planungsverfahren verhandelt wurden.

Die Qualitäten betrafen Themen wie Städtebau, Mobilität, Grün- und Freiraum sowie die Ausgestaltung von Vorzonen, Innenhöfen und Sockelzonen.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass bei den von ihm überprüften Verfahren – mit Ausnahme eines Verfahrens – die Grundlagen für die Festsetzung bzw. Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne in enger Abstimmung mit den Grundstückseigentümern bzw. Projektentwicklern erarbeitet wurden. Dabei lagen den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen konkrete Bauprojekte der Grundstückseigentümer bzw. Projektentwickler zugrunde.

Der RH würdigte die Bemühungen der Stadt Wien, für zukünftige Bauprojekte hohe Qualitäten erzielen zu wollen. Er wies jedoch darauf hin, dass es sich bei der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung um eine hoheitliche Aufgabe handelte. Abstimmungen und vertragliche Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern und Projektentwicklern auf privatrechtlicher Basis wären davon klar zu trennen. Auch wenn bei komplexen, öffentlich wirksamen Vorhaben Abstimmungen der Stadt Wien mit den Projektwerbern grundsätzlich zweckmäßig sein konnten, wies der RH darauf hin, dass der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan als hoheitliches Raumplanungsinstrument die Rahmenbedingungen vorzugeben hatte. Der RH ergänzte, dass eine enge Zusammenarbeit mit Projektentwicklern einer unabhängigen, alle Bürgerinnen und Bürger gleich behandelnden und von den Interessen der Projektentwickler losgelösten Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung zuwider laufen konnte.

- 13.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien dürften Abänderungen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne gemäß Wiener Bauordnung nur aus wichtigen Rücksichten

¹⁸ „Städtebauliche Verträge sind privatrechtliche Vereinbarungen im Bereich der Raumordnung, die die Gemeinde mit Grundstückseigentümern oder langfristig Nutzungsberechtigten eines potentiell umzuwidmenden Grundstücks schließt.“ (Schüßler-Datler, Städtebauliche Verträge – Privatrechtliche Vereinbarungen im Bereich der Wiener Raumordnung (2020))

erfolgen. Der Magistrat könne von sich aus feststellen, dass in einem konkreten Stadtbereich bedeutende Gründe, z.B. die Bevölkerungsentwicklung, für eine Planänderung sprechen würden, und könne in der Folge ein Verfahren einleiten. Es stehe jedoch auch privaten Grundeigentümern frei, eine Planänderung anzuregen. Ergebe die Überprüfung durch den Magistrat, dass wichtige Rücksichten diese Änderung rechtfertigen, sei sie grundsätzlich zulässig. Auch der Verfassungsgerichtshof hege keine Bedenken gegen die Änderung eines Raumordnungsplans aus Anlass eines konkreten Projekts, sofern die Änderung sachlich gerechtfertigt sei. Der Prozess zur Behandlung privater Anregungen zu Planänderungen („Widmungsansuchen“) sei durch magistratsinterne Richtlinien näher geregelt.

- 13.4 Der RH stellte klar, dass er sich nicht auf den Anlass einer Änderung eines Raumordnungsplans bezog, sondern auf die enge Zusammenarbeit der MA 21 A und MA 21 B mit den Projektentwicklern und Eigentümern während der Erstellung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne bei den überprüften Verfahren. Er verwies exemplarisch auf das Verfahren 1200, in dem der Grundstückseigentümer bzw. seine Planer „in enger Abstimmung mit der Stadt Wien“ die städtebaulichen Rahmenbedingungen erarbeiteten, die in weiterer Folge die Stadtentwicklungskommission beschloss. Der RH erachtete sowohl die Erstellung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans als auch die Erarbeitung der städtebaulichen Rahmenbedingungen als eine hoheitliche Aufgabe. Diese Aufgabe war dem öffentlichen Interesse entsprechend wahrzunehmen. Eine zu starke Einbindung der Projektentwickler und Grundstückseigentümer barg nach Ansicht des RH das Risiko einer Vermengung öffentlicher mit privaten Interessen.

Liegenschaftsveräußerungen der Stadt Wien im Zusammenhang mit Widmungstätigkeiten

Einbindung der Magistratsabteilungen 21 A und 21 B in Liegenschaftsveräußerungen

- 14.1 Die Stadt Wien beeinflusste durch ihre Flächenwidmungs- und Bebauungspläne den Wert von Liegenschaften. Beispielsweise konnte eine höhere Bauklasse im Bauland zu einer höheren baulichen Ausnutzbarkeit des Grundstücks und daher zu einem höheren Wert führen. Lagen Liegenschaften in Gebieten mit einer Bausperre, konnte die MA 37 (Baupolizei) unter bestimmten Voraussetzungen und unter Mitwirkung der MA 21 A und MA 21 B dennoch eine Baubewilligung erteilen, was ebenfalls zu einer Wertsteigerung der Liegenschaft führen konnte.

Zum Abstimmungsprozess im Falle von Liegenschaftsveräußerungen der Stadt Wien bzw. ihren Unternehmen gaben die MA 21 A und MA 21 B an, grundsätzlich nicht in den Verkauf von Liegenschaften eingebunden zu sein.

Bei einer Liegenschaft, die im Plangebiet des vom RH überprüften Verfahrens 1220 lag, sowie bei einer weiteren Liegenschaft änderte die Stadt Wien nach der Veräußerung dieser stadteigenen Liegenschaften den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan bzw. bewilligte sie Bauvorhaben trotz Bausperre.

- 14.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die MA 21 A und MA 21 B im Falle von Liegenschaftsveräußerungen der Stadt Wien grundsätzlich nicht eingebunden waren. Dadurch bestand das Risiko, dass die Stadt Wien Liegenschaften veräußerte, ohne deren zukünftige Entwicklungen hinsichtlich der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung und die damit etwaig verbundenen Wertsteigerungen abzuklären.

[Der RH empfahl der Stadt Wien bzw. ihren Unternehmen, im Falle von Liegenschaftsveräußerungen Stellungnahmen der MA 21 A und MA 21 B zur Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung der Liegenschaft einzuholen.](#)

- 14.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien würden auf strategischer Ebene in der Magistratsdirektion (Baudirektion), Bereichsleitung „Immobilienstrategie, Infrastrukturbedarfe“ im sogenannten Immobilien-Jour-fixe Grundstücksveräußerungen, Grundstückstausche und Ähnliches besprochen. In diesem Gremium seien neben der MA 69 (Immobilienmanagement) sämtliche grundstücksverwaltenden Dienststellen und die Stadtplanung, u.a. die MA 21 A und MA 21 B, vertreten. Dadurch sei sichergestellt, dass die Stadt keine Liegenschaften veräußere, ohne den groben Rahmen beabsichtigter städtebaulicher Entwicklungen zu kennen. Weitere Maßnahmen würden nicht erforderlich erscheinen.

In den Prozess der Verwertung konkreter Liegenschaften habe die MA 69 die MA 21 A und MA 21 B bisher nicht einbezogen. Damit solle der Vorwurf einer unzulässigen Vermischung hoheitlicher und privatrechtlicher Aufgaben vermieden werden.

- 14.4 Der RH erachtete eine interne Abstimmung der Stadt Wien hinsichtlich absehbarer Entwicklungen der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung vor Liegenschaftsveräußerungen als unerlässlich für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Verwaltung der öffentlichen Liegenschaften.

Liegenschaftsveräußerung im 22. Wiener Gemeindebezirk

- 15.1 (1) Die Stadt Wien verkaufte im Jahr 2010 die als Marktplatz genutzte Liegenschaft G um 261.400 EUR an die Wien Holding GmbH, die diese Liegenschaft am selben Tag an das Unternehmen A zu einem Preis von 350.000 EUR veräußerte. Der Gemeinderat hatte der Wien Holding GmbH im Jahr 2005 eine unentgeltliche Option für den Kauf mehrerer Liegenschaften erteilt. Als Zweck dieser Optionseinräumung hatte die Stadt Wien eine städtebauliche Entwicklung dieser Flächen genannt. Eine für diese Entwicklung notwendige Flächenwidmung war laut Antrag an den Gemeinderat in Vorbereitung. Der Kaufpreis war nicht definiert, sondern sollte von der angestrebten Entwicklung des Areals durch die Wien Holding GmbH abhängen und von einem Sachverständigen festgestellt werden. Der Gemeinderat beschloss im Jahr 2006 einen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan für dieses Areal. Für die Liegenschaft G (Verfahren 1220) legte die MA 21 keinen Bebauungsplan fest, so dass eine Bausperre gemäß § 8 Abs. 1 Wiener Bauordnung entstand. Die MA 21 begründete den fehlenden Bebauungsplan damit, dass noch kein schlüssiges Gestaltungskonzept vorgelegen war. Dem Verkehrswertgutachten für den Verkauf der Liegenschaft G an die Wien Holding GmbH lag die Annahme der Errichtung eines fünfgeschoßigen Gebäudes mit einer maximalen Gebäudehöhe von 15 m zugrunde. Der auf diese Weise ermittelte Wert der Liegenschaft belief sich auf 315.600 EUR. Laut einer Treuhandvereinbarung zum Kaufvertrag war der Stadt Wien bekannt, dass die Wien Holding GmbH beabsichtigte, die Liegenschaft um 350.000 EUR weiterzuveräußern.

Gemäß Optionsvertrag sollten die Bestandfreimachung sowie der Abbruch samt Entsorgung im Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien erfolgen, wobei der Aufwand dafür von der Wien Holding GmbH vom Kaufpreis in Abzug zu bringen war. Die Wien Holding GmbH teilte der MA 69 mit, dass sie den Abbruch jedoch nicht selbst beauftragen werde, sondern die Liegenschaft an ihre Käuferin so übergeben werde, wie sie lag und stand. Daher konnte die Wien Holding GmbH der Stadt Wien keine gesonderte Rechnung über die Abbruch- und Entsorgungskosten vorlegen. Die Stadt Wien und die Wien Holding GmbH einigten sich darauf, einen Pauschalbetrag von 54.200 EUR für die Abbruch- und Entsorgungskosten der auf der Liegenschaft vorhandenen Baulichkeiten vom Kaufpreis in Abzug zu bringen. Der endgültige Verkaufspreis von 261.400 EUR ergab sich aus dem Wert des Gutachtens abzüglich des Pauschalbetrags.

Die Stadt Wien bzw. die Wien Holding GmbH sahen in den Verträgen keine Nachzahlungsverpflichtungen für den Fall einer zukünftigen Erhöhung der möglichen Bruttogrundfläche vor, z.B. aufgrund einer geänderten Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanung oder einer Baubewilligung.

(2) Die MA 37 (Baupolizei) erteilte dem Unternehmen A im März 2012 für die von der Wien Holding GmbH erworbene Liegenschaft G eine Baubewilligung zur Errichtung eines achtgeschoßigen Hotels. Im Juli 2012 veräußerte das Unternehmen A die Liegenschaft G um 1,4 Mio. EUR an das Unternehmen B.

(3) Das Unternehmen B suchte im Mai 2015 um eine Baubewilligung für ein elfgeschoßiges Wohn- und Geschäftsgebäude an. Eine Baubewilligung für ein in einer Bausperre gelegenes Stadtgebiet konnte unter bestimmten Voraussetzungen gemäß § 8 Abs. 1 Wiener Bauordnung erteilt werden. Unter anderem musste das Bauvorhaben mit den Zielen der Stadtplanung vereinbar sein und durfte die begründeten Interessen der Nachbarn nicht verletzen. Die MA 21 hatte ein entsprechendes Gutachten für den Gemeinderatsausschuss zu erstellen.

