



An das
Amt der Kärntner Landesregierung
z.Hd. Abt1 Verfassung
Mießtaler Straße 1
9021 Klagenfurt am Wörthersee

Der Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:

Dr. Wolfgang Kleewein

Geschäftszahl:

VA-8681/0003-V/1/2019

Datum:

06. September 2019

Betr.: Entwurf eines Gesetzes, mit dem ein Gesetz über die überörtliche und örtliche Raumordnung (Kärntner Raumordnungsgesetz 2020 – K-ROG 2020) erlassen wird sowie das Kärntner Grundstücksteilungsgesetz und das Kärntner Umweltplanungsgesetz geändert werden

Stellungnahme der Volksanwaltschaft
zu ZI: 01-VD-LG-1865/16-2019

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft gibt zu dem mit Schreiben vom 1. August 2019, ZI: 01-VD-LG-1865/16-2019 zur Begutachtung versendeten Entwurf eines Gesetzes über die überörtliche und örtliche Raumordnung (Kärntner Raumordnungsgesetz 2020 – K-ROG 2020) innerhalb offener Frist nachstehende Stellungnahme ab:

Die Volksanwaltschaft erachtet es als zweckmäßig, die Regelungen des Kärntner Raumordnungsgesetzes (K-ROG) zur überörtlichen Raumordnung und des Kärntner Gemeindeplanungsgesetzes 1995 (K-GplG 1995) zur örtlichen Raumordnung in ein einziges Kärntner Raumordnungsgesetz 2020 (K-ROG 2020) zusammenzuführen, und aufbauend auf dem bisherigen Normenbestand Änderungen vorzunehmen.

Sie nimmt von einer rechtspolitischen Bewertung der beabsichtigten Neuerungen Abstand und beschränkt sich stattdessen auf jene Änderungen, gegen die aus ihrer Sicht Bedenken bestehen. Zusätzlich werden einige Verbesserungen angeregt.

1. § 12 Abs. 4 des Entwurfes für ein neues K-ROG 2020 bindet das nunmehr als Verordnung zu erlassende örtliche Entwicklungskonzept (§ 9 Abs. 1) nur dann an eine aufsichtsbehördliche Genehmigung, wenn darin parzellenscharf Siedlungsschwerpunkte festgelegt werden. In diesem Fall soll nämlich das vereinfachte Verfahren zur Änderung des Flächenwidmungsplanes zulässig sein, in dem es keiner Genehmigung der Landesregierung bedarf (§ 40 lit. a).

Die Volksanwaltschaft gibt zu bedenken, dass das örtliche Entwicklungskonzept stets die Grundlage für die planmäßige Gestaltung und Entwicklung des Gemeindegebietes, insbesondere für den Flächenwidmungsplan, bildet (§ 9 Abs. 1 und § 13 Abs. 1). Ist das örtliche Entwicklungskonzept als rechtsverbindliche Verordnung zu erlassen, darf der Flächenwidmungsplan den darin festgelegten Zielen der örtlichen Raumplanung nicht widersprechen (vgl. § 38 Abs. 7 lit. b und VfSlg 17.743/2005, 19.947/2015, 19.948/2015). Da die Ziele und Maßnahmen der örtlichen Raumplanung bereits im Entwicklungskonzept festgelegt werden, lässt sich kaum begründen, weshalb nur der in der Planhierarchie unterhalb des Entwicklungskonzepts stehende Flächenwidmungsplan, nicht aber das übergeordnete Entwicklungskonzept einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf.

Daher wäre es konsequent, das örtliche Entwicklungskonzept generell an eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu binden, zumal dadurch stets auch überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt werden (Art. 119a Abs. 8 B-VG).

1. Nach § 14 Abs. 1 lit. b) müssen bei der Erstellung oder Änderung des Flächenwidmungsplanes Flächen, für die Nutzungsbeschränkungen bestehen, darunter auch wasserwirtschaftliche Planungsgebiete, Hochwasserabflussgebiete und Gefahrenzonen nach dem ForstG 1975, ersichtlich gemacht werden. Gefahrenzonenplanungen nach den Richtlinien der Bundeswasserbauverwaltung dürfen gemäß § 14 Abs. 2 im Flächenwidmungsplan ersichtlich gemacht werden, „*insoweit dies unter Bedachtnahme auf die örtlichen Gegebenheiten erforderlich ist.*“ Diese Differenzierung ist aus folgenden Gründen nicht einsichtig:

Nach § 15 Abs. 2 sind zur Beurteilung der Baulandeignung insbesondere Gefahrenzonenpläne iSd ForstG 1975 und Gefahrenzonenplanungen iSd WRG 1959 heranzuziehen. Baulandaufschließungsgebiet ist gemäß § 36 Abs. 7 in Grünland rückzuwidmen, wenn es mit hoher Wahrscheinlichkeit innerhalb von 10 Jahren für den Hochwasserrückhalt und -abfluss erforderlich ist oder seine wesentliche Funktion für den Hochwasserabfluss behält. Zur Beurteilung der Wahrscheinlichkeit sind insbesondere die aktuellen Gefahrenzonenplanungen nach dem WRG 1959 heranzuziehen.

