

An das
Amt der OÖ. Landesregierung
Direktion Verfassungsdienst
Landhausplatz 1
4021 Linz
per-mail: verfd.post@ooe.gv.at

Forschungsbereich Rechtswissenschaften
Institut für Raumplanung

Univ.-Ass. Mag.iur. Dr.iur Karin HILTGARTNER E.MA

T +43 1 58801 280 117
F +43 1 58801 9280117
karin.hiltgartner@tuwien.ac.at

Wien, 30. März 2020

Betreff:

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend das Landesgesetz, mit dem das Oö. Raumordnungsgesetz 1994, die Oö. Bauordnung 1994 und das Oö. Bautechnikgesetz 2013 geändert werden (Oö. Raumordnungsgesetz-Novelle 2020)

Ich bedanke mich für die Möglichkeit zu Stellungnahme und übermittle beziehungsweise auf den Begutachtungsentwurf folgende Anmerkungen. Festgehalten wird, dass diese Stellungnahme im Rahmen der wissenschaftlichen Analyse von raumordnungsrelevanten Rechtsbestimmungen, somit ohne Auftraggeber und unabhängig erstellt wurde und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Ad. Anlass des Gesetzesentwurfs

Die Erläuterungen zum Entwurf (Beilage zu Verf-2013-80108/84-May) führen aus, dass ein wesentliches Ziel der Novelle die Reduzierung des Flächenverbrauches und damit die Steigerung der Klimaverträglichkeit darstellt. Dieses Ziel, sowie die Intention der ressourcenschonenden, verdichteten Nutzung des Lebensraumes im Interesse der Allgemeinheit, werden auch in der Medieninfo zur Pressekonferenz zur Vorstellung der Eckpunkte der Oö. Raumordnungsgesetz_Novelle von Wirtschafts- und Raumordnungs-Landesrat Markus Achleitner (LandesKorrespondenz, MedienInfo vom 8. November 2019) betont.

Diese Zielsetzungen sind selbstverständlich als positiv zu bewerten, wenngleich angesichts der angespannten Lage in einigen Themenbereichen (beispielhaft seine hierbei Zersiedelung und Klimawandel genannt) deutlich intensiverer Maßnahmen als notwendig klassifiziert werden müssten.

Ad. Raumordnungsziel erneuerbare Energie § 2 (1) Z.6

Als Folge der oben genannten Überlegungen findet sich nun in den Raumordnungszielen und –grundsätzen des gegenständlichen Begutachtungsentwurfes die Konkretisierung des Ziels der Sicherung und Verbesserung einer funktionsfähigen Infrastruktur, „insbesondere durch die Integration und den Einsatz von erneuerbarer Energie“. Diese Übernahme als neues Ziel erfolgt allerdings, wie auch in den Beilagen zum Begutachtungsentwurf dargelegt, in Umsetzung der EU Richtlinie 2018/2001 zur Förderung der Nutzung der Energie aus erneuerbaren Quellen. Weitergehende Bestimmungen, wie z.B. konkrete Zielsetzungen zur Umsetzung, wie Ermittlung und Sicherung von Standorten für Anlagen der Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen, fehlen leider. Hier hätte ein weitreichender Ansatz gewählt werden können, wie z.B. in der Steiermark mit dem Sachbereichskonzept Energie gegangen wurde.

Anzumerken ist ebenfalls, dass trotz offensichtlicher Herausforderungen mit unmittelbarem Bezug zur Raumplanung die Aufnahme weiterer, aktueller Ziele und Grundsätze der Raumplanung nicht vorgenommen wurde. An erster Stelle ist hierbei Klimaschutz zu nennen, aber auch Themen der Klimawandelanpassung, der Ernährungssicherheit oder der Digitalisierung werden bedauerlicherweise nicht in den vorliegenden Katalog aufgenommen. Dadurch wird verabsäumt klarzustellen, dass Raumordnung wesentliche Auswirkungen auf diese aktuellen Themen der Entwicklung hat und so wird ein wichtiger Steuerungsfaktor zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele vernachlässigt.