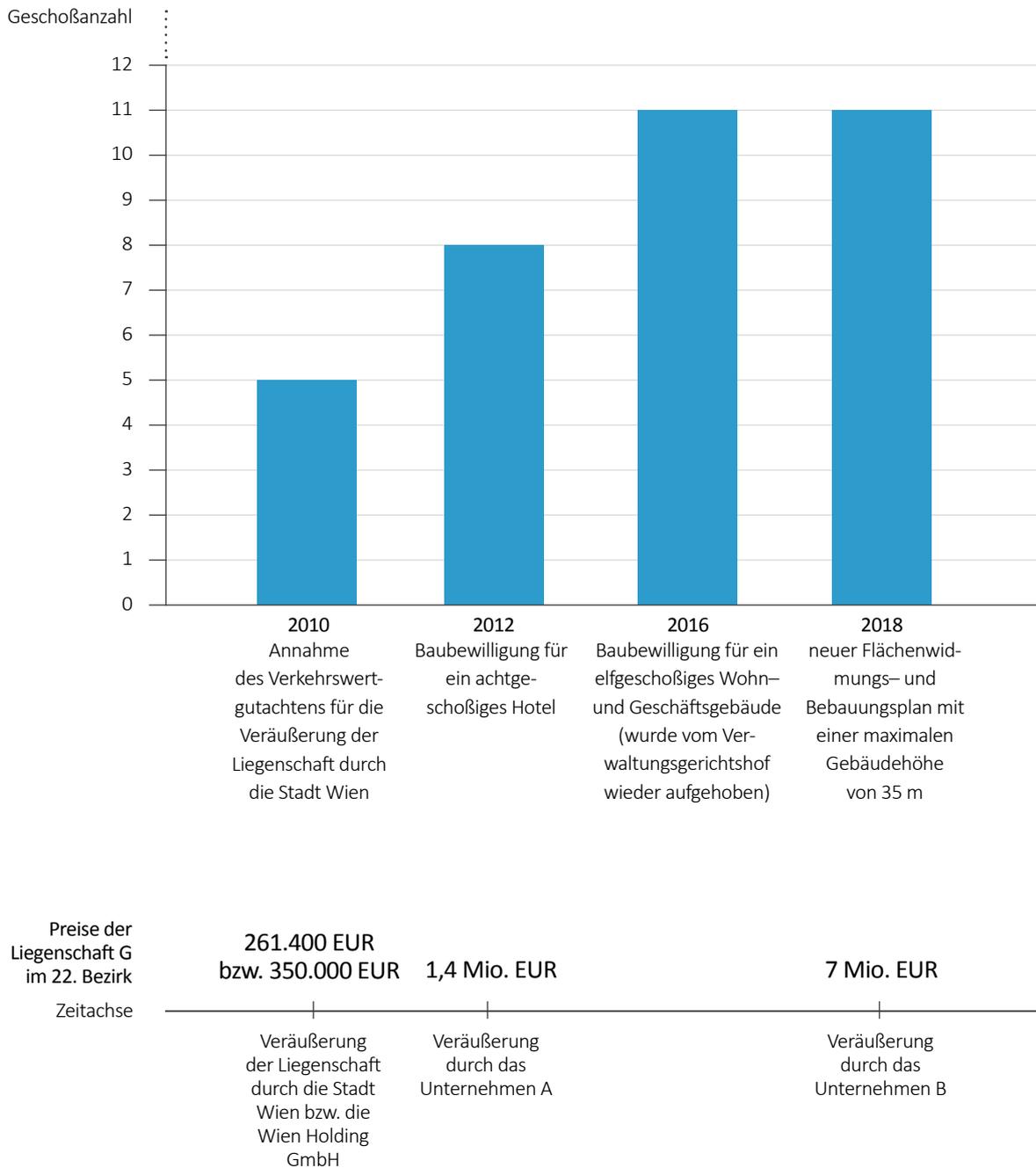
Die MA 21 gab zu der gesetzlich geforderten Vereinbarkeit des Bauprojekts mit den Zielen der Stadtplanung eine positive Stellungnahme ab, die der Gemeinderatsausschuss für „Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung“ beschloss. Im April 2016 bewilligte die MA 37 (Baupolizei) das Bauvorhaben des Unternehmens B. Der Verwaltungsgerichtshof hob den Bescheid im September 2016 aufgrund einer Beschwerde eines Anrainers auf und wies den Antrag auf Erteilung einer Baubewilligung ab. Er hielt fest, dass die gemäß § 8 Abs. 1 Z 3 Wiener Bauordnung erforderliche Zustimmung bzw. Nichterhebung von Einwendungen der Nachbarn nicht gegeben war.

Das Unternehmen B suchte im Oktober 2016 um Festsetzung des Bebauungsplans für die betroffene Liegenschaft auf Basis seiner Einreichplanung an. Die MA 21 befürwortete das Ansuchen im Jänner 2017. Sie hielt im Vorlagebericht des neuen Flächenwidmungs- und Bebauungsplans fest, dass ein Bebauungsplan für die Liegenschaft G nach Erstellen eines Gestaltungskonzepts festgelegt werden sollte. Der Vorhabensbericht enthielt weiters den Hinweis, dass das Unternehmen B im Jahr 2015 für diese Fläche ein Projekt erarbeitet hatte, das der Gemeinderatsausschuss für „Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung“ zustimmend zur Kenntnis genommen habe. Der Gemeinderat beschloss den neuen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan im Jänner 2018.

Auf der ehemaligen Liegenschaft G der Stadt Wien, für die eine Bausperre bestanden hatte, war somit eine Bebauung der Bauklasse VI mit einer Gebäudehöhe von bis zu 35 m möglich. Mit Kaufvertrag vom Dezember 2018 verkaufte das Unternehmen B die Liegenschaft um 7 Mio. EUR an ein weiteres Unternehmen. Im Dezember 2019 bewilligte die MA 37 (Baupolizei) die Errichtung eines elfgeschoßigen Wohn- und Geschäftsgebäudes.

(4) Die Entwicklung der möglichen, oberirdischen Geschoßanzahl für die Liegenschaft im 22. Bezirk sowie deren Wertentwicklung sind in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 2: Entwicklung der möglichen oberirdischen Geschoßanzahl für die Liegenschaft G im 22. Bezirk und der für die Liegenschaft erzielten Verkaufspreise



Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

(5) Gemäß der Bekanntmachung der Europäischen Kommission¹⁹ zum Begriff der staatlichen Beihilfe war ein Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union jede wirtschaftliche Vergünstigung, die ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, d.h. ohne Eingreifen des Staates, nicht erhalten könnte. Um feststellen zu können, ob ein Verkauf durch eine öffentliche Stelle eine staatliche Beihilfe beinhaltete, entwickelten die Unionsgerichte das „Kriterium des privaten Verkäufers“. Hierzu wird geprüft, ob ein privater Verkäufer unter normalen Marktbedingungen einen besseren Preis hätte erzielen können. Die Marktkonformität einer Transaktion konnte mittels eines wettbewerblichen, transparenten, diskriminierungsfreien und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahrens festgestellt werden. Beim Verkauf von Grundstücken reichte gemäß der Bekanntmachung grundsätzlich ein vor den Verkaufsverhandlungen eingeholtes Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen aus, um auf der Grundlage allgemein anerkannter Marktindikatoren und Bewertungsstandards den Marktwert zu ermitteln.

Laut Oberstem Gerichtshof hat nach den Wertungen der Bekanntmachung die Wertermittlung durch den Markt Vorrang vor der letztlich immer fiktiven Beurteilung des Marktes durch ein Gutachten.²⁰

- 15.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt Wien bzw. die Wien Holding GmbH im Jahr 2010 eine Liegenschaft veräußerten, ohne eine Nachzahlungsverpflichtung für den Fall einer zukünftigen Erhöhung der möglichen baulichen Ausnutzbarkeit, z.B. aufgrund von Widmungsänderungen oder Baubewilligungen, in die Kaufverträge aufzunehmen.

Erschwerend kam hinzu, dass auf der Liegenschaft laut Optionsvertrag bereits eine städtebauliche Entwicklung dieser Fläche vorgesehen war und dass das Verkehrswertgutachten lediglich auf einem fiktiven Projekt und somit auf Annahmen hinsichtlich der zukünftigen baulichen Ausnutzbarkeit der Liegenschaft basierte. Der RH kritisierte, dass das Ergebnis des Verkehrswertgutachtens dadurch mit großen Unsicherheiten behaftet war. Dennoch wurde keine Nachzahlungsverpflichtung in den Kaufvertrag aufgenommen; das widersprach dem „Kriterium des privaten Verkäufers“. Zudem kritisierte der RH, dass die Stadt Wien die Liegenschaft um 261.400 EUR an die Wien Holding GmbH veräußerte, obwohl ihr bekannt war, dass diese beabsichtigte, die Liegenschaft um 350.000 EUR weiterzuveräußern. Das entsprach einer Preissteigerung von rund einem Drittel innerhalb eines Tages. Der RH wies darauf hin, dass die Stadt Wien schon alleine aus diesem Grund das Ergebnis des Gutachtens bzw. die dem Gutachten zugrunde liegenden Annahmen hätte anzweifeln müssen. Nach Ansicht des RH barg die gewählte Vorgangsweise das Risiko einer mit dem Europäischen Binnenmarkt unvereinbaren staatlichen Beihilfe.

¹⁹ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01)

²⁰ OGH 19. Jänner 2010, 4 Ob 154/09i

Der RH wies außerdem darauf hin, dass Bietverfahren die bestgeeignete Vorgangsweise zur Ermittlung des Marktwertes von Liegenschaften darstellten und diese daher einer fiktiven Beurteilung des Marktes durch ein Gutachten vorzuziehen sind.

Der RH führte weiters aus, dass die Stadt Wien in den darauffolgenden Jahren trotz Bausperre zwei Projekte bewilligte, wobei der Verwaltungsgerichtshof beim zweiten Projekt den Baubewilligungsbescheid aufhob und den Antrag abwies. Erst danach überarbeitete die Stadt Wien den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan und beschloss diesen im Jänner 2018. Der RH wies darauf hin, dass sich vom ersten – dem Verkehrswertgutachten zugrunde gelegenen – Projekt in der Bausperre bis zum letzten Projekt im neuen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan die Geschößanzahl von fünf auf elf mit einer maximalen Gebäudehöhe von 35 m änderte.

Der RH hielt fest, dass das Unternehmen A die Liegenschaft G mit einer Wertsteigerung von über 1 Mio. EUR zwei Jahre nach ihrem Erwerb veräußerte. Das entsprach einer Vervierfachung des ursprünglichen Anschaffungspreises. Er wies darauf hin, dass diesem Verkaufspreis noch das achtgeschoßige und nicht das später mögliche elfgeschoßige Projekt zugrunde lag. Der RH sah darin einen finanziellen Verlust für die Stadt Wien, der bei einer vorausschauenden Vorgangsweise vermeidbar gewesen wäre.

Der RH empfahl der Stadt Wien, zukünftige Wertsteigerungen, die u.a. durch Widmungsänderungen entstehen, in Form von Kaufpreinsnachzahlungen vertraglich abzusichern.

- 15.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien handle es sich bei dem betrachteten Fall um eine lang zurückliegende Veräußerung. Bereits seit Jahren sehe sie – vorwiegend in jenen Fällen, in denen im Hinblick auf die Stadtentwicklung eine zeitnahe Widmungsänderung realistisch erscheine – entsprechende Nachzahlungsverpflichtungen in den Vertragstexten bei Verkäufen an Dritte vor. Künftig werde in diesen Fällen verstärkt auf die Nutzung derartiger Bestimmungen geachtet.

Die Stadt Wien veräußere seit einigen Jahren Liegenschaften grundsätzlich in Bietverfahren. Verwertungen würden vorwiegend im Wege der Baurechtseinräumung vorgenommen, um die langfristige Verfügbarkeit von Flächen der Stadt Wien zu sichern.

Liegenschaftsveräußerung im 23. Wiener Gemeindebezirk

16.1 (1) Die Stadt Wien war Eigentümer der Liegenschaft M in der Dirmhirngasse im 23. Wiener Gemeindebezirk. Im Oktober 2016 suchte das Unternehmen C um Umwidmung von drei benachbarten Liegenschaften an, um dort ein Bauprojekt verwirklichen zu können. Der Entwurf bezog auch die Liegenschaft M mit ein. Das Unternehmen C gab an, über deren Ankauf bereits mit der Stadt Wien in Verhandlung zu stehen. Laut damaligem Flächenwidmungs- und Bebauungsplan war auf der Liegenschaft M eine Bebauung der Bauklasse I mit einer maximalen Gebäudehöhe von 6,50 m möglich. Das Unternehmen C wollte einen Wohnbau in der Bauklasse III bis V errichten. Gemäß Wiener Bauordnung entsprach das einer zulässigen Gebäudehöhe von bis zu 26 m. Die MA 21 antwortete im Februar 2017, dass sie sich eine maßvolle Verdichtung grundsätzlich vorstellen könnte, die vorgeschlagene ortsunübliche Überbauung im Eckbereich jedoch nicht nachvollziehbar sei. Einen genauen Zeitpunkt für die Durchführung des Widmungsverfahrens konnte sie damals nicht nennen.

(2) Das Unternehmen D erwarb die drei Liegenschaften vom Unternehmen C mit Kaufvertrag vom 21. März 2019. Im selben Monat suchte das Unternehmen D um eine Widmungsänderung an, um ein Wohnbauprojekt realisieren zu können. Am Unternehmen D war über zwei Unternehmen u.a. ein ehemaliger Stadtrat beteiligt. Ein weiteres Unternehmen, an dem der ehemalige Stadtrat auch beteiligt war, übermittelte der MA 21 A die Kaufverträge als Eigentumsnachweis. Dem Ansuchen auf Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans stand die MA 21 A nicht ablehnend gegenüber. Sie war der Ansicht, dass sich das vom Unternehmen D vorgelegte Projekt in die umgebende Struktur einfüge. Sie verwies darauf, dass sich die Liegenschaft M nicht im Eigentum des Projektwerbers befand und empfahl eine „Einbeziehung dieser Fläche“. Abschließend wies sie darauf hin, dass für eine Abänderung auch wichtige Rücksichten, wie sie z.B. aufgrund der Bevölkerungsentwicklung entstehen können, vorliegen müssen und dass daher kein konkreter Zeitpunkt für die Beschlussfassung durch den Gemeinderat genannt werden konnte.

Die Eigentumsverhältnisse am Unternehmen D wechselten von März 2019 bis zur Gebarungsüberprüfung durch den RH. Der ehemalige Stadtrat war über zwei bzw. später drei Unternehmen bis Ende April 2020 an dem Unternehmen D beteiligt. Danach stand das Unternehmen D im Eigentum des Unternehmens E und einer Privatstiftung.

