jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vwgh Erkenntnis 2000/3/23 98/06/0243

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 23.03.2000

Index

L80006 Raumordnung Raumplanung Flächenwidmung Bebauungsplan
Steiermark;

Norm

BebauungsdichteV Stmk 1993 §3 Abs1;
ROG Stmk 1974 §3 Abs8 Z3;
ROG Stmk 1974 §3;

Beachte

Serie (erledigt im gleichen Sinn): 98/06/0244 E 23. März 2000

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Vizepräsident Dr. W. Pesendorfer und die Hofräte Dr. Händschke, Dr. Bernegger, Dr. Waldstätten und Dr. Köhler als Richter, im Beisein des Schriftführers Mag. Brandtner, über die Beschwerde der K & Co Gesellschaft mbH in G, vertreten durch Dr. P, Rechtsanwalt in G, gegen den Bescheid des Gemeinderats der Landeshauptstadt Graz vom 12. November 1998, Zl. A 17 - K - 12.559/1994 - 34, betreffend Einwendungen in einem Bauverfahren (mitbeteiligte Partei: R Grundverwertungsges.m.b.H., vertreten durch Dr. N und Dr. W, Rechtsanwälte in G), zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird, soweit damit über die Berufung der Beschwerdeführerin abgesprochen wird, wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufgehoben.

Die Landeshauptstadt Graz hat der Beschwerdeführerin Aufwendungen in der Höhe von S 15.000,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

I.

1. Das vorliegende Bauverfahren betreffend die Erteilung einer Baubewilligung für den Neubau eines Büro- und Geschäftsgebäudes mit Tiefgarage auf näher bezeichneten Grundstücken in der KG Gries ("Bahnhof-Center Graz") geht auf einen Antrag vom 28. Juni 1994 zurück.

Das diesbezügliche Bauverfahren war bereits Gegenstand des hg. Erkenntnisses vom 11. September 1997, Zlen. 96/06/0076, 0078 und 0079. Mit dem genannten Erkenntnis hob der Verwaltungsgerichtshof unter anderem auf Grund der Beschwerde der Beschwerdeführerin die Baubewilligung wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften auf.

Begründet wurde diese Aufhebung im Wesentlichen damit, dass die von der Behörde ihrer Entscheidung zugrunde gelegten Gutachten keine ausreichende Grundlage für die Annahme der Zulässigkeit der Überschreitung der im Flächenwidmungsplan festgelegten Bebauungsdichte darstellten. Der Verwaltungsgerichtshof legte dar, dass § 4 des verbalen Teiles des V.02 Bebauungsplanes Hauptbahnhof Süd hinsichtlich der Bebauungsdichte nicht bedeute, dass eine Überschreitung der im 2.0 Flächenwidmungsplan 1992 festgelegten Bebauungsdichte von 2,5 unter Missachtung des § 3 Abs. 1 der Bebauungsdichte-Verordnung 1993, LGBl. Nr. 38 idF der Verordnung LGBl. Nr. 87/1994, zulässig sei. Gemäß § 32 ROG hätten Bescheide auch dem Flächenwidmungsplan zu entsprechen und damit insbesondere die im Flächenwidmungsplan vorgesehene Bebauungsdichte einzuhalten bzw. sei eine Überschreitung der Bebauungsdichte nur in den Grenzen des § 3 Abs. 1 der Bebauungsdichte-Verordnung zulässig. Da gemäß § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung 1993 in Gebieten, die bei Inkrafttreten der Verordnung überwiegend bebaut waren, die im Flächenwidmungsplan und in § 2 der Verordnung angegebenen Höchstwerte der Bebauungsdichte nach Einholung eines Gutachtens eines Sachverständigen auf dem Gebiet der Raumplanung überschritten werden könnten, wenn dies aus städtebaulichen Gründen oder im Sinn des Ortsbildschutzes notwendig sei, wäre die Baubewilligung nur dann auf die herangezogenen Gutachten zu stützen gewesen, wenn durch diese die Notwendigkeit der konkreten Ausgestaltung des vorliegenden Projektes nachgewiesen sei. Mit ausführlicher Begründung legte der Verwaltungsgerichtshof dar, dass die herangezogene Stellungnahme des Stadtplanungsamtes nicht geeignet sei, die darin gezogene Schlussfolgerung, dass das Bauvorhaben mit seiner Baumassenverteilung im Ausmaß von BD 4,17 (oberirdisch BD 3,31, unterirdisch BD 0,86) "daher auf Grund der im Bebauungsplan und in der Widmungsbewilligung festgesetzten Bebauungsgrundlagen (wie z.B. Gebäudehöhen, Bebauungsgrad, Bauflucht und Baugrenzlinien) unter Berücksichtigung der Nichtbeeinträchtigung gesunder Wohn- und Arbeitsbedingungen städtebaulich notwendig" sei, zu decken.

Die belangte Behörde hätte daher das vorliegende Gutachten nicht ohne Weiteres ihrem Bescheid zugrunde legen dürfen und habe damit ihren Bescheid mit einem wesentlichen Verfahrensmangel belastet. Der in diesem Verfahren angefochtene Bescheid wurde daher gemäß § 42 Abs. 2 Z 3 lit. c VwGG aufgehoben.

2. Im fortgesetzten Verfahren holte die belangte Behörde ein Gutachten des Amtssachverständigen des Stadtplanungsamtes (vom 23. Jänner 1998) ein, berücksichtigte das von der Beschwerdeführerin und anderen Parteien des Verfahrens vorgelegte Gutachten des Ingenieurkonsulenten für Raumplanung und Raumordnung Dipl. Ing. M. und ein von der mitbeteiligten Partei vorgelegtes Gutachten von Architekt Univ. Prof. Dipl. Ing. Dr. H (in der Folge: Sachverständiger H).

3. Mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid gab die belangte Behörde der Berufung der Beschwerdeführerin neuerlich keine Folge und begründete dies im Hinblick auf die Frage der Zulässigkeit der Überschreitung der im Flächenwidmungsplan festgesetzten Bebauungsdichte wie folgt:

Zu der vom Verwaltungsgerichtshof im Vorerkenntnis aufgeworfenen Frage, inwieweit den städtebaulichen Notwendigkeiten auch bei Einhaltung der im Bebauungsplan festgesetzten Mindesthöhen entsprochen werde, werde im Gutachten des Amtssachverständigen ausgeführt, dass es zur städtebaulichen Beurteilung von Bedeutung sei, den Bauplatz im Kontext mit den Nachbarbauplätzen zu sehen und es maßgeblich sei, ob Nachbarbauplätze unbebaut seien oder Bestandsgebäude aufwiesen. Nach Darstellung der Höhen der Gebäude in der F-Gasse werde im Gutachten ausgeführt, dass die Gebäude F-Gasse 3 bis 17 ein zusammenhängendes geschlossenes bebautes Ensemble bildeten und dies hinsichtlich der Gebäudehöhe die maßstabbildende Bebauung dieses Bereiches sei, welche am beantragten Bauplatz längs der F-Gasse und längs der A-Straße weiterzuführen sei. Mit der im Bebauungsplan festgesetzten Mindesthöhe von 12 m sei in diesem Bereich daher nicht das Auslangen zu finden und es sei städtebaulich notwendig, die im Bebauungsplan festgesetzte maximale Höhe von 20 m festzusetzen. Des Weiteren wird ausgeführt, dass der Amtssachverständige im Gutachten vom 23. Jänner 1998 mit näherer Begründung die Auffassung vertreten habe, dass unter Berücksichtigung der angestrebten Gebäudeproportionen bei der notwendigen Maximalhöhe von 20 m in der A-Straße für die als erforderlich angesehene Dominante im Eckbereich die Festsetzung der im Bebauungsplan vorgesehenen Maximalhöhe von 40,0 m erforderlich sei. Bei Abgehen von diesem Verhältnis und Ansätzen einer niedrigeren Gebäudehöhe im dominanten Bereich wäre die Erfüllung "dieser Forderung" (gemeint offenbar: nach einer Dominante im Eckbereich) und die Wahrung des im Gutachterverfahrens entwickelten "städtebaulichen Leitbildes" - Herstellung einer Dominante - nicht mehr gegeben und es könne daher auf die Ausschöpfung der Maximalhöhe in diesem Bereich nicht verzichtet werden.