Ad. Überörtliche Raumordnung § 13 und Strategische Umweltprüfungen

§ 13 sieht unverändert vor, dass Raumordnungsprogramme und Verordnungen, welche nicht anhand des UVP-Gesetzes oder des Oö. Naturschutz und Landschaftsschutzgesetzes einer Umweltprüfungspflicht unterliegen, nicht jedenfalls einer Umweltprüfung zu unterziehen sind, sondern mittels Umwelterheblichkeitsprüfung festzulegen ist, ob eine solche durchzuführen ist. Damit bleibt der vorliegende Begutachtungsentwurf hinter seinen selbstgesetzten Zielen zurück. Wie eingangs ausgeführt sieht sich die gesellschaftliche Entwicklung aktuell mit vielen umwelt-relevanten Fragestellungen konfrontiert. Auch der Einfluss von internationalen Klimaschutzverträgen auf lokale Genehmigungsverfahren erfährt zunehmende Bedeutung. Hier bestünde die Chance einen pro-aktiven Ansatz zu wählen und statt des aufwändigen Verfahrens zur Abhaltung einer

Umwelterheblichkeitsprüfung jedenfalls bei der Erstellung von Raumordnungsprogrammen und Verordnungen gemäß § 11 Abs. 6 Umweltprüfungen durchzuführen. Dies hätte zusätzlich den Vorteil dass die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme jedenfalls eingehalten werden würde und damit die Gefahr diesbezüglicher Vertrags-Verletzungsverfahren vollständig ausgeschlossen werden könnte.

Ad. privatrechtliche Maßnahmen zur Baulandsicherung § 16

Im Sinne einer aktiven Bodenpolitik ist die Neuformulierung von Abs. 2 als engagierter Schritt zu bewerten, welcher auch das verfassungsrechtlich gewährleistete Grundrecht auf Eigentumsfreiheit angemessen berücksichtigt.

Ad. Örtliches Entwicklungskonzept § 18

Zeitliche Komponente:

Bei der Neuregelung des örtlichen Entwicklungskonzeptes fällt zuallererst auf, dass es nunmehr auf einen Planungszeitraum von fünfzehn Jahren erweitert wurde. Dazu ist anzumerken, dass diese Zeitspanne am oberen Ende der in Raumordnungsgesetzen üblichen Frist angesetzt wurde. So ist aktuell in sieben Raumplanungsgesetzen diese Frist mit 10 Jahren angesetzt, lediglich in der Steiermark wurde eine Frist von 15 Jahren, in Salzburg eine Periode von 25 Jahren gewählt. Vor allem in Kombination mit weiteren Umgestaltungen dieses wichtigen strategischen Planungsinstrumentes scheint diese Veränderung nicht zielführend. So sieht z.B. § 18 Abs. 3 Z. 5 vor, dass für Wohnzwecke ausgewiesene Flächen in Summe den fünfjährigen Baulandbedarf nicht überschreiten dürfen. Da das örtliche Entwicklungskonzept nunmehr nur alle fünfzehn Jahre überarbeitet werden wird, ist nicht nachvollziehbar wie diese Bestimmung (vor allem für die „entfernteren“ 10 Jahre der Geltungsdauer) umgesetzt werden soll.

Inhaltliche Komponenten:

Die traditionelle Struktur der örtlichen Entwicklungskonzeptes in Baulandkonzept, Verkehrskonzept und Grünlandkonzept wird zugunsten einer weiteren, zeitgemäßerer Struktur verändert. Positiv hervorzuheben ist hierbei die Berücksichtigung eines wirksamen Umweltschutzes nicht mehr lediglich im Bereich des Baulandes sondern allgemein bei der Erstellung des örtlichen Entwicklungskonzeptes, was auch eine logische Konsequenz der anlassgebenden Gründe der Novelle darstellt. Ebenfalls

sinnvoll erscheint die explizite Hervorhebung des Gegenstands der technischen und sozialen Infrastruktur zu einem eigenen Thema, statt wie bisher als Teilbereich des Baulandkonzepts.