(3) Die MA 69 (Immobilienmanagement) leitete im Juni 2019 ein Bietverfahren für den Verkauf der Liegenschaft M in die Wege. In ihrer damaligen gutachterlichen Stellungnahme hielt sie fest, dass „laut Auskunft der MA 21 A derzeit keine kurzfris-

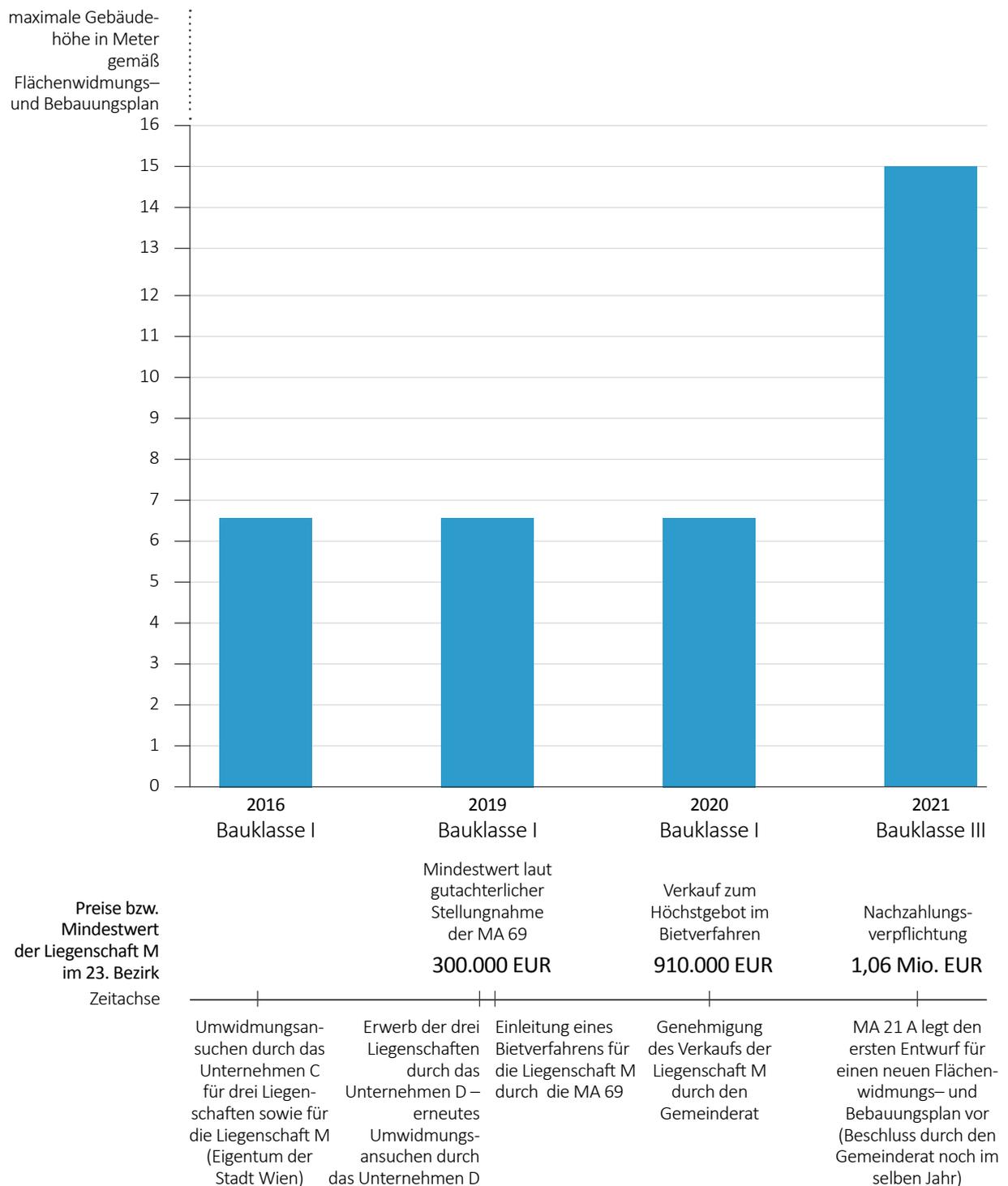
tige Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans im Arbeitsprogramm vorgesehen ist.“ Die Bewertung basierte auf dem damals gültigen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan (Bauklasse I). Etwaige zukünftige Veränderungen seien laut MA 69 nicht abschätzbar gewesen.

Die MA 69 ermittelte für die Liegenschaft M einen Mindestwert von 300.000 EUR. Im Falle einer Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans und einer Erhöhung der möglichen oberirdischen Bruttogrundfläche sah die MA 69 eine Nachzahlung vor. An der Bieterverhandlung im November 2019 nahmen drei Interessenten teil. Das Unternehmen D legte mit 910.000 EUR das höchste Anbot. Der Gemeinderat genehmigte den Verkauf im Februar 2020. Die MA 21 A begann im selben Jahr mit Vorarbeiten für die Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans, der auch diese vier Liegenschaften umfasste. Sie erstellte im März 2021 den ersten Entwurf (Gründruck). Der Gemeinderat beschloss den neuen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan im Dezember 2021. Für die beschriebenen Liegenschaften erhöhte sich dadurch die Bauklasse von I mit einer maximalen Gebäudehöhe von 6,50 m auf Bauklasse III mit einer maximalen Gebäudehöhe von 16 m. Dies führte zu einer Nachzahlungsverpflichtung von 1,06 Mio. EUR des Unternehmens D an die Stadt Wien. Die MA 69 forderte den Betrag vom Unternehmen D im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH ein. Der Betrag war im August 2022 noch ausständig. Die MA 69 vereinbarte in weiterer Folge mit dem Unternehmen einen Zahlungsplan unter Berücksichtigung der vertraglich vereinbarten Verzugszinsen. Die erste Teilzahlung erfolgte im November 2022. Ende Jänner 2023 waren noch rd. 464.000 EUR exklusive Verzugszinsen offen.

Gemäß § 1 Abs. 4 Wiener Bauordnung durften Abänderungen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne nur aus wichtigen Rücksichten vorgenommen werden. Im Vorlagebericht des neuen Flächenwidmungs- und Bebauungsplans gab die MA 21 A dazu an, dass – obwohl es sich bei diesem Gebiet um ein weitgehend stabiles Siedlungsgebiet handelte – in Teilbereichen gewisse Modifikationen notwendig seien, um eine geordnete Entwicklung zuzulassen und eine zeitgemäße Bebauung zu ermöglichen.

(4) Die Entwicklung der maximalen Gebäudehöhe für die Liegenschaft im 23. Bezirk sowie deren Wertentwicklung sind in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 3: Entwicklung der maximalen Gebäudehöhe für die Liegenschaft M im 23. Bezirk und des Wertes der Liegenschaft



Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

- 16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die MA 21 A für das Bietverfahren im Jahr 2019 keine Absicht für eine Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans äußerte, obwohl sie der Ansicht war, dass sich das vom Unternehmen D vorgelegte Projekt in die umgebende Struktur einfüge und sie dem Unternehmen D eine „Einbeziehung der Fläche“ der Liegenschaft der Stadt Wien empfahl. Der RH kritisierte, dass dies zu einer Informationsschieflage führen konnte, zumal das Unternehmen D bereits über die Antwort der MA 21 A zum Umwidmungsansuchen verfügte. Darüber hinaus zeigte auch der letztlich im Bietverfahren erzielte Preis, dass das Unternehmen D – im Vergleich zu dem von der Stadt Wien ermittelten Mindestwert – von einem deutlich höheren Wert der Liegenschaft ausging.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die MA 21 A ein Jahr nach dem Verkauf der Liegenschaft M einen ersten Entwurf eines neuen Flächenwidmungs- und Bebauungsplans vorlegte, obwohl die dazu von der MA 21 A im Vorlagebericht genannten wichtigen Rücksichten keinen Hinweis auf etwaige seit dem Verkauf der Liegenschaft M geänderte Rahmenbedingungen gaben. Der RH kritisierte die fehlende vorausschauende Planung der MA 21 A bezüglich der Entwicklungsmöglichkeiten dieser Liegenschaft. Die Entwicklungsabsichten wären vor dem Verkauf der Liegenschaft zu klären gewesen, so dass diese Information allen Bieterinnen und Bieterern zur Verfügung gestanden wäre. Der RH verwies darauf, dass das höchste Anbot im Bietverfahren über dem dreifachen Wert des von der Stadt Wien ermittelten Mindestwerts lag.

Der RH erachtete die Verpflichtung zu einer Kaufpreisnachzahlung im Falle einer Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans in der Vertragsgestaltung der MA 69 für zweckmäßig. Er kritisierte jedoch, dass ein Teilbetrag der Kaufpreisnachzahlung (rd. 464.000 EUR exklusive Verzugszinsen) Ende Jänner 2023 noch offen war.

- 16.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien die neben der städtischen Liegenschaft gelegenen drei Privatliegenschaften – aufgrund ihrer Grundstückszuschnitte – jeweils für sich nicht sinnvoll bebaubar gewesen. Die MA 21 bzw. MA 21 A habe gegenüber den verschiedenen Eigentümern sowohl 2017 als auch 2019 festgehalten, dass eine sinnvolle städtebauliche Entwicklung nur bei einer gemeinsamen Entwicklung möglich sei.

Die MA 21 A habe nicht jegliche Absicht für eine Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans verneint, sondern darauf hingewiesen, dass zum damaligen Zeitpunkt (Februar 2019) keine kurzfristige Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans vorgesehen gewesen sei. Weiters nenne die MA 21 A gegenüber Widmungswerbern grundsätzlich keinen Zeitpunkt für den Beginn eines Widmungsverfahrens, da mit einer konkreten Zeitangabe eine unzulässige Verbindlichkeit geschaffen werde und der Zeitpunkt nicht ausschließlich durch

die MA 21 A zu beeinflussen sei. Zwischen der zitierten Aussage und dem Entwurf eines magistratsinternen Vorentwurfs seien mehr als zwei Jahre vergangen.

Im Planentwurf seien neben der Aktualisierung allgemeiner Bebauungsbestimmungen insgesamt drei weitere Widmungsansuchen aus den Jahren 2012 und 2016 behandelt worden. Diese seien im Widmungsgespräch positiv behandelt worden.

Der Wert einer Liegenschaft sei bei Zusammenlegung mit dem Nachbargrundstück und einer Arrondierung schleifender Grundstückszuschnitte höher zu bewerten als bei einer getrennten Bebauung. Es sei nachvollziehbar, dass dieser Vorteil nur durch den Eigentümer der zur städtischen Liegenschaft angrenzenden Liegenschaft habe lukriert werden können. Das gewählte Veräußerungsverfahren der MA 69 habe diesen Vorteil zugunsten der Stadt Wien monetarisiert. Es könne nicht als nachteilig im Sinne der Stadt Wien erkannt werden.

Die von der MA 69 vertraglich fixierte Kaufpreisnachzahlung durch eine allfällige Widmungsänderung entspreche der Empfehlung des RH in TZ 15. Der Wertzuwachs des Grundstücks von rd. 1.670.000 EUR sei so zur Gänze der Stadt Wien zugute gekommen.

Mit Stand 15. Juni 2023 seien noch 263.704 EUR exklusive Verzugszinsen offen gewesen, die mit vorgesehener letzter Ratenzahlung per 30. Juni 2023 beglichen werden sollten. Bis zur Stellungnahme seien insgesamt 800.000 EUR Nachzahlungsbeträge zuzüglich 57.059,56 EUR Verzugszinsen bezahlt worden. Durch die vertraglich festgelegten Verzugszinsen von 9 % werde ein wirtschaftlicher Nachteil für die Stadt Wien aus der verspäteten Zahlung vermieden.

- 16.4 Der RH hielt zur Bebaubarkeit der Liegenschaften fest, dass die Eigentumsverhältnisse von Liegenschaften keinen Einfluss auf den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan haben sollten. Dennoch empfahl die Stadt Wien dem Projektwerber im gegenständlichen Fall eine Einbeziehung der Fläche. Dabei gab sie im Prozess der Veräußerung dieser Liegenschaft organisationsintern keine mögliche Absicht einer Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans bekannt und begann im selben Jahr (2020), in dem der Gemeinderat den Verkauf der Liegenschaft genehmigte, mit den Vorarbeiten für die Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans. Die von der MA 21 A im Vorlagebericht genannten wichtigen Rückseiten enthielten keine Hinweise auf geänderte Rahmenbedingungen im Planungsgebiet, die die geänderte Absicht der MA 21 A zur Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans begründet hätten.

Zur Nennung bzw. Nicht-Nennung des Zeitpunkts für den Beginn eines Widmungsverfahrens gegenüber Widmungswerbern betonte der RH, dass eine diesbezügliche Vorgangsweise nicht nur grundsätzlich, sondern vor allem einheitlich für alle Widmungswerber durch die Stadt Wien umzusetzen wäre.

Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei im Februar 2019 keine kurzfristige Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans vorgesehen gewesen. Nach Ansicht des RH hätten auch bereits im Februar 2019 notwendige Änderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans absehbar gewesen sein sollen. Das galt umso mehr, als es bis zur Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans – mit Ausnahme des Eigentümerwechsels – zu keinen besonderen Änderungen im Planungsgebiet kam.

Zum Argument der Stadt Wien, dass zwischen der Auskunft der MA 21 A aus dem Jahr 2019 und dem Entwurf eines magistratsinternen Vorentwurfs mehr als zwei Jahre vergangen seien, wies der RH darauf hin, dass die MA 21 A bereits im Jahr 2020 mit Vorarbeiten für die Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans begonnen hatte.