Die belangte Behörde setzt sich sodann näher mit dem im Vorerkenntnis aufgeworfenem Problem des Verhältnisses der Festlegungen im Bebauungsplan zu den städtebaulichen Notwendigkeiten auseinander. In diesem Zusammenhang wird festgehalten, dass die im Bebauungsplan enthaltenen Bebauungsgrundlagen derart festzusetzen seien, dass hinsichtlich der im Flächenwidmungsplan enthaltenen Festsetzungen kein Widerspruch entstünde. Durch die Festsetzung von Mindestwerten und Maximalwerten der Gebäudehöhen, obwohl aus städtebaulichen Gründen die Ausnutzung der Maximalwerte der Gebäudehöhe erforderlich sei, werde erreicht, dass auf Grund des bestehenden Bebauungsplanes nicht zwangsläufig eine Überschreitung der zulässigen Bebauungsdichte entstehe und die Zulässigkeit der Überschreitung des im Flächenwidmungsplan und in der Bebauungsdichte-Verordnung enthaltenen Dichtehöchstwertes im individuellen Verfahren zu beurteilen sei. Zur Frage der Notwendigkeit der Akzentuierung der Ecke E-Gürtel/A-Straße an der Nordostecke des gegenständlichen Bauplatzes wird auf die Aussage im Gutachten des Amtssachverständigen hingewiesen, dass diese Akzentuierung deshalb notwendig sei, weil der Bereich an den beiden sich kreuzenden wichtigsten Grazer innerstädtischen Verkehrsachsen und Entwicklungsachsen liege, diese verknüpfe und gleichzeitig den südlichen Abschluss des E-Platzes bilde und somit die Wichtigkeit dieses Bereiches markiere. Aus der Analyse der Umgebung sei ersichtlich, dass das viergeschoßige Geschäfts- und Hotelgebäude E die achsiale Wirkung des B-Gürtels betone und die damals "übergroße" Bahnhofvorplatzfläche reduziere. Entsprechend dieser Gebäudeposition - zungenförmiges Hereinreichen in den Platzraum - und der westlichen Lage am B-Gürtel komme diesem Gebäude die städtebauliche Aufgabe zu, als Baukörper den Straßenraum "zu begleiten". Höhenmäßig sei dieses Gebäude am nördlichen angrenzenden Gebäude der Bahnhofspost orientiert und könne diese Lage nicht mit der Eckposition am beantragten Bauplatz verglichen werden, wo sich quasi wie um einen Angelpunkt die beiden wichtigsten innerstädtischen Straßenverbindungen kreuzten. Das an der Kreuzung A-Straße/E-Gürtel liegende Gebäude einer Modekette sei für die Funktion einer Dominante nicht geeignet, da dieses Gebäude nur den Rand des Bahnhofvorplatzes, welcher durch die Fassaden der angrenzenden Gebäude gefasst werde, in der vertikalen Kante der Nordwestecke dieses Geschäftsgebäudes berühre.

In dem von der mitbeteiligten Partei vorgelegten Gutachten Dris. H. werde zur Frage, aus welchen Gründen die Überschreitung der im Flächenwidmungsplan und in der Bebauungsdichte-Verordnung festgesetzten Höchstdichte von 2,5 städtebaulich notwendig sei, ausgeführt, dass nach den Bestimmungen der Bebauungsdichte-Verordnung 1993 das Volumen und die Geschoßflächen von Gebäuden weitgehend entkoppelt seien. Bauten mit identischem Volumen wiesen je nach Geschoßeinteilung unterschiedliche Bebauungsdichten auf. Aus diesem Grunde sei jedes erwünschte und aus städtebaulichen oder aus Gründen des Ortsbildschutzes auch notwendige bauliche Volumen innerhalb der Obergrenzen der Bebauungsdichte machbar (insbesondere in Gebieten mit Obergrenzen der Bebauungsdichte von gleich oder über 1,0). Folge dieser Machbarkeit wäre in der Regel ein unwirtschaftliches Verhältnis zwischen Bauvolumen und erzielbarer Geschoßfläche. Von diesen Überlegungen gehe auch der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 29. August 1996, Zl. 95/06/0220, aus, in dem ausgeführt werde, dass ein Gebäude ohne Überschreitung der an sich zulässigen Höchstdichte mit "potemkinschen Fassaden" errichtet werden könnte, was aber weder sachgerecht noch wirtschaftlich wäre. Der Verwaltungsgerichtshof gehe weiters davon aus, dass § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung 1993 weder ein unsachgerechter noch unwirtschaftlicher Inhalt unterstellt werden könne, sondern vielmehr davon auszugehen sei, dass der Verordnungsgeber dieser Bestimmung die Annahme zugrunde gelegt habe, dass ein Bauwerber ein Gebäude mit üblichen Geschoßhöhen und einer entsprechenden Tiefe errichten dürfe. Die in der Bestimmung umschriebene städtebauliche Notwendigkeit müsse auch vor diesem Hintergrund gesehen werden.

Das gegenständliche Bauvorhaben liege in keiner Schutzzone nach dem Grazer Altstadterhaltungsgesetz 1980 und es sei daher für die Zulässigkeit der Überschreitung der festgesetzten Bebauungsdichte nicht die Einfügung in das Ortsbild maßgeblich, sondern es sei die Überschreitung auch dann zulässig, wenn sie aus städtebaulichen Gründen notwendig sei. Die in § 3 Abs. 1 der Bebauungsdichte-Verordnung enthaltenen Beispiele für die Notwendigkeit einer Dichteüberschreitung wie Wiedererrichtung, Einfügung in die umgebende Bebauung bei Baulücken, Schlussglieder einer geschlossenen Bebauung und sonstige Ensemblekomplettierungen bezögen sich auf Vorhaben, die vornehmlich für das Erscheinungsbild von Bedeutung seien. Städtebauliche Gründe für die Notwendigkeit der Überschreitung der Bebauungsdichte seien in dieser beispielsweisen Aufzählung nicht angeführt. Nach Borchert, K., Städtebau, Lexikon der Weltliteratur, rororo, Handbuch 6200, Hamburg 1976, sei Städtebau die vorausschauende Ordnung räumlicher und baulicher Entwicklung im Bereich örtlicher Gemeinschaften und werde zugleich als Umsetzung politischer Vorstellungen der Gesellschaft in eine ihren Zielen und Bedürfnissen angemessene Umwelt verstanden. Nach dem

Planungswörterbuch, Taschenbücher des deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, E.V., Band 11, sei Städtebau die Gesamtheit der planenden, ordnenden und baulichen Maßnahmen zur räumlichen Gestaltung in Stadt und Land, die darauf gerichtet seien, in Durchsetzung gesellschaftspolitischer Ziele die Voraussetzungen für das Zusammenleben der Menschen in einer ihnen gemäßen Umwelt zu schaffen. Aus dem Gutachten Dris. H. sei ersichtlich, dass städtebauliche Gründe für eine Überschreitung der höchstzulässigen Bebauungsdichte überall dort nachvollziehbar seien, wo Baugebiete gleicher Kategorie und mit identischer Festlegung der Obergrenze der Bebauungsdichte unterschiedliche Lagequalitäten aufwiesen. Sei eine überdurchschnittliche Lagegunst gegeben, müsse durch entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung der Raumordnungsgrundsätze, wie auch der Ziele der örtlichen Raumordnung reagiert werden. In diesen Fällen sei eine optimale, den Standortvoraussetzungen entsprechende Nutzung des Baulandes gefordert und daher eine entwicklungspolitische Notwendigkeit. Als Beispiele für städtebauliche Notwendigkeiten würden kommunale Entwicklungsziele zur (Neu-)Ordnung der Stadtstruktur (funktionelle Gliederung, Zentrenbildung, Siedlungsleitbild usw.), eine infrastrukturelle Lagegunst (z.B. öffentlicher Verkehr, zentralörtliche Bedeutung, funktionelle Verflechtungen, Bildung von Nutzungsensemble) sowie der Stadtgestaltung (z.B. Bildung und Komplettierung von Bauensembles, auch angestrebter also geplanter Bauanlagen) genannt. Die in § 23 Abs. 12 ROG genannten städtebaulichen Kriterien seien auch bei Bebauungsdichteüberschreitungen zu beachten. Das heiße, dass diese aus städtebaulichen Gründen nur in Gebieten zulässig seien, in welchen die infrastrukturellen Voraussetzungen bzw. die entwicklungspolitische Zielsetzung (vorgesehene Nutzung) eine Überschreitung zuließen. Bestünden die Voraussetzungen für eine Überschreitung, ob aus städtebaulichen Gründen oder im Sinne des Ortsbildschutzes, so sei, um mit den Zielen der Raumordnung konform zu gehen, die optimale Ausnutzung eines Standortes und des an diesem realisierbaren Volumen geboten. Nach § 3 Abs. 8 Z 3 ROG sollten nämlich private Handels- und Dienstleistungseinrichtungen durch geeignete Standortversorgung und Entwicklungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, ihre Versorgungsaufgaben gegenüber der Bevölkerung erfüllen zu können. Dazu könnten für Einrichtungen für den überörtlichen Bedarf (§ 23 Abs. 9) eigene Standorte vorgesehen werden. Dabei seien insbesondere ein genügend großer Einzugsbereich, die zweckmäßige Ausstattung zentraler Orte und deren angestrebte Siedlungsstruktur, die geeignete Verkehrserschließung der Nachbarschaft und die Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung in Erwägung zu ziehen. Nach § 3 Abs. 13 ROG sei auf eine wirtschaftliche Nutzung der Baulandfläche durch eine zweckmäßige Größe, Form und funktionelle Zuordnung im Hinblick auf die begrenzten wirtschaftlichen Möglichkeiten für deren Erschließung und Versorgung Bedacht zu nehmen.

