

**Prüfbericht über
den Vollzug des Raumplanungsgesetzes**

Bregenz, im November 2005

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Rahmenbedingungen	7
1.1 Recht	7
1.2 Aufgaben der Raumplanung	9
2 Instrumente	11
2.1 Landesraumplan und Konzepte	11
2.2 Regionale Raumplanung	13
2.3 Örtliche Raumplanung	18
2.4 Aktive Bodenpolitik	21
3 Vollzug in der örtlichen Raumplanung	23
3.1 Genehmigung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen	23
3.2 Umlegungsverfahren	27
4 Vollzug in der überörtlichen Raumplanung	29
4.1 Raumbeobachtung	29
4.2 Grünzonen	31
4.3 Einkaufszentren	36
4.4 Verfahren bei Landesraumplänen	42
Abkürzungsverzeichnis	49

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über Prüfung des Vollzugs des Raumplanungsgesetzes.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof erscheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotentiale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Mai bis August 2005 den Vollzug des Raumplanungsgesetzes. Prüfungsschwerpunkte waren die Instrumente sowie der Vollzug des Gesetzes in der örtlichen und überörtlichen Raumplanung.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) am 18. August 2005 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 5. Oktober 2005 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Raumplanung ist eine Querschnittsmaterie, die zum Teil in die Bundes- und zum Teil in die Landeskompetenz fällt. In Vorarlberg steht das Raumplanungsgesetz des Landes in Geltung. Durch dieses Gesetz sind die wesentlichen Instrumente der örtlichen und der überörtlichen Raumplanung im Zuständigkeitsbereich des Landes determiniert.

Das Gesetz sieht mehrere Instrumente der örtlichen Raumplanung vor. Das Räumliche Entwicklungskonzept stellt eine wichtige strategische Grundlage für die planerische Ausarbeitung dar und sollte deshalb verpflichtend in allen Gemeinden erarbeitet werden. Bei Umlagungen ist eine Übertragung der Aufgabe auf die Gemeindeebene zu prüfen. Die Grenzänderung ist ein selten angewendetes Instrument, das zur Rechtsbereinigung ersatzlos gestrichen werden kann. Aktive Bodenpolitik ist im Gesetz nicht als Instrument genannt, sie unterstützt in der Praxis aber wesentlich die nachhaltige Planung.

Der Landesraumplan ist das gesetzlich vorgesehene Instrument der überörtlichen Raumplanung. Er zeichnet sich durch rechtliche Verbindlichkeit und Publizität aus. Landesraumpläne kommen derzeit nur für überörtliche Freiflächen im Rheintal und Walgau und für Einkaufszentren zum Einsatz. Andere Themen wie publikumsintensive Einrichtungen sollten stärker durch dieses Instrument geregelt werden. Raumplanerische Themen werden neben Landesraumplänen in Konzepten bearbeitet. Diese entfalten nur als Weisung an die Verwaltung rechtliche Verbindlichkeit.

Zwischen der überörtlichen Raumplanung durch das Land einerseits und der örtlichen Raumplanung durch die einzelne Gemeinde andererseits besteht eine regionale Ebene, auf der mehrere Gemeinden durch eine gemeinsame Fragestellung betroffen sind. Das Raumplanungsgesetz sieht keine eigenen Instrumente der regionalen Planung vor. Die Konflikte rund um die Auswahl von Standorten für Betriebsgebiete oder Einkaufszentren belegen den Bedarf an regionaler Planung. In diesem Zusammenhang ist auch der interkommunale Finanzausgleich zu forcieren.

Die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) berät auf Anfrage andere Fachabteilungen bei der Erarbeitung von Fachplanungen. Die einzelnen Fachplanungen sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs stärker zu vernetzen.

Die Abteilung hat Änderungen von Flächenwidmungsplänen der Gemeinden zu kontrollieren und zu genehmigen. Die Mitarbeiter des Landes beraten die Gemeinden im Vorfeld einer Genehmigung. Diese Beratungsleistungen werden derzeit nicht als geldwert transparent gemacht. Die Dokumentation der Leistungen und Bearbeitungsschritte ist unvollständig. Die Änderungen von Flächenwidmungsplänen betreffen fast ausschließlich einzelne Liegenschaften, eine Gesamtrevision des Flächenwidmungsplans sollte in regelmäßigen Abständen verpflichtend durchgeführt werden.

In der überörtlichen Raumplanung hat die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) die raumrelevanten Daten zu beobachten. Die jüngsten Aktivitäten zur Datenerhebung und -aktualisierung werden begrüßt. Ein kontinuierliches Monitoring von Indikatordaten ist erforderlich.

Die Grünzonenverordnung aus dem Jahr 1977 ist ein Musterbeispiel gelungener nachhaltiger Planung. Die Instrumente für Eingriffe in die Grünzone sind jedoch nicht klar von einander abgegrenzt.

Die Landesregierung ist bestrebt, Ortszentren lebendig zu gestalten und zu erhalten. Um das Abwandern von Kaufkraft an die Siedlungsperipherie zu verhindern, dürfen Einkaufszentren ab einer bestimmten Größe nur bei Vorliegen eines Landesraumplans errichtet werden. Die gesetzliche Bestimmung ist sehr komplex und wirft große Schwierigkeiten im Vollzug auf. Insbesondere die Warengruppenzuordnung und die Definition der Verkaufsfläche bieten viele Möglichkeiten der Gesetzesumgehung durch die Betreiber.

Im Jahr 2002 wurden so genannte Eignungszonen definiert, in denen Einkaufszentren jedenfalls zulässig sind. Abgesehen von diesen Versuchen einer aktiven Planung agiert die Abteilung Raumplanung und Baurecht in der Erlassung von Landesraumplänen für Einkaufszentren (VIIa) reaktiv. Die vorausschauende, aktive Planung ist zu forcieren, dabei sind die Möglichkeiten einer Planung auf regionaler Ebene zu nutzen. Ferner ist zu prüfen, wie Standortnachteile von Ortszentren wie etwa fehlender Parkraum ausgeglichen werden können.

Die Gutachten der Sachverständigen in den Verfahren zum Erlass von Landesraumplänen sind fallweise wenig aussagekräftig. Die Gutachten aus raumplanerischer und verkehrstechnischer Sicht überschneiden sich in ihren Aussagen, die Feststellungen der Sachverständigen werden zum Teil im Auflageverfahren durch die Stellungnahmen von Bürgern und Gemeinden deutlich konterkariert.

Der Raumplanungsbeirat ist als Fachbeirat zu groß. Die Besetzung ist vielfach politisch motiviert und damit für einen Fachbeirat ungeeignet.

1 Rahmenbedingungen

1.1 Recht

Die Raumplanung ist eine Querschnittsmaterie und betrifft Themen, die zum Teil in die Gesetzgebungs- und/oder Vollzugskompetenz des Bundes fallen. Das Vorarlberger Raumplanungsgesetz wurde in jüngerer Vergangenheit mehrfach novelliert, die einzelnen Regelungen wurden dadurch komplexer.

Situation

Die Raumplanung umfasst eine Vielzahl an Themen wie zB Flächenwidmung oder Eisenbahn- und Straßenverkehr. Diese fallen nur zum Teil in die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz des Landes. Zum Teil ist das Land nur zur Vollziehung von Bundesgesetzen berufen, teilweise liegen Gesetzgebung und Vollziehung im Kompetenzbereich des Bundes.

Vorarlberger Raumplanungsgesetz

Auf Basis der Generalklausel zugunsten der Länder in der österreichischen Bundesverfassung wurde in Vorarlberg das Vorarlberger Raumplanungsgesetz (RPG) in Geltung gesetzt. Das Gesetz datiert ursprünglich aus dem Jahr 1973, im Jahr 1985 erfolgte eine Novellierung, deren wesentlicher Inhalt eine Bestimmung über Einkaufszentren war. Durch den Verfassungsgerichtshof wurden 1988 zwei Bestimmungen aufgehoben, da sie der Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung widersprachen. Die Bestimmungen hatten die Sicherung der Nahversorgung als Ziele der Raumplanung und als Kriterium für die Zulässigkeit von Einkaufszentren betroffen. Über einige Monate hinweg stand keine Bestimmung hinsichtlich der Zulässigkeit von Einkaufszentren in Geltung. Ende 1988 wurde eine entsprechende Bestimmung als Ersatz für die aufgehobene Regelung in Geltung gesetzt.

Im Jahr 1996 erfolgte eine umfangreiche Novellierung, durch die die Ziele in der Raumplanung neu gefasst wurden. Weiters wurde das Räumliche Entwicklungskonzept als Instrument neu eingeführt und die Unterscheidung von zwei Kategorien beim Bauland-Betriebsgebiet gesetzlich festgeschrieben. Die Bestimmung über Einkaufszentren wurde um eine Zuordnung zu verschiedenen Warentypen erweitert, außerdem wurde der Begriff des Einkaufszentrums weiter gefasst. Weitere Änderungen durch die Novelle betrafen etwa die Ausweitung der Bestimmung über Ferienwohnungen oder die Ermöglichung von Ausnahmen im Flächenwidmungsplan.

Durch die Novelle 1998 wurde die Bestimmung über Einkaufszentren neuerlich ergänzt und abgeändert. Im Jahr 1999 folgte eine Novelle, durch die das Bauland-Kerngebiet neu definiert wurde. Die Bestimmung über Einkaufszentren wurde neu gefasst, wobei die Kerngebietswidmung eine neue Relevanz erhalten hat. Weitere Anpassungen erfolgten durch das Euro-Anpassungsgesetz und das Sammelgesetz Menschen mit Behinderung.

Die jüngste Novellierung des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes wurde zwischen Februar und April 2005 dem Begutachtungsverfahren unterzogen und liegt als Landtagsbeschluss vor. Durch die Änderungen werden EU-rechtliche Vorschriften hinsichtlich der Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme sowie die Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen umgesetzt. Nach den Bestimmungen sind Landesraumpläne unter bestimmten Voraussetzungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

Ziele der Raumplanung

Das Raumplanungsgesetz schreibt vor, dass die Raumplanung eine dem Besten dienende Gesamtgestaltung des Landesgebiets anzustreben hat. Dieser Generalklausel nachgereiht sind im Gesetz eine Reihe von Zielen, die in der Raumplanung maßgeblich sind und an denen die Planungen zu messen sind. So werden beispielsweise genannt:

- Die verschiedenen Möglichkeiten der Raumnutzung sind möglichst lange offen zu halten
- Die für die Land- und Forstwirtschaft besonders geeigneten Flächen dürfen für andere Zwecke nur verwendet werden, wenn dafür ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht
- Die äußeren Siedlungsränder sollen nicht ausgedehnt werden
- Gebiete und Flächen für Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Einkauf und sonstige Nutzungen sind einander so zuzuordnen, dass Belästigungen möglichst vermieden werden
- Räumlichen Strukturen, die zu unnötigem motorisierten Individualverkehr führen, ist entgegenzuwirken
- Für Einrichtungen des Gemeinbedarfs sind geeignete Standorte festzulegen

Bewertung

Die Tatsache, dass die Raumplanung eine Querschnittsmaterie ist und damit Themen mit unterschiedlicher Zuständigkeit von Bund und Ländern betrifft, bewirkt Probleme bei der Abgrenzung und bei der inhaltlichen Regelung der Materie. Die Aufhebung von Bestimmungen im Vorarlberger Raumplanungsgesetz durch den Verfassungsgerichtshof und die mehrfachen Anfechtungen von Bestimmungen wegen Kompetenzverletzungen belegen diese Schwierigkeiten.

Die vielfachen Änderungen des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes insbesondere hinsichtlich der Bestimmung über Einkaufszentren haben die gesetzliche Regelung sehr komplex gemacht. Daraus ergeben sich erhöhte Anforderungen an die Sorgfalt des Rechtsanwenders und die Gefahr von Gesetzesumgehungsversuchen durch die Rechtsunterworfenen.

Die Definition von Zielen, an denen die Planungen zu messen sind, ist zweckmäßig. Die im Gesetz genannten Ziele sind teilweise divergent. Die Entscheidungsträger haben in jedem Einzelfall die unterschiedlichen Interessen abzuwägen. Die Ziele bilden den Rahmen für die politische Wertentscheidung.

1.2 Aufgaben der Raumplanung

Die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) nimmt Aufgaben als Fachabteilung im Amt der Vorarlberger Landesregierung wahr. Vielfach sind raumplanerische Aspekte auch bei Fachplanungen anderer Fachabteilungen betroffen. Die Vernetzung hinsichtlich dieser Aspekte soll verstärkt werden.

Situation

Die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) hat laut Geschäftseinteilung im Amt der Landesregierung folgende Aufgaben:

- Raumplanung
- Gemeindeentwicklung
- Baurecht
- Assanierung (Stadterneuerung) und Bodenbeschaffung
- Campingwesen
- Angelegenheiten der Geologie
- Angelegenheiten der Österreichischen Raumordnungskonferenz

Im Kontext der Raumplanung betreffen die Aufgaben einerseits die überörtliche Raumplanung und andererseits die Genehmigung bestimmter Maßnahmen der örtlichen Raumplanung der Gemeinden. Dazu gehören die Genehmigung von Änderungen der Flächenwidmungspläne sowie der Bebauungspläne, soweit durch sie überörtliche Interessen betroffen sind.

Fachplanungen

Die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) gestaltet gemäß ihrem Aufgabenprofil die überörtliche Raumplanung mit Hilfe von Konzepten, Planungen und Landesraumplänen. Daneben werden in anderen Fachabteilungen je nach Einschätzung eigene Fachplanungen erstellt. Die Raumplanung als Querschnittsmaterie spielt in die verschiedensten Fachbereiche hinein. Die jeweiligen Fachplanungen behandeln daher vielfach auch raumplanerische Aspekte. Als Beispiele sind der Tourismus oder die Sportanlagen zu nennen.