Ausgewählte Themen im Zusammenhang mit Widmungstätigkeiten

Hochhäuser

- 17.1 (1) Hochhäuser waren gemäß Wiener Bauordnung Gebäude mit mehr als 35 m Höhe. Laut Fachkonzept Hochhäuser aus dem Jahr 2014 benötigte die Stadt Wien Hochhäuser nur unter der Voraussetzung, dass sie außerordentliche Mehrwerte für die Allgemeinheit beisteuern konnten. Der soziale und öffentliche Nutzen des Hochhauses war klar darzustellen. Dazu gehörten beispielsweise gewonnene Freiflächen oder zusätzliche kulturelle Einrichtungen. Weiters waren als Mehrwerte öffentliche Bereiche, wie frei zugängliche Grünanlagen und Plätze, sowie halböffentliche Bereiche, wie geregelt zugängliche Innenhöfe und Dachflächen, definiert. Zudem waren auch die Behebung von Strukturdefiziten des Umfelds durch Grünflächen, Wohnquartiersgaragen, die Gestaltung von Aufenthalts- und Kommunikationsräumen und dergleichen genannt. Darüber hinaus spielte die Einbindung in die Umgebung beispielsweise mittels Durchwegbarkeit oder Verkehrsknotenpunkten eine Rolle.

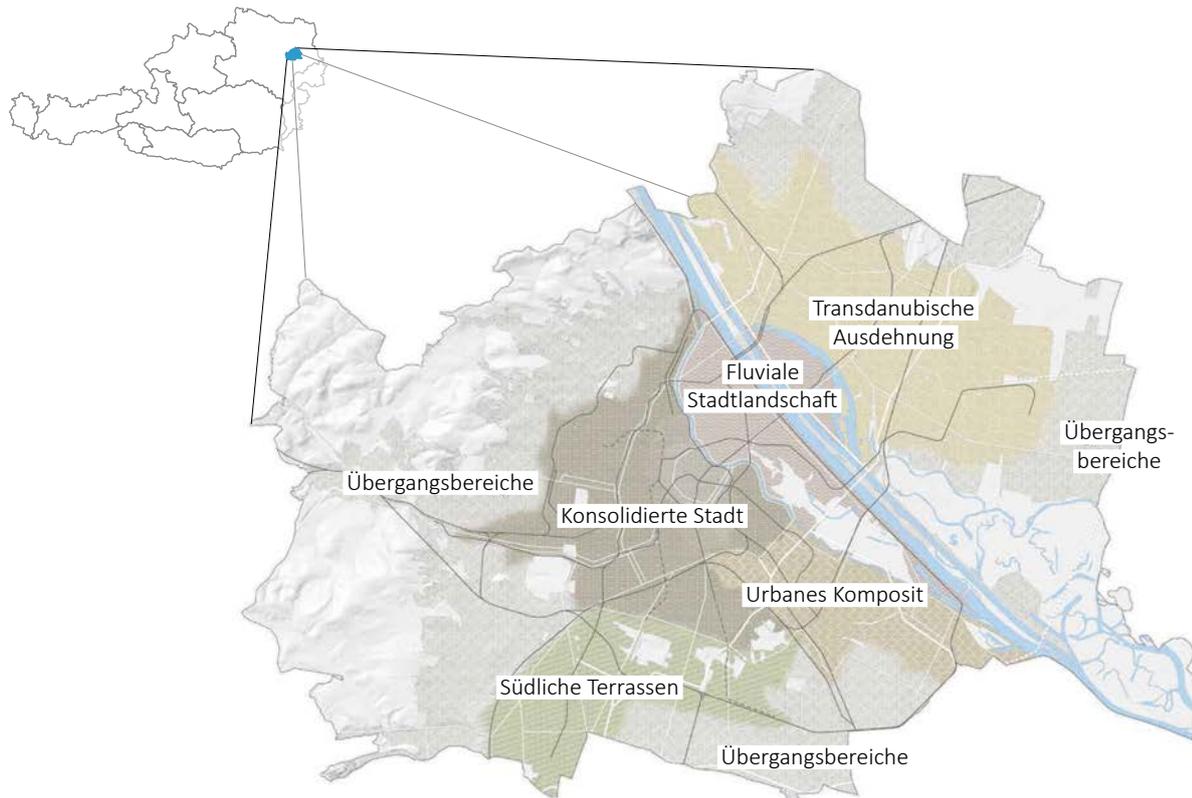
Die Stadt Wien sah eine gemischte Nutzung (z.B. eine Kombination aus Wohnen und Arbeiten) als vorteilhaft an. Dies sollte u.a. durch eine möglichst hohe Nutzungsoffenheit, Erdgeschoß oder mehrere Geschoße, die als Teil des Stadtraums betrachtet werden sollten, sowie Einrichtungen für Soziales, Versorgung oder Kultur erreicht werden.

Ein Hochhausprojekt sollte vom Projektwerber initiiert werden. Kernelement des darauffolgenden Planungsprozesses war ein qualitätssicherndes Verfahren unter Einbindung der Stadt Wien und des Projektwerbers. Im Zuge des Verfahrens war ein mögliches Hochhaus auf seine Potenziale zur Aufwertung des Umfelds zu bewerten.

(2) Gemäß Fachkonzept Hochhäuser waren die Natur- und Landschaftsschutzgebiete von Hochhausentwicklungen ausgeschlossen; die Sicherheitszonen des Flughafens Wien, die Schutzzonen nach § 7 Wiener Bauordnung sowie insbesondere die Kernzone und die Pufferzonen des UNESCO Weltkulturerbes Wien erforderten eine erhöhte Aufmerksamkeit in der Beurteilung von Hochhausprojekten.

Die Stadt Wien teilte ihr Gebiet in sechs Bereiche ein, in denen es möglich war, Hochhäuser zu bauen. Diese Bereiche – in der folgenden Abbildung dargestellt – bezeichnete sie als Konsolidierte Stadt, Urbanes Komposit, Südliche Terrassen, Fluviale Stadtlandschaft, Transdanubische Ausdehnung und Übergangsbereiche:

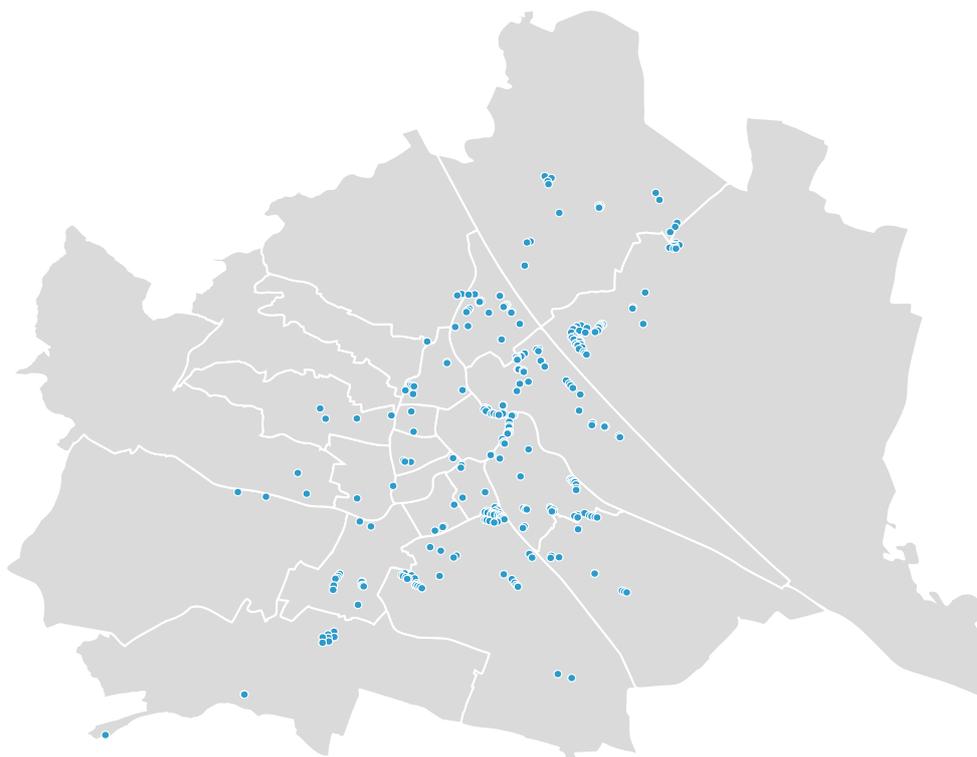
Abbildung 4: Bereiche Hochhausentwicklung gemäß Fachkonzept



Quelle: Stadt Wien, Bosshard & Luchsinger Architekten AG; Darstellung: RH

Die folgende Abbildung stellt die in den gültigen Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen ausgewiesenen Standorte mit Hochhauswidmung (Wohnen und gemischte Baugebiete) dar:

Abbildung 5: Standorte mit Hochhauswidmung



Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

Die Stadt Wien beschrieb im Fachkonzept Hochhäuser die Charakteristika der einzelnen Gebiete und erläuterte umfangreich mögliche vorteilhafte Entwicklungen in Bezug auf Hochhäuser. Die Formulierungen waren dabei sehr abstrakt gehalten, wie der folgende Auszug verdeutlicht:

„Die in weiten Teilen noch devastiert wirkende räumliche Ausprägung des Komposits verlangt nach Maßnahmen, die durch Erhöhung der Frequentierung und die strategische Aufladung des Außenraums durch programmatische und räumlich-spezifische Highlights die belebende Wirkung urbaner Knotenbildung, Verschränkung und Verdichtung in die künftige Entwicklung mit einschreibt.“

Konkret geforderte Qualitäten oder quantitative Mindest- bzw. Maximalvorgaben (z.B. zu den von den Investoren zu errichtenden Gemeinschaftsflächen) waren den Beschreibungen der Gebiete für Hochhausentwicklungen nicht zu entnehmen.

In den Übergangsbereichen war gemäß Fachkonzept nur eine moderate Höhenentwicklung sinnvoll, um die räumliche Kontinuität zwischen von baulichen Strukturen geprägter Stadt und offener Landschaft herstellen zu können. Konkret bedeutete das, dass in der Übergangszone zukünftige Schwerpunktsetzungen „vornehmlich“ bis maximal 35 m („hohe Häuser“) erfolgen sollten.

(3) Gemäß der Vorversion des Fachkonzepts Hochhäuser²¹ galten als Eignungszonen für Hochhausstandorte jene Gebiete, die eine Geh–Entfernung von bis zu 300 m zur nächsten verfügbaren oder mittelfristig realisierbaren Station einer S–Bahn, U–Bahn oder zumindest zweier Straßenbahnlinien aufweisen konnten. Mit dem neuen Fachkonzept Hochhäuser änderte die Stadt Wien dieses Kriterium auf eine Geh–Entfernung von bis zu fünf Minuten zu einer S–Bahn– oder U–Bahnstation bzw. drei Minuten zu einer Straßenbahnstation.

- 17.2 Der RH verwies auf die im Fachkonzept Hochhäuser festgehaltene Voraussetzung für Hochhäuser, außerordentliche Mehrwerte für die Allgemeinheit beisteuern zu können. Daraus leitete der RH ab, dass sich die Situation eines Gebiets durch die Errichtung eines Hochhauses zu verbessern hatte. Zudem normierte die Stadt Wien im Fachkonzept Hochhäuser, dass der soziale und öffentliche Nutzen des Hochhauses klar darzustellen war.

Die offenen Formulierungen im Fachkonzept Hochhäuser lieferten für zukünftige Hochhausstandorte und deren Ausgestaltung wenig bindende Anforderungen. Der RH vermisste daher konkrete Vorgaben, z.B. quantifizierbare Mindeststandards neu zu errichtender Grünflächen im Verhältnis zur geschaffenen bzw. gewidmeten Nutzfläche. Er hielt fest, dass die Ziele klar und nachvollziehbar ausformuliert werden sollten. Konkrete Regelungen über die zu erbringenden Mehrwerte würden nach Ansicht des RH die Flächenwidmungs– und Bebauungsplanung von Verhandlungsergebnissen unabhängiger machen. Das könnte – seiner Auffassung nach – vor allem die Gleichbehandlung aller Investoren und eine transparente Vorgangsweise sicherstellen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, konkret geforderte Qualitäten und quantitative Mindest– bzw. Maximalvorgaben (z.B. zu den von den Investoren zu errichtenden Gemeinschaftsflächen) für die einzelnen Bereiche der Stadt in das Fachkonzept Hochhäuser aufzunehmen.

Der RH wies darauf hin, dass die sechs – im Fachkonzept Hochhäuser genannten – geeigneten Bereiche für die Errichtung von Hochhäusern einen großen Teil des nicht naturschutzrechtlich geschützten Stadtgebiets umfassten, wodurch es zu keiner nennenswerten Einschränkung der für die Errichtung von Hochhäusern geeigneten

²¹ Hochhäuser in Wien, Städtebauliche Leitlinien aus dem Jahr 2002

Standorte kam. Darüber hinaus vermisste der RH im Fachkonzept Überlegungen, wo und aus welchen Gründen Nachverdichtungen im Stadtgebiet noch sinnvoll wären.