In der Folge werden die Ausführungen des Sachverständigen zu § 18 ROG (Aufgabe der örtlichen Raumordnung) und das örtliche Entwicklungskonzept der Stadt Graz wiedergegeben. Im Stadtentwicklungskonzept 1980 seien als Ziele die Entlastung der Altstadt durch eine geordnete und koordinierte City- und Nebenzentrumserweiterung vorgesehen und werde die Entwicklung einer Nebencity im Bahnhofsbereich vorgeschlagen. Im zweiten Flächenwidmungsplan 1992 sei die Ausweisung als Kern-, Büro- und Geschäftsgebiet beibehalten, jedoch für das Gebiet südlich der A-Straße die Bebauungsplanpflicht festgelegt worden. Eine solche Bebauungsplanpflicht sei lediglich für stadtentwicklungspolitisch wichtige Flächen getroffen worden, für die weiters bestimmt worden sei, dass zur Erreichung einer hohen städtebaulichen Qualität Wettbewerbsverfahren durchzuführen seien. Es wird in der Folge auf § 4 des verbalen Teiles des V.02 Bebauungsplanes Hauptbahnhof Süd eingegangen. Die belangte Behörde setzt sich auch mit den Ausführungen im Gutachten von Dipl. Ing. P. auseinander und hält zu den unterschiedlichen Ausführungen in den Gutachten fest, dass "der steiermärkische Landesgesetzgeber in der Bebauungsdichte-Verordnung 1993 nicht nur die Einbindung des baulichen Volumens in bestehende städtebauliche Strukturen, an Hand der beispielsweisen Aufzählung für die Notwendigkeit einer Dichteüberschreitung" kenne, sondern auch städtebauliche Gründe - was als städtebaulicher Grund anzusehen ist wird seitens des Gesetzgebers nicht ausgeführt - die Notwendigkeit einer Dichteüberschreitung begründen könnten. Zu der im Vorerkenntnis aufgeworfenen Frage, warum im Untergeschoß, im Erdgeschoß und auch im ersten Obergeschoß eine Bebauungsdichte im Ausmaß von 0,75 benötigt werde, werde im Gutachten des Amtssachverständigen ausgeführt, dass sich im Hofbereich vor der nunmehrigen Bauführung eine ehemalige Straßenbahnremise mit einer traufenseitigen Gebäudehöhe von ca. 7,0 m und einer Firsthöhe von ca. 8,0 m mit einer Fläche von ca. 1.947 m2 befunden habe, wobei diese Remise mit den Außenwänden im Westen, Osten und Süden an den gemeinsamen Grundgrenzen gestanden habe. Nach Ansicht des Amtssachverständigen wäre die genannte Remise, soferne nur Umbauten und eine Änderung der Nutzung stattgefunden hätten, jedenfalls für im Kern-, Büro- und Geschäftsgebiet zulässige Nutzungen zur Verfügung gestanden und sei daher die Ausnutzung einer

Geschoßfläche im selben Bereich mit einer Gebäudehöhe von 4,90 m und einem begrünten Flachdach im Sinne einer Wiedererrichtung zulässig. Im Gutachten werde festgestellt, dass für Handelsbetriebe die wichtigste Zone die Erdgeschoßzone und die von dieser Zone aus unmittelbar erreichbaren Untergeschoße und Obergeschoße darstellten und dass die Gebäudetiefen der für eine Geschäftsnutzung benötigten Flächen bei den übrigen Geschäftshäusern im Bahnhofsbereich wie überhaupt in einem Kern-, Büro- und Geschäftsgebiet durchaus üblich seien. In diesem Zusammenhang stellt die belangte Behörde fest, dass die Bebauungsdichte im ersten Untergeschoß, wie aus dem Gutachten des Amtssachverständigen des Stadtplanungsamtes hervorgehe, 0,55 betrage, da gemäß § 1 Abs. 4 Z 2 der Bebauungsdichte-Verordnung Geschoßflächen in Untergeschoßen nur dann in die Bebauungsdichte miteinzubeziehen seien, soweit sie als Aufenthalts- oder Arbeitsräume genehmigt würden oder als genehmigt anzusehen seien. Die belangte Behörde hält fest, dass die ursprünglich bestehende Remise zwar im Falle eines Umbaus und einer Änderung der Nutzung für Geschäftszwecke hätte Verwendung finden können, dass aber mit der Beseitigung der Remise der Konsens für dieselbe untergegangen sei und die neu zu schaffenden Geschoßflächen nicht mit dem Begriff "Wiedererrichtung" begründet werden könnten, sondern nur damit, dass in einem Kern-, Büro- und Geschäftsgebiet ein Geschoßflächenangebot im Erdgeschoß für die zulässigen Nutzungen städtebaulich notwendig sei, was, wie der vom Amtssachverständigen in seinem Gutachten getroffene Vergleich mit anderen Geschäftshäusern in der Umgebung zeige, durchaus üblich sei. Diese Begründung treffe auch auf die Geschoßflächen im ersten Untergeschoß und im ersten Obergeschoß zu und sei die Feststellung des Amtssachverständigen, dass bei Errichtung eines Gebäudes mit üblichen Geschoßhöhen und einer nach der beantragten Nutzung zulässigen und entsprechenden Gebäudetiefe vor dem Hintergrund der geschäftlichen Entwicklung im Gesamtbereich zu sehen sei, auch nach Ansicht der belangten Behörde durchaus als städtebauliche Notwendigkeit zu verstehen. In diesem Zusammenhang wird auf das bereits zitierte Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes verwiesen, wonach davon auszugehen sei, dass der Bestimmung des § 3 Abs. 1 der Bebauungsdichte-Verordnung 1993 weder ein unsachgerechter noch unwirtschaftlicher Inhalt unterstellt werden könne, sondern vielmehr davon auszugehen sei, dass der Verordnungsgeber dieser Bestimmung die Annahme zugrunde gelegt habe, dass ein Bauwerber ein Gebäude mit üblichen Geschoßhöhen und einer entsprechenden Dichte errichten dürfe, sodass die in dieser Bestimmung umschriebene (städtebauliche) "Notwendigkeit" auch vor diesem Hintergrund gesehen werden müsse. Nach Ansicht der belangten Behörde sei diese Begründung auch für Geschoßflächen, die einer Büronutzung zugeführt werden sollen, heranzuziehen. Auch in diesem Fall sei dem Bauwerber zuzugestehen, dass er ein Gebäude mit üblichen Geschoßhöhen für eine Büronutzung und einer entsprechenden Tiefe errichte, wobei die Frage der Dominante des damit verbundenen Gebäudeteiles bereits beantwortet worden sei. Nach Ansicht der belangten Behörde werde im Gutachten Dris. H. nachvollziehbar dargelegt, aus welchen städtebaulichen Gründen eine Überschreitung des im Flächenwidmungsplan 1992 und der Bebauungsdichte-Verordnung 1993 festgesetzten höchstzulässigen Bebauungsdichtewerts von 2,5 notwendig sei. Auf Grund der einmaligen Erschließungsqualität werde das Ziel, diese Qualität durch die Entwicklung einer Nebencity von gesamtstädtischer und regionaler Bedeutung zu nutzen bereits im Stadtentwicklungskonzept 1990 festgesetzt. Im Bebauungsplan V.02 Hauptbahnhof Süd würden sodann die räumlichen Vorgaben des zweiten Flächenwidmungsplanes 1992 konkretisiert. "Die Möglichkeit der Überschreitung des im Flächenwidmungsplan und der Bebauungsdichte-Verordnung festgesetzten Maximalwertes von 2,5" erfolge sodann im Bauverfahren. Sowohl im Gutachten des Amtssachverständigen als auch im Gutachten Dris. H. werde nachvollziehbar dargelegt, warum die Konfiguration des geplanten Gebäudes sowohl hinsichtlich seiner Höhe als auch hinsichtlich der Gebäudetiefe städtebaulich notwendig sei, wobei auch nach Ansicht der belangten Behörde gemäß § 23 Abs. 12 dritter Satz ROG auf die jeweils vorgesehene Nutzung bzw. auf die Raumordnungsgrundsätze gemäß § 3 ROG (hiebei insbesondere auf § 3 Abs. 13 ROG) Rücksicht zu nehmen sei. Schlüssig werde im Gutachten Dris. H. ausgeführt, dass die Ausnutzung des als Gestaltungsziel postulierten und im Bebauungsplan V.02 festgelegten Bauvolumens durch ein Maximum an Bruttogeschoßflächen eine notwendige Konsequenz der Stadtentwicklungspolitik und damit eine Begründung für die Überschreitung der Obergrenze der Bebauungsdichte von 2,5 sei. Eine Reduktion der Bebauungsdichte auf die im Flächenwidmungsplan generell festgelegten Höchstwerte würde zu einer unwirtschaftlichen Nutzung eines entwicklungspolitisch notwendigen und stadträumlich wünschenswerten Potentials führen und würde eine volkswirtschaftlich nachteilige und siedlungspolitisch unerwünschte Baulandnutzung erzwingen. Dies führte nach Ansicht der belangten Behörde zu einem Widerspruch zu § 23 Abs. 12 dritter Satz ROG. Die beiden Voraussetzungen gemäß § 3 Abs. 1 der Bebauungsdichte-Verordnung 1993 für die Dichteüberschreitung, also entweder das Einfügungsgebot aus Gründen des Ortsbildes oder die Notwendigkeit zur Überschreitung aus städtebaulichen