Wenn eine Fachabteilung eine Einladung ausspricht, dann bringen sich die Mitarbeiter der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) mit ihren raumplanerischen Fachkenntnissen in die Fachplanung ein. Eine standardisierte Form der Einbindung besteht nicht. Eine Verpflichtung der Fachabteilung, die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) bei der Erarbeitung von Fachplanungen einzubinden, besteht auf Grund der Wegweisung „Raumplanung durch das Land - Grundsätze und Vorgangsweise“ aus dem Jahr 1996. In dem Grundsatzpapier der Landesregierung wird statuiert: „Alle raumwirksamen Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung sind von der jeweils zuständigen Landesdienststelle in zweckentsprechender Weise mit den anderen berührten Stellen des Landes abzustimmen. Wo die für Raumplanung zuständige Abteilung nicht selbst federführend ist, ist sie beizuziehen.“ Laut Regierungsbeschluss wurden die mit Raumplanung und raumbedeutsamen Planungen befassten Dienststellen angewiesen, diese Grundsätze und damit auch die Einbindung der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) zu beachten. Derzeit arbeitet die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) beispielsweise am Tourismuskonzept, am Verkehrskonzept sowie an der Strategie für den Natur- und Umweltschutz mit. Die Abteilung war hingegen zB nicht in die Sportstättenplanung involviert.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs erfüllt die Raumplanung eine zentrale Funktion in der Zukunftsgestaltung des Landes. Auf Grund ihres Charakters als Querschnittsmaterie und der Vielfalt der Themen mit raumplanerischen Komponenten spielt sie in die verschiedenen Fachbereiche hinein. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sollten spezifische Fachplanungen durch die jeweilige Fachabteilung erarbeitet werden. Die Gestaltung von Fachplanungen ohne Einbezug von raumplanerischem Fach-Know-how birgt jedoch die Gefahr, dass Überschneidungen und Auswirkungen in andere Fachbereiche übersehen werden. Dadurch können die Umsetzbarkeit und Nachhaltigkeit beeinträchtigt werden.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs werden die einzelnen Fachplanungen zu wenig vernetzt. Die Zusammenschau der einzelnen Themen ist ein wesentliches Element einer gesamthaften, nachhaltigen Planung. Um diese Zusammenschau sicherzustellen, fehlen aber geeignete Instrumente. Der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) muss in der Vernetzung von Planungen eine zentrale, aktive Rolle zukommen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, geeignete Mechanismen zu implementieren, die eine vernetzte Betrachtung von Planungen sicherstellen.

2 Instrumente

2.1 Landesraumplan und Konzepte

Landesraumpläne werden nur in zwei Themenbereichen eingesetzt. Neben den im Gesetz vorgesehenen Landesraumplänen kommen auch Konzepte zum Einsatz. Diese sind nur innerhalb der Verwaltung verbindlich, bieten umgekehrt aber auch die Möglichkeit, Themen flexibel zu behandeln. Ferner können in Konzepten Aspekte mit in den Blick genommen werden, die in die Kompetenz des Bundes fallen.

Situation

Das Raumplanungsgesetz sieht als Instrument der überörtlichen Raumplanung den Landesraumplan vor. Daneben werden von der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) in der überörtlichen Raumplanung Konzepte zu spezifischen Fragestellungen ausgearbeitet.

Landesraumplan

Die Landesregierung hat durch Verordnung Landesraumpläne zu erlassen, wenn im überörtlichen Interesse Regelungen zur Erreichung der Ziele des Gesetzes erforderlich sind. Landesraumpläne können für das gesamte Land oder nur für Teilbereiche zur Anwendung kommen. Ebenso können Landesraumpläne auch nur für ausgewählte Themenbereiche angewendet werden. Planungen des Bundes, der Gemeinden, anderer Länder und des benachbarten Auslands sind zu berücksichtigen.

Die Landesregierung kann Ausnahmen von Landesraumplänen bewilligen, wenn dadurch die Erreichung der angestrebten Ziele nicht gefährdet wird. Änderungen von Landesraumplänen dürfen nur aus wichtigen Gründen erfolgen. Der Gesetzgeber versteht darunter einerseits die Änderung der maßgebenden Rechtslage und andererseits wesentliche Änderungen der für die Raumplanung bedeutsamen Verhältnisse.

Im Raumplanungsgesetz sind Verfahrensvorschriften für die Erlassung von Landesraumplänen enthalten. Der Entwurf ist den betroffenen Gemeinden zur Stellungnahme vorzulegen und in den Gemeinden zur Einsichtnahme durch die Bürger über eine Frist von mindestens einem Monat aufzulegen.

Derzeit findet das Instrument in zwei Bereichen Anwendung. Einerseits wurden bereits 1977 Freiflächen im Rheintal und im Walgau definiert und durch einen Landesraumplan festgeschrieben. Andererseits sieht das Raumplanungsgesetz für die Errichtung eines Einkaufszentrums ab einer bestimmten Größe zwingend die Erlassung eines Landesraumplans vor. Weitere Themen wie publikumsintensive oder verkehrsintensive Einrichtungen werden derzeit nicht mittels Landesraumplänen behandelt.

Konzepte

Die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) wendet neben den Landesraumplänen zur überörtlichen Planung auch Konzepte an. Dabei werden für spezifische Fragestellungen Entwicklungsprogramme ausgearbeitet. Typischerweise werden Konzepte von der Landesregierung beschlossen. Dadurch erhalten sie zwar keine rechtliche Verbindlichkeit gegenüber den Rechtsunterworfenen, der Beschluss ist aber als politische Willenserklärung zu werten. Ferner erhalten die Konzepte als Verwaltungsverordnung den Charakter einer internen Weisung, die für die Verwaltungsorgane bindend ist. Ein Verfahren, durch das Interessensvertretungen und Bürger eingebunden werden, ist nicht verbindlich vorgeschrieben.

Auf Grund ihres Charakters als Positionspapiere können in Konzepten auch Themen in den Blick genommen werden, die nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen. So können beispielsweise Aspekte des Gewerberechts, des Wasserrechts, des Eisenbahn- oder Forstwesens in Konzepten berücksichtigt werden.

Als Beispiele aus jüngerer Vergangenheit sind das Wanderwegekonzept aus dem Jahr 1995 oder das Konzept „Ortszentren als Einkaufsschwerpunkte“ aus dem Jahr 2001 zu nennen.

Bewertung

Der Landesraumplan ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs grundsätzlich ein sehr effektives und nachhaltiges Instrument der Raumplanung. Sein hervorragendes Wesensmerkmal ist die Verordnungsform und die damit verbundene rechtliche Verbindlichkeit und Publizität. Die Bindungskraft umfasst sowohl die Rechtsunterworfenen als auch die Verwaltung. Durch die vorgeschriebenen Auflage- und Stellungnahmeverfahren ist die Einbindung der Betroffenen gewährleistet.

Dem gegenüber weist das Konzept nach außen keine rechtliche Verbindlichkeit auf, die Einbindung der betroffenen Stellen und der Öffentlichkeit ist nicht verbindlich geregelt. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs besteht mit der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit die Gefahr einer verstärkten interessengeprägten Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung. Ein Konzept ist so weit effektiv, als die politischen Entscheidungsträger in der Exekutive sich daran halten. Die Möglichkeit, Themen über den eigenen Kompetenzbereich hinaus mit zu beleuchten, ist als Vorteil im Sinne einer umfassenden und vernetzten Planung zu bewerten.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist auffallend, dass trotz der Vielfalt an Themen mit raumplanerischem Bezug bislang nur zwei Themen durch Landesraumpläne eine rechtsverbindliche Regelung erfahren haben. Themen mit überörtlicher Bedeutung ähnlich der von Einkaufszentren bedürfen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs einer verbindlichen Regelung. Als Beispiele seien publikumsintensive Einrichtungen wie Sporthallen oder Kinocenter genannt.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, bei Themen, die einer rechtsverbindlichen Gestaltung durch das Land offen stehen, verstärkt das Instrument des Landesraumplans anzuwenden.

Stellungnahme

Die Vorgangsweise des Landes, Planungen vorwiegend in Form von Konzepten durchzuführen, hat sich bisher bewährt. Auch Länder, die in der Vergangenheit die verbindliche Ordnungsplanung in den Vordergrund gestellt haben, setzen vermehrt das Instrument der Konzepte ein.

Eine verbindliche überörtliche Standortregelung in Landesraumplänen – zum Beispiel für publikumswirksame Großstrukturen – setzt voraus, dass der Gesetzgeber entsprechende Widmungskategorien schafft. Die bestehenden Regelungen in den §§ 6 bis 8 RPG reichen dafür nicht aus. Es ist geplant, dieses Thema im Rahmen des Projektes „Vision Rheintal“ vertiefend zu behandeln.

2.2 Regionale Raumplanung

Das Raumplanungsgesetz spricht an verschiedenen Stellen die Berücksichtigung überörtlicher Interessen an. Geeignete Instrumente zur Förderung der übergemeindlichen Zusammenarbeit sind zu entwickeln, der interkommunale Finanzausgleich ist zu forcieren.

Situation

Im Vorarlberger Raumplanungsgesetz finden sich an unterschiedlichen Stellen Hinweise darauf, dass Raumplanung in einen regionalen Kontext zu stellen ist. Konkrete Ansätze einer Regionalplanung bestehen in den Regionalplanungsgemeinschaften und im Projekt Vision Rheintal.

Regionale Raumplanung im Raumplanungsgesetz

Das Vorarlberger Raumplanungsgesetz sieht grundsätzlich zwei Gestaltungsebenen vor, nämlich die Raumplanung durch das Land und durch die Gemeinden. Themen mit überörtlicher Bedeutung sind laut Gesetz durch das Land zu gestalten. In der Bestimmung über Landesraumpläne wird ausdrücklich hervorgehoben, dass dieses Instrument auch für Landesteile zur Anwendung kommen kann.

Das Gesetz sieht an einigen Stellen die Berücksichtigung regionaler Interessen vor. Entwürfe zu Landesraumplänen sind neben den betroffenen Gemeinden auch allenfalls bestehenden regionalen Raumplanungsgemeinschaften zur Stellungnahme vorzulegen. Weiters haben Gemeinden bei der Ausarbeitung von Räumlichen Entwicklungskonzepten grundsätzliche Aussagen zu den Aufgaben in der Region und zur übergemeindlichen Zusammenarbeit zu enthalten. Räumliche Entwicklungskonzepte sind nach dem Gesetz mit den Planungen der Nachbargemeinden abzustimmen. Ebenso ist im Flächenwidmungsplan (FWP) auf Planungen und für die Raumplanung bedeutsame Verhältnisse anderer Gemeinden Bedacht zu nehmen. Das RPG gibt aber keine Institutionalisierungsform für die übergemeindliche Zusammenarbeit vor.

Regionalplanungsgemeinschaften

In Vorarlberg bestehen neun Regionalplanungsgemeinschaften. Sie überschneiden sich hinsichtlich ihrer Mitgliedergemeinden zum Teil, bzw. sind nicht alle Gemeinden Mitglied in zumindest einer Planungsgemeinschaft. Die Gemeinschaften sind als Gemeindeverbände oder als Vereine organisiert. Eine Interessensgemeinschaft hat bislang keine Struktur gewählt, die mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist.

Anders als etwa in Tirol oder Salzburg besteht in Vorarlberg keine überkommunale Kooperationsstruktur, die durch das Gesetz verpflichtend vorgeschrieben ist. In den beiden genannten Bundesländern sind Planungsverbände als Gemeindeverbände durch Verordnung der Landesregierung festgelegt. Diese Verbände haben nach dem jeweiligen Raumordnungsgesetz definierte Planungsaufgaben zu erfüllen.

Im Rahmen der Vorarlberger Regionalplanungsgemeinschaften wird eine breite Themenvielfalt behandelt. So werden etwa Kooperationen bei der Schaffung und Erhaltung von Infrastruktureinrichtungen wie Schwimmbädern oder Pflegeheimen betrieben. Weiters wird bei Aufgaben der Daseinsvorsorge wie Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung kooperiert. In der Wahrnehmung von Planungsaufgaben im engeren raumplanerischen Sinn wird relativ wenig zusammengearbeitet. Dies betrifft etwa die Standortplanung von Betriebsgebieten oder publikumsintensiven Einrichtungen. Laut Aussagen der Mitarbeiter der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) sind die einzelnen Planungsgemeinschaften in der Intensität ihrer Aktivitäten sehr unterschiedlich.

Je nach Themenstellung kann der Kreis der beteiligten Gemeinden innerhalb der Regionalplanungsgemeinschaft unterschiedlich sein. Die Zusammenarbeit betrifft nicht immer alle Mitglieder einer Regionalplanungsgemeinschaft.

Vision Rheintal

Derzeit werden in einem breit angelegten Projekt unter dem Titel Vision Rheintal Entwicklungspotenziale und Gestaltungsmöglichkeiten für das Vorarlberger Rheintal und die angrenzenden Regionen jenseits der Landesgrenze diskutiert. Eine zentrale Fragestellung im Projekt sind die Spielregeln regionaler Zusammenarbeit.

In der Entwicklung der Projektidee kamen wesentliche Impulse von Seiten der Gemeinden, die eine Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen zur Erfüllung der Aufgaben zunehmend als notwendig erachteten.

Im Rahmen des Projekts wurden bestehende Kooperationen und die zugehörigen Kooperationsstrukturen aufgelistet. Die Vielfalt reicht von Kooperationen in den bestehenden Gemeindeverbänden wie beispielsweise zur Errichtung und zum Betrieb eines Gewerbeparks über gemeinsame Kapitalgesellschaften oder zum Betrieb von Sozialzentren und Pflegeeinrichtungen bis zu Verwaltungsgemeinschaften wie zB der Verwaltungsgemeinschaft Baurecht im Großen Walsertal. Aus raumplanerischer Sicht sind beispielsweise die Gemeindeverbände für den Öffentlichen Personennahverkehr hervorzuheben. Die Kooperationen beruhen durchwegs auf freiwilliger Basis.