Die Darstellung der weiteren Siedlungsentwicklung durch die Unterteilung in prioritäre, ergänzende und periphere Siedlungsschwerpunkte bzw. –bereiche zeigt den Fokus auf Verminderung der Zersiedlung. Hier könnte im Sinne der Zielsetzungen der Novelle durchaus ein engagierterer Schritt gesetzt werden, in dem Mindest- und Höchstdichten für die einzelnen Entwicklungskategorien gesetzt werden. Auch scheint die mögliche Entwicklung in peripheren Siedlungsbereichen von bis zu 2.000m² sehr hoch gegriffen und wenig geeignet Zersiedelungen möglichst zu vermeiden. Diesbezüglich sei auch darauf verwiesen dass nunmehr lediglich die Erhebung des 5jährigen Bedarfs für Wohnzwecke vorgesehen zu sein scheint. Hier sollte unbedingt wieder die Erhebung des künftigen Baulandbedarfs, auch für andere Zwecke als Wohnen, sowie für den Planungszeitraum des örtlichen Entwicklungskonzepts angepassten Rahmen wieder aufgenommen werden.

Die weiteren Themen sind lediglich sehr kurz und übersichtsmäßig ausformuliert, hierbei wäre anzuraten etwas genauere Angaben zur Durchführung zu formulieren um eine Interpretation, welche den aktuellen Herausforderungen der Raumplanung entspricht sicherzustellen.

So sollte bei der Frei- und Grünraumplanung jedenfalls auch die Herausforderung des Klimawandels in Bezug auf Frei- und Grünflächen inkludiert werden.

Zum Thema der Verkehrsplanung ist anzumerken, dass ein zeitgemäßerer Zugang die Erstellung eines Mobilitätskonzeptes beinhalten würde, wodurch auch die selbstgesetzten Zielsetzungen des Gesetzes leichter zu erreichen wären.

Methodische Komponente:

Die Gestaltung des örtlichen Entwicklungskonzepts als Teil des Flächenwidmungsplans und als zeichnerische Darstellung mit den gegebenenfalls notwendigen ergänzenden textlichen Festlegungen – lediglich im unbedingt erforderlichen Ausmaß beinhaltet zahlreiche Risiken. Wie in § 18 Abs. 2 des Begutachtungsentwurfes ausgeführt, soll das örtliche Entwicklungskonzept die Grundlage des Flächenwidmungsteiles sowie der Bebauungsplanung darstellen. Zu diesem Zweck hat es die längerfristigen Ziele und Festlegungen der örtlichen Raumordnung zu enthalten. Das örtliche Entwicklungskonzept soll damit grundlegende Entwicklungsoptionen für einen längerfristigen Planungszeitraum vorskizzieren und bindet damit auch die Erstellung des Flächenwidmungsplans. Aus diesem Grund ist die Grundlagenforschung als Voraussetzung der Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzeptes essentiell und muss dieser umfassende Aufmerksamkeit zuerkannt werden. Wie dies durch eine zeichnerische Darstellung in Form von drei Grundlagenplänen zu den Themen Siedlungs-, Verkehrs-, und Freiraumstruktur mit lediglich textlichen Ergänzungen für einen

Planungszeitraum von nunmehr 15 Jahren gelingen soll erschließt sich nicht. Im Sinne einer nachhaltigen Raumplanung wären jedenfalls auch Grundlagenerhebungen, räumliche Analysen und Szenarienbildungen für verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten notwendig.