Gründen, seien nach unterschiedlichen Maßstäben zu beurteilen. Städtebauliche Gründe hätten im Regelfall nichts mit dem Einfügungsgebot zu tun, wobei in diesem Zusammenhang zu erwähnen sei, dass es dabei auch auf die Lage des Bauplatzes ankomme. Liege ein Bauplatz in einer Schutzzone nach dem Grazer Altstadterhaltungsgesetz 1980 oder in einer Schutzzone nach einem Ortsbildgesetz, so sei die Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Dichteüberschreitung die Einfügung in das bestehende Stadt- bzw. Ortsbild. Soll ein Gebäude außerhalb von Schutzzonen errichtet werden, dann werde eine Überschreitung der Bebauungsdichte nicht unbedingt auf Grund des Einfügungsgebotes in die bestehende Umgebung notwendig sein, sondern allenfalls werde sich eine solche Notwendigkeit für die Überschreitung des Bebauungsdichtehöchstwertes aus städtebaulichen Gründen ergeben können, soferne, angefangen von den generellen Normen bis zu den individuellen Einzelverfahren ein chronologisch aufgebauter und logisch nachvollziehbarer Grund vorliege. Im Beschwerdefall lägen alle diese Voraussetzungen, die als städtebauliche Gründe für die Notwendigkeit der Überschreitung einer im Flächenwidmungsplan oder in der Bebauungsdichte-Verordnung festgelegten Bebauungsdichte angesehen werden können, vor.

4. Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften und Rechtswidrigkeit des Inhaltes.

5. Die belangte Behörde hat die Verwaltungsakten vorgelegt und den Antrag gestellt, die Beschwerde kostenpflichtig als unbegründet abzuweisen. Die mitbeteiligte Partei hat eine Gegenschrift erstattet, in der insbesondere unter Hinweis auf das Gutachten Dris. H. der Auffassung der belangten Behörde beigetreten und der Antrag gestellt wird, die Beschwerde kostenpflichtig abzuweisen. Die Beschwerdeführerin hat auf diese Gegenschrift repliziert und in einem weiteren Schriftsatz ergänzendes Vorbringen erstattet.

II.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

1. Zur anwendbaren Rechtslage und zur Zuständigkeit der belangten Behörde ist auf das eingangs genannte hg. Erkenntnis vom 11. September 1997, Zlen. 96/06/0076, 0078, 0079 (Punkt 2.1. der Begründung), zu verweisen.

Auch im fortgesetzten Verfahren hatte die weiterhin zur Entscheidung über die Berufung zuständige belangte Behörde die Steiermärkische Bauordnung 1968 anzuwenden.

2. Die belangte Behörde vertritt im Hinblick auf die Zulässigkeit der Überschreitung der im Flächenwidmungsplan festgesetzten Bebauungsdichte zusammengefasst die Auffassung, dass sich aus dem Gutachten des Amtssachverständigen vom 23. Jänner 1998 und dem Gutachten Dris. H. schlüssig und nachvollziehbar die städtebauliche Notwendigkeit für die Überschreitung der festgesetzten Bebauungsdichte ergebe.

3. 0. Hiezu ist Folgendes festzustellen:

3.1. § 3 Bebauungsdichte-Verordnung 1993 lautet:

"§ 3

Überschreitung

(1) In Gebieten, die bei Inkrafttreten dieser Verordnung überwiegend bebaut sind, können die im Flächenwidmungsplan und im § 2 angegebenen Höchstwerte der Bebauungsdichte nach Einholung eines Gutachtens eines Sachverständigen auf dem Gebiet der Raumplanung überschritten werden, wenn dies aus städtebaulichen Gründen oder im Sinne des Ortsbildschutzes notwendig ist (z.B. Wiedererrichtung, Einfügung in die umgebende Bebauung bei Baulücken, Schlussglieder einer geschlossenen Bebauung oder sonstige Ensemblekomplettierung, Zu- und Umbauten, Dachraumausbauten), sofern die Voraussetzungen zur Sicherung gesunder Wohn- und Arbeitsbedingungen nicht beeinträchtigt werden und sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen."

3.2. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das von der belangten Behörde herangezogene hg. Erkenntnis vom 29. August 1996, Zl. 95/06/0220, auf Grund einer Beschwerde in einem Widmungsbewilligungsverfahren erging. Der verfahrensgegenständliche Widmungsgrund lag im allgemeinen Wohngebiet gemäß dem Flächenwidmungsplan 1992 mit einer zulässigen Bebauungsdichte von 0,3 bis 1,2. Im Widmungsbewilligungsbescheid war die Bebauungsdichte mit mindestens 1,0, höchstens 1,5 der Nettobauplatzfläche festgesetzt worden. Der Verwaltungsgerichtshof wies in diesem Erkenntnis darauf hin, dass der Beschwerdefall zeige, welche Probleme eine Rechtslage mit sich bringe, bei der einerseits einem Widmungsverfahren kein konkretes Projekt zugrunde liege, in diesem Widmungsverfahren aber

andererseits für eine Vielzahl möglicher Projekte, die aus baurechtlicher Sicht trotz Einhaltung etwa desselben Wertes bezüglich der Bebauungsdichte nicht alle zulässig sein müssten, bereits eine generelle, alle diese Varianten zutreffend erfassende Festlegung der Bebauungsdichte vorzunehmen sei. Im Widmungsbewilligungsverfahren komme es nicht darauf an, dass auf dem Widmungsgrund bereits tatsächlich ein Gebäude errichtet worden sei. Das von der belangten Behörde zugrunde gelegte Gutachten lasse sich dahin zusammenfassen, dass auf dem gegenständlichen Widmungsgrund, einem Eckgrundstück, ein Anschlussbau in Form eines Schlussgliedes einer geschlossenen Bebauung errichtet und hiezu ein winkelförmiger Baukörper mit entsprechendem Dachkörper unter Fortführung der Gebäudehöhen (Traufenhöhen) der anschließenden Gebäude in der G-Straße unter Höhenabstaffelung in der R-Gasse ausgebildet werden solle. Im Anschluss an diese Feststellung folgten die von der belangten Behörde herangezogenen Ausführungen betreffend die Möglichkeit der Erreichung des genannten Zieles ohne Überschreitung der an sich zulässigen Höchstdichte mit "potemkinschen Fassaden" (d.h. mit einem Gebäude mit entsprechend geringen Tiefen) und/oder entsprechend höheren Geschoßen ("Rittersäle" mit großen Höhen u. a.m.), was aber weder sachgerecht noch wirtschaftlich wäre.