Interkommunaler Finanzausgleich

Die örtliche Raumplanung wird unter anderem maßgeblich von der Frage geprägt, durch welche Einrichtungen welche Kosten und/oder Erträge in der Gemeinde generiert werden. Die Gemeinden versuchen durch planerische Maßnahmen Ansiedlungen von Betrieben zu ermöglichen und dadurch Steuereinnahmen zu lukrieren. Zugleich werden Betriebsansiedlungen in den Nachbargemeinden kritisch beurteilt. Kooperationen scheitern vielfach daran, dass ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zwischen den Gemeinden nicht stattfindet.

Im Finanzausgleichsgesetz 2005 ist im Zusammenhang mit gemeinsamen Investitionen die Möglichkeit vorgesehen, hinsichtlich der Kommunalsteuer eine Vereinbarung zwischen Gemeinden über die Teilung der Erträge zu treffen.

Bewertung

Die bestehenden Kooperationen zu raumplanerisch relevanten Themen und die Initiative der Gemeinden im Vorfeld des Projekts Vision Rheintal belegen den Bedarf an regionaler Raumplanung. Öffentliche Aufgaben stellen sich zunehmend in einem überkommunalen Kontext. Neben der autonomen Bearbeitung von Themen im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden ist eine interkommunale Bearbeitung von Themen erforderlich.

Zwar kann das Ergebnis einer interkommunalen Planung in einem Landesraumplan festgeschrieben werden, der wesentliche Kernpunkt liegt bei dieser Frage aber in der Bearbeitungsstruktur, durch die ein möglichst breiter Konsens unter den betroffenen Gemeinden erreicht werden soll.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs fehlen derzeit Instrumente, die die Kooperation von Gemeinden unterstützen. Zu bestimmten Themen ist die Koordination mit anderen Gemeinden unter Umständen auch verpflichtend vorzuschreiben, wenn dadurch überörtliche Interessen betroffen sind. Auch die Frage der Entscheidungskompetenz und -form im Konfliktfall ist derzeit nicht ausreichend geregelt. Kooperationen kommen daher nur bei friktionsfreien Themen zustande.

Auf Grund der unterschiedlichen Fragestellungen und den damit verbundenen unterschiedlichen geografischen Wirkungsbereichen ist eine Festschreibung von Planungsgemeinschaften wie in Tirol oder Salzburg zu hinterfragen. Die zu entwickelnden Instrumente müssen flexibel auf die jeweilige Sachlage und den davon betroffenen geografischen Raum anwendbar sein.

Einen zentralen Aspekt der interkommunalen Zusammenarbeit stellt die Frage der Kostentragung und Ertragsverteilung dar. Mangels Vorteils- und Lastenausgleichs kommt es zu Konkurrenzsituationen zwischen den Gemeinden, die zu suboptimalen Raumstrukturen zB bei Betriebsansiedlungsgebieten oder Standortwahl für Einkaufszentren führen können. Die Möglichkeit eines interkommunalen Finanzausgleichs stellt in diesem Zusammenhang ein wesentliches Hilfsmittel zur nachhaltigen Regionalplanung dar.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, geeignete Instrumente für eine regionale Raumplanung zu entwickeln.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den interkommunalen Finanzausgleich zu forcieren.

Stellungnahme

Akteure der örtlichen und überörtlichen Raumplanung auf der Grundlage des Raumplanungsgesetzes sind zunächst das Land und die Gemeinden. Der Gesetzgeber hat – nicht zuletzt wegen der Kleinheit des Landes – im Gegensatz zu anderen Landtagen darauf verzichtet, eine dazwischen liegende Ebene der Regionalplanung zu institutionalisieren.

Das Gemeindegesetz bietet die geeigneten Instrumente für regionale Zusammenschlüsse; solche kommen auch in anderen Rechtsformen vor, vor allem als Vereine.

Nicht alle überörtlichen Planungen beziehen sich auf das gesamte Landesgebiet, vielmehr ist es bisher vielfach gelungen in Zusammenarbeit zwischen Land, Gemeinden und regionalen Partnern Planungen für einzelne Teilgebiete zu entwickeln, ohne dass es dafür eigene Verwaltungsstrukturen gebraucht hätte.

Im Rahmen des Projektes Vision Rheintal steht die Förderung einer vermehrten Zusammenarbeit der Gemeinden bei raumwirksamen Entscheidungen im Vordergrund, ua auch durch die Umverteilung von Finanzmitteln.

Ein interkommunaler Finanzausgleich liegt überwiegend in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers. Die verschiedenen angewendeten Finanzkraftbegriffe stellen ein Instrument des interkommunalen Finanzausgleichs dar, allerdings werden diese Mechanismen zu wenig sichtbar. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen von Gemeinden über die Teilung von Kommunalsteuererträgen sind derzeit nur im Rahmen des § 17 Abs 1 FAG 2005 zulässig, nämlich ausschließlich „im Zusammenhang mit gemeinsamen Investitionen in die Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten“. Darüber hinaus sind (auch privatrechtliche) Vereinbarungen zwischen Gemeinden über die Aufteilung von Erträgen aus der Kommunalsteuer unzulässig. Es gibt derzeit nicht einmal für den Landesgesetzgeber die Möglichkeit, einen verpflichtenden interkommunalen Finanzausgleich durchzusetzen.

Kommentar L-RH

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs bedürfen die aktuellen Themen der Raumplanung einer regionalen Betrachtung. Die Zusammenarbeit und die gemeindeübergreifende Planung finden in der Praxis noch zu wenig statt. Ein Grund mag in der Unverbindlichkeit des Einsatzes vorhandener Instrumente liegen.

Der interkommunale Finanzausgleich durch den Bundesgesetzgeber ist jedenfalls durch einen freiwilligen, auf vertraglicher Vereinbarung beruhenden Austausch von Finanzmitteln zu ergänzen. Die finanzielle Förderung der Zusammenarbeit durch das Land ist ein erster wichtiger Schritt zur Verstärkung der regionalen Raumplanung.

2.3 Örtliche Raumplanung

Die Instrumente der örtlichen Raumplanung sind weitestgehend zweckmäßig. Das Räumliche Entwicklungskonzept dient der Aufarbeitung von Grundlagen bzw der Definition von Strategien und sollte deshalb verpflichtend eingeführt werden. Eine Entfrachtung des Gesetzes um das Instrument der Grenzänderung wird empfohlen.

Situation

Das Raumplanungsgesetz sieht eine Reihe von Instrumenten zur Gestaltung der örtlichen Raumplanung durch die Gemeinde vor. Im Wesentlichen sind das Räumliche Entwicklungskonzept (REK), der Flächenwidmungsplan (FWP), der Bebauungsplan (BBP) sowie die Umlegung zu nennen.

Räumliches Entwicklungskonzept

Gemeinden können auf freiwilliger Basis ein räumliches Entwicklungskonzept erstellen. Dieses besteht aus der Grundlagenermittlung und der Festlegung der Entwicklungsziele und -maßnahmen. Es soll etwa grundsätzliche Aussagen über die Ausgestaltung des Verkehrswegenetzes, die Erhaltung von Natur und Landschaft sowie die angestrebte Wirtschaftsstruktur und Siedlungsgestaltung enthalten. Damit dient das REK unter anderem als Grundlage für die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung.

Im REK ist auf Planungen des Bundes und des Landes Bedacht zu nehmen. Die Mitwirkung der Bevölkerung ist in angemessener Weise zu gewährleisten. Die Landesregierung hat eine informierende und beratende Funktion.

Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab 1997 eine Broschüre mit dem Titel „Das räumliche Entwicklungskonzept – Ein Leitfaden für Gemeinden“ heraus. In dieser Broschüre werden neben den grundsätzlichen Schritten der Erarbeitung insbesondere auch Inhalte, Perspektiven und die Eingliederung in die örtliche und übergemeindliche Raumplanung aufgezeigt.

Von einer generellen Verpflichtung zur Erlassung von räumlichen Entwicklungskonzepten hat der Gesetzgeber jedoch abgesehen, weil „einzelne Fälle, namentlich Kleingemeinden, denkbar sind, in denen solche Konzepte nicht unbedingt notwendig sind“. In 57 Gemeinden wurden bereits REK erstellt, die sich in 24 Fällen nur auf ein Teilgebiet der Gemeinde beziehen. In weiteren vier Gemeinden ist ein REK in Bearbeitung.

Flächenwidmungsplan Die Gemeindevertretung hat durch Verordnung einen FWP zu erlassen. Durch diesen wird das Gemeindegebiet den unterschiedlichen Nutzungen gewidmet. Zulässige Widmungen sind Bauflächen, Bauerwartungsflächen, Freiflächen, Verkehrsflächen und Vorbehaltsflächen. Die Bauflächen sind wiederum unterteilt in Kern-, Wohn-, Misch- und Betriebsgebiete. Der FWP hat auf Planungen des Bundes, des Landes und berührter Gemeinden Bedacht zu nehmen. Er darf den Landesraumplänen nicht widersprechen.

Bebauungsplan Die Gemeindevertretung hat durch Verordnung einen BBP zu erlassen, wenn es zB aus Gründen des Landschafts- und Ortsbildes erforderlich ist. Der BBP hat beispielsweise die räumliche Verteilung von Gebäuden und Anlagen, die Vermeidung von Lärm- und Geruchsbelästigungen oder auch Sicherheits- und Verkehrsinteressen zu berücksichtigen. Er hat Grundstücksgrenzen, die Lage von Wasser- und Energieversorgungsanlagen etc ersichtlich zu machen. Soweit erforderlich legt er Parameter wie etwa die Art der Bebauung, Geschößzahlen, Höhe und Position der Bauwerke bis hin zur Bepflanzung fest. BBP dienen als Grundlage für die Beurteilung von Bauansuchen. Sie dürfen einem Landesraumplan und dem FWP nicht widersprechen.

Mit Juni 2005 verfügten 19 Gemeinden über einen Gesamt-BBP, elf davon zusätzlich über einen oder mehrere Teil-BBP. Insgesamt waren 139 Teil-BBP in Geltung. In 42 Gemeinden bestanden weder ein Gesamt- noch ein Teil-BBP.

Umlegung und Grenzänderung Viele als Bauland bzw Bauerwartungsland gewidmete Grundstücke haben aus historischen Gründen Formate oder Größen, die für eine Bebauung ungeeignet sind. Zur Neugestaltung und Erschließung von Siedlungsgebieten können bebaute und unbebaute Grundstücke nach Lage, Form und Größe neu gestaltet werden. Dabei werden Flächen für gemeinsame Anlagen wie zB Straßen und Kinderspielplätze vorgesehen.

Ähnlich wie Umlegungen dienen Grenzänderungen zur besseren Gestaltung und Erschließung von aneinander angrenzenden Baugrundstücken. Grenzänderungen unterscheiden sich von Umlegungen im Wesentlichen durch die Voraussetzung, dass die betroffene Fläche je Grundstück unbebaut und kleiner als 1500 m² sein muss. Auch die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich des Verfahrens unterscheiden sich nur marginal.

Bewertung Die Instrumente der örtlichen Raumplanung sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs weitestgehend zweckmäßig.

Dem REK kommt durch seinen strategischen Charakter hohe Bedeutung zu. Es stellt eine wichtige Grundlage für die planerische Ausarbeitung von FWP und BBP dar. Die Einbindung der Bevölkerung in die Erarbeitung dieses Strategiepapiers erhöht die Nachhaltigkeit. Das REK kann auch in knapper Form als Teil des Gemeindeentwicklungskonzeptes ausgeführt werden. Auf Grund der Vorteile des Instruments ist eine flächendeckende Ausstattung der Gemeinden mit REK anzustreben.

Nach Ansicht der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) besteht die Gefahr, dass REK bei einer gesetzlichen Verpflichtung von einzelnen Gemeinden nur erstellt werden, um den Vorschriften genüge zu tun. Aus Sicht des Landes-Rechnungshofs kann die mögliche halbherzige Befolgung von Bestimmungen nicht gegen eine grundsätzliche gesetzliche Verpflichtung ins Treffen geführt werden. Die bereits bestehenden REK stellen Standards dar, die als richtungsweisend für kleinere Gemeinden gelten können.

Baulandumlegungen sind ein wirkungsvolles Instrument zur Aktivierung der Baulandreserven. Sie unterstützen damit das übergeordnete Ziel, die äußeren Siedlungsråder beizubehalten. Das Instrument der Grenzänderung unterscheidet sich nur unwesentlich vom Umlegungsverfahren. Ein Zusatznutzen dieses Instruments ist nicht erkennbar.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Erstellung von REK gesetzlich verpflichtend einzuführen.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt weiters, das Instrument der Grenzänderung aus dem Gesetz zu streichen.

Stellungnahme

Nach den bisherigen Erfahrungen wird das räumliche Entwicklungskonzept von einem Großteil der Gemeinden zweckmäßig eingesetzt. Eine Verpflichtung scheint nicht notwendig. Sie würde im Übrigen nach der SUP-Richtlinie zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung zwingen.

Das Instrument der Grenzänderung wurde bisher sehr selten angewendet. Bei seiner Auflassung wäre klarzustellen, dass das Instrument der Umlegung für einfache Grenzänderungen nicht zur Verfügung steht.

2.4 Aktive Bodenpolitik

Aktive Bodenpolitik ist ein wirkungsvolles Instrument, durch das die Grundlage für nachhaltige Planung geschaffen wird. Derzeit setzen nur wenige Gemeinden dieses Instrument ein, Bewusstseinsbildung ist erforderlich.

