

exp. **Bodenfreiheit** Mähdlestr. 29, 6922 Wolfurt

An das
Amt der Vorarlberger Landesregierung
Landhaus
6900 Bregenz
per Email: land@vorarlberg.at

23. Mai 2018

..... **Betrifft:** Änderung des Raumplanungsgesetzes und des Grundverkehrsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

Bodenfreiheit, Verein zur Erhaltung von Freiräumen, ZVR 258090148, ist ein gemeinnütziger Verein mit ca. 300 Mitgliedern und Sitz in Vorarlberg.

Zu den Begutachtungsentwürfen der Landesregierung für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG) bzw. für eine Änderung des Grundverkehrsgesetzes (GVG) erstattet der Verein Bodenfreiheit folgende

Stellungnahme:

1.) Maßnahmen gegen Zersiedelung fehlen!

Wenige Wochen, bevor die Vorarlberger Landesregierung die gegenständlichen Begutachtungsentwürfe vorgelegt hat, hatte ihr Amt den Rohentwurf für ein „Raumbild“ vorgelegt. Darin hatte das Amt der Landesregierung unter anderem die *raumplanerischen Herausforderungen* herausgearbeitet und davon jene, die für Vorarlberg „von besonderer Bedeutung“ sind, auf S. 19 zusammengefasst: Von dieser short list entfällt gut die Hälfte auf den „Stopp der **Zersiedelung**“ und auf verschiedene Ausprägungen dieses Ziels wie *Erhaltung und qualitätsvolle Entwicklung der Kulturlandschaft, das Halten der äußeren Siedlungsränder, die langfristige Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen, die besonders gut geeignet für den Anbau von Lebensmitteln sind, und die Sicherung der Naturlandschaften und der Lebensräume für Tiere und Pflanzen.*

Das ist kein Zufall, sondern dem Zustand des Landes geschuldet. Denn die Zersiedelung hat in fast allen Teilen Vorarlbergs ein Ausmaß angenommen, das für die Kosten der Mobilität und der sonstigen Infrastruktur, für den Aderlass des Handels in den Ortskernen, für die Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs auf Anrainer und Umwelt, für die touristische und sonstige Attraktivität der Landschaft, für die Landwirtschaft, die Natur und für die Kapazität des Bodens zur Aufnahme von Niederschlägen mittlerweile bedenklich

ist. Und die Zersiedelung schreitet nach wie vor – wenn auch in teils anderen Erscheinungsformen als früher – weiterhin voran. Da das Phänomen sich nicht auf einzelne Gemeinden beschränkt, sondern landauf, landab grassiert, kann es nicht an einzelnen Gesetzesanwendern liegen, sondern muss es im geltenden einschlägigen Recht selbst wurzeln. Also im Vorarlberger RPG.

Es wäre daher das Gebot der Stunde, das RPG so zu ändern, dass es die Zersiedelung wirksam stoppt oder wenigstens ambitionierten Gemeinden die Instrumente in die Hand gibt, das in ihrem Gemeindegebiet zu tun. Der vorliegende Begutachtungsentwurf versucht leider weder das eine noch das andere ernsthaft.

Das lässt sich anhand der einzelnen Änderungen, die die Landesregierung in den Begutachtungsentwürfen vorschlägt, zeigen:

a) zusätzliche Raumplanungsziele

Zwar sind fast alle Ergänzungen, die die Landesregierung für den § 2 RPG vorschlägt – die Sicherung der Flächen für die bodenabhängigen Lebensmittelerzeugung und der Freiräume für Naherholung, die Siedlungsentwicklung nach innen, die Erhaltung und Stärkung der Ortskerne, die eine umweltverträgliche Mobilität begünstigenden räumlichen Strukturen - vernünftig. Doch an vernünftigen Raumplanungszielen hat es, seit Vorarlberg sich erstmals ein Raumplanungsgesetz gegeben hat, noch nie gemangelt. So standen etwa die „möglichste Schonung der Landschaft“ und die „Erhaltung und Pflege des Landschafts- und Ortsbildes“ bereits in der Stammfassung des RPG 1973. Trotzdem ist weiterhin in aller Regel das exakte Gegenteil dieser Ziele geschehen. Das zeigt, dass Raumplanungsziele leider kaum Auswirkungen auf die Realität haben.