3.3. Dass dieses Erkenntnis nicht unmittelbar auf den vorliegenden Sachverhalt übertragen werden kann, ergibt sich aus mehreren Umständen.

Zum einen enthält der Bescheid keinerlei Feststellungen über die konkreten Höhen der Nachbargebäude. Die Höhe des verfahrensgegenständlichen Gebäudes ist offensichtlich nicht dadurch begründet, dass eine bestimmte Höhe der Nachbargebäude eingehalten werden soll; die Gebäudehöhe geht offenbar über jene des Nachbargebäudes in der F-Gasse hinaus. Das von der belangten Behörde herangezogene Gutachten des Sachverständigen H spricht in diesem Zusammenhang auch im Hinblick auf den Bestand in der F-Gasse nur von der "maßstabbildenden Bebauung"; die im Gutachten festgehaltene "städtebauliche Notwendigkeit", die im Bebauungsplan vorgesehene Maximalhöhe von 20 m auszuschöpfen, ergibt sich jedenfalls nicht aus einer Überlegung, wie sie nach der Rechtsprechung zu § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung als Rechtfertigung im Hinblick auf die vom Verordnungsgeber im Klammerausdruck des § 3 genannten Gründe dienen kann (vgl. dazu das bereits erwähnte hg. Vorerkenntnis Zlen. 96/06/0076, 0078, 0079); inwieweit diese Überlegung sonstige städtebauliche Gründe für eine Notwendigkeit der Überschreitung der Dichte dartun kann, ist im Folgenden zu untersuchen; im Hinblick auf das von der belangten Behörde genannte Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes ist jedoch festzustellen, dass die Ausführungen des Sachverständigen nicht geeignet sind, die Notwendigkeit im Sinne des in diesem Erkenntnis zum Ausdruck gebrachten Gedankens nachzuweisen; aber auch dem Gutachten des Amtssachverständigen, der konstatiert, nur bei einer Dichte von 3,90 sei ein "dem Einfügungsgebot entsprechenden Baukörper" gegeben, kommt in diesem Zusammenhang keine Schlüssigkeit zu, da sich die Dichte ja aus mehreren Faktoren, insbesondere der angestrebten Dominante im Eckbereich A-Straße-E-Gürtel, der Ausnützung der Maximalhöhe - und zwar in einer weder in den Gutachten noch im Bescheid genannten Gebäudetiefe - der Geschoßgestaltung, aber auch der Bebauung im Bereich der Remise ergibt. Die belangte Behörde hat sich insofern zu Recht nicht weiter auf dieses Gutachten gestützt. In dem von der belangten Behörde zentral für ihre Begründung herangezogenen Gutachten des Sachverständigen H wird jedoch, wie auch in der Gegenschrift der mitbeteiligten Partei betont wird, ein "eigenständiger Begründungsansatz" gewählt, der nicht ohne weiteres für die sachverständige Untermauerung der von der belangten Behörde im Hinblick auf das genannte Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vertretenen Auffassung herangezogen werden kann. Die belangte Behörde hat aber auch keine eigenen Feststellungen in dieser Richtung vorgenommen, sodass der angefochtene Bescheid insofern an einem Begründungsmangel leidet.

Vor allem ist die von der belangten Behörde gezogene Schlussfolgerung, dass das Projekt dem im Bebauungsplan festgelegten Bauvolumen entspreche und es nur um die Frage gehe, den Umfang der zulässigen Geschoßfläche bei vorgegebenem Volumen zu ermitteln, aus dem Gutachten so nicht nachvollziehbar; das Gutachten setzt sich mit den konkreten Ausmaßen des Bauvorhabens in Relation zu den Festlegungen des Bebauungsplanes nicht auseinander (vgl. dazu auch näher im Folgenden zur Frage des Zusammenhanges zwischen Höhe eines Gebäudes und Dichte). Es kann somit keine Rede davon sein, dass - wie im genannten Erkenntnis - im Zusammenhang mit der Errichtung eines Schlussgliedes einer geschlossenen Bebauung ausgehend von der durch die Umgebung vorgegebenen Höhe die Frage zu klären wäre, wie eine sinnvolle Geschoßeinteilung zu treffen sei. Darüber hinaus besteht, wie die belangte Behörde auch selbst darlegt, kein derartiger zwingender Zusammenhang zwischen Gebäudehöhe und Bebauungsdichte des gesamten Komplexes, dass das Argument der Einhaltung einer bestimmten Gebäudehöhe für sich allein schon eine

bestimmte Dichte bedinge. Die Berufung der belangten Behörde darauf, dass der Verwaltungsgerichtshof Bauwerbern zugestehe, ein Objekt mit einer "entsprechenden Tiefe" zu errichten, übersieht, dass der Verwaltungsgerichtshof damit nur möglichen extremen Auswirkungen der generellen Festlegung von Dichtewerten Einhalt gebieten wollte (und im zugrunde liegenden Beschwerdefall überdies die Festlegung der Dichte in einer Widmungsbewilligung zu beurteilen war, wobei die Behörde überdies von einer konkreten Festlegung abgesehen hatte, sondern eine Bandbreite normiert hatte, deren Gesetzmäßigkeit vom Verwaltungsgerichtshof mit den dargestellten Argumenten akzeptiert wurde).