Situation

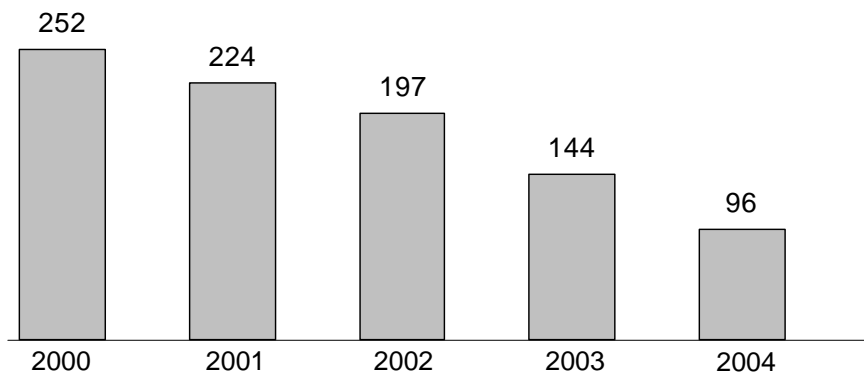
Unter aktiver Bodenpolitik wird der Ankauf von Liegenschaften durch die öffentliche Hand verstanden, um im Bedarfsfall Flächen tauschen oder zur Verfügung stellen zu können. Die verfügbaren Grundstücke bieten den Gemeinden die Möglichkeit, beispielsweise Betriebsansiedlungen leichter bzw schneller umzusetzen. Grundstückseigentümern, deren Umwidmungsanliegen nicht entsprochen wird, kann die Gemeinde ein alternatives Grundstück zum Tausch anbieten.

Aktive Bodenpolitik ist eine Aufgabe der Gemeinde, die Finanzierung muss deshalb durch die Gemeinde selbst bewerkstelligt werden. Das Land gewährt den Gemeinden einen von der Finanzkraft unabhängigen Zinszuschuss im Ausmaß von 30 Prozent des anerkannten Zinsaufwands. Der Zinszuschuss wird ab Kreditinanspruchnahme bis zur Weiterveräußerung oder zweckentsprechenden Verwendung, längstens aber über einen Zeitraum von fünf Jahren gewährt. Die Förderung erfolgt gemäß der „Richtlinie über die Gewährung von Zinszuschüssen zu Darlehensaufnahmen der Gemeinden zur Finanzierung von Grunderwerbskosten“. Die Grundankäufe müssen als Grundreserve für den sozialen Wohnungsbau oder für Betriebsansiedlungen dienen oder aus raumplanerischen Interessen dringend geboten sein. Das dringende raumplanerische Interesse ist von der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) zu bestätigen.

Die vom Land als Zinsförderung ausbezahlten Summen sind in den vergangenen Jahren drastisch zurückgegangen.

Zinsförderung

In Tausend €



Quelle: Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa)

Die Zahl der Gemeinden, die diesen Zinszuschuss in Anspruch nehmen, hat sich von 29 im Jahre 2000 auf 14 Gemeinden im Jahr 2004 etwa halbiert. Die Zahlen der Neuanträge zeigen etwa denselben Verlauf.

Bewertung

Aktive Bodenpolitik ist ein sehr wirkungsvolles Instrument der örtlichen Raumplanung. Sie ermöglicht eine raschere Umsetzung der räumlichen Planung und erhöht die Lösungschance in Konfliktfällen. Auch bei der Steuerung der Betriebsansiedlung ist dieses Instrument hilfreich. Für Gemeinden mit deutlich angespannter Budgetsituation ist aktive Bodenpolitik trotz der Förderung des Landes schwer leistbar.

Das Instrument der Zinsförderung erzielt derzeit kaum Wirkung. Gemessen an der Zinsförderung durch das Land wurde aktive Bodenpolitik schon im Jahre 2000 nur von rund 30 Prozent der Gemeinden betrieben. Seit dem Jahr 2000 sind die Antragszahlen weiter rückläufig. Im Jahre 2004 nahm nur noch jede siebte Gemeinde die Zinszuschüsse des Landes in Anspruch. Ein Grund für die mangelhafte Nutzung dieses Instruments ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs neben der finanziellen Seite das fehlende Bewusstsein in den Gemeinden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, den Einsatz von aktiver Bodenpolitik durch die Gemeinden zu forcieren.

Stellungnahme

Eine Forcierung des Einsatzes aktiver Bodenpolitik ist in erster Linie eine finanzielle Frage, am Problembewusstsein fehlt es den Gemeinden in der Regel nicht. Eine deutliche Verbesserung der Förderung durch das Land wird abgelehnt, weil sie einerseits nicht finanzierbar ist und andererseits, wie die Erfahrungen bis 1996 gezeigt haben, zu falschen Anreizen führt.

3 Vollzug in der örtlichen Raumplanung

3.1 Genehmigung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen

Die Landesregierung hat Änderungen von Flächenwidmungsplänen zu genehmigen. Auf die Einbeziehung des Raumplanungsbeirats kann in diesem Zusammenhang verzichtet werden. Bei Beratungsleistungen der örtlichen Raumplaner des Landes ist eine Konkurrenzierung von Ziviltechnikern zu vermeiden. Vorgespräche, Beratungen und Lokalaugenscheine sind zu dokumentieren.

Situation

Änderungen von Flächenwidmungsplänen (FWP) bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der Landesregierung. Ebenso sind neue und geänderte Bebauungspläne (BBP) genehmigungspflichtig, sofern überörtliche Interessen in besonderem Maße berührt sind. Das Genehmigungsverfahren für BBP deckt sich weitestgehend mit dem für FWP. Die Mitarbeiter der Abteilung Raumplanung und Baurecht beraten die Gemeinden in Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung.

Änderung von FWP

Jede Gemeinde kann mittels Gemeindevertretungsbeschluss Änderungen im FWP vornehmen. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen von wichtigen Gründen. Der FWP ist nach dem Gesetz zu ändern, wenn sich die maßgebende Rechtslage oder die für die Raumplanung bedeutsamen Verhältnisse ändern. Das Gesetz enthält keine weiterführenden Ausführungen, was unter einem wichtigen Grund zu verstehen ist.

Der beschlossene Entwurf des FWP ist zur Stellungnahme aufzulegen. Eine Planaufgabe ist nicht erforderlich, wenn die betroffenen Grundeigentümer nachweislich über die geänderte Flächenwidmung in Kenntnis gesetzt werden und ihnen eine angemessene Frist zur Stellungnahme eingeräumt wird. Der Kreis der betroffenen Grundeigentümer ist im RPG nicht definiert und wird von den Gemeinden nach eigenem Ermessen abgesteckt. Bei der Mehrzahl der Beschlüsse über Änderungen des FWP sind nur ein bis drei Grundstücke betroffen. Die Planaufgabe ist bei einer geringen Zahl umzuwidmender Grundstücke deutlich aufwendiger, als die betroffenen Grundeigentümer nachweislich in Kenntnis zu setzen. Die Gemeinden verzichten deshalb meist auf das Auflagenverfahren.

Nach dem RPG hat die Gemeindevertretung spätestens alle fünf Jahre nach Erlassung bzw. Änderung des FWP zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Änderung des FWP gegeben sind und gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. In der Praxis werden jährlich mehrere Änderungen beschlossen, die aber jeweils nur einzelne Liegenschaften betreffen. Die angesprochene Fünf-Jahresfrist wird daher praktisch nie erreicht. So gibt es beispielsweise nur zwei Gemeinden, die seit Anfang 2002 keinen Antrag auf Genehmigung ihres geänderten FWP eingebracht haben.

Beratung

Aus Gründen der Prozessökonomie und der fachlichen Qualitätssicherung suchen die örtlichen Raumplaner und teilweise auch die Gemeinden schon vor einer Änderung des FWP das gemeinsame Gespräch. Auf diesem Weg können frühzeitig die Widmungsmöglichkeiten geklärt werden. Diese Beratungsleistung überschneidet sich teilweise mit dem Leistungsangebot von privaten Raumplanern, wenn über die Klärung des Einzelfalls hinausgehende allgemeine konzeptionelle Fragen besprochen werden. Eine direkte fachliche Einflussnahme des Landes auf die Flächenwidmung und die Bebauungspläne der Gemeinden ist rechtlich nicht vorgesehen.

Einige Gemeinden verfügen über einen gemeindeeigenen Raum- und Planungsbeirat oder beauftragen regelmäßig Ziviltechniker. Andere stützen sich ausschließlich auf die örtlichen Raumplaner des Landes, die ihre Leistungen kostenlos erbringen. Der gesamte Beratungsaufwand der örtlichen Raumplaner des Landes beträgt mehr als 50 Prozent ihrer Arbeitszeit und entspricht einem Geldwert von insgesamt rund € 115.000 pro Jahr.

Genehmigung durch die Landesregierung

Jede Änderung des Flächenwidmungsplans ist der Landesregierung zur Genehmigung vorzulegen. Vor Genehmigung von Flächenwidmungsplänen ist der Raumplanungsbeirat zu hören. Hinsichtlich Änderungen des Flächenwidmungsplans verweist das Gesetz auf die Verfahrensbestimmungen über die Erlassung von Flächenwidmungsplänen. Dort ist eine Befassung des Raumplanungsbeirats vorgesehen. In den gesichteten Akten ist die Befassung des Raumplanungsbeirats nicht dokumentiert.

Anträge auf Genehmigung der geänderten FWP enthalten meist mehrere Einzelfälle. Teilweise gehen Anträge einer Gemeinde in so kurzen Abständen ein, dass sich die Genehmigungsverfahren zeitlich überschneiden. Die Unterlagen werden im Papierakt nicht nach Anträgen bzw. Fällen sortiert, sondern grundsätzlich je Gemeinde in chronologischer Reihung abgelegt. Diese Sortierung wird mehrfach nicht eingehalten.

In den Jahren 2000 bis 2004 wurden jährlich zwischen 142 und 252 Genehmigungsanträge von den Gemeinden eingebracht. Pro Antrag werden meist mehrere Fälle zur Genehmigung vorgelegt, ein Fall kann mehrere Grundstücke umfassen. Bei einer stichprobenartigen Überprüfung von 55 Fällen aus den Jahren 2003 und 2004 fehlen vereinzelt Unterlagen. Vorgespräche, Beratungen und Lokalausweise werden grundsätzlich nicht dokumentiert.

Die Landesregierung hat die Genehmigung durch Bescheid zu versagen, wenn einer der im RPG genannten Gründe vorliegt. Dies betrifft beispielsweise die Verletzung von überörtlichen Interessen, den Widerspruch zu Landesraumplänen oder sonstige Rechtswidrigkeiten. Liegt keiner der Gründe vor, so ist der FWP mittels Bescheid zu genehmigen. Während die Abteilung Raumplanung und Baurecht (Vila) Versagungen in typischer Bescheidform erlässt, werden Genehmigungen in einer davon abweichenden Form, insbesondere ohne die Bezeichnung „Bescheid“ sowie ohne Begründung und Rechtsmittelbelehrung erteilt.

Im Genehmigungsverfahren im Amt der Vorarlberger Landesregierung wird meist das Vier-Augen-Prinzip angewendet. Der Bescheid wird vom örtlichen Raumplaner erstellt und in der Regel vom Abteilungsleiter, kontrolliert und abgefertigt. Bei Absenz des Abteilungsleiters kommt diese Aufgabe dessen Stellvertreter zu, der wiederum einer der örtlichen Raumplaner ist.

Bewertung

Die Erstellung von FWP liegt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Das Genehmigungsverfahren zielt auf den Schutz überörtlicher Interessen ab. Der Landes-Rechnungshof erachtet diesen Schutz durch das Genehmigungsverfahren in ausreichender Form für gegeben. Der Gesetzestext lässt die Interpretation in Richtung einer Einbindung des Raumplanungsbeirats bei FWP-Änderungen zu. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist die Einbindung des Raumplanungsbeirats in Genehmigungsverfahren von FWP in der Praxis nicht erforderlich.

Im Genehmigungsverfahren hat das Land lediglich die Übereinstimmung des FWP mit überörtlichen Planungen und Interessen zu prüfen. Bei der örtlichen Raumplanung handelt es sich um eine Aufgabe im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Dem Land ist im Rahmen des Genehmigungsverfahrens deshalb eine inhaltliche Überprüfung der wichtigen Gründe und der konkreten Widmung nur hinsichtlich der grundsätzlichen Rechtmäßigkeit, nicht aber hinsichtlich der Wertentscheidungen möglich.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs liegen bei einem Großteil der Antragsfälle auf Umwidmung keine raumplanerisch wichtigen Gründe vor.

Das Vier-Augen-Prinzip stellt aus Sicht des Landes-Rechnungshofs auch bei der Genehmigung von FWP eine sehr zweckmäßige Praxis dar.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist die Beratung der Gemeinden im Sinn der Prozessökonomie zweckmäßig. Die fallbezogenen Gespräche bereits vor der Abänderung eines FWP durch die Gemeindevertretung minimieren den jeweiligen Ressourceneinsatz im Amt der Landesregierung und optimieren den Verlauf des Genehmigungsverfahrens. Zugleich ist der Beratungsaufwand der örtlichen Raumplaner mit über 50 Prozent sehr hoch. Er stellt eine geldwerte Leistung dar, die den Gemeinden nicht als solche verrechnet wird. Da einige Gemeinden ihren Aufwand für raumplanerische Beratung ganz oder teilweise selbst tragen, andere den Aufwand vollständig auf das Land abwälzen, besteht eine Ungleichbehandlung der Gemeinden. Eine Konkurrenzierung der zivilen Raumplaner durch die Mitarbeiter des Landes wird vom Landes-Rechnungshof kritisch betrachtet.

Eine regelmäßige Überprüfung des Flächenwidmungsplans ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs erforderlich. Wegen der anlassbezogenen Änderungen unterliegt der FWP im Normalfall lediglich einer einzelfallbezogenen Betrachtung. Eine Vielzahl an punktuellen Änderungen im FWP kann aber eine Gesamtrevision nicht ersetzen. Eine regelmäßige Gesamtüberprüfung des FWP im Sinne einer Abstimmung mit den Zielen und Vorgaben vorhandener Konzepte ist deshalb notwendig.