Man darf sich also nicht der Illusion hingeben, dass irgendeine Ergänzung, die die Landesregierung nun für den § 2 RPG vorschlägt, den Landschaftsfraß auch nur minimal bremsen könnte.

Ähnliches gilt auch für die

b) räumlichen Entwicklungskonzepte (REKs)

Die Landesregierung schlägt zwar vor, das RPG so zu ändern, dass jede Gemeinde ein REK erstellen und darin Aussagen zu sämtlichen Themen, die der § 11 Abs. 1 RPG vorgibt, treffen müsse und dass zu diesen Themen künftig auch Siedlungsschwerpunkte, Verdichtungszonen, Freiräume für die Naherholung, die Bedachtnahme auf den Klimawandel und die Erhaltung und Stärkung des Ortskernes gehören.

Doch Aussagen in REKs sind, wie es der § 11 Abs. 1 auch in der vorgeschlagenen Fassung des RPG ausdrückt, „grundsätzlich“. Das heißt, dass eine nicht-ambitionierte Gemeinde ihr REK auch weiterhin auf Allgemeinplätze beschränken könnte. Es wird daher wichtig sein, dass der Absatz 9, um den der Begutachtungsentwurf den § 11 RPG ergänzen will, in Kraft tritt und dass die Landesregierung die darin vorgesehene Ermächtigung ausschöpft, damit die REKs wenigstens der Form nach möglichst aussagekräftig sein werden.

Doch auch jenen Gemeinden, die aus Überzeugung und mit Elan die Zersiedelung stoppen wollen, kann das REK alleine dabei nicht helfen.

Denn **33,2 % aller gewidmeten Bauflächen sind**, wie der erwähnte Rohentwurf fürs Raumbild auf S. 13 festhält, **nicht ihrer Widmung entsprechend genutzt**, stehen ihren Eigentümern also jederzeit zur Bebauung zur Verfügung. Das sind ca. 4.000 Hektar! Sehr viele dieser Grundstücke liegen fernab der Siedlungskerne. Wenn auf solch einem Grundstück ein Wohnhaus entsteht, bedeutet das nicht nur hohen Infrastrukturaufwand für die Allgemeinheit, sondern auch dass die neuen Bewohner sich mehrmals täglich per motorisiertem Individualverkehr fortbewegen müssen, dadurch Emissionen verursachen und meist dem Handel im Ortskern als Kunden abhandenkommen. Dazu kommt vor allem bei jenen zahlreichen baugewidmeten Flächen, die am Rand der faktischen Besiedlung oder sogar jenseits davon liegen, dass die Bebauung dem Naturhaushalt und der Landwirtschaft wieder ein Stück offene Landschaft nimmt, die Attraktivität Vorarlbergs für Touristen und den Erholungswert für die Bevölkerung verringert, aber den Druck auf die Politik, auch die umliegenden Frei- in Bauflächen umzuwidmen, steigert. Wann und **wo das alles als nächstes eintritt, ist völlig unabhängig von jeglichem REK**, sondern ganz dem jeweiligen Eigentümer der baugewidmeten Fläche überlassen. Hier schlummert also für die weitere, völlig unkoordinierte Zersiedelung ein Reservoir, das quantitativ so dominant und qualitativ so destruktiv ist, dass sich keine ernstgemeinte Novelle des Raumplanungsgesetzes daran vorbeischwindeln darf!