Die belangte Behörde legt in ihrer Begründung nicht dar, inwiefern die in dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes Zl. 95/06/0220 verwendete Formulierung von der "entsprechenden Tiefe" die im Beschwerdefall gegebene Dimensionierung hinsichtlich der Gebäudetiefe rechtfertige. Das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes Zl. 95/06/0220 bringt zum Ausdruck, dass § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung nicht dahingehend ausgelegt werden darf, dass Bauwerber zur Errichtung unüblicher Gebäudeformen gezwungen werden könnten. Unter einer entsprechenden Gebäudetiefe ist jedoch nicht eine unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten maximierte Gebäudetiefe (eine solche wird jeder Bauherr anstreben) zu verstehen, sondern eine solche, bei welcher eine übliche Verwendung des Gebäudes gewährleistet ist. Inwieweit sowohl hinsichtlich der im Untergeschoß, im Erdgeschoß und ersten Obergeschoß unterzubringenden Geschäftsräumlichkeiten als auch hinsichtlich des darüber liegenden Bürotraktes keine "entsprechende Tiefe" erreicht würde, wenn der Gebäudekomplex anders gestaltet würde, wird in der Begründung nicht dargetan. Es wird auch nicht erläutert, in welcher Relation zum Bebauungsplan und den darin festgelegten Mindesthöhen in den verschiedenen Zonen das Projekt steht. Es wird ferner nicht näher begründet, weshalb der Wiederaufbau der seinerzeitigen Remise "geboten" sei (die Remise befand sich in der Mitte des nunmehr verbauten Bereiches; ein auf dem Gelände der Remise errichteter Baukörper ist von der A-Straße aus nicht einsehbar, sodass das angenommene Wiedererrichtungsgebot, das in der Äußerung des Amtssachverständigen zur Begründung der städtebaulichen Notwendigkeit verwendet wird, nicht ohne weiteres einsichtig ist; auch die oben wiedergegebenen Ausführungen des Amtssachverständigen, dass der Baukörper der Remise bei einem bloßen Umbau jedenfalls zulässigerweise wiederverbaut hätte werden können, ist keine Begründung dafür, diesen Teil des Bauplatzes bei der Umsetzung des eingereichten Gesamtprojekts ebenfalls zu verbauen). Es wird jedenfalls in keiner Weise auch nur andeutungsweise dargetan, inwieweit bei einer anderen Dimensionierung (insbesondere Tiefe oder andere Geschoßgestaltung) des Gebäudes keine üblichen Geschäftsräumlichkeiten und Büros errichtet werden könnten. Das - insbesondere vom Sachverständigen H. verwendete - Argument der Geschoßflächenmaximierung als städtebauliches Ziel hat mit der Frage, ob bei Einhaltung der festgesetzten Bebauungsdichte unzweckmäßig gestaltete Gebäude errichtet werden müssten, nichts zu tun. Die Berufung der belangten Behörde auf das oben genannte Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes zur Vermeidung derartiger Auswüchse ist daher unberechtigt und ist mangels nachvollziehbarer Zahlenangaben jedenfalls nicht geeignet, darzutun, dass eine geringere Dimensionierung oder andere Gestaltung keine üblichen Büros und Geschäftsräume ermöglichen würde. Im Gegenteil ergibt sich aus den Ausführungen des Gutachters H., der von der Geschoßflächenmaximierung spricht, eher der Eindruck, dass jedenfalls auch mit einer geringeren Tiefe des Gebäudes (oder aber mit weniger Geschoßen bei gleicher Höhe, ohne dass damit schon die in dem von der belangten Behörde zitierten Erkenntnis angesprochenen "Rittersäle" vorliegen müssten) das Auslangen gefunden hätte werden können (nach dem vorgelegten Einreichplan weisen die Büroräume eine lichte Höhe von 3,04 m auf; diese Höhe erscheint angesichts der nach § 4 Abs. 1 Arbeitnehmerschutzverordnung, BGBl. Nr. 218/1983, der gemäß § 106 Abs. 3 Z 1 ArbeitnehmerInnenschutzgesetz, BGBl. Nr. 450/1994, bis zur Erlassung einer Verordnung nach diesem Gesetz als Bundesgesetz aufrecht erhalten wurde, erforderlichen Höhe von Arbeitsstätten von 3,00 m nicht zu großzügig bemessen; das Projekt hält auf diese Weise den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen gerade ein; dass bei anderer Geschoßgestaltung bei gleichbleibendem Baukörper eine Situation eintreten könnte, wie sie der Verwaltungsgerichtshof im Vorerkenntnis als einem Bauwerber nicht zumutbar bezeichnet hat, ist daher nicht ersichtlich). Die belangte Behörde hat in ihrer Argumentation übersehen, dass die Ausführungen des Sachverständigen H. nicht darauf abzielen, die Notwendigkeit der Geschoßflächenmaximierung mit den Überlegungen, die der Verwaltungsgerichtshof im genannten Vorerkenntnis Zl. 95/06/0220 angestellt hat, zu begründen. Die Begründung des angefochtenen Bescheides ist insofern unschlüssig.

3.4. Die Überlegungen der belangten Behörde zur Zulässigkeit der konkreten Gestaltung des Gebäudes (und damit der Bebauungsdichte) aufgrund der im oben genannten Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes sind jedoch nur unterstützender Natur und stellen nicht die Hauptargumentation des angefochtenen Bescheides dar. Dieser Verfahrensmangel würde daher für sich allein noch nicht bedeuten, dass der angefochtene Bescheid rechtswidrig ist,

wenn die im Übrigen von der belangten Behörde gegebene Begründung geeignet wäre, die städtebauliche Notwendigkeit im Sinn des § 3 Abs. 3 Bebauungsdichte-Verordnung nachzuweisen. Es ist daher im Folgenden näher auf die zentralen Argumente der belangten Behörde für das Vorliegen der städtebaulichen Notwendigkeit einzugehen.

Die belangte Behörde übernimmt in ihrer rechtlichen Beurteilung weitgehend die von Dr. H. in seinem Gutachten zugrunde gelegten rechtlichen Prämissen.

Der belangten Behörde ist dabei insoweit zu folgen, als gemäß § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung 1993 sowohl städtebauliche Gründe als auch Gründe des Ortsbildschutzes für die Überschreitung der festgesetzten Bebauungsdichte maßgeblich sein können, sofern die in dieser Bestimmung genannte "Notwendigkeit" gegeben ist. Nicht zwingend ist jedoch der Schluss der belangten Behörde, dass die im Klammerausdruck in § 3 Abs. 1 genannten Beispiele ausschließlich zur Illustration der Gründe des Ortsbildschutzes dienen sollen. Wenngleich es zutrifft, dass die Beispiele überwiegend solche darstellen, bei welchen - mit Ausnahme der Dachraumausbauten und Umbauten, soweit sie nur die Umgestaltung des Inneren betreffen - zumindest auch die Frage des Ortsbildschutzes als Begründung für die Notwendigkeit gesehen werden kann, ist für die Auslegung des Tatbestandes jedenfalls festzuhalten, dass der Verordnungsgeber eine Reihe von durchaus miteinander vergleichbaren Fällen aufgezählt hat, denen Indizwirkung für die Auslegung zukommen kann. Die genannten Dachraumausbauten sind jedenfalls nicht eine bauliche Maßnahme, die im Sinne des Ortsbildschutzes notwendig wäre; das Argument der belangten Behörde ist daher auch nicht zwingend. Insofern liegt nämlich offenbar die Angabe einer Maßnahme vor, die sich auf den Tatbestand "städtebauliche Gründe" beziehen.

Unabhängig davon, ob man dem Klammerausdruck insgesamt eine Indizwirkung für die Auslegung des § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung zumisst, oder - wie die belangte Behörde dies getan hat - den Klammerausdruck nur als Illustration für Maßnahmen im Sinne des Ortsbildschutzes wertet, ergibt sich jedoch aus einer systematischen Zusammenschau der bau- und raumordnungsrechtlichen Vorschriften nicht, dass bei Auslegung der vorliegenden Ausnahmebestimmung die allgemein nach dem Raumordnungsgesetz für die Festlegung der Bebauungsdichte genannten Kriterien auch als Begründung für die Ausnahme nach § 3 Abs. 1 der Bebauungsdichte-Verordnung herangezogen werden könnten. Wenn der Gesetzgeber die Erlassung von Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen (in denen unter anderem die Bebauungsdichte festzusetzen ist) vorsieht und auf Grund der Bebauungsdichte-Verordnung im Einzelfall bei einer Notwendigkeit aus städtebaulichen Gründen eine Abweichung von den generellen Normen für zulässig erklärt wird, scheidet aus systematischen Gründen die Auslegung der belangten Behörde aus. Damit wären nämlich die Kriterien für die Festlegung der Bebauungsdichte dieselben, die für das Abgehen von der mit Verordnung festgelegten Dichte maßgeblich wären. Es kann aber dem Verordnungsgeber der Bebauungsdichte-Verordnung nicht zugesonnen werden, eine derartige Regelung, die das Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehren würde, geschaffen zu haben.

Diese Auslegung führte auch dazu, dass die Beurteilung, in welcher Weise die Bebauungsdichte etwa auf Grund der Regelung des § 23 Abs. 12 ROG festzusetzen wäre, nicht dem Verordnungsgeber, sondern dem Vollzugsorgan überlassen bliebe. Damit wäre der Ausnahmecharakter des § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung beseitigt und die Festlegung einer Bebauungsdichte entsprechend § 23 Abs. 12 ROG überflüssig. Da ein solcher Inhalt dem Raumordnungsgesetz nicht unterstellt werden kann, kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine derartige Regelung dem Gesetz entspräche. Aus Gründen der gesetzeskonformen Interpretation (die Bebauungsdichte-Verordnung kann im Zweifel nicht derart interpretiert werden, dass sie dem Raumordnungsgesetz widerspräche) scheidet daher die von der belangten Behörde gewählte Auslegung aus.