Die Entscheidungsprozesse bei Genehmigungen von FWP-Änderungen können in einzelnen Fällen nicht ausreichend nachvollzogen werden, da grundsätzlich keine Dokumentation über Vorgespräche, Beratungen und Lokalaugenscheine erstellt werden. Der Landes-Rechnungshof erachtet Aufzeichnungen über Datum, Dauer und Bezug eines Gesprächs bzw. einer Begehung für erforderlich. Die Akten sind auf Grund der Ablagesystematik unübersichtlich. In Kombination mit dem Geografischen Informationssystem (GIS) ist die Nachvollziehbarkeit gegeben. Bei der Aktenführung ist auf Vollständigkeit zu achten.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Beratungsleistungen als geldwerte Leistungen zB in Form eines jährlichen Leistungsausweises zu kommunizieren und eine Konkurrenzierung von Ziviltechnikern zu vermeiden.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt weiters, die Durchführung verpflichtender Gesamtrevisionen von Flächenwidmungsplänen sicherzustellen.

Schließlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Aktivitäten in einem Verfahren entsprechend zu dokumentieren.

Stellungnahme

Für umfangreiche Planungsaufgaben wird den Gemeinden von Seiten des Landes regelmäßig die Beauftragung eines Ziviltechnikers empfohlen. Es ist anzunehmen, dass die Gemeinden für die Beurteilung von Einzelfällen auch dann kaum Ziviltechniker heranzögen, wenn die Beratungstätigkeit seitens des Amtes der Landesregierung unterbliebe. Diese Beratungstätigkeit bietet für die Gemeinden und das Land den Vorteil frühzeitig auch überörtliche Gesichtspunkte einzubringen.

3.2 Umlegungsverfahren

Beim Umlegungsverfahren nimmt die Landesregierung die Prozessleitungs- und Genehmigungsfunktion wahr. Da durch Baulandumlegungen vorwiegend örtliche Interessen berührt werden, könnte die Durchführung an die Gemeinden übertragen werden.

Situation

Durch ein Umlegungsverfahren werden Flächen so neu geordnet, dass eine Bebauung ermöglicht wird. Die Gemeinde hat die betroffenen Grundeigentümer und dinglich Berechtigten nachweislich über die beabsichtigte Umlegung in Kenntnis zu setzen und ihnen eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Sodann ist der Antrag auf Durchführung eines Umlegungsverfahrens von der Gemeinde beim Amt der Vorarlberger Landesregierung einzubringen. Er hat insbesondere die maßgeblichen Erwägungen für die Abgrenzung des Umlegungsgebiets, einen Lageplan, eine Liste der betroffenen Grundstückseigentümer und dinglich Berechtigten sowie die eingegangenen Stellungnahmen zu enthalten.

Bei Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Bedingungen hat die Landesregierung ein Umlegungsverfahren durch Verordnung einzuleiten. Die Verordnung ist im Vorarlberger Amtsblatt kundzumachen und dem Grundbuchgericht und Vermessungsamt bekannt zu geben.

Innerhalb von zwei Jahren nach Erlassung der Verordnung ist der Landesregierung bei sonstiger Einstellung des Verfahrens ein Umlegungsplan vorzulegen. Dieser hat insbesondere eine planliche Darstellung des bisherigen und vorgesehenen Grundstücksbestands, eine Auflistung der einbezogenen Grundstücke und Eigentümer, Geldleistungen und -abfindungen sowie Beitragsschlüssel für die Kosten der Umlegung und der gemeinsamen Anlagen zu beinhalten.

Bei der Neuverteilung sind Flächen für gemeinsame Anlagen zu berücksichtigen und im Verhältnis der eingebrachten Grundstücksflächen in Abzug zu bringen. Jedem Grundeigentümer sind Grundstücke zuzuweisen, die in Größe und Lage dem eingebrachten Grundstück entsprechen. Abweichungen können monetär ausgeglichen werden. Die Ausarbeitung des Plans und die dazu erforderlichen Arbeiten werden durch die Gemeinde koordiniert. Die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) ist in diese Aufgabe nur im Ausnahmefall involviert.

Die Landesregierung hat die Auflage des Umlegungsplans beim Gemeindeamt zur allgemeinen Einsicht für die Dauer eines Monats zu veranlassen. Betroffene Grundeigentümer und dinglich Berechtigte sind durch die Gemeinde nachweislich von der Auflage zu informieren. Diese können Einwendungen erheben oder Änderungsvorschläge einbringen. Nach Ablauf der Auflagefrist hat die Gemeinde die eingelangten Einwendungen und Änderungsvorschläge der Landesregierung vorzulegen. Die Landesregierung erledigt die Umlegung sodann durch bescheidmäßige Genehmigung oder Ablehnung.

Bewertung

Das Umlegungsverfahren ist durch das Gesetz relativ aufwendig gestaltet. Die Umlegung betrifft vorwiegend Interessen der örtlichen Raumplanung und kann insofern in erster Linie von den Gemeinden durchgeführt werden. Eine intensive Beteiligung der Landesregierung als bloße „Prozessleitstelle“ mit Genehmigungsfunktion macht das Verfahren unnötig aufwendig, und ist primär nicht erforderlich. Zudem ist der Abwicklungsprozess nicht ausreichend optimiert und bindet entsprechende Ressourcen.

Auf Grund verschiedener verfassungsrechtlicher Erwägungen wäre eine vollständige Verlagerung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden problematisch. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs bestünde die Möglichkeit, die Durchführung der Umlegungsverfahren in den übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden zu verlagern.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, den Prozess in Umlegungsverfahren effizienter zu gestalten.

Stellungnahme

Umlegungsverfahren haben einen engen Konnex zur örtlichen Raumplanung, sind aber umgekehrt in der Regel so komplex, dass sie kleinere Gemeinden sehr belasten würden.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof erachtet die Gefahr einer Überforderung der Gemeinden in anderen Bereichen für deutlich höher.

4 Vollzug in der überörtlichen Raumplanung

4.1 Raumbeobachtung

Die Raumbeobachtung liefert wesentliche Erkenntnisse über die Veränderungen und Entwicklungen der Landesfläche. Die jüngsten Aktivitäten zur Datenerhebung und -vernetzung sind zweckmäßig. Ein kontinuierliches Monitoring von Indikatordaten ist anzustreben.

Situation

Das Raumplanungsgesetz verpflichtet das Land, die Grundlagen für die überörtliche Raumplanung zu erheben. Weiters besteht eine Verpflichtung, alle für die Raumplanung bedeutsamen Unterlagen zu sammeln und auf dem neuesten Stand zu halten.

In Erfüllung dieser Pflicht wird in der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) alljährlich eine Bilanz der Flächenwidmungen erstellt. In der Unterlage werden die Flächen je Widmungsart und Gemeinde aufgelistet und der Gesamtgemeindefläche gegenübergestellt. Auch werden Planungen etwa von Straßen oder Seilbahnen sowie Naturschutzflächen und ähnliches in der Bilanz dargestellt. Weiters wird die Flächensumme je Widmungsart für das ganze Land gebildet. Durch Gegenüberstellung mit den Daten aus den Vorjahren können Entwicklungen transparent gemacht werden. So werden beispielsweise Veränderungen in den Bauland- und Bauerwartungsflächen aufgezeigt. Grundsätzliche Überarbeitungen von Flächenwidmungsplänen lassen sich deutlich aus der Datei ablesen. Die aktuellen und die historischen Daten werden im GIS abgelegt und sind so jederzeit verfügbar.

Neben dieser kontinuierlichen Datenerfassung werden raumrelevante Daten teils im Rahmen der Erstellung von konkreten Studien und Konzepten teils punktuell ohne speziellen Anlass erhoben. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Publikation der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) „Strukturdaten Vorarlberg“ aus dem Jahr 1996 hinzuweisen. In dieser Studie wird eine Vielzahl an Daten zur demographischen, räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung aufgelistet und Vergleichsdaten aus der Vergangenheit gegenübergestellt. Als Quelle wurden neben den Volkszählungsdaten von 1991 Informationen aus den jeweiligen Fachabteilungen zusammengetragen.

In jüngster Vergangenheit ist es der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) gelungen, eine Kooperation mit Statistik Austria einzugehen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit werden Daten zu Anzahl und Alter der Bewohner pro Wohnadresse, Arbeitsort der Bewohner und Anzahl der Beschäftigten je Arbeitsadresse aus der Bevölkerungs- und Arbeitsstättenerhebung 2001 erhoben und im GIS abgebildet.

Die kontinuierliche Beobachtung von Daten könnte in Kooperation mit der Landesstelle für Statistik und eventuellen weiteren Kooperationspartnern erfolgen. Eine Vereinbarung besteht bereits, die Realisierung der Kooperation ist noch nicht vollzogen.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist eine konzentrierte Raumbeobachtung die wesentliche Voraussetzung, um den Handlungsbedarf in der Raumplanung frühzeitig erkennen zu können. Dem Vergleich von Daten in Zeitreihen kommt dabei wesentliche Bedeutung zu. Die umfassende Sammlung und Beobachtung aller raumrelevanten Daten, wie sie vom Gesetz vorgesehen werden, sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs jedoch nicht leistbar. Die Datenbeobachtung muss auf wenige relevante Indikatordaten konzentriert werden.

Die Aktivitäten der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) werden vom Landes-Rechnungshof grundsätzlich als zweckmäßig eingeschätzt. Insbesondere wird die Nutzung von Indikatordaten für Wohn- und Arbeitsorte als sehr positiv bewertet. Bislang bestanden Lücken in der kartografischen Erfassung von Wirtschaftsdaten. Das Thema Arbeit hat wesentliche Auswirkungen auf die regionale Planung. Die jüngsten Aktivitäten der Abteilung können hier helfen, wertvolle Grundlagendaten zugänglich zu machen. Eine kontinuierliche Beobachtung der Entwicklung ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs anzustreben.

Die Darstellung von Daten in Publikationen steht in der Gefahr rasch zu veralten. Diese Kritik trifft nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs auf die Studie „Strukturdaten Vorarlberg“ aus dem Jahr 1996 zu. Auch fehlt bei punktuellen Erhebungen die Möglichkeit der kontinuierlichen Beobachtung über den Zeitverlauf. Die moderne Technik bietet Möglichkeiten, um Daten kontinuierlich zu erheben. Mit dem GIS besteht ein wertvolles Instrument, das hilft, Daten abzulegen und jederzeit abrufbereit zu halten.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das kontinuierliche Monitoring von raumrelevanten Daten unter Nutzung des GIS zu forcieren.

4.2 Grünzonen

Im Jahr 1977 wurden durch Landesraumpläne Freiflächen in den Talsohlen des Rheintals und des Walgaus festgelegt. Bislang wurden diese Grünzonen kaum verändert. Für Eingriffe stehen mit Änderung, Ausnahme und Sondergebietswidmung drei Instrumente zur Verfügung, die nicht klar von einander abgegrenzt sind.

Situation

Die Landesregierung hat im Jahr 1977 für die Talsohlen des Rheintals und des Walgaus jeweils Freiflächen definiert. Diese Flächen wurden als Landesraumplan verordnet. Die Notwendigkeit dieser raumplanerischen Maßnahme hat sich aus dem dynamischen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum und der damit verbundenen umfangreichen Bautätigkeit ergeben. Die als Grünzonen definierten Flächen dürfen die Gemeinden nur als Freiflächen, Verkehrsflächen oder Vorbehaltsflächen für Gebäude oder Anlagen widmen, deren Errichtung in den Sonderflächen zulässig ist. Ursprünglich war nur eine Widmung als Freifläche vorgesehen, im Zuge des Verfahrens hat sich diesbezüglich der Bedarf nach einer erweiterten Gestaltungsmöglichkeit für die Gemeinden ergeben. Die Grünzone umfasste zum Prüfungszeitpunkt ein Flächenausmaß von rund 13.613 ha oder fünf Prozent der Landesfläche.

Zielsetzung

In den Verordnungen über die Freiflächen im Rheintal und Walgau werden gemäß den gesetzlichen Anforderungen Ziele für die überörtliche Raumplanung definiert. Die Grünzonen dienen demnach

- der Erhaltung eines funktionierenden Naturhaushalts und des Landschaftsbildes,
- der Erhaltung von Naherholungsgebieten und
- der Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft.

Im Regierungsantrag werden diese drei Ziele näher ausgeführt. Weiters wird im Regierungsantrag erläutert, dass bei der Festlegung nicht auf Bauflächenbedarf Bedacht genommen werden konnte, der als solcher noch nicht erkennbar war. Sollte ein solcher Bedarf auftreten, so bestehe eine Verpflichtung der Landesregierung eine entsprechende Änderung des Landesraumplans zu beschließen. In der Unterlage wird betont, dass ein solcher Bedarf an Baufläche insbesondere für größere Industrieanlagen oder sonstige größere Anlagen entstehen könnte, für die innerhalb der gegebenen Siedlungsbereiche keine geeigneten Flächen vorhanden sind. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass als Voraussetzung für eine Änderung der Grünzone das öffentliche Interesse an der Errichtung solcher Anlagen größer sein müsse als an der Freihaltung der betroffenen Flächen.

Eingriffsmöglichkeiten In der Praxis werden mit Änderung, Ausnahme und Sondergebietswidmung drei unterschiedliche Instrumente verwendet, um Eingriffe in die Grünzone zu statuieren.

Durch Änderungen werden die Flächen abgeändert, die durch die ursprüngliche Verordnung erfasst waren. Änderungen sind nur unter Beachtung der für Landesraumpläne im Gesetz vorgesehenen Verfahrensvorschriften möglich.