Das einzige Mittel gegen dieses Problem der Peripherie wäre, diese Flächen gezielt und konsequent von Bau- in Freifläche rückzuwidmen. Bei der *Argumentation* einer solchen Rückwidmung könnte ein fundiertes REK der Gemeinde zwar helfen. Aber auch das würde angesichts jener Gesetzeslage, die seit 2011 herrscht, schlussendlich nichts nützen. Denn faktisch kann sich, seit der Landesgesetzgeber im Jahr 2011 die Ausnahmen von der Pflicht zum Ersatz der Wertminderung gestrichen hat, kaum eine Gemeinde noch eine Rückwidmung leisten. Daher kommen in Vorarlberg Rückwidmungen praktisch nicht mehr vor. Daran könnte auch das fundierteste REK nichts ändern.

c) neue Vorgaben bei Neuwidmungen

Der Begutachtungsentwurf zum RPG sieht für dessen § 12 einen neuen Absatz 3 vor, laut dem die Gemeinde Neuwidmungen als Bauflächen mit einem Mindestmaß der baulichen Nutzung koppeln und auf sieben Jahre befristen müsse. Doch auch diese Vorgaben ändern nichts daran, dass es sich um die Neuwidmung in Baufläche handelt (während übrigens im Kanton Zürich bereits so gut wie nichts mehr neu baugewidmet wird).

Jedenfalls wird es im neuen Absatz 3 des § 12 des Vorarlberger RPG in aller Regel um Flächen gehen, zu deren Umwidmung in Baufläche die Gemeinde bisher offenbar keinen Anlass gesehen hat. Und das, obwohl die meisten Gemeinden Umwidmungen in Baufläche jahrzehntelang äußerst großzügig (siehe oben lit. b) gehandhabt hatten. Der neue Abs. 3 wird daher in aller Regel Flächen an der Peripherie betreffen. Dort den Eigentümer durch Befristung zur raschen Bebauung und durch ein Mindestmaß zur großen Bebauung zu motivieren, mag durchaus andere legitime Vorteile haben. Ein wirksames Mittel gegen Zersiedelung ist es aber gewiss nicht.

Selbst jene Maßnahme, die die Landesregierung mit „sparsamem Umgang mit Grund und Boden“ in Zusammenhang bringt (siehe Punkt I Z. 1 der Erläuternden Bemerkungen zum Begutachtungsentwurf zum RPG), nämlich

d) die neuen Verdichtungszone

werden sich so, wie der Begutachtungsentwurf sie konzipiert, leider nicht dazu eignen, die Zersiedelung zu stoppen.

Denn selbst wenn in den neuen Verdichtungszone massenhaft neue Wohneinheiten und Betriebsstätten entstünden, könnte das die Zersiedelung höchstens bremsen, aber nicht stoppen. Denn es würde weiterhin Personen geben, die am faktischen Siedlungsrand und jenseits davon bauen und wohnen wollen, weil sie so von zuhause aus den Blick in den Freiraum genießen können. Selbst wenn in den Verdichtungszone so viele Wohnungen entstünden, dass die Zahl der Kaufinteressenten drastisch auf einen pro peripherer Baufläche sänke, würde das noch immer genügen, um alle baugewidmeten Flächen am faktischen Siedlungsrand und jenseits davon zu bebauen und so die Landschaft weiter zu zersiedeln.

Außerdem ist leider sehr zu bezweifeln, dass sich die Verdichtungszone in jener Ausgestaltung, die der Begutachtungsentwurf vorsieht, dazu eignen, sehr viele neue Wohneinheiten oder Betriebsstätten entstehen zu lassen. Siehe dazu den Punkt 2 lit. c dieser Stellungnahme.

Leider eignen sich auch die beabsichtigten

e) Änderungen des Grundverkehrsgesetzes

nicht dazu, die Zersiedelung zu bremsen. Die Pflicht des Erwerbers, ein baugewidmetes Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist ab Erwerb zu bebauen, mag andere legitime Ziele befördern. Aber als Mittel gegen Zersiedelung kann man diese Pflicht in einem Land, in dem es baugewidmete Grundstücke an den ungeeignetsten Stellen gibt, nicht bezeichnen.

f) eigene Schlussfolgerungen

Die Zersiedelung lässt sich somit weder mit dem geltenden Vorarlberger Landesrecht noch mit jenen Gesetzesänderungen, die die Landesregierung in den beiden Begutachtungsentwürfen vorschlägt, stoppen. Ein solcher Stopp wäre aber hoch an der Zeit. Denn der Siedlungsteppich bedeckt bereits weite Teile des Rhein-, Ill- und Leiblachtals und des Bregenzerwalds. Je länger das Land Vorarlberg noch zögert, desto drastischere Maßnahmen werden schließlich für die Behebung erforderlich sein.