Ad. Widmungen im Bauland § 2

Zur Thematik der bestehenden baurechtlich bewilligten Wohngebäude im Grünland ist weiterhin die Widmung „Dorfgebiet“ vorgesehen. Anzuraten wäre eine Ergänzung, dass in diesen Gebieten auch weitere Nebengebäude nicht zulässig sind, um das Ziel der Eindämmung der Zersiedelung wirksam durchzusetzen. Unklar scheint, warum die + Signaturen lediglich in einem Anhang zum Flächenwidmungsplan dargestellt werden sollen. Dies entspricht nicht dem Grundsatz der Zugänglichkeit und Verständlichkeit von Rechtsnormen.

Ad. Sonderwidmungen im Bauland §§ 23f

Die neuen Mindestgeschoßvorgaben für Geschäftsbauten unterstützen das Ziel des sparsamen Flächenverbrauchs, ebenso wie die neu eingeführten Einschränkungen zur Errichtung von Stellplätzen auf ebenerdigen Freiflächen. Wünschenswert und konsequent schiene daher auch eine Einschränkung der Ausnahmemöglichkeiten von diesen Regelungen. Unklar scheint, warum in Kerngebieten weiterhin Geschäftsbauten bis zu 1.500m² neu errichtet werden dürfen. Auch die Parkplatzregelung dürfte nach dem Wortlaut des Begutachtungsentwurfs lediglich auf das Gebiet für Geschäftsbauten, und damit nicht für Geschäftsbauten in anderen Widmungsgebieten zutreffen. Hier ist im Sinne des Telos Versiegelungen entgegenzuwirken und sparsame Grundinanspruchnahme zu forcieren jedenfalls ein Überdenken bzw. im Fall einer lediglich semantischen Ungenauigkeit eine Neuformulierung der entsprechenden Bestimmungen anzuraten.

Ad. Erhaltungsbeitrag im Bauland § 28

Maßnahmen zur Baulandmobilisierung sind jedenfalls als wichtiger Beitrag zu einer effektiven Raumplanung zu werten. In diesem Sinne ist die nun geschaffene Möglichkeit für Gemeinden, Erhaltungsbeiträge für Aufschließungen zu verdoppeln ausdrücklich zu begrüßen. Festgehalten werden muss, dass die dadurch entstehenden Beträge wohl nur ein eingeschränkt taugliches Mittel sind, unbebautes Bauland zu mobilisieren. Anzuraten wäre daher auf wirksamere Methoden, wie z.B. die in Salzburg eingeführten Infrastruktur-Bereitstellungsbeiträge in deutlich größerem Ausmaß als nunmehr im Begutachtungsentwurf vorgeschlagen zurückzugreifen.

Ad. Grünland § 30

Wie bisher ist die Verwendung von bestehenden land- und forstwirtschaftlichen Gebäuden und Gebäudeteilen von Hofstellen weiterhin auch für Wohn-, Verwaltungs-, Schulungs-, Seminar- und Lagerzwecken sowie für Klein- und Mittelbetriebe erlaubt. Hierfür werden im Gesetz einschränkende Bedingungen genannt. Bei diesen fehlen allerdings entscheidende Faktoren. Jedenfalls sollten aus Umwelt- und Klimaschutzgründen zentrumsnahe Gebäude für die Mehrzahl der genannten Zwecke bevorzugt werden. Weiters sollte nicht nur eine Anbindung zum öffentlichen Straßennetz, sondern auch an den öffentlichen Verkehr als Voraussetzung postuliert werden. Auch die Frage eines Wasser- bzw. Abwasseranschlusses wird im vorliegenden Begutachtungsentwurf nicht thematisiert. In Anbetracht der neu eingeführten Definition von Siedlungsbereichen wird eine Verknüpfung mit diesen Kategorien angeregt um sicherzustellen, dass das angestrebte Ziel in Gebieten, die auch die Voraussetzungen für periphere Siedlungsbereiche nicht zutreffen, jede weitere Entwicklung zur Vermeidung einer weiteren Zersiedelung zu verhindern, erreicht wird.

Mit freundlichen Grüßen,

Mag.iur. Dr.iur Karin Hiltgartner, E.MA (*übermittelt per e-mail*)