Neben der Änderung der Grünzone sehen die Verordnungen über die Freiflächen im Rheintal und Walgau die Möglichkeit vor, Ausnahmen durch die Landesregierung zu genehmigen. Die Genehmigung erfolgt per Bescheid, die betroffene Fläche bleibt Bestandteil der Grünzone. Liegt eine entsprechende Ausnahmegenehmigung des Landes vor, so kann die Gemeindevertretung eine Änderung des Flächenwidmungsplans beschließen. Im Fall der Genehmigung ist in der Grünzone jedwede Nutzung denkbar. Für die Genehmigung ist kein Auflageverfahren wie bei der Änderung vorgesehen.

Ist eine Nutzung nur an einem bestimmten Standort möglich, dann ist in der Grünzone eine so genannte Widmung als Sondergebiet zulässig. Die Sondergebiete können in solche für betriebliche Zwecke und freiraumorientierte unterteilt werden. Bei der Widmung ist eine spezifische Nutzung zuzuschreiben, die im Flächenwidmungsplan auszuweisen ist. Beispiele für Sondergebietswidmungen sind Schiffswerften, Kiesgruben, Flugplätze oder Sportplätze. Die Widmung wird nur im Rahmen des allgemeinen Genehmigungsverfahrens bei Flächenwidmungsplanänderungen durch die Landesregierung geprüft.

**Änderungen,
Ausnahmen und
Sonderwidmungen**

Die Verordnungen über die Freiflächen im Rheintal und Walgau wurden seit 1977 neun- bzw viermal durch Verordnung geändert. Acht der neun Änderungen im Rheintal wurden seit 1997 beschlossen. Hinsichtlich der Grünzone im Walgau wurden alle vier Änderungen im Jahr 2005 beschlossen. Von den Änderungen waren fünf durch Betriebserweiterungen bedingt, eine Änderung erfolgte für eine Betriebsansiedlung.

In Summe sind im Rheintal und Walgau 30 Ausnahmen genehmigt worden, davon betreffen vier Fälle Betriebsansiedlungen und weitere 14 Fälle Betriebserweiterungen.

In den Verfahren werden grundsätzlich alternative Möglichkeiten wie zB Grundtausch unter Einbindung der Gemeinde geprüft. Aus den Stellungnahmen der verschiedenen Stellen und Parteien geht hervor, dass in einzelnen Verfahren neben der Frage der grundsätzlichen Realisierbarkeit auch Aspekte des Grundpreises und des zeitlichen Rahmens entscheidend für die konkrete Projektgestaltung waren.

Die Eingriffe in die Grünzone umfassen insgesamt rund 411 ha oder drei Prozent der aktuellen Gesamtfläche.

	Flächenausmaß in ha	Anteil an aktueller Gesamtfläche in Prozent
Grünzone gesamt	13.612,7	100,00
Herausnahme	22,5	0,17
Erweiterung	6,5	0,05
Ausnahme	26,0	0,19
Sonderwidmung	356,0	2,62
Eingriffe gesamt	411,0	3,02

Quelle: Abteilung Raumordnung und Baurecht (VIIa)

Durch Änderungen wurde bislang insgesamt ein Flächenausmaß von rund 22,5 ha aus der Grünzone herausgenommen. Erweiterungen der Grünzone haben rund 6,5 ha betroffen. Die von Ausnahmegenehmigungen erfassten Flächen haben ein Ausmaß von rund 26,0 ha. In der Grünzone finden sich Sondergebietswidmungen im Ausmaß von 356,0 ha.

Die Plandarstellung belegt für den Walgau und für das Rheintal, dass die Grünzone mit Sondergebietswidmungen und Ausnahmen durchsetzt ist. Teilweise wurden bereits 1977 Flächen von der Grünzone ausgenommen, die als Betriebsstandorte dienen.

Eine Erhebung für das Rheintal im Jahr 2004 ergab, dass nur rund 58 Prozent der vorhandenen Bauflächen als solche genutzt werden. Die gesamten Bauflächen und Bauerwartungsflächen umfassen rund 18 Prozent der Gesamtfläche des Rheintals. Die jährlichen Zunahmen der Bauflächen betragen in den letzten Jahren jeweils rund 34 ha oder 0,5 Prozent der vorhandenen Baufläche. Von den Betriebsgebieten im Rheintal sind rund 42 Prozent unbelegt und weitere 18 Prozent schlecht genutzt. Eine Erhebung für den Walgau aus dem Jahr 2004 betreffend die Betriebsgebiete ergab eine Flächenreserve von rund 17 Prozent an der Betriebsgebiet-Gesamtfläche.

Bewertung

Die Freiflächen im Rheintal und Walgau sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ein gelungenes Beispiel für nachhaltige Planung. Die Sicherung von Freiflächen hat zur Erhaltung der Lebensqualität in den Regionen maßgeblich beigetragen. Zugleich besteht die Gefahr, dass die Grundsatzentscheidung langsam aufgeweicht wird. In Anbetracht der Baulandreserven im Rheintal sollten Änderungen und Ausnahmen hier nur mit äußerster Zurückhaltung vorgenommen werden.

Die Reserven an Betriebsgebiet im Walgau sind relativ gering. Die kleinflächigen Änderungen im Jahr 2005 haben hier keine wesentliche Verbesserung bewirkt. Eine maßvolle Überarbeitung der Grünzone im Walgau könnte daher in näherer Zukunft relevant werden. Dabei ist besonders darauf zu achten, zusammenhängende Freiflächen zu erhalten und gleichzeitig die wirtschaftliche Entwicklung der Region unter Zusammenarbeit der betroffenen Gemeinden zu ermöglichen.

Die aktuelle Plandarstellung der Grünzone belegt mehrfache Durchbrechungen der zusammenhängenden Fläche. Zum Teil stammen diese Durchbrechungen bereits vom Zeitpunkt des Verordnungserlasses. Der Erhalt einer möglichst kompakten Freifläche ist als Grundanliegen der Grünzone zu bewerten.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist die Untergliederung der Eingriffsmöglichkeiten in Änderungen, Ausnahmen und Sondergebietswidmung nicht zweckmäßig. Durch die Ermöglichung von Ausnahmen und Sondergebietswidmungen werden die hohen Qualitätsanforderungen an ein Änderungsverfahren unterlaufen. Wie unscharf die Trennlinie zwischen den einzelnen Instrumenten ist, belegt ein Verfahren in der Gemeinde Höchst, in dem laut Regierungsantrag von der Gemeinde eine Ausnahme beantragt, von der Regierung aber eine Änderung beschlossen wurde. In einem weiteren Beispiel wurde in Feldkirch für die selbe Fragestellung zuerst eine Änderung und in weiterer Folge zusätzlich eine Ausnahme beschlossen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist die Möglichkeit einer Ausnahme, die zwar Bestandteil der Grünzone ist, zugleich aber jede Nutzung zulässt, in sich widersprüchlich.

Sondergebietswidmungen für Betriebserweiterungen, Schiffswerften oder Betonmischanlagen sind in der Grünzone nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs problematisch. Andererseits bietet die Sondergebietswidmung die Möglichkeit, eine spezifische Nutzung der Fläche im Flächenwidmungsplan vorzuschreiben und jede andere Nutzungsform auszuschließen.

Der Landes-Rechnungshof ist der Meinung, dass in der Freifläche vorwiegend Sondergebiete gewidmet werden sollten, die einer spezifischen Form der Freiflächennutzung dienen und der Zielsetzung der Grünzone nicht entgegenstehen. Als Beispiele sind Gärtnereien oder Sportplätze zu nennen.

Alle drei Formen des Eingriffs erfordern stets eine Interessensabwägung. Diese besteht insbesondere bei betrieblicher Nutzung zwischen dem Erhalt der Freifläche und den damit zusammenhängenden Interessen der Landwirtschaft und des Naturschutzes einerseits, und der Voraussetzung von wirtschaftlicher Entwicklung andererseits. Die Frage ist unter dem Blickwinkel der Zielsetzung von überörtlichen Freiflächen zu beleuchten. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs besteht die Gefahr, dass Entscheidungen je nach dem politischen Gewicht des Gesprächspartners beeinflussbar sind.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Instrumente für Eingriffe in die Grünzone klar abzugrenzen und auf höchstens zwei zu beschränken.

Stellungnahme

Die Änderung eines Landesraumplans und die Erteilung einer Ausnahmegewilligung sind aus rechtlicher Sicht nicht dasselbe. Die Möglichkeit zur Bewilligung von Ausnahmen von Landesraumplänen nach § 7 Abs 2 RPG sollte jedenfalls beibehalten werden. Eine solche – die nötige Flexibilität für den Einzelfall gewährleistende – Ausnahmegewilligung kann ohnehin nur erteilt werden, wenn dadurch die Erreichung der mit dem Landesraumplan angestrebten Ziele und der anderen Raumplanungsziele nach § 2 RPG nicht gefährdet wird.

Eine Widmung als Sondergebiet setzt eine Standortgebundenheit bzw eine besondere Standorteignung voraus und widerspricht rechtlich nicht den Grünzonenverordnungen, da sie durch diese ausdrücklich für zulässig erklärt werden.

4.3 Einkaufszentren

Für die Errichtung von Einkaufszentren enthält das Raumplanungsgesetz eine sehr komplexe und dadurch schwer vollziehbare Bestimmung. Die aktive Standortplanung für Einkaufszentren anstelle einer reaktiven Genehmigung ist zu forcieren. Parameter wie zB Parkraumkosten, die Lagen am Siedlungsrand bevorzugen, finden zu wenig Berücksichtigung.

Situation

Das Raumplanungsgesetz (RPG) sieht vor, dass in den Gemeinden besondere Flächen für Einkaufszentren (EKZ) ab einem bestimmten Ausmaß an Verkaufsfläche nur dann gewidmet werden können, wenn ein entsprechender Landesraumplan dies für zulässig erklärt. Die Landesregierung kann dabei Flächen für bestimmte Warengruppen vorsehen. In der Praxis werden einerseits konkrete Projekte durch die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) beurteilt, andererseits wurden im Jahr 2002 Eignungszonen festgelegt.

Zielsetzung

In Vorarlberg wie auch in den anderen Bundesländern hat sich in den letzten Jahrzehnten der Trend durchgesetzt, große Einkaufsmärkte an den Rand der Siedlungsgebiete zu bauen. Dadurch wurde die Attraktivität von Ortszentren sowohl als Einkaufsort als auch als soziales Zentrum insgesamt geschwächt.

Zielsetzung der Bestimmung im RPG ist die Erhaltung bzw Belebung der Ortszentren und die Einschränkung von Abwanderung der Kaufkraft an die Peripherie der Siedlungsgebiete. Durch Vorschreiben von Mindestgeschößzahlen und Mindestmaß der baulichen Nutzung soll auch am Siedlungsrand eine möglichst intensive Flächennutzung erreicht werden.

Die Regelung über Einkaufszentren wurde im Jahr 1985 ins Gesetz eingefügt. Nach Aufhebung der Bestimmung durch den Verfassungsgerichtshof (VfGH) im Jahr 1988 stand ein knappes Jahr keine Regelung in Geltung, sodass in dieser Zeit EKZ auch ohne Landesraumplan gebaut werden konnten. EKZ aus der Zeit vor 1985 bzw aus der Zeit ohne gesetzliche Bestimmung sind nicht hinsichtlich ihrer Flächen und ihrer Warengruppenzuordnung erfasst.

Warengruppen

Der Landesraumplan kann eine Beschränkung auf bestimmte Warengruppen vorsehen. Die vom Gesetzgeber definierten Warengruppen sind

- Waren des täglichen Bedarfs insbesondere Lebensmittel,
- Waren des nicht täglichen Bedarfs, die nach dem Kauf regelmäßig mit Kraftfahrzeugen abgeholt oder transportiert werden wie Möbel, Baustoffe, Fahrzeuge und Maschinen (autoaffine Waren) und
- sonstige Waren des nicht täglichen Bedarfs.

Die Waren des täglichen Bedarfs und die sonstigen Waren des nicht täglichen Bedarfs werden als innenstadtrelevant angesehen. Diese Waren werden typischerweise in Geschäften in Zentrumslage angeboten. Dem entsprechend wird versucht, den Verkauf dieser Waren für Einkaufszentren an der Peripherie auszuschließen oder zumindest einzuschränken.

Der VfGH hat in einem Erkenntnis zum Einkaufszentrum Zimbapark festgehalten, dass die Warengruppen typologisch zu verstehen sind. Demnach ist nicht die einzelne Ware, sondern das Sortiment zu beurteilen. Randsortimente, die für sich genommen einer anderen Warengruppe zuzuordnen wären, können bei der Gesamtbetrachtung eines Sortiments außer Acht gelassen werden. Allerdings besteht keine klare Regelung wann es sich um Randsortimente handelt – etwa welchen Anteil am Gesamtumsatz das Randsortiment haben oder welches Ausmaß an der Gesamtverkaufsfläche betroffen sein darf.

Werden in einem Einkaufszentrum mehrere Warengruppen angeboten, so sind nach Ansicht der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) die Verkaufsflächen deutlich von einander abzugrenzen. Eine Durchmischung ist nach Möglichkeit zu vermeiden. Beispielsweise wurden für ein Einkaufszentrum in Hohenems 400 m² für Waren des täglichen Bedarfs, 3.700 m² für Waren, die mit dem Kraftfahrzeug abtransportiert werden, und 200 m² für sonstige Waren des nicht täglichen Bedarfs als jeweiliges Höchstausmaß verordnet.

Verkaufsfläche

Als Bezugsgröße für die Genehmigung von Einkaufszentren wird die Verkaufsfläche festgelegt. Darunter sind jene Flächen von Handels-, Dienstleistungs- oder Produktionsbetrieben zu verstehen, die für die Kunden bestimmt und zugänglich sind. Stiegen, Verbindungsgänge, Sanitärräume und Räumlichkeiten, in denen keine Waren angeboten oder ausgestellt werden, sind ausgenommen. Die Flächen hinter Verkaufstresen werden entsprechend der Definition nicht berücksichtigt. Flächen hinter der Kassa werden ebenfalls nicht berücksichtigt, wenn nicht in diesem Bereich Waren zum Verkauf angeboten werden.