Der Kern dieses Problems liegt im ersten Satz des Absatzes 4 des § 27 RPG, wonach die Entschädigung, die die Gemeinde im Fall einer Rückwidmung zu leisten habe, nach der Minderung des Verkehrswerts zu bemessen sei. Dass ein Bundesland für den Fall einer Rückwidmung überhaupt eine Ersatzpflicht vorsieht, ist nicht durch die Verfassung vorgegeben. Darauf hat der Verfassungsgerichtshof mehrfach hingewiesen. Auch der Oberste Gerichtshof hat das mittlerweile erkannt (6 Ob 144/16v).

Folgerichtig machen Oberösterreich, Steiermark, Kärnten und das Burgenland den Ersatz der Wertminderung von sehr strengen Voraussetzungen abhängig.

An diesen Beispielen muss sich auch in Vorarlberg die Lösung orientieren: Der **Ersatz der Wertminderung muss auf jene Rückwidmungen beschränkt werden, die innerhalb relativ kurzer Frist (z.B. 25 Jahren) nach der Bauwidmung** erfolgen. Wenn die Gemeinde erst nach Ablauf dieser Frist rückwidmet, soll sich der Ersatz auf die Kosten der Baureifmachung beschränken. Durch eine solche Änderung des § 27 RPG wäre einerseits gewährleistet, dass der Eigentümer ab der Bauwidmung völlig ausreichend Zeit hat, um das Grundstück der widmungskonformen Verwendung zuzuführen, und andererseits, dass die Gemeinden es sich wieder leisten können, unbebaute Bauflächen in Freifläche zurück zu widmen. Erst dadurch würden die Gemeinden wirtschaftlich wieder in die Lage versetzt werden, jene Bauflächen, die aus raumplanerischer Sicht besser unbebaut bleiben, konsequent zurück zu widmen. Nur so kann verhindert werden, dass der Bauwidmungsüberhang weiterhin den faktischen Siedlungsrand untergräbt und auch sonst die Zersiedelung speist.

2.) Wo die Novelle des RPG vom Begutachtungsentwurf abgehen muss

a) hinsichtlich eines Raumplanungsziels

§ 2 Abs. 2 RPG nennt die Ziele der Raumplanung. Das erste davon, also die lit. a, lautet bisher „die nachhaltige Sicherung der räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, besonders für Wohnen und Arbeiten“

Mit dem Wort Arbeiten meint § 2 Abs. 2 lit a RPG bisher jede Art von Erwerbstätigkeit.

Wenn der Begutachtungsentwurf nun das Wort „Arbeiten“ durch die die Worte „Wirtschaft und Arbeit“ ersetzen will, kann das nur bedeuten, dass die Landesregierung auch solche Art der Wirtschaft, die weitgehend ohne menschliche Erwerbstätigkeit auskommt, durch ein Raumplanungsziel gedeckt sehen will. Also etwa reine Roboterfertigung oder abstrakte Finanzderivate. Keines von beiden eignet sich aber als Raumplanungsziel.

b) hinsichtlich des Raumplanungsbeirats

Der Begutachtungsentwurf beabsichtigt, das Recht, dem Raumplanungsbeirat anzugehören, mehreren Institutionen zu entziehen:

Unter anderem jenen Vereinigungen, zu deren satzungsgemäßen Aufgaben der Natur- und Landschaftsschutz gehört und denen mindestens 500 Mitglieder angehören. Ein solcher Entfall wäre aber kurzsichtig. Denn Menschen, die sich ehrenamtlich für Landschaft und/oder Natur engagieren, können einen wichtigen Blickwinkel einbringen, den sonst weder die Mitarbeiter des Amtes der Landesregierung noch die Landtagsabgeordneten noch die Vertreter des Gemeindeverbandes einbringen könnten. Die Vereinigungen können zu einer lebhaften Diskussion im Beirat beitragen, doch ohne parteipolitische Interessen zu verfolgen. Es wäre daher kontraproduktiv, die o.g. NGOs aus dem Raumplanungsbeirat zu entfernen.

c) hinsichtlich der Verdichtungszone

Der Begutachtungsentwurf sieht einen neuen Abs. 9 des § 14 RPG vor, der die Gemeinden zwar verpflichten würde, Verdichtungszone festzulegen. Doch brauchbare Vorgaben für die Größe dieser Zonen enthält der Begutachtungsentwurf nicht. Es ist daher zu befürchten, dass so manche Gemeinde den Weg des geringsten Widerstands geht und daher eine so kleine Verdichtungszone festlegt, dass ihre Bebauung keinen spürbaren Effekt auf den Immobilienmarkt haben kann.

Der neue Abs. 9 des § 14 RPG muss daher noch um die Vorgabe, wie groß die Verdichtungszone einer Gemeinde mindestens sein müssen, ergänzt werden. Das könnte etwa durch einen Schlüssel geschehen, der auf der Zahl der Hauptwohnsitze in der Gemeinde beruht.

Vor allem aber **bedarf das Instrument der Verdichtungszone eines anderen** oder zusätzlichen **Sanktionsmechanismus**.

Denn die einzige Sanktion, die das RPG in der Fassung des Begutachtungsentwurfs gegen einen Eigentümer vorsieht, der sein Grundstück, obwohl es in der Verdichtungszone liegt, nicht bebaut, besteht in der Änderung des Flächenwidmungsplans gemäß § 23 Abs. 2 lit. a. und in deren Entschädigungslosigkeit nach § 27 Abs. 2 lit. d.

Mit dieser Änderung kann § 23 Abs. 2 lit. a nicht die Umwidmung zur Bauerwartungsfläche meinen. Denn die darf gemäß der beabsichtigten Fassung des § 17 Abs. 1 RPG nur noch als Folgewidmung nach § 12 Abs. 3 festgelegt werden, und dessen Voraussetzungen (Neuwidmung etc.) werden in den wenigsten Verdichtungszone vorliegen.

Somit kann § 23 Abs. 2 lit. a mit Änderung des Flächenwidmungsplans nur die Rückwidmung von Bau- in Freifläche meinen. Und eine solche Rückwidmung setzt laut Verfassungsgerichtshof in der Regel voraus, dass das betroffene Grundstück sich aus raumplanerischer Sicht besser als Frei- denn als Baufläche eignet. Eine solche Eignung zur Freifläche wird in bisherigen Verdichtungszone eher selten argumentierbar sein. Denn dieselbe Gemeinde hatte ja nur zehn Jahre zuvor im Rahmen des § 14 Abs. 9 festgestellt, die Fläche sei „aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit“ etc. besonders für eine verdichtete Bebauung geeignet.

Denkbar wäre zwar, dass alle anderen Eigentümer deren Flächen in der Zone fristgerecht verdichtet bebauen und dass somit das Grundstück jenes Eigentümers, der das verabsäumt, als Park benötigt wird und daher zurückgewidmet werden kann. Das würde aber voraussetzen, dass sich dieses Grundstück überhaupt als Park eignet, also z.B. nicht an einer starken Emissionsquelle liegt, ausreichend Besonnung erhält etc.

Jedenfalls ist zu befürchten, dass Gemeinden mit dem Versuch, den Flächenwidmungsplan gemäß § 23 Abs. 2 lit a zu ändern, vor dem Verfassungsgerichtshof scheitern werden. Das wiederum würde andere Gemeinden verunsichern und dazu bringen, bereits von der Verständigung nach § 21 Abs. 4, jedenfalls aber von der Änderung des Flächenwidmungsplans nach § 23 Abs. 2 lit. a einfach abzusehen. Das könnte bald den Eindruck,

Verdichtungszone seien Papiertiger, erwecken und die Bereitschaft der Eigentümer steigern, die Verdichtungszone zu ignorieren.