Er empfahl der Stadt Wien, Überlegungen darüber, wo und aus welchen Gründen Nachverdichtungen im Stadtgebiet noch sinnvoll wären, in das Fachkonzept Hochhäuser aufzunehmen.

Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien die Eignungszonen für Hochhausstandorte hinsichtlich der Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel im zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Fachkonzept Hochhäuser gegenüber der vorherigen Version erweitert hatte.

- 17.3 Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das Fachkonzept Hochhäuser unter der Leitung eines Universitätsprofessors für Architektur erarbeitet und von einem Fachgremium begutachtet worden sei, bevor es der Stadtentwicklungskommission und dem Wiener Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt worden sei. Es richte sich insbesondere an die betreffenden Teile der Verwaltung sowie an Architekten und Projektentwickler; daher sei die Verwendung einer spezifischen Fachsprache als angemessen beurteilt worden.

Die Stadt Wien habe im Fachkonzept Hochhäuser eine grundsätzliche Haltung zum Thema Hochhäuser entwickelt, Planungsgrundsätze und Prüfkriterien für den Bau von Hochhäusern formuliert und einen Planungsprozess definiert, der bei der Planung von Hochhäusern einzuhalten sei. Das räumliche Leitbild des Fachkonzepts Hochhäuser beschreibe sechs Gebiete in der Stadt. Dies bedeute nicht, dass in diesen Bereichen überall Hochhäuser errichtet werden könnten, sondern lege dar, mit welchen räumlichen Strategien dies erfolgen sollte. Andere relevante Einschränkungen, wie die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, der Nachweis der Verträglichkeit mit Sichtachsen und Sichtbeziehungen oder sonstige städtebauliche Rahmenbedingungen, erwähne der RH nur am Rande oder gar nicht.

Der Planungsprozess definiere die Notwendigkeit eines Leitbilds auf Stadtteilebene, bevor konkrete, standortbezogene Planungen starten könnten. Die spezifische Definition von Hochhausstandorten ebenso wie die Definition der spezifischen Mehrwerte könnten nicht auf gesamtstädtischer Ebene in der notwendigen Tiefe vorgenommen werden; daher seien diese Fragen im Rahmen lokaler räumlicher Leitbilder auf Basis allgemeiner Planungsgrundsätze und Prüfkriterien sowie eines standardisierten Prozesses zu klären.

Die Stadt Wien agiere mit dem Fachkonzept Hochhäuser auf der Höhe des aktuellen fachlichen Diskurses; dies zeige der Vergleich zu anderen großen europäischen Städten. Sie verwies diesbezüglich auf das Hochhausleitbild der Stadt Berlin.

Das Fachkonzept Hochhäuser sei in der Lage, die Hochhausentwicklung qualitativ und quantitativ zu steuern. Seit Beschluss des Fachkonzepts sei nur ein Projekt auf Basis des derzeitigen Konzepts entwickelt worden; die restlichen seit 2014 errichteten Hochhäuser noch auf Basis des vorher geltenden Konzepts bzw. der entsprechenden Übergangsbestimmungen.

Im Rahmen der Überarbeitung des Stadtentwicklungsplans 2035 werde auch das Fachkonzept Hochhäuser aktualisiert. Im Zuge dessen sollen der Entwicklungsprozess, die Mehrwertdefinition sowie die räumliche Abgrenzung evaluiert werden.

- 17.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass er die Verwendung einer spezifischen Fachsprache nicht kritisierte. Er beurteilte sie zudem nicht als unangemessen. Vielmehr wies er auf fehlende Vorgaben für konkret geforderte Qualitäten und fehlende quantitative Mindest- bzw. Maximalvorgaben (z.B. zu den von den Investoren zu errichtenden Gemeinschaftsflächen) im Fachkonzept Hochhäuser hin. Wegen der weitreichenden Wirkung von Hochhausstandorten wären – über die von der Stadt Wien genannten lokalen räumlichen Leitbilder hinaus – konkrete Vorgaben für die im Fachkonzept Hochhäuser abgegrenzten Bereiche zweckmäßig. Der RH verwies darauf, dass aus dem Fachkonzept Hochhäuser keine nennenswerten Einschränkungen der für die Errichtung von Hochhäusern geeigneten Standorte abgeleitet werden konnten.

Darüber hinaus hielt der RH fest, dass die Stadt Wien die Eignungszonen für Hochhausstandorte hinsichtlich der Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel im zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Fachkonzept Hochhäuser gegenüber der vorherigen Version erweitert hatte.

Umweltfaktoren bei der Widmung von Wohngebieten

- 18.1 (1) Gemäß den nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen war bis 2030 die von den Städten ausgehende Umweltbelastung pro Kopf zu senken. Für das vom RH vertieft überprüfte Verfahren 1200 hielt die MA 21 B im Vorlagebericht fest, dass die Trakttiefen unter Bedachtnahme auf die vorgeschlagene Schutzzone, den Baubestand, die Belichtungsverhältnisse sowie die Klima- und Emissionsaspekte vorgeschlagen wurden.

Die Wiener Umweltschutzbehörde hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Trakttiefe des Baublocks von 19 m bis 22 m unverhältnismäßig erscheine, zumal sie im restlichen Plangebiet bei 12 m liege. Sie hinterfragte, wie bei so einer „mächtigen“ Gebäudetiefe eine ausreichende natürliche Belichtung bzw. eine Durchlüftung oder ein Querlüften gewährleistet werden könnte.

Die MA 22 (Umweltschutz) hielt zudem fest, dass Trakttiefen dieser Dimension mit großer Wahrscheinlichkeit einseitig angeordnete Wohnungen bewirken würden. Diese wären schlechter zu durchlüften; eine solche Bauweise sei in Zeiten der Klimakrise und zusätzlicher Aufheizung der Städte nicht empfehlenswert.

Die MA 21 B argumentierte, dass sich das konkrete Projekt von der umgebenden Baustruktur unterscheide, da es sich um ein Immobilienprojekt mit gemischter Nutzungsstruktur für einen „integrierten Einzelstandort“ gemäß Fachkonzept Produktive Stadt handelte. Aus den betrieblichen Nutzungen und Infrastruktureinrichtungen würden sich spezielle Anforderungen ergeben. Weiters hielt sie fest, dass ihr die zugrunde liegende städtebauliche Dichte als dem innerstädtischen Standort angemessen erscheine und dass die Dichten als mit einem nahegelegenen Stadtentwicklungsgebiet vergleichbar seien.

- (2) Im Hinblick auf den prognostizierten Bevölkerungszuwachs setzte sich die Stadt Wien im STEP 2025 die Ziele „Innenwachstum vor Außenwachstum“ und „Wachstum entlang von vorhandener Infrastruktur“. Ein Ziel der Wiener Bauordnung war, bei der Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne auf größtmöglichen Schutz vor Belästigungen, insbesondere durch Lärm, Staub und Gerüche, Bedacht zu nehmen.

Beim Verfahren 1030 merkte die MA 22 (Umweltschutz) an, dass es aufgrund der Verkehrsstärken entlang der angrenzenden Straße gemäß den strategischen Lärmkarten zu teilweise erheblichen Überschreitungen der „Schwellenwerte, die in der Umgebungslärmrichtlinie“²² festgesetzt waren, käme. Zudem stellte ein vom Grundeigentümer beauftragtes Ingenieurbüro fest, dass erfahrungsgemäß der Windkom-

²² Mit dem Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz (BGBl. I 60/2005) und Landesgesetzen wurde die EU-Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG) in österreichisches Recht umgesetzt.

fort (Windverhältnisse) im Nahbereich von Hochhausentwicklungen selten besser als mittelmäßig sei und daher im Hinblick auf die aerodynamischen Eigenschaften von Hochhäusern in Kauf genommen werden müsse. Die Windkomfortverhältnisse im Untersuchungsgebiet seien prinzipiell durch die Abwinde der geplanten drei Türme beeinträchtigt. Der Komfort sei stellenweise geringer als im herkömmlich verbauten Stadtgebiet. Auf der Sockelebene würden Abwinde der Hochhäuser größtenteils und häufig eine sehr geringe Aufenthaltsqualität verursachen.²³ Das Dach des Sockels sollte laut Vorlagebericht zum Flächenwidmungs- und Bebauungsplan als „grünes Deck“ ein attraktiver Freiraum für die Wohnnutzung werden.

Zum Verfahren 1190–A hielt die MA 21 A fest, dass an der nahegelegenen Straße eine erhöhte Belastung durch Feinstaub und Stickstoffoxide zu verzeichnen sei.

Laut Vorlagebericht dringe beim Verfahren 1220 durch das hohe Verkehrsaufkommen an der vorbeiführenden Straße starker Verkehrslärm ins Plangebiet ein. Ein Teilbereich sei einem Lärmpegel ausgesetzt, der über dem „durch die europäische Umgebungslärmrichtlinie festgesetzten Grenzwert“ liege. Zudem sei mit Überschreitungen der Grenzwerte für Stickstoffdioxid zu rechnen. Außerdem hielt die MA 22 (Umweltschutz) fest, dass das Plangebiet – aufgrund der stadträumlichen Gegebenheiten mit mehreren angrenzenden hochrangigen Straßen- und Schieneninfrastrukturen und den damit einhergehenden Überschreitungen der „Schwellenwerte der europäischen Umgebungslärmrichtlinie“ sowie der Grenzwerte für Stickstoffoxide – nur sehr bedingt für die Nutzungskategorie „Wohnen“ geeignet sei.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass die MA 21 B im Verfahren 1200 Trakttiefen von bis zu 22 m festlegte. Sie nahm – ihrer Auffassung nach – u.a. auf die Belichtungsverhältnisse und die Klima- und Emissionsaspekte Bedacht. Der RH verwies jedoch auf die Stellungnahmen der Wiener Umweltschutzbehörde und der MA 22 (Umweltschutz). Er hielt die Bedenken vor allem zur angeführten Unverhältnismäßigkeit im Vergleich zum restlichen Plangebiet sowie zur unzureichenden natürlichen Belichtung bzw. Durchlüftung für nachvollziehbar. Zudem hielt er das Argument der MA 22 (Umweltschutz), wonach eine solche Bauweise in Zeiten der Klimakrise und zusätzlicher Aufheizung der Städte nicht empfehlenswert sei, für zutreffend.²⁴

Der RH stellte fest, dass die Stadt Wien, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, bei der Qualität der zukünftigen Wohngebiete auch Abschlüsse in Kauf nahm. Dies zeigte sich bei den Verfahren 1030, 1190–A und 1220 anhand von Hinweisen in einem Gutachten, Stellungnahmen und Vorlageberichten zur Schadstoff- und Lärmbelastung sowie zum Windkomfort.

²³ Die tieferliegenden Gärten und der Platz innerhalb der Pergola im Sockel eines Turms sowie der Kindergartenfreibereich würden jedoch einen sehr hohen Windkomfort aufweisen.

²⁴ Ähnliches hatte der RH in seinem Bericht „Anpassung an den Klimawandel in der Stadt Linz“ (Reihe Bund 2021/27) festgehalten.

Der RH empfahl der Stadt Wien, bei der Widmung von Wohngebieten Vorbelastungen der Umwelt, beispielsweise durch Lärm oder Luftschadstoffe, verstärkt zu berücksichtigen.

- 18.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien würden die MA 21 A und MA 21 B die auf ein Gebiet einwirkenden Immissionen – soweit für das Planungsvorhaben relevant – im Erläuterungsbericht darlegen.

Zum Verfahren 1030 ergänzte die Stadt Wien, dass laut einem Lärmgutachten die Planungsrichtwerte für eine Wohngebietswidmung entsprechend der ÖNORM im Bereich der geplanten Wohngebäude eingehalten worden seien. In Fällen, in denen aufgrund der Grundlagenerhebung ein kritisches Ausmaß an Immissionen festgestellt worden sei, sei bereits in der Vergangenheit durch eine entsprechende städtebauliche Konfiguration oder durch spezifische Beschränkungen im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan reagiert worden, z.B. mit der Anordnung von Hochgaragen zur Abschirmung einer Lärmquelle, einem Verbot von Wohnungen oder der Beschränkung des Rechts, Fenster von Aufenthaltsräumen von Wohnungen zu einer Verkehrsfläche zu orientieren. In vielen Fällen könnten mögliche negative Auswirkungen durch bauliche Begleitmaßnahmen abgemindert und so geeignete Standorte für Wohnungen bzw. verwandte Nutzungen geschaffen werden. Bei Lärmimmissionen sei dies durch die Vorgaben der Wiener Bauordnung in Verbindung mit den Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik sogar verpflichtend.

Bestimmte Gebäudeanordnungen und –typologien seien eher geeignet, auf Lärmimmissionen, aber auch auf den Klimawandel zu reagieren. Für die Entscheidung seien auch andere Faktoren einzubeziehen, wie das Verhältnis von beanspruchter Grundfläche zu Nutzfläche, das Verhältnis Gebäudehülle zu Nutzfläche oder allfällige spezifische Anforderungen. Es gelte daher, zwischen unterschiedlichen Zielen der Wiener Bauordnung abzuwägen. Da die Stadt Wien in ihrer Rolle als Landesgesetzgeber bislang die Ziele gemäß Wiener Bauordnung nicht gewichtet habe, obliege es der MA 21 A und MA 21 B, die Argumente, die für eine konkrete Lösung sprechen würden, fachlich aufzubereiten, so dass der Gemeinderat abschließend darüber befinden könne. Dies gelte auch für die grundlegende Frage, ob in einem Gebiet ein (neues) Wohngebiet ausgewiesen werden solle oder nicht.