Die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) hat das Höchstausmaß der Verkaufsfläche mit 10.000 m² definiert. Diese Grenze ist gesetzlich nicht festgeschrieben, wird aber in der Praxis eingehalten. Seit dem Jahr 2000 wurde insgesamt fünfmal eine Verkaufsfläche von 10.000 m² für zulässig erklärt, in einem Fall wurden zwei Einkaufszentren mit je 10.000 m² auf unmittelbar benachbarten Grundflächen genehmigt.

Hinsichtlich der Grenzwerte, ab denen ein Landesraumplan zwingend erforderlich ist, wird zwischen Verkaufsflächen in den Talsohlen von Leiblachtal, Rheintal und Walgau einerseits und dem übrigen Landesgebiet andererseits sowie zwischen den verschiedenen Warengruppen unterschieden.

Für Einkaufszentren in Kerngebietswidmung bestehen eigene Höchstmaße der Verkaufsfläche. Der Gesetzgeber sieht dabei wieder unterschiedliche Grenzwerte für Lagen in und außerhalb der Talsohlen von Leiblachtal, Rheintal und Walgau vor. Die Bestimmung gilt analog wenn auf jeden Quadratmeter Verkaufsfläche in einem Umkreis von 400 Metern mindestens drei Einwohner entfallen. Dadurch wird der Bau von Einkaufszentren in dicht besiedeltem Gebiet erleichtert.

Die Grenzwerte, ab denen ein Landesraumplan für die Errichtung eines EKZ erforderlich ist, sind unterschiedlich nach Warengruppe, geographischer Lage und Widmung der betroffenen Fläche.

Grenzwerte für Einkaufszentren

In m²

	Grenzwert außerhalb der Talsohlen	Grenzwert in den Talsohlen	Grenzwerte in Kerngebieten
Verkaufsfläche insgesamt	1500	1500	-
Waren des täglichen Gebrauchs	300	400	400 bzw 600
Sonstige Waren des nicht täglichen Bedarfs	600	600	1500

Quelle: § 15 Raumplanungsgesetz

In mehreren Fällen wurde vom Betreiber versucht, die Flächen zugunsten von innenstadtrelevanten Waren zu verschieben. Beispielsweise wurde im Zimbapark in Bürs versucht, Flächen, die für autoaffine Waren gewidmet waren, für innenstadtrelevante Waren zu nutzen. Eine klare Abgrenzung der Warengruppen etwa in Form einer detaillierten Legaldefinition besteht nicht. Mehrfach wird in den EKZ-Verfahren angesprochen, dass Handelsunternehmen auf Grund der zunehmenden Konkurrenz im Kernbereich ihres Warenspektrums auf Randsortimente ausweichen. So werden in Möbelgeschäften zunehmend Accessoires wie Servietten, Kerzen und ähnliches angeboten. Dadurch würden innenstadtrelevante Waren verstärkt auch in EKZ an der Peripherie verkauft.

Von einem Betreiber wurde ein Baubescheid für Verkaufsflächen unterhalb der Grenzwerte erwirkt. Die tatsächliche Bauausführung umfasste deutlich größere Verkaufsflächen, die eines Landesraumplans bedürfen. Im vorliegenden Fall wurde die Überschreitung durch die Baubehörde aufgezeigt und der entsprechende Landesraumplan beim Land beantragt.

Eignungszonen und konkrete Projekte

Landesraumpläne für Einkaufszentren wurden in der Vergangenheit nach zwei Mustern erlassen. Die Landesregierung hat im Jahr 2002 so genannte Eignungszonen für Einkaufszentren festgelegt. Für die neun größten Städte und Gemeinden wurden im jeweiligen Zentrumsbereich Gebiete definiert, die als Standorte für Einkaufszentren geeignet sind. Neben den fünf Städten sind dies die Gemeinden Lustenau, Hard, Rankweil und Götzis. Die Eignungszonen wurden unabhängig von den Kerngebietsflächen in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden definiert. Die Verordnungen enthalten keinerlei Beschränkungen wie Höchstmaß an Verkaufsflächen oder Mindestgeschosßzahl. Eine weitere Eignungszone in der Gemeinde Lauterach ist in Ausarbeitung.

Außerhalb von Eignungszonen erfolgt der Erlass von Landesraumplänen in der Regel auf Antrag der betroffenen Gemeinde. In der Praxis treten die Betreiber eines konkreten Projekts mit dem Anliegen an die Gemeinden heran, eine konkrete Fläche für Einkaufszentren zu widmen. Die Gemeinde bringt wiederum ihrerseits den Antrag bei der Landesregierung ein, den erforderlichen Landesraumplan zu erlassen. In einzelnen Fällen beantragte die Gemeinde ohne Vorliegen eines konkreten Projekts einen Landesraumplan.

Seit dem Jahr 2000 wurden insgesamt 19 Einkaufszentren genehmigt, wovon zwei nachträglich durch die Eignungszonen überlagert wurden. Die zulässigen Verkaufsflächen nach den noch geltenden Verordnungen betragen rund 92.000 m². Davon sind knapp 9.000 m² für Waren des täglichen Gebrauchs, und knapp 8.000 m² für sonstige Waren des nicht täglichen Gebrauchs für zulässig erklärt. Waren, die mit dem Kraftfahrzeug abtransportiert werden, sind maximal auf rund 63.000 m² erlaubt. Die restlichen Flächen wurden keinem Warentyp zugeordnet.

Soweit konkrete Projekte den Anlass für die Prüfung eines Landesraumplans geben, wird weitgehend eine konkrete Zuordnung der Flächen zu den Warengruppen vorgenommen. In einem Fall wurde die Zuordnung im Plan vom raumplanerischen Sachverständigen ausdrücklich eingefordert.

Bewertung

Die Zielsetzung einer Förderung der Ortszentren ist durch den Vollzug der Regelung nur zum Teil gelungen. Allerdings ist anzumerken, dass sowohl Konsumenten als auch Betreiber zu großen Zentren an der Siedlungsperipherie tendieren. Gegen diesen Trend ist schwer anzukämpfen. Weiters ist festzuhalten, dass der Handlungsspielraum der Raumplanung kompetenzrechtlich beschränkt ist. Das Land darf aus Gründen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung keine Regelung gestalten, die primär auf eine Kaufkraftbindung am Ort abzielt oder den Lokalbedarf als wesentliches Kriterium berücksichtigt. In einer Studie aus dem Jahr 2004 heißt es zur Effektivität hinsichtlich Einkaufszentren, Vorarlberg habe im Vergleich mit Oberösterreich und Salzburg „jedenfalls nicht überdurchschnittlich viele EKZ genehmigt“.

Die Bestimmung im Raumplanungsgesetz ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sehr komplex. Sowohl die Verkaufsflächen als auch die Warengruppen sind Kriterien, die einigen Interpretationsspielraum offen lassen. Auch wenn die Auslegung durch die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) im großen und ganzen als homogen beurteilt wird, bestehen vielfach Möglichkeiten zur Umgehung, die durch die Betreiber der Einkaufszentren versucht werden. Die Erleichterung von EKZ im Kerngebiet bedeutet zwar eine Stärkung der Ortszentren, erhöht aber zugleich die Komplexität der Bestimmung.

Die im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr niedrigen Grenzwerte haben zur Effektivität der Regelung beigetragen. Diese Beurteilung gilt auch für das im Gesetz nicht festgeschriebene Maximalausmaß von 10.000 m². Die mehrfache Aufsplittung der Grenzwerte nach Lage, Widmung und Warengruppe ist hingegen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs unnötig kompliziert. Auch eine präzise Zuordnung zu den einzelnen Warengruppen vor allem bei Zentren mit gemischtem Sortiment ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nur schwer möglich. Zugleich wirft der Begriff des Randsortiments Schwierigkeiten im Vollzug auf.

Die Orientierung an Verkaufsflächen lässt dem Betreiber relativ große Spielräume. Die Verkaufsfläche ist im Gegensatz zur Geschoßfläche eine variable Größe, die erst durch die Ausgestaltung des Geschäftsraums festgelegt wird. Damit kann sie zB je nach Marketingstrategie ständig verändert werden.

Ein wesentlicher Aspekt, weshalb EKZ verstärkt an die Siedlungsränder gebaut werden, besteht in den Grundstückspreisen und der Verfügbarkeit von Baugrund. Die Kosten von Parkraum sind dabei als Faktor besonders hervorzuheben. Dadurch ergibt sich nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs eine Chancenungleichheit der Standorte, die es im Sinne der Zielsetzung Erhalt und Belebung der Ortszentren auszugleichen gilt.

So sieht etwa das Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz die Möglichkeit für Gemeinden vor, für Verkehrserreger eine flächenbezogene Abgabe zu erheben. Allerdings ist diese Abgabe erst ab einem Flächenausmaß von mehr als 10.000 m² zulässig. Entsprechende Varianten für Vorarlberg wurden bislang nicht realisiert.

Der Landes-Rechnungshof ist der Ansicht, dass die Eignungszonen eine zweckmäßige Weiterentwicklung in der Frage der EKZ sind. Damit wurde erstmals statt einer vorwiegend reaktiven Gestaltung eine aktive Planung vorgenommen. Durch diese Vorgehensweise wurde vermieden, konkrete Projekte beurteilen zu müssen, die nur schwer durch eine generelle Rechtsnorm wie die Verordnung zu regeln sind, sondern eher einer individuellen Rechtsentscheidung in Bescheidform bedürfen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die bestehende Regelung im Hinblick auf Vereinfachung und Exekutierbarkeit zu ändern und zugleich eine flächendeckende Abbildung der EKZ sicherzustellen.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt weiters, die aktive Planung zu verstärken.

Schließlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Möglichkeit einer Berücksichtigung der Parkraumproblematik im EKZ-Bereich zu prüfen.

Stellungnahme

Nicht nur die Ausweisung so genannter Eignungszonen sind Akte aktiver Planung, sondern auch die Konzepte „Einkaufszentren Ziele der Raumplanung“ (1995) und „Ortszentren als Einkaufsschwerpunkte“ (2001). Auch die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes über die erhöhten Schwellenwerte in Kerngebieten bzw Ballungsräumen zielen in diese Richtung.

Die konkrete Ausweisung bestimmter Standorte außerhalb von Zentren größerer Gemeinden, ohne dass entsprechende Projekte zumindest in Planung sind, wäre problematisch. Die erwähnten Konzepte geben klare Angaben darüber, welche Art von EKZ welchen Standort voraussetzt, um raumverträglich zu sein. Dies soll auch künftig beibehalten werden.

Akte fiskalischer Natur im Zusammenhang mit der „Berücksichtigung der Parkraumproblematik im EKZ-Bereich“ werden seit Jahren nicht nur in Vorarlberg überlegt. Bislang wurde noch keine befriedigende Lösung gefunden.

4.4 Verfahren bei Landesraumplänen

Das Auflageverfahren ermöglicht die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit. Die Qualität der Sachverständigengutachten ist teilweise mangelhaft. Eine stärkere Regionalisierung der Planung könnte helfen, Konkurrenzsituationen in Planungsthemen frühzeitig zu lösen. Der Raumplanungsbeirat ist zu groß und als Fachbeirat ungeeignet besetzt.

Situation

Im Zuge des Verfahrens werden Stellungnahmen von Sachverständigen eingeholt, die eine sachliche Gesamtbeurteilung ermöglichen sollen. Im RPG ist ein Auflageverfahren vorgesehen, bei dem Gemeinden und Bürgern die Möglichkeit zu Stellungnahme gegeben wird. Gemäß RPG ist vor Beschluss der Landesregierung der Raumplanungsbeirat zu hören.

Stellungnahmen von Sachverständigen

In einer ersten Phase der Prüfung eines Landesraumplans werden Sachverständigenmeinungen eingeholt. Diese Stellungnahmen betreffen neben der Raumplanung bei Grünzonen vor allem natur- und umweltschützerische Themenfelder, bei EKZ vor allem wirtschaftspolitische und verkehrstechnische Bereiche. Laut Vorstand der Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) dienen die Stellungnahmen einer ersten Einschätzung des Falls bevor ein Auflageverfahren eröffnet wird. Sie haben nicht den Charakter von detaillierten Gutachten.

Die Stellungnahmen aus raumplanerischer Sicht umfassen im Durchschnitt ein bis zwei Seiten. Der Sachverständige beleuchtet dabei im Wesentlichen die Lage im Gemeindegebiet und die Erreichbarkeit, die Auswirkung auf die Funktionsfähigkeit des bestehenden Ortskerns sowie die Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur. Die Gutachten beschränken sich auf eine zusammenfassende Darstellung der Situation, wie sie weitgehend aus der Aktenlage ersichtlich ist. Daran knüpft sich meist unmittelbar eine Beurteilung an. Die Argumentation, die dieser Beurteilung zu Grunde liegt, geht aus der Stellungnahme oftmals nicht hervor. Aspekte wie Bebauungsdichte oder Baulandreserven im Umfeld des Standorts werden meist nicht näher beleuchtet. Die Anzahl der Bewohner im Einzugsbereich wird nur fallweise erhoben.