Nach der WRG-Gefahrenzonenplanungsverordnung (BGBl II 2014/145) sind Überflutungsflächen (Hochwasseranschlaglinien) sowie Gefahrenzonen, Zonen mit einer Gefährdung niedriger Wahrscheinlichkeit und Funktionsbereiche auf einer geeigneten kartografischen Unterlage im Maßstab 1:5.000 oder genauer darzustellen (§ 7 Abs. 2 Z 2 und 3). Nach der Ktn Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne sind als Plangrundlage für die zeichnerische Darstellung Verkleinerungen der Katastermappe im Maßstab 1:5.000 zu verwenden (§ 1 Abs. 1). Gemäß § 14 Abs. 1 des Entwurfs eines K-ROG 2020 sind Flächen, für die Nutzungsbeschränkungen bestehen, insofern ersichtlich zu machen, als die Daten den Gemeinden in einer Qualität und in einem Maßstab vorliegen oder übermittelt werden, die eine parzellenscharfe Darstellung ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund sollten Gefahrenzonenplanungen nach dem WRG 1959 jedenfalls im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen sein.

2. Als Mittel der Baulandmobilisierung dürfen die Gemeinden bei der Neufestlegung von Bauland oder bei der Umwidmung in Bauland eine Bebauungsfrist von 10 Jahren bzw. von mindestens 10 Jahren festlegen (§ 15 Abs. 6 und § 35 Abs. 1). Diese ist im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen. Nach Fristablauf darf eine neue Widmung festgelegt werden, sofern keine widmungsgemäße Bebauung begonnen wurde. Der Beginn einer widmungsgemäßen Bebauung liegt vor, wenn für ein widmungsgemäßes Bauvorhaben die erforderlichen Bewilligungen rechtskräftig erteilt worden sind und mit dessen Ausführung tatsächlich begonnen worden ist (§ 15 Abs. 6, § 35 Abs. 3 und § 36 Abs. 10). Flächen aus den Baulandreserven, mit deren Bebauung nicht fristgerecht begonnen wurde, sind vorrangig entschädigungslos in Grünland rückzuwidmen (§ 36 Abs. 5 lit. d) iVm § 37 Abs. 3 lit. d); Anm.: Das Zitat des § 15 Abs. 5 wäre jeweils auf § 15 Abs. 6 richtig zu stellen).

Teilbebauungs- und Gestaltungspläne dürfen geändert werden, wenn innerhalb von 5 Jahren nach ihrer Erlassung keine Bebauung im Sinne dieser Pläne erfolgt ist (§ 50 Abs. 4). Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte der Gesetzgeber klarstellen, wann eine Grundfläche als bebaut gilt. Wünschenswert wäre ferner eine Klarstellung, ob solche Pläne nach Fristablauf wieder aufgehoben werden dürfen (vgl. die §§ 52 Abs. 2 und 53 Abs. 4 Sbg ROG).

In Vereinbarungen mit Grundeigentümern ist eine widmungs- oder bebauungsplangemäße Verwendung von Baugrundstücken innerhalb „angemessener Fristen“ sicherzustellen (§ 53 Abs. 2 lit. c) und g) iVm Abs. 7). Nach § 53 Abs. 7 haben Fristen längstens 5 Jahre zu betragen. Auf Ersuchen des Vertragspartners dürfen sie längstens bis zum Ablauf von 10 Jahren ab Vertragsabschluss verlängert werden. Unklar bleibt, in welchen Fällen die Frist verlängert werden darf, und wann die Bebauungsfrist gewahrt ist (ab rechtskräftiger Baubewilligung,

Baubeginn oder Bauvollendung). Eine eindeutige Regelung findet sich lediglich in § 25 Abs. 5. Danach hat der Gemeinderat die Festlegung als Aufschließungsgebiet (Aufschließungszone) ohne Bedachtnahme auf die vorhandenen und verfügbaren Baulandreserven in der Gemeinde aufzuheben, wenn sich die Eigentümer mit Wirkung auch für ihre Rechtsnachfolger in einer privatwirtschaftlichen Vereinbarung mit der Gemeinde dazu verpflichten, für eine widmungsgemäße Bebauung innerhalb von 5 Jahren nach der Freigabe zu sorgen. In diesem Fall ist eine Grundfläche dann als widmungsgemäß bebaut anzusehen, wenn die Ausführung des widmungsgemäßen Bauvorhabens vollendet worden ist.

Nach Ansicht der Volksanwaltschaft würde es der Rechtsicherheit dienen, wenn der Gesetzgeber für sämtliche Fälle klarstellen würde, wann die Bebauungsfrist gewahrt ist, und unter welchen Voraussetzungen sie verlängert werden darf.

3. Gemäß § 27 Abs. 2 sind alle Flächen im Grünland gesondert festzulegen, die – ausgenommen solche nach lit. a) und b) – nicht für die Land- und Forstwirtschaft bestimmt sind und die nicht zum Ödland gehören. Die folgende beispielhafte Aufzählung („insbesondere“) enthält auch Flächen für die Errichtung von Gebäuden samt dazugehörigen sonstigen baulichen