Gemäß den gesetzlichen Vorgaben sei die Umweltsituation eine der wesentlichen Rahmenbedingungen bei der Festsetzung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne. Bei voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen würden die Auswirkungen des Plans auf die festgelegten Schutzgüter im Rahmen einer Umweltprüfung gemäß Wiener Bauordnung untersucht und dargestellt. Gemäß der Empfehlung des RH, bei der Widmung von Wohngebieten Vorbelastungen der Umwelt verstärkt zu berücksichtigen, würden die MA 21 A und MA 21 B auch vor dem Hintergrund des

voranschreitenden Klimawandels ihr fachliches Wirken dahingehend laufend weiterentwickeln und engagiert betreiben.

- 18.4 Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass gemäß Lärmgutachten für das Verfahren 1030 an den exponiert liegenden äußeren Fassaden vor allem in den oberen Geschoßen erhöhte Schallschutzmaßnahmen vorzusehen waren. Er hielt weiters fest, dass die MA 22 (Umweltschutz) – trotz des für das Verfahren 1030 bereits vorliegenden Lärmgutachtens – auf eine Überschreitung der Schwellenwerte hinwies. Die MA 22 regte diesbezüglich an, die Anordnung von Fenstern von Aufenthaltsräumen an der am stärksten exponierten Fassade zu untersagen. Diese Maßnahme lehnte die MA 21 jedoch mit Verweis auf das aufwändige Verfahren für den Entwurf der Gebäude inklusive eines architektonischen Wettbewerbs ab.

Stellplatzregulativ

- 19.1 Die Stadt Wien hielt im Fachkonzept Mittelpunkte des städtischen Lebens fest, dass die Stellplatzverpflichtung als Instrument in der Wiener Bauordnung und im Wiener Garagengesetz verankert war; diese gaben vor, wie viele Parkplätze z.B. bei der Errichtung eines Wohnhauses zu schaffen waren. Die MA 21 A und MA 21 B konnten im Zuge der Erstellung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans durch ein Stellplatzregulativ die gesetzliche Stellplatzverpflichtung reduzieren, wenn ein bestimmtes Gebiet mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar war. Die reduzierte Stellplatzverpflichtung sollte das verkehrspolitische Ziel der Stärkung der Verkehrsmittel des Umweltverbunds (öffentlicher Verkehr, Fahrrad- und Fußgängerverkehr) unterstützen. Dies hielt die Stadt Wien auch im Fachkonzept Mobilität fest.

Bei drei der sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren sahen die MA 21 A und MA 21 B Stellplatzverpflichtungen von 50 %, 65 % bzw. 70 % der nach dem Wiener Garagengesetz zumindest erforderlichen Stellplatzanzahl vor. Sie legten auch die maximale Anzahl an Stellplätzen fest, die errichtet werden durften. Diese lag zwischen 85 % und 100 % der nach dem Wiener Garagengesetz erforderlichen Stellplatzanzahl. Zudem definierte sie auch absolute Obergrenzen von 200 und 626 Stellplätzen.

Bei vier der sieben vom RH vertieft überprüften Verfahren sahen die MA 21 A und MA 21 B keine Stellplatzregulative vor. Dabei handelte es sich bei drei Verfahren (1190–B, 1200, 1220) um städtische, mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossene Lagen mit mehrstöckigen Gebäuden und in einem Fall um agrarisch geprägte Flächen, die Teil des Grüngürtels um Wien waren.

Beim Verfahren 1200 hielt die MA 21 B im Vorlagebericht für die Festsetzung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans fest, dass die Stärkung des Umweltverbunds ein wesentliches Ziel sei und dass ein aktiver Einsatz einer reduzierten Stell-

platzverpflichtung erfolgen sollte. Dennoch setzte sie für dieses Plandokument kein Stellplatzregulativ fest. Im Zuge der öffentlichen Auflage wurde die Reduktion der geplanten Garage angeregt, um nicht zu viel Verkehr ins „Grätzel“ zu ziehen. Die MA 21 B erwiderte, dass sie aufgrund der bestehenden Auslastung vorhandener Stellplätze im Umfeld für das Plangebiet kein Stellplatzregulativ festsetze. Die Lage der Garagenein- und -ausfahrten sei so gewählt, dass es in den umliegenden Wohngebietsstraßen zu keiner zusätzlichen Verkehrsbelastung komme.

- 19.2 Der RH erachtete die unterschiedliche Anwendung der Stellplatzregulative in den von ihm überprüften Verfahren nicht in allen Fällen als nachvollziehbar. Die Stadt Wien sah sogar in städtischen, mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossenen Lagen gänzlich von der Festsetzung eines Stellplatzregulativs ab. Der RH bemängelte die uneinheitliche Vorgangsweise bei der Festsetzung der Stellplatzregulative.

Er empfahl der Stadt Wien, klare, nachvollziehbare und einheitlich anwendbare Regeln für die Stellplatzregulative zu schaffen.

- 19.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei bei der Festsetzung oder Abänderung von Stellplatzregulativen auf die im Wiener Garagengesetz genannten Gegebenheiten und Ziele Bedacht zu nehmen. Es werde geprüft, auf welche Weise die Anwendung von Stellplatzregulativen nachvollziehbarer gemacht werden könne bzw. eine nachvollziehbare räumliche Differenzierung der Stellplatzverpflichtung erreicht werden könne.

Grün- und Freiraum

- 20.1 (1) Im Fachkonzept Grün- und Freiraum aus 2015 legte die Stadt Wien quantitative Mindestanforderungen für die Grün- und Freiraumversorgung pro Person fest. Die diesbezüglichen Kennwerte sind in folgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Grün- und Freiraum in Wien

Grün- und Freiräume	Einzugsbereich (m)	Größe (ha)	m ² pro Einwohnerin bzw. Einwohner		
Nachbarschaft	250	<1	3,5		
Wohngebiet	500	1-3	4,0	8,0	13,0
Stadtteil	1.000	3-10	4,0		
	1.500	10-50			
Region	6.000	>50	5,0		
+ Sportflächen			3,5		
+ Grünflächen pro Arbeitsplatz (Einzugsbereich 250 m)			2,0		

Quelle: Stadt Wien, Fachkonzept Grün- und Freiraum

Die Kennwerte galten gemäß der Definition der Stadt Wien für Stadterweiterungsprojekte und wurden im Bestand angewendet, um die Grün- und Freiraumversorgung in vier Kategorien darzustellen. Eine Definition des Begriffs „Stadterweiterungsprojekte“ war im Fachkonzept Grün- und Freiraum nicht enthalten.

Die MA 21 A und MA 21 B hielten dazu fest, dass für sie keine Verpflichtung ableitbar war, außerhalb von Stadterweiterungsprojekten quantitative Nachweise des Grün- und Freiraumbedarfs zu erbringen. Die Grünraumversorgung von Entwicklungen mit mehr als 50 zusätzlich vorgesehenen Wohnungen werde regelmäßig überprüft und die „Ergebnisse im Zuge der magistratsinternen Abstimmung in das Widmungsverfahren eingespielt“.

Bei den Verfahren 1030, 1190–A und 1100 schuf die MA 21 A Potenziale für jeweils 700 bis 1.700 zusätzliche Wohneinheiten. Für das städtebauliche Leitbild, das dem Verfahren 1100 zugrunde lag, erstellte die Stadt Wien ein Grünraumscreening. Dabei schätzte sie anhand der zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohner im Gebiet den Grünraumbedarf für das geplante Projekt ab. Sie erhob den Bedarf für die Kategorien „Nachbarschaft“, „Wohngebiet“ und „Stadtteil“, die innerhalb einer Distanz von 250 m, 500 m und 1.500 m zum Projekt lagen.

Das Ergebnis waren 1,1 ha für die Kategorie „Nachbarschaft“ und jeweils 1,3 ha für die Kategorien „Wohngebiet“ und „Stadtteil“, somit in Summe 3,7 ha. Die im Projektumfeld schon vorher bestehenden Grünräume waren nach Einschätzung der MA 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) bereits ausgelastet. Die MA 21 A sah in weiterer Folge im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan eine Fläche von rd. 1 ha als Grünland – Erholungsgebiet – Natur- und Erholungsraum vor. Darüber hinaus wies sie die gärtnerische Ausgestaltung für oberirdisch bebaubare, jedoch unbebaut bleibende Grundflächen im Bauland aus. Das Ausmaß dieser Flächen war nicht quantifiziert. Weiters betraf die Bestimmung zur gärtnerischen Ausgestaltung nur jene Flächen, die nicht als Manipulations-, Lager- oder Zufahrtsflächen bzw. Sport- und Spielflächen benötigt wurden.

Für die anderen vom RH vertieft überprüften Verfahren waren keine gleichwertigen Analysen dokumentiert.

(2) Für das Verfahren 1030 mit einem großen Potenzial für zusätzliche Wohneinheiten hielt die MA 21 fest, dass bereits gewidmete, bisher nicht realisierte Parkanlagen im Einzugsbereich ausgebaut werden müssten, um für die Kategorien „Nachbarschaft“, „Wohngebiet“ und „Stadtteil“ durch das Anwachsen der Wohnbevölkerung in Zukunft eine Verschlechterung bei der Grün- und Freiraumversorgung zu vermeiden. Die MA 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) hielt in ihrer Stellungnahme im Zuge der magistratsinternen Abstimmung fest, dass das Projekt in einem mit Grünraum unterversorgten Gebiet liege, in dem Grünräume im direkten

Einzugsbereich gänzlich fehlten, und schlug eine Adaptierung des Projekts vor. Die MA 21 lehnte eine Änderung ab und verwies auf die bereits gewidmeten, jedoch nicht realisierten Parkanlagen im Einzugsbereich. Im Rahmen des städtebaulichen Vertrags für das Projekt wurden Leistungen im Zusammenhang mit der Errichtung einer Parkanlage vereinbart.

(3) Für das Verfahren 1190–A mit einem großen Potenzial für zusätzliche Wohneinheiten wies die MA 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) in ihrer Stellungnahme im Zuge der magistratsinternen Abstimmung darauf hin, dass das Stadtquartier keine ausreichende Grünraumversorgung auf Nachbarschafts- und Wohngebiets-ebene für die zuziehende Bevölkerung aufweise. Sie empfahl, Flächen im Umkreis des Plangebiets auf ihre Eignung als Grünanlage im Sinne einer Kompensation zu prüfen. Die MA 21 A antwortete, dass Flächen nordöstlich entlang des Donaukanals für Erholungsfunktionen aktiviert werden könnten.

Die Wiener Umweltschutzbehörde ersuchte die MA 21 A in ihrer Stellungnahme zum magistratsinternen Abstimmungsverfahren, die Einhaltung der Freiraumkennwerte im Erläuterungsbericht zum Plandokument darzustellen. Es wäre sowohl für die zukünftigen Einwohnerinnen und Einwohner als auch für die zukünftig Arbeitenden im Gebiet Vorsorge für ausreichend Grün- und Freiraum zu treffen. Sie schätzte, dass die Nutzung des Donaukanals für diese Zwecke nicht ausreiche.

Die Magistratsdirektion hielt in ihrer Stellungnahme zum magistratsinternen Abstimmungsverfahren fest, dass die Kennwerte aus dem Fachkonzept Grün- und Freiraum zum STEP 2025 in der Kategorie „Wohngebiet“ nicht eingehalten werden könnten. In der Kategorie „Stadtteil“ sei eine Versorgung durch bestehende Anlagen gegeben. Die Versorgung in der Kategorie „Nachbarschaft“ sei auf den jeweiligen Bauplätzen sicherzustellen. Die MA 21 A antwortete der Wiener Umweltschutzbehörde und der Magistratsdirektion, dass die Erstellung eines Grün- und Freiraumkonzepts geplant sei und eine Planänderung entsprechend den Stellungnahmen nicht erfolge. Die MA 21 A legte das erwähnte Grün- und Freiraumkonzept den Verfahrensunterlagen nicht bei. Eine Version des Grün- und Freiraumkonzepts war online abrufbar. Es enthielt jedoch keine Informationen über die Abdeckung der Kennwerte gemäß Fachkonzept Grün- und Freiraum.

- 20.2 Der RH anerkannte, dass die Stadt Wien über Kennwerte die Mindestanforderungen der Grün- und Freiraumversorgung pro Einwohnerin bzw. Einwohner festlegte. Diese galten jedoch nur für Stadterweiterungsprojekte. Er kritisierte, dass die Stadt Wien den Begriff „Stadterweiterungsprojekte“ im Fachkonzept Grün- und Freiraum nicht definierte und daher auch keine Klarheit über die Anwendung der Kennwerte als Mindestanforderung für die Grün- und Freiraumversorgung bestand.

Der RH empfahl der Stadt Wien, den Begriff „Stadterweiterungsprojekte“ zu definieren.