So lautet etwa für ein EKZ-Projekt in Au die Stellungnahme zu Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des bestehenden Ortskerns: „Das gegenständliche Einkaufszentrum sieht eine Verkaufsfläche für Waren des täglichen Bedarfs von 400 m² vor. Die Gesamtverkaufsfläche ist in ihrer Größenordnung bisher nicht bekannt, sie dürfte auf Grund der angegebenen Platzverhältnisse jedoch nur unwesentlich über dem oben angeführten Flächenmaß liegen.“

Aus raumplanerischer Sicht sind durch das geplante Einkaufszentrum zufolge seiner peripheren Lage keine positiven Auswirkungen zur Zentrumsstärkung zu erwarten. Ebenso wäre zu klären, ob bei der vorgesehenen Verkaufsflächenausweitung im Hinblick auf die gegebene Nähe zum Schoppernauter Siedlungsbereich ungünstig in die Struktur der Lebensmittelversorgung in Schoppernauter eingegriffen wird.“

Hinsichtlich der Auswirkung auf die Siedlungsstruktur wird in einem Gutachten für ein EKZ in Bregenz ausgeführt: „Die Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur und das Stadtbild lassen sich nur anhand eines konkreten Projekts beurteilen. Es wird allerdings mit Sicherheit zu einer baulichen Nachverdichtung kommen, die am gegebenen Standort nicht nur vertretbar sondern städtebaulich erwünscht ist.“

Die raumplanerischen Sachverständigengutachten überschneiden sich in ihren Aussagen mehrfach mit anderen Gutachten. So finden sich in raumplanerischen und verkehrstechnischen Gutachten zu EKZ-Widmungen Aussagen zur Verkehrssituation und Verkehrsanbindung.

Auch die Gutachten aus wirtschaftspolitischer und verkehrstechnischer Sicht sind wenig argumentativ untermauert. Hinsichtlich eines EKZ-Vorhabens in Bartholomäberg lautet die ganze Stellungnahme aus wirtschaftspolitischer Sicht: „Mit dem geplanten Einkaufszentrum, einer Anlage mit 1.000 m², wobei 400 m² auf Waren des täglichen Bedarfs und 600 m² auf zentrenrelevante Waren entfallen, soll die Nahversorgung im Ortsteil Gantschier gesichert werden. Aus wirtschaftspolitischer Sicht wird die Erlassung eines Landesraumplanes für ein Einkaufszentrum im Ortsteil Gantschier befürwortet.“

Die Stellungnahmen stehen in mehreren Verfahren im Widerspruch mit Aussagen, die im Auflageverfahren eingebracht wurden. So wird vom wirtschaftspolitischen Amtssachverständigen hinsichtlich der Erweiterung des EKZ Zimbapark in Bürs festgehalten, dass sich durch die verschiedenen Handelsbetriebe positive Synergieeffekte ergeben, die eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur der Region erwarten lassen. Eine weitere Abwanderung der Kaufkraft kann laut Sachverständigen ebenfalls vermindert werden. Praktisch alle Stellungnahmen der umliegenden Gemeinden besagen dem gegenüber, dass die Nahversorgungsstruktur in den Talschaften durch das EKZ zerstört wird. Ferner wird kritisiert, dass die Wirtschaftsstruktur nicht regional sondern nur lokal betrachtet wurde. Im selben Gutachten wird eine Statistik über Beschäftigte im Handel für Vorarlberg ausgewiesen. Die erforderlichen Informationen über Beschäftigungszahlen in der Region werden jedoch nicht ausgeführt.

In den verkehrstechnischen Gutachten wird zur Frage der zusätzlichen Belastung des Verkehrsnetzes und zu möglichen Kosten durch notwendige Ausbauarbeiten, die durch Projekte wie ein EKZ bedingt werden, nur sehr oberflächlich Stellung genommen.

In einzelnen Fällen wurde nach der Durchführung des Auflageverfahrens ohne Änderung der Sachlage eine neuerliche Stellungnahme vom selben Amtssachverständigen eingeholt.

Auflageverfahren

Das RPG sieht vor, dass Landesraumpläne und deren Änderung einem Auflageverfahren zu unterziehen sind. Bei Änderungen kann unter bestimmten Voraussetzungen das Auflageverfahren unterbleiben, wenn die betroffenen Stellen und Grundeigentümer nachweislich informiert wurden und ihnen eine Frist zur Stellungnahme eingeräumt wurde. Bei einigen Änderungen der Grünzone wurde kein Auflageverfahren durchgeführt. Der angesprochene Nachweis der Benachrichtigung ist im Akt nicht abgelegt.

Beim Auflageverfahren wird der Entwurf jenen Gemeinden, öffentlichen Stellen und Regionalplanungsgemeinschaften zur Stellungnahme übermittelt, deren Interessen durch die Planung wesentlich berührt werden. Normalerweise werden die Nachbargemeinden eingebunden, so beispielsweise für ein EKZ in Bezau mit einer Verkaufsfläche von 1.000 m², davon 600 m² für Waren des täglichen Bedarfs. Bei großen EKZ-Verfahren wurden aber auch darüber hinaus bis zu insgesamt 30 Gemeinden in das Verfahren involviert. Dies traf beispielsweise auf das EKZ-Verfahren für ein Möbelhaus in Dornbirn mit maximal 10.000 m² für autoaffine Waren zu. Die Gemeinden haben die Unterlagen zur allgemeinen Einsichtnahme durch die Bürger aufzulegen.

Die Entscheidung über die Durchführung des Auflageverfahrens wird durch die Landesregierung getroffen. Für ein EKZ in Ludesch wurde entgegen der fachlichen Einschätzung durch die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) auf Weisung eines Regierungsmitglieds ein Antrag an die Regierung gestellt. In weiterer Folge wurde das Auflageverfahren durchgeführt und schlussendlich das entsprechende EKZ durch Landesraumplan für zulässig erklärt.

Aus den Akten ist eine Einbeziehung der Regionalplanungsgemeinschaften nicht ersichtlich. In einem EKZ-Fall in Egg wurde dieses Unterlassen in einer Stellungnahme und in weiterer Folge auch im Raumplanungsbeirat kritisiert. Vom zuständigen Regierungsmitglied wurde dagegegehalten, dass sich die Meinung einer Regionalplanungsgemeinschaft ohnehin aus den Meinungen der befragten Gemeinden zusammensetze. Das Ergebnis sei deshalb dasselbe, solange die betroffenen Gemeinden ins Auflageverfahren involviert seien. Im Auflageverfahren waren nicht alle Mitgliedergemeinden der Regionalplanungsgemeinschaft involviert.

In einem Verfahren bezüglich eines EKZ in Bürs wurde von einer betroffenen Gemeinde in Frage gestellt, ob die Äußerungen im Rahmen des Auflageverfahrens ausreichend gewürdigt wurden. In dieser Stellungnahme wird auch darauf hingewiesen, dass Jahre vor dem Auflageverfahren bereits durch die Regionalplanungsgemeinschaft auf wachsende Probleme im Nahversorgungsbereich aufmerksam gemacht worden war.

In den Stellungnahmen der Gemeinden zu EKZ-Vorhaben werden in erster Linie Fragen der bedrohten Nahversorgung der Bevölkerung und der Abwanderung der Kaufkraft thematisiert. Durch die Abwanderung der Kaufkraft gehen den Gemeinden Steuereinnahmen verloren, die in der Standortgemeinde des EKZ lukriert werden. Darin wird die Konkurrenzsituation der Gemeinden zueinander ersichtlich. Die Stellungnahmen der Gemeinden werden im Erläuterungsbericht zusammengefasst und dem Raumplanungsbeirat bzw in weiterer Folge der Regierung vorgelegt.

Raumplanungsbeirat Dem Raumplanungsbeirat gehören laut RPG das zuständige Regierungsmitglied, je ein Vertreter der im Landtag vertretenen Parteien sowie vier Vertreter der Gemeinden an. Weiters werden teils von Behörden Mitglieder entsendet, wie zB der Amtsvorstand der Agrarbezirksbehörde. Zum Teil werden Mitglieder von Interessensvertretungen wie Landwirtschaftskammer oder Wirtschaftskammer entsendet. Weitere Mitglieder werden vom Gesetzgeber aus fachlichen Überlegungen in den Beirat berufen. Hierzu zählen Vertreter der Architekten- und Ingenieurkonsulentenkammer. In Summe sieht der Gesetzgeber 24 Mitglieder vor.

Vor Erlass eines Landesraumplans ist der Raumplanungsbeirat zu hören. Dem Raumplanungsbeirat wird ein Bericht vorgelegt, der die Ergebnisse des Auflageverfahrens und die Gutachten der Amtssachverständigen zusammenfasst. In der Zusammenfassung erfolgt indirekt eine Gewichtung der vorgebrachten Argumente, einzelne Argumente finden sich nicht mehr in der Zusammenfassung. So wird beispielsweise für ein EKZ in Bezau in der Zusammenfassung nicht angeführt, dass die Liegenschaft ursprünglich für die Errichtung eines Busbahnhofs gekauft wurde, der auf Grund der baulichen Planung nicht mehr realisiert werden kann.

Bewertung

Aussagen, die von einem Sachverständigen in Ausübung dieser Funktion gemacht werden, sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs als Gutachten zu bewerten. Dies gilt umso mehr, wenn diese Aussagen als wesentliche Entscheidungsgrundlagen für Regierungsentscheidungen herangezogen werden. Unter diesem Blickwinkel ist die Qualität der Sachverständigengutachten zu hinterfragen. Wenn Nichtsachverständige die Aussagen durch einfach nachvollziehbare Aussagen derart in Zweifel ziehen können, dass ein weiteres Gutachten vom selben Sachverständigen angefordert werden muss bzw dass die Aussage des Sachverständigen widerlegt ist, so muss die Qualität der Erstaussage als mangelhaft bewertet werden. Problematisch ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs die fehlende Ausführung von Argumenten. Aspekte, die ein Experte einzubringen hätte, werden in den Gutachten vielfach nicht ausgeführt. Die inhaltlichen Überschneidungen in den Gutachten sind ein Indiz für unklare Kompetenzabgrenzungen und/oder unscharfe Fragestellungen an den Sachverständigen.

Das Auflageverfahren wird vom Landes-Rechnungshof grundsätzlich für zweckmäßig erachtet. Die fehlende Information der Regionalplanungsgemeinschaften stellt einen klaren Verstoß gegen das Gesetz dar. Ebenso ist das Unterbleiben eines Auflageverfahrens bzw das Fehlen der erforderlichen Benachrichtigungen bei Änderung der Grünzone kritisch zu beurteilen.

Der Landes-Rechnungshof erachtet es als problematisch, wenn entgegen der fachlichen Einschätzung der zuständigen Abteilung und ohne weitere fachliche Abklärung politische Entscheidungen getroffen werden, wie dies im angeführten EKZ-Fall in Ludesch der Fall war.

Die von betroffenen Gemeinden geäußerte Kritik, dass die Stellungnahmen zu wenig gewürdigt werden, ist in zweierlei Hinsicht zu betrachten. Einerseits ist die Zusammenfassung im Erläuterungsbericht nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ausreichend und zweckmäßig, um die Stellungnahmen den Entscheidungsgremien nahe zu bringen. Auf Vollständigkeit und möglichst objektive Darstellung der vorgebrachten Argumente ist jedoch zu achten. Andererseits betreffen die vorgebrachten Argumente oft kompetenzrechtlich problematische Bereiche, sodass eine Würdigung nicht möglich ist. Die in den Stellungnahmen angeführten Themen der Nahversorgung und der Bedarfsprüfung dürfen aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht zu wesentlichen Entscheidungsgründen des Landes gemacht werden.

Die Stellungnahmen der benachbarten Gemeinden belegen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs die Konkurrenzsituation der Gemeinden etwa in Fragen von EKZ-Standorten. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs kann diesem Problem durch verstärkte Regionalisierung der EKZ-Planung entgegengetreten werden. So könnte etwa das Vorliegen einer regionalen Vereinbarung über Aufwands- und Ertragsteilung von EKZ als Erfordernis für einen Landesraumplan formuliert werden.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist der Raumplanungsbeirat zu groß. Die Besetzung mit Experten einerseits und politischen Entscheidungsträgern andererseits ergibt eine Mischung, die sowohl eine politische Diskussion als auch eine fachliche Meinungsbildung erschweren. In der vorliegenden Besetzung kann das Gremium nicht als Fachbeirat gelten.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, in der Frage der Standortwahl im Vorfeld von Landesraumplänen die Planung stärker auf die regionale Ebene zu verlagern.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt weiters, den Raumplanungsbeirat in einen Fachbeirat und ein politisches Entscheidungsgremium zu teilen.

Stellungnahme

Landesraumpläne sind von der Landesregierung zu erlassen. Auf dieser Grundlage kann die Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Vorfeld verbessert werden. Es wird aber wahrscheinlich sehr schwer sein, die Entscheidung über Standorte auf interkommunale Strukturen zu verlagern.

Der Raumplanungsbeirat hat keine Entscheidungsbefugnis, sondern gibt nur Stellungnahmen ab (vgl § 4 Abs 1 RPG). Wir vertreten die Auffassung, dass sich die Vorbereitung dieser Stellungnahmen in einem Gremium, das aus Fachexperten und aus Vertretern politisch relevanter Gruppen besteht, bewährt.

Die zwei vom Landes-Rechnungshof wörtlich zitierten vorläufigen Stellungnahmen (Au, Bartholomäberg) wurden nur in internen Vorverfahren abgegeben, die nicht einmal in ein Auflageverfahren mündeten. Auch in einem Auflageverfahren kann es vertretbar sein, statt ein umfassendes Sachverständigengutachten abzugeben auf noch offene Fragen hinzuweisen.

Kommentar L-RH Sachverständigengutachten werden zweckmäßigerweise zur sachlichen Untermauerung einer Entscheidung eingeholt. Auf eine entsprechende Qualität der Sachverständigengutachten sollte daher unabhängig vom weiteren Verlauf und vom Ergebnis des Verfahrens geachtet werden.

Bregenz, im November 2005

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt



Abkürzungsverzeichnis

FWP	Flächenwidmungsplan
BBP	Bebauungsplan
REK	Räumliches Entwicklungskonzept
RPG	Raumplanungsgesetz
GIS	Geografisches Informationssystem
EKZ	Einkaufszentrum
VfGH	Verfassungsgerichtshof