3.5. Darüber hinaus beruhen die vom Sachverständigen Dr. H. angestellten Überlegungen zu den städtebaulichen Gründen, die von der belangten Behörde im angefochtenen Bescheid ausdrücklich übernommen wurden, im Wesentlichen auf Überlegungen, die die sogenannte Bildung einer Nebencity als im gegenständlichen Bereich durch die Stadtentwicklungsplanung schon seit den 80er-Jahren gewünscht (und damit als erforderlich bzw. notwendig) darstellen. Die genannten Überlegungen treffen aber offensichtlich für den gesamten Bereich des E-Platzes zu und sind insofern nicht geeignet, eine Überschreitung der im Flächenwidmungsplan 1992 festgesetzten Bebauungsdichte auf dem beschwerdegegenständlichen (konkreten) Bauplatz zu begründen.

Es wird damit nämlich nicht aufgezeigt, dass das Ziel der Citybildung nur mit einer Überschreitung der Bebauungsdichte auf den in Betracht kommenden Grundstücken erzielt werden könnte. Wie der Gutachter selbst auf

Seite 14 des Gutachtens darstellt, wurde in einem Diskussionsentwurf des Jahres 1977 davon gesprochen, dass es in dem für die Citybildung vorgesehenen Gebiet in Bahnhofsnähe ausreichende Baulandreserven gebe; das Areal der "Remise II GVB" auf dem E-Platz wurde als eine der Stellen für Cityfunktionen bezeichnet.

Das Raumordnungsziel der Vorsorge für Standorte für private Handels- und Dienstleistungseinrichtungen vermag ebenfalls noch nicht die Notwendigkeit einer Vereinigung von Geschäfts- und Büroflächen im konkreten, die Dichte nach Flächenwidmungsplan deutlich übersteigenden Ausmaß, nachzuweisen. Selbst wenn man dem Ansatz des Gutachters folgen wollte, wäre erst zu begründen, inwiefern der in § 3 Abs. 8 Z 3 ROG geforderten Standortvorsorge entweder in Graz oder bezogen auf den Bahnhofsplatz, auf dem es nach den Feststellungen der belangten Behörde eine Einkaufspassage gibt, bislang nicht Rechnung getragen wurde bzw. anders nicht Rechnung getragen werden könnte. Die vom Gutachter herangezogene Standortvorsorge hat jedenfalls nichts mit einer Optimierung der Verwertbarkeit einzelner Grundstücke zu tun. Standortvorsorge bedeutet nicht, dass auf den solcherart gewidmeten Grundflächen von Haus aus eine Dichteüberschreitung zulässig wäre oder ohne Vorliegen besonderer Gründe als notwendig im Sinn des § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung zu akzeptieren wäre.

Es fehlen im Gutachten nachvollziehbare Angaben darüber, dass die Ausnutzung der als vorhanden bezeichneten Baulandreserven ungenügend sei, das Ziel der Citybildung zu erreichen. Auch wenn man somit der Grundüberlegung des Sachverständigen folgen wollte, dass § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung derart weit auszulegen ist, dass über die in § 2 der Verordnung für Kern-, Büro- und Geschäftsgebiete festgelegte Dichte hinaus in einem ganzen Stadtviertel die Dichteüberschreitung möglich wäre (die Gedanken des Gutachters würden grundsätzlich auch eine Dichteüberschreitung auf allen anderen Bauplätzen rund um den E-Platz zulassen; es ist dem Akt nicht zu entnehmen, ob diese Argumentation auch zur Bewilligung der Überschreitung der Dichte auf anderen Bauplätzen herangezogen wurde), wäre zu begründen, wieso bei einer geringeren Dichte keine Nebencitybildung möglich wäre.

Wenngleich der Verwaltungsgerichtshof nicht ausschließen kann, dass die nach § 3 Abs. 1 der Bebauungsdichte-Verordnung erforderlichen städtebaulichen oder ortsbildschützerischen Gründe unter besonderen Umständen nicht nur für ein einzelnes Grundstück, sondern gleichzeitig für mehrere Grundstücke (für ein ganzes Gebiet) zutreffen können, entspricht es dem Charakter des § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung als Ausnahmebestimmung, insofern eine restriktivere Auslegung zu wählen, als dann, wenn für ein größeres Gebiet auf Grund von Überlegungen, wie sie der Sachverständige Dr. H. anstellt, die Festlegung einer größeren Bebauungsdichte geboten erschiene, die Frage auftritt, weshalb dies vom verordnungserlassenden Organ nicht bereits bei der Regelung der Höchstwerte in § 2 der Verordnung berücksichtigt wurde. § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung dient zweifelsohne einerseits der Vermeidung von Härten auf Grund des Umstandes, dass der Verordnungsgeber nicht hinsichtlich sämtlicher Grundstücke ins Detail gehend die Notwendigkeiten voraussehen kann, andererseits aber der Berücksichtigung im öffentlichen Interesse gelegener Umstände, die aber vom Verordnungsgeber mit dem Begriff der "Notwendigkeit" umschrieben wurden. Damit ist nicht schon jedes öffentliche Interesse, im konkreten Fall ein öffentliches Interesse unter dem Gesichtspunkt des Städtebaus, geeignet, die Notwendigkeit im Sinne des § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung zu begründen.

Es fällt schwer anzunehmen, dass die Landesregierung bei Erlassung der Bebauungsdichte-Verordnung die vom Gutachter angestellten Überlegungen nicht mitberücksichtigt hätte bzw. ihre Vorschrift so verstanden wissen wollte, dass der festgesetzte Dichtewert nicht nur in Einzelfällen, sondern unter Umständen für ganze Gebiete überschreitbar sein sollte. Wenn ein einheitlicher Wert der Dichte in Kern-, Büro- und Geschäftsgebieten für die gesamte Steiermark festgelegt wurde und die Ausnahmen in § 3 durch die Anfügung einer demonstrativen Aufzählung von Fällen, in denen die Überschreitung als gerechtfertigt anzusehen sei, die eher auf das Einzelobjekt (nicht nur im Hinblick auf seine Einfügung in die Umgebung, sondern generell, wie die Tatbestände Zu- und Umbau und Dachraumausbau belegen) abstellen, ist es nicht plausibel, die Verordnung - wie dies im Ergebnis die belangte Behörde in Übernahme der Ausführungen des Gutachters tut - dahingehend zu interpretieren, dass der Verordnungsgeber die vom Gesetzgeber ihm übertragene Aufgabe der Festsetzung der Dichte für einen nicht unerheblichen Bereich an die Vollzugsorgane (die Baubehörden) delegiert hätte bzw. eine Grenze für den Verordnungsgeber des Flächenwidmungsplanes von 2,5 normiert hätte, obwohl die in § 23 Abs. 12 ROG enthaltenen Kriterien nach den Ausführungen des Sachverständigen in Graz eine Nebencitybildung nicht zulassen würden (da der Sachverständige sein Ergebnis aus § 23 Abs. 12 ROG ableitet, hätte die Landesregierung bereits eine einheitliche Festsetzung eines Dichtehöchstwertes für Kern-, Büro- und Geschäftsgebiete vermeiden müssen). Jedenfalls hat der Verordnungsgeber die Ausnahmemöglichkeit nur für den Fall

einer "Notwendigkeit" vorgesehen. Zu diesem Begriff hat der Verwaltungsgerichtshof bislang nur in konkreten Einzelfällen Stellung genommen. Gemeinsam ist den Aussagen zu diesem Begriff jedoch, dass es sich um eine Notwendigkeit handeln müsse und nur im Rahmen des jeweils angestrebten städtebaulichen Ziels die in dem von der belangten Behörde genannten Erkenntnis 95/06/0220 Gesichtspunkte wie Vermeidung unzumutbarer Geschoßhöhen eine Rolle spielen können. Im Beschwerdefall ist aber durch das Gutachten des Sachverständigen H. zwar allenfalls das städtebauliche Ziel, das anzustreben wäre, nachgewiesen, nicht aber, dass daraus die Notwendigkeit der Überschreitung der festgesetzten Dichte folgt.