Der RH hielt fest, dass die Kennwerte zudem im Bestand angewandt wurden, um die Grün- und Freiraumversorgung darzustellen. Für die von ihm vertieft überprüften Verfahren war eine Berechnung des Grün- und Freiraumbedarfs nur in einem Fall den Akten zur Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung beigelegt. Der RH vermisste bei den weiteren von ihm vertieft überprüften Verfahren – trotz einiger Hinweise auf Mängel der Grün- und Freiraumversorgung – eine transparente Ausweisung des Grün- und Freiraumbedarfs gemäß den Kennwerten und den Kategorien des Fachkonzepts Grün- und Freiraum. Er kritisierte, dass die Stadt Wien das Ausmaß der Grün- und Freiraumflächen weder bezifferte noch in Bezug zu einem berechneten Bedarf gemäß Fachkonzept Grün- und Freiraum stellte, obwohl sie eine zukünftige Aktivierung von weiteren Grün- und Freiräumen für die Versorgung der Gebiete in Aussicht stellte. Der RH erachtete dies insbesondere als Planungsgrundlage für jene Verfahren relevant, bei denen Flächenwidmungs- und Bebauungspläne die Grundlage für städtebauliche Entwicklungen mit einem großen Potenzial für Wohnungen und Arbeitsplätze schufen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Grün- und Freiraumkennwerte gemäß dem Fachkonzept Grün- und Freiraum bei den Verfahren zu erheben und in den Erläuterungsberichten zu den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen zu quantifizieren und festzuhalten.

Der RH empfahl der Stadt Wien weiters, die Sicherstellung von ausreichend Grün- und Freiraum in unterversorgten Wohngebieten voranzutreiben.

- 20.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien lägen – mit Ausnahme des Verfahrens 1210, das nicht die Schaffung von Wohnraum zum Ziel habe – die Plangebiete der überprüften Verfahren innerhalb des bebauten Stadtgebiets. Somit seien die MA 21 A und MA 21 B bei der Bearbeitung dieser Gebiete davon ausgegangen, dass es sich nicht um Gebiete der Stadterweiterung im Sinne des Fachkonzepts Grün- und Freiraum handle. Entsprechend sei mit den in diesem Fachkonzept angeführten Kennwerten umzugehen gewesen. Im laufenden Prozess zur Erstellung des neuen Stadtentwicklungsplans werde die Frage der Begriffsdefinition „Stadterweiterungsprojekte“ behandelt.

Allgemein gebe im Zuge des magistratsinternen Entwurfsverfahrens die zuständige Fachdienststelle Anforderungen zum Grünraum bekannt. Werde im Zuge einer Stadterweiterung ein Grünflächenbedarf festgestellt, werde dieser in der Regel durch Ausweisung entsprechender Flächen als Grünland sichergestellt. Ergänzend könne es in einem städtebaulichen Vertrag Vereinbarungen zur Übertragung von

Grundflächen an die Stadt Wien und/oder zur Ausgestaltung der entsprechenden Flächen geben.

Laut dem Fachkonzept Grün- und Freiraum würden die Kennwerte für Stadterweiterungsprojekte gelten; sie würden im Bestand angewendet, um die Grün- und Freiraumversorgung in vier Kategorien darzustellen. Die Sicherstellung von Grün- und Freiräumen habe in der Entwicklung neuer Stadtteile eine große Bedeutung und erfolge nachweislich. So sei in den letzten Jahren der Rahmen für zahlreiche neue Park- und Grünanlagen geschaffen worden, wie die Freie Mitte Nordbahnhof im 2. Bezirk, der Helmut-Zilk-Park und der Tangentenpark an der Ostbahn im 10. Bezirk, der Jutta-Steier-Park im 14. Bezirk, die Alte Donau Bereich Mühlshüttel im 21. Bezirk und der Stadtpark Atzgersdorf im 23. Bezirk.

Der Empfehlung könne insofern Rechnung getragen werden, als die Ergebnisse des Startgesprächs, in dessen Rahmen auch Grün- und Freiraumkennwerte besprochen würden, den Akten beigelegt würden (TZ 8).

- 20.4 Der RH stellte klar, dass die von der Stadt Wien in ihrer Stellungnahme angeführten Beispiele für Park- und Grünanlagen nicht Teil der von ihm vertieft überprüften Verfahren waren und er daher keine Aussage zur Grün- und Freiraumversorgung dieser Gebiete traf.

Der RH betonte, dass gemäß seiner Empfehlung die Grün- und Freiraumkennwerte nicht nur zu besprechen, sondern für die einzelnen Verfahren zu erheben und in den Erläuterungsberichten zu den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen zu quantifizieren wären.

Sport & Fun Halle Praterstern

- 21.1 (1) Die im Eigentum der Stadt Wien stehende WIP Wiener Infrastruktur Projekt GmbH suchte im April 2022 bei der MA 37 (Baupolizei) um eine befristete Bewilligung gemäß § 71 Wiener Bauordnung für die Errichtung der „Sport & Fun Halle Praterstern“ an. Die Sporthalle sollte als Ersatz für die „Sport & Fun Halle“ in der Engerthstraße dienen, die zugunsten eines neuen Fernbusterminals abgerissen werden sollte. Als Standort für die neue Sporthalle mit einer Kapazität von bis zu 250 Personen und einer Fläche von rd. 3.000 m² sollte eine Liegenschaft in der Nähe des Pratersterns in der Venediger Au im 2. Bezirk dienen.

Der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan wies für die betroffene Liegenschaft die Widmung „Grünland – Erholungsgebiet, Sport- und Spielplätze“ aus. Laut einer Stellungnahme der Magistratsdirektion lagen 94 % der geplanten „Sport & Fun Halle Praterstern“ in einem Bereich, in dem gemäß der dort gültigen Bebauungsbestimmung keine Gebäude errichtet werden durften. Die Magistratsdirektion sprach sich trotzdem für eine befristete Bewilligung aus. Sie begründete das u.a. damit, dass die vorgesehene Nutzung des Gebäudes grundsätzlich der festgesetzten Widmung „Erholungsgebiet, Sport- und Spielplätze“ entsprechen werde.

Die WIP Wiener Infrastruktur Projekt GmbH gab an, dass das „Abweichen von den Bebauungsbestimmungen“ durch eine enge Abstimmung mit der MA 21 B und die befristete Bewilligung bis zu einer Überarbeitung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans ermöglicht werden sollten. Sie beabsichtigte, nach einer Überarbeitung des Plangebiets durch die MA 21 B eine dauerhafte Bewilligung zu beantragen.

Die MA 21 B stimmte in einem Schreiben an die MA 37 (Baupolizei) im Mai 2022 einer befristeten Bewilligung für die Errichtung der Sporthalle zu. Sie rechnete innerhalb der nächsten drei bis fünf Jahre mit einer Überarbeitung des Plandokuments. Die MA 37 (Baupolizei) erteilte die Baubewilligung im Juni 2022 befristet auf fünf Jahre.

Gemäß Wiener Bauordnung konnten während der öffentlichen Auflage der Entwürfe der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne schriftlich Stellungnahmen beim Magistrat eingebracht werden. Der Magistrat hatte bei der Antragstellung an den Gemeinderat über die eingelangten Stellungnahmen zu berichten.

- (2) Da die Stadt Wien durch das Bauvorhaben zentrumsnahe Grünflächen versiegeln würde, sahen die MA 22 (Umweltschutz) und die Wiener Umweltschutzkommission das Projekt grundsätzlich kritisch.

Zudem waren gemäß STEP 2025 Städte aufgrund der hohen Dichte an Infrastruktur und des zu zusätzlicher Erwärmung führenden hohen Versiegelungsgrads vom Klimawandel in besonderer Weise betroffen. Die Stadt Wien gab an, die Aspekte Klimaschutz und Klimawandelanpassung zu einem integralen Bestandteil bei der Planung, Umsetzung und Weiterentwicklung von Stadtquartieren und Freiräumen zu machen. Weiters definierte sie die Erhaltung und Schaffung qualitativvoller Grün- und Freiräume als eine wichtige Aufgabe.

- 21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die MA 37 (Baupolizei) in Abstimmung mit der Magistratsdirektion und der MA 21 B für ein als dauerhaft ausgelegtes Gebäude eine befristete Baubewilligung erteilte, obwohl 94 % des geplanten Gebäudes in einem Bereich lagen, in dem laut Flächenwidmungs- und Bebauungsplan keine Gebäude errichtet werden durften. Er wies kritisch darauf hin, dass die Stadt Wien – unter Anwendung von Ausnahmestimmungen der Wiener Bauordnung – ein geordnetes Verfahren zur Festsetzung bzw. Abänderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans hintanstellte und damit die künftige Nutzung der Liegenschaft vorwegnahm. Er erachtete insbesondere die Einbindung der Bevölkerung im Zuge eines Flächenwidmungsverfahrens gerade bei einem auf Dauer ausgerichteten Bauvorhaben für wesentlich. Dies sollte zumindest durch die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Auflage gewährleistet sein (TZ 12).

Weiters wies der RH auf das finanzielle Risiko hin, das die Stadt Wien im Zusammenhang mit der befristeten Bewilligung einging. Der dauerhafte Bestand des Gebäudes hing von der Zustimmung des künftigen Gemeinderats zu einer nachträglichen Abänderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans ab.

Der RH empfahl der Stadt Wien, auf Dauer ausgelegte Gebäude nicht aufgrund befristeter Bewilligungen zu errichten. Insbesondere stadteigene Projekte wären nur auf Basis gültiger Flächenwidmungs- und Bebauungspläne zu bewilligen.

Der RH verwies darauf, dass die Stadt Wien mit der Bewilligung der neuen Sporthalle – wie von der MA 22 (Umweltschutz) und der Wiener Umweltschutzbehörde bereits kritisch betrachtet – weitere Grünflächen versiegeln würde. Die Versiegelung von Grünflächen führe laut STEP 2025 zu einer zusätzlichen städtischen Erwärmung.

- 21.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien habe die MA 21 B im Widmungsgespräch festgestellt, dass der neue Standort im Bereich Praterstern/Venediger Au aufgrund der öffentlichen Erreichbarkeit und der Nähe zu den Nutzerinnen und Nutzern gut geeignet sei und die vorgesehene Nutzung auch der gültigen Flächenwidmung „Grünland – Erholungsgebiet, Sport- und Spielplätze“ entspreche.

Das Ansuchen um Baubewilligung der WIP Wiener Infrastruktur Projekt GmbH in Vertretung der MA 51 (Sport Wien) habe sich auf die Bestimmung „Bewilligung für Bauten vorübergehenden Bestandes“ gemäß Wiener Bauordnung gestützt und nicht auf die Bestimmung „Abweichungen von Vorschriften des Bebauungsplanes“, wie die Wortwahl „Abweichen von den Bebauungsbestimmungen“ nahelege. Es sei daher eine befristete Bewilligung erteilt worden. Die MA 21 B habe der befristeten Bewilligung mit Stellungnahme vom 16. Mai 2022 zugestimmt.

Die Fläche der nunmehrigen „Sport & Fun Halle Praterstern“ sei bereits vor der Errichtung der Halle großteils versiegelt gewesen. Der an dieser Stelle befindliche befestigte Sportplatz samt einem Gebäude für Garderoben und Aufenthaltsräume des Platzwerts sei abgerissen worden. Das Projekt trage zu den Klimaschutzzielen der Stadt Wien bei, da die Halle laut Einreichprojekt über ein Gründach und eine Fassadenbegrünung verfüge. Es sei somit für alle im Zuge der zukünftigen Flächenwidmung zu erwartenden Vorschreibungen aus Klimaschutzgründen vorgesorgt; nach der erforderlichen Zeit für das Wachstum der Pflanzen sei mit einem Mehr an Begrünung zu rechnen, als vor der Errichtung der Halle gegeben gewesen sei.

Die Infrastruktur in einer wachsenden Stadt müsse laufend mitentwickelt werden. Im Bereich von sozialer Infrastruktur, Bildung, Sport etc. sei dafür oftmals kurzfristig die Errichtung von Gebäuden erforderlich. Die betreffenden Dienststellen könnten zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht in allen Fällen die Neufestsetzung oder Abänderung eines Flächenwidmungs- und Bebauungsplans abwarten. Die Bestimmung „Bewilligung für Bauten vorübergehenden Bestandes“ der Wiener Bauordnung werde als Möglichkeit gesehen, zeitnah eine Baubewilligung für dringend erforderliche Bauvorhaben zu erlangen.

- 21.4 Zum Vorbringen der Stadt Wien, dass der Standort der Sporthalle der Flächenwidmung „Grünland – Erholungsgebiet, Sport- und Spielplätze“ entspreche, entgegnete der RH, dass 94 % des geplanten Gebäudes in einem Bereich lagen, in dem laut Flächenwidmungs- und Bebauungsplan keine Gebäude errichtet werden durften. Die Einschätzung der Stadt Wien, dass die Fläche der „Sport & Fun Halle Praterstern“ bereits vor der Errichtung der Halle großteils versiegelt gewesen sei, teilte der RH nicht, zumal dies den vorhandenen Luftfotos widersprach. Das von der Stadt Wien genannte, mittlerweile abgerissene Gebäude befand sich an der Stelle der nunmehrigen „Sport & Fun Halle Praterstern“. Die im Plan der Baubeschreibung eingezeichnete Sportfläche befand sich nordöstlich des Grundrisses der Sport & Fun Halle. Auch bei einer gemeinsamen Berücksichtigung der beiden Flächen entsprach das Ausmaß der Grundfläche nicht einem Großteil der Fläche der „Sport & Fun Halle Praterstern“.