Aus den genannten Gründen wird sich in sehr vielen Fällen die Ankündigung, einen Teil einer Verdichtungszone in Freifläche zurück zu widmen, nicht dazu eignen, die Eigentümer zu einer Bebauung zu bewegen. Eine andere Sanktion gegen den säumigen Eigentümer als die Rückwidmung enthält das RPG in der Fassung des Begutachtungsentwurfs aber nicht.

In den meisten Fällen wird es daher einer anderen Sanktion bedürfen.

Am geeignetsten erscheint dafür, **der Gemeinde einseitig das Baurecht am Grundstück des säumigen Eigentümers** einzuräumen: Während der Laufzeit des Baurechts könnte die Gemeinde ein den Normen entsprechendes Gebäude errichten und es nutzen. Der Eigentümer würde während der Laufzeit den verkehrsüblichen Baurechtszins und nach der Laufzeit das freie Eigentum am – nach wie vor baugewidmeten - Grund und am Gebäude erhalten. Dieses Instrument würde also die wirtschaftlichen Interessen des Grundeigentümers besser schonen als die im Begutachtungsentwurf vorgesehene Rückwidmung und würde zugleich ganz zielgerichtet zu einer verdichteten Bebauung und Nutzung der dazu besonders geeigneten Zonen führen.

Ein solches, einseitig eingeräumtes Baurecht bedürfte selbstverständlich einer neuen Grundlage im Gesetz. Zur Schaffung einer solchen Grundlage wäre Vorarlberg gemäß Art. 15 Abs. 9 B-VG zuständig. Denn § 14 Abs. 9, den der Begutachtungsentwurf vorschlägt, wird eine Verwaltungsvorschrift des Landes sein, zu deren Umsetzung die anderen Bestimmungen des RPG nicht oder nur in seltenen Fällen ausreichen werden und daher die Erlassung zivilrechtlicher Regelungen rechtstechnisch erforderlich sein werden.

d) hinsichtlich der Stellplätze der Einkaufszentren

Die neue lit. d des Absatzes 8 des § 15 RPG sieht vernünftigerweise vor, dass von den Stellplätzen eines Einkaufszentrums zumindest zwei Drittel in Garagen oder auf Gebäuden errichtet werden.

Eine Garage ist laut den Erläuternden Bemerkungen (S. 19) ein überdachtes Gebäude, in dem Stellplätze errichtet werden und das allseits oder überwiegend umschlossen ist.

Somit würde es genügen, auf dem Parkplatz des Einkaufszentrums weitläufige ebenerdige Garagen zu errichten. Damit wäre der Landschaftsverbrauch aber ebenso groß wie bei Außenstellplätzen.

In der beabsichtigten lit. d des Absatzes 8 des § 15 RPG muss das Wort Garagen daher durch das Wort „Tiefgaragen“ ersetzt werden.

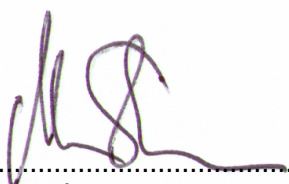
3.) Zusammenfassung

Der Verein Bodenfreiheit spricht sich aus den genannten Gründen insbesondere dafür aus,

- a) aus Anlass der vorliegenden Gesetzesvorhaben den § 27 RPG so zu ändern, dass die Gemeinde nach Rückwidmung von Bau- in Freifläche **nur unter den strengsten Voraussetzungen die Wertminderung zu ersetzen hat**

- b) und dass die Gemeinde an einem Teil der Verdichtungszone, den der Eigentümer nicht fristgerecht verdichtet bebaut, ein gesetzliches Baurecht erhalte.**

Freundliche Grüße



.....
der Obmann
DI Martin Strele



.....
der Schriftführer
Thomas Künzler, PhD