3.6. Zur Bedeutung der im Gutachten angesprochenen Bestimmung des verbalen Teils des Bebauungsplanes betreffend die Zulässigkeit der Dichteüberschreitung hat der Verwaltungsgerichtshof bereits in seinem Erkenntnis vom 11. September 1997, Zlen. 96/06/0076, 0078 und 0079, Stellung genommen. Die belangte Behörde hat die entsprechenden Passagen des Gutachtens auch nicht ausdrücklich in ihre Begründung des angefochtenen Bescheides übernommen.

3.7. Wenn im Gutachten auch darauf hingewiesen wird, dass es dem Ziel der Stadtentwicklungspolitik entspreche, eine möglichst hohe Bruttogeschoßfläche innerhalb des zulässigen Bauvolumens zu erzielen, wird damit angedeutet, dass sich aus dem Bebauungsplan ein zulässiges Bauvolumen ergebe und aufgrund des Ziels der Nebencitybildung sich gleichsam ein Anspruch des Bauwerbers auf optimale Ausnutzung des zulässigen Bauvolumens ergebe. Diese Überlegung kann der Verwaltungsgerichtshof nicht teilen. Auf dem Boden der Auffassung des Gutachters wäre nachzuweisen, dass dem Gedanken der Citybildung nur mit einer derartigen Gestaltung des Gebäudekomplexes Rechnung getragen werden könnte. Wie bereits erwähnt, träfe diese Überlegung auch auf andere Bauplätze im Bereich, der für die Citybildung in Aussicht genommen wurde, zu. Es wäre daher erst aufzuzeigen, inwieweit etwa spezifische Gründe für die besondere Ausnutzung des beschwerdegegenständlichen Bauplatzes vorliegen (etwa derart, dass nur auf diesem bestimmte, für die Citybildung unerlässliche Einrichtungen etabliert werden könnten). Es wird im Gutachten des Sachverständigen H auch nicht ausgeführt, inwieweit dem Ziel der Citybildung durch Reduzierung auf die im Bebauungsplan festgesetzten Mindesthöhen (soweit nicht die straßenseitige Fassade betroffen ist) nicht Rechnung getragen werden könnte. Der Verwaltungsgerichtshof geht davon aus, dass der Bebauungsplan, der 1992 erlassen wurde, den vom Gutachter dargestellten, seit 1980 verfolgten Planungszielen Rechnung trug.

3.8. Wenngleich die im Raumordnungsrecht verankerten Ziele zweifelsohne auch bei der Auslegung des § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung zu beachten sind, ist zwischen der Förderung eines oder mehrerer der Raumordnungsgrundsätze oder der Ziele der Raumordnung und einer Notwendigkeit aus städtebaulicher Sicht zu unterscheiden. Die weite Interpretation des Gutachters bezieht sämtliche Raumordnungsgrundsätze in der Weise mit ein, dass schon die Eignung, einzelner dieser Grundsätze zu dienen, die Ausnahme rechtfertigen würde; hätte der Verordnungsgeber dies gewollt, hätte er es durch eine andere Wortwahl, etwa durch Abstellen auf raumordnungsrechtliche Grundsätze oder ähnlich tun können. Der Gutachter hat nämlich nicht nachgewiesen, dass dem Ziel der Bildung einer Nebencity nur durch ein geschoßflächemaximiertes Gebäude Rechnung getragen werden kann. Der Verwaltungsgerichtshof kann nicht ausschließen, dass auch Überlegungen, wie sie der Gutachter angestellt hat, im Einzelfall die Dichteüberschreitung als notwendig erscheinen lassen können (dabei käme es wesentlich auf die Konfiguration des Bauplatzes und den Zweck des Gebäudes an, welches etwa auf einem anderen Bauplatz nicht oder nicht in gleicher Weise seinem Zweck entsprechend errichtet werden könnte, bzw. für welches nur der betreffende Bauplatz in Frage kommt). Bei der Verwirklichung des Ziels einer Nebencitybildung an einem Platz, rund um den bereits Gebäude, die vergleichbare Einrichtungen beherbergen (z.B. eine Geschäftspassage), bestehen, ist es jedoch nicht einsichtig, dass die Errichtung eines weiteren Geschäfts- und Bürogebäudes für sich allein nicht der Verwirklichung des Zieles der Bildung einer Nebencity dienen würde, sondern eine Notwendigkeit für die Überschreitung der im Flächenwidmungsplan festgesetzten Dichte gegeben sei. Unter einer Notwendigkeit im Sinn des § 3 Abs. 1 Bebauungsdichte-Verordnung können nur solche Umstände verstanden werden, die dazu führen würden, dass dem relevanten städtebaulichen Interesse anders nicht entsprochen werden könnte. Der Gutachter ist aber nicht auf die Frage eingegangen, inwieweit sich keine Alternativen für den Ausbau an Geschäfts- und Büroflächen im Bereich des E-Platzes ergäben (in diesem Zusammenhang wird im Gutachten bei der Darstellung der städtebaulichen Zielsetzungen auch von einer "Reduzierung" des E-Platzes durch Umwidmung einer öffentlichen Verkehrsfläche gesprochen). Das Interesse eines Projektwerbers allein, die Ausnutzung des Bauplatzes (mag dies auch bestimmten Raumordnungsgrundsätzen entsprechen) möglichst optimal zu gestalten, stellt noch keine Notwendigkeit dar. Mit der

gleichen Berechtigung könnte man bei der Schaffung von Wohnraum die Dichteüberschreitung in einer Vielzahl von Fällen rechtfertigen. Dass die Nutzung eines Grundstücks im Falle der nicht optimalen Ausnutzung des Bauplatzes "unwirtschaftlich" wäre (wie die belangte Behörde ebenfalls in Übernahme der Ausführungen des Sachverständigen H meint), ist eine Wertung, die in dieser Form in jedem Fall der Beschränkung der Ausnutzung von Bauplätzen getroffen werden könnte und die daher jeder Bauherr für sich ins Treffen führen könnte. Dass die Aussage im Beschwerdefall etwa im Sinne der vom Verwaltungsgerichtshof im Erkenntnis vom 29. August 1996 zum Ausdruck gebrachten Überlegung auch bei Anlegung eines strengeren Maßstabes an den Aspekt der Wirtschaftlichkeit dahingehend verstanden werden könnte, dass der Flächenwidmungsplan nur eine unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten unzumutbare Bebauung erlaube, ist diesen Ausführungen nicht zu entnehmen. In dem von der Behörde herangezogenen Gutachten sind auch keinerlei Aussagen zur Rentabilität der Verwertung des Bauplatzes enthalten, die eine Nachprüfung dieses Wirtschaftlichkeitsarguments erlauben würden. Der Feststellung der belangten Behörde kommt insoweit nur der Charakter einer Behauptung zu, die von einem nicht näher umschriebenen Begriff der Wirtschaftlichkeit ausgeht und die sich vor die Frage gestellt sieht, inwieweit der Verordnungsgeber bei der Erlassung des Flächenwidmungsplanes derartige Aspekte der Wirtschaftlichkeit offenbar völlig außer Acht gelassen hat. Die Bemerkung ist somit ebenfalls nicht geeignet, das Vorliegen einer Notwendigkeit der Dichteüberschreitung darzutun.

3.9. Aus den vorstehenden Gründen ist das von der belangten Behörde zugrunde gelegte Gutachten nicht geeignet, die Notwendigkeit der Überschreitung der festgelegten Dichte nachzuweisen. Der angefochtene Bescheid leidet insoweit an einem Begründungsmangel und war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z 3 lit. c VwGG wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufzuheben. Da mit dem angefochtenen Bescheid sowohl die Berufung der Beschwerdeführerin als auch die Berufung anderer Parteien erledigt wurde, ist aufgrund der Beschwerde der Beschwerdeführerin der angefochtene Bescheid insoweit aufzuheben, als damit über die Berufung der Beschwerdeführerin abgesprochen wird.

4. Der angefochtene Bescheid war daher, soweit damit über die Berufung der Beschwerdeführerin abgesprochen wird, gemäß § 42 Abs. 2 Z 3 lit. c VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufzuheben.

5. Die Kostenentscheidung gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung des Bundeskanzlers BGBl. Nr. 416/1994.

Wien, am 23. März 2000

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:2000:1998060243.X00

Im RIS seit

20.11.2000

Quelle: Verwaltungsgerichtshof VwGH, http://www.vwgh.gv.at

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at