Der RH stellte zu der von der Stadt Wien in ihrer Stellungnahme hervorgehobenen Wortwahl „Abweichen von den Bebauungsbestimmungen“ klar, dass es sich hierbei um ein Zitat aus dem Dokument der WIP Wiener Infrastruktur Projekt GmbH zur Begründung des Bauansuchens einer befristeten Bewilligung gemäß der Bestimmung „Bewilligung für Bauten vorübergehenden Bestandes“ der Wiener Bauordnung handelte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, ein auf Dauer ausgelegtes Gebäude nicht aufgrund befristeter Bewilligungen zu errichten.

Darüber hinaus hielt der RH fest, dass es Aufgabe der Raumordnung war, planmäßig und vorausschauend zu agieren, um die von der Stadt Wien angesprochene kurzfristige Notwendigkeit der Errichtung von Gebäuden zu vermeiden.

Schlussempfehlungen

- 22 Zusammenfassend empfahl der RH der Stadt Wien:
- (1) Daten über die tatsächlich errichteten geförderten Wohnungen wären als Planungsgrundlage für zukünftige Widmungen von Gebieten für geförderten Wohnbau einzuholen. (TZ 3)
 - (2) Die Unterlagen über die Startgespräche sowie die Berichte über die konkreten Anforderungen im Rahmen eines qualitätssichernden Planungsverfahrens sollten den Akten beigelegt werden. (TZ 8)
 - (3) Eine strukturierte und detaillierte Auseinandersetzung des Fachbeirats für Stadtplanung und Stadtgestaltung mit den vorgelegten Projekten sollte eingefordert und dokumentiert werden. Diese Ausführungen sollten für alle Interessierten im Rahmen der öffentlichen Auflage ersichtlich sein, um die Transparenz bei den Verfahren zu erhöhen. (TZ 11)
 - (4) Bei gravierenden Änderungen nach der öffentlichen Auflage wären Plandokumente neu aufzulegen. (TZ 12)
 - (5) Im Falle von Liegenschaftsveräußerungen der Stadt Wien bzw. ihre Unternehmen wären Stellungnahmen der MA 21 A und MA 21 B zur Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung der Liegenschaft einzuholen. (TZ 14)
 - (6) Bei Liegenschaftsveräußerungen wären zukünftige Wertsteigerungen, die u.a. durch Widmungsänderungen entstehen, in Form von Kaufpreiszahlungen vertraglich abzusichern. (TZ 15)
 - (7) Konkret geforderte Qualitäten und quantitative Mindest- bzw. Maximalvorgaben (z.B. zu den von den Investoren zu errichtenden Gemeinschaftsflächen) sollten für die einzelnen Bereiche der Stadt in das Fachkonzept Hochhäuser aufgenommen werden. (TZ 17)
 - (8) Überlegungen darüber, wo und aus welchen Gründen Nachverdichtungen im Stadtgebiet noch sinnvoll wären, sollten in das Fachkonzept Hochhäuser aufgenommen werden. (TZ 17)
 - (9) Bei der Widmung von Wohngebieten wären Vorbelastungen der Umwelt, beispielsweise durch Lärm oder Luftschadstoffe, verstärkt zu berücksichtigen. (TZ 18)

- (10) Für die Stellplatzregulative wären klare, nachvollziehbare und einheitlich anwendbare Regeln zu schaffen. (TZ 19)
- (11) Der Begriff „Stadterweiterungsprojekte“ im Fachkonzept Grün- und Freiraum wäre zu definieren. (TZ 20)
- (12) Die Grün- und Freiraumkennwerte wären gemäß dem Fachkonzept Grün- und Freiraum bei den Verfahren zu erheben und in den Erläuterungsberichten zu den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen zu quantifizieren und festzuhalten. (TZ 20)
- (13) Die Sicherstellung von ausreichend Grün- und Freiraum in unterversorgten Wohngebieten wäre voranzutreiben. (TZ 20)
- (14) Auf Dauer ausgelegte Gebäude wären nicht aufgrund befristeter Bewilligungen zu errichten. Insbesondere stadteigene Projekte wären nur auf Basis gültiger Flächenwidmungs- und Bebauungspläne zu bewilligen. (TZ 21)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Oktober 2023

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Tabelle A: Örtlichkeit der vom RH vertieft überprüften Verfahren

Wiener Gemeindebezirk	Bezeichnung im Bericht
MA 21 A	
3. Bezirk, Döblerhofstraße/Modecenterstraße	Verfahren 1030
19. Bezirk, Muthgasse	Verfahren 1190–A
19. Bezirk, Grinzinger Straße	Verfahren 1190–B
10. Bezirk, Neues Landgut	Verfahren 1100
MA 21 B	
20. Bezirk, Heistergasse	Verfahren 1200
22. Bezirk, Genochplatz	Verfahren 1220
21. Bezirk, Rendezvousberg	Verfahren 1210

Quelle: RH

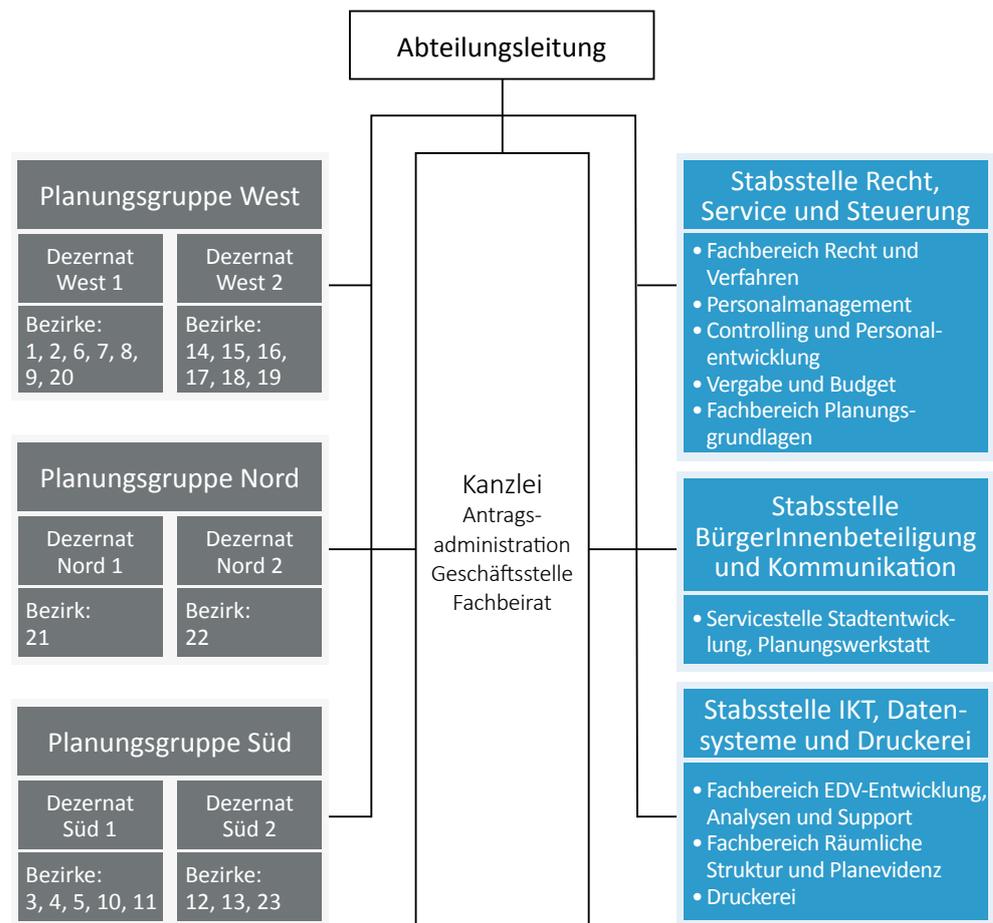
Tabelle B: Personalstand in Köpfen und in Vollzeitäquivalenten in den Magistratsabteilungen 21 (2017), 21 A und 21 B (2018 bis 2021)

	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Köpfen zum 31. Dezember					in %
MA 21						
weiblich	59	–	–	–	–	–
männlich	67	–	–	–	–	–
MA 21 A						
weiblich	–	38	38	40	39	2,6
männlich	–	37	38	38	37	0,0
	–	75	76	78	76	1,3
MA 21 B						
weiblich	–	23	25	25	25	8,7
männlich	–	30	29	27	27	-10,0
	–	53	54	52	52	-1,9
Summe	126	128	130	130	128	1,6
	in Vollzeitäquivalenten zum 31. Dezember					in %
MA 21						
weiblich	52,4	–	–	–	–	–
männlich	67,0	–	–	–	–	–
MA 21 A						
weiblich	–	34,8	34,4	36,8	36,1	3,7
männlich	–	37,0	37,7	37,7	37,0	0,0
	–	71,8	72,1	74,5	73,1	1,8
MA 21 B						
weiblich	–	19,1	21,4	22,0	21,7	13,6
männlich	–	30,0	29,0	29,0	27,0	-10,0
	–	49,1	50,4	51,0	48,7	-0,8
Summe	119,4	120,9	122,5	125,5	121,8	2,0

Quelle: Stadt Wien

Abbildung A: Organigramm der Magistratsabteilung 21

Magistratsabteilung 21
Stadtteilplanung für Flächennutzung

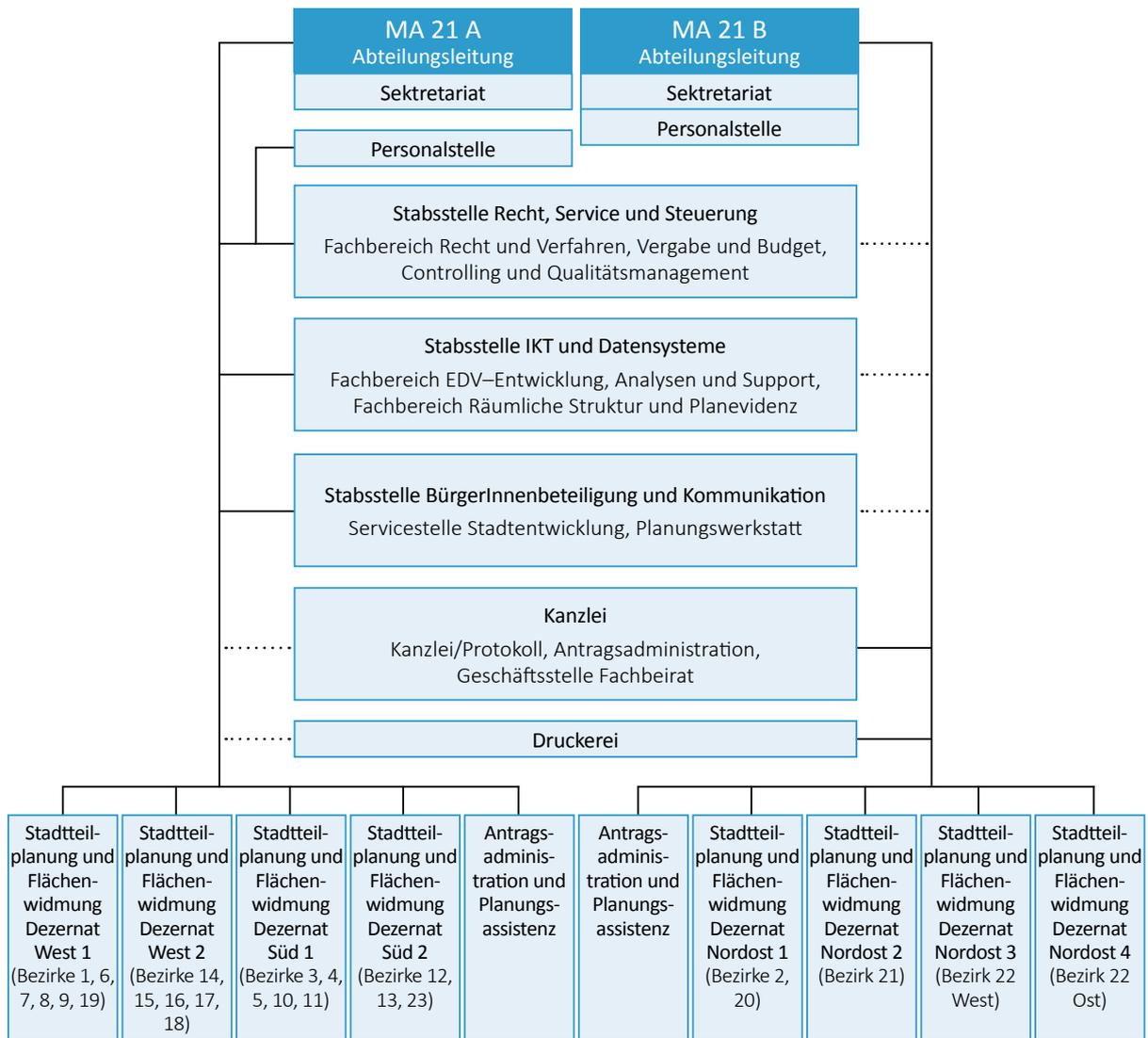


EDV = elektronische Datenverarbeitung
IKT = Informations- und Kommunikationstechnologie

Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

Abbildung B: Organigramm der Magistratsabteilungen 21 A und 21 B

— personelle und fachliche Zuordnung
 fachliche Zuordnung



EDV = elektronische Datenverarbeitung
 IKT = Informations- und Kommunikationstechnologie

Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

R
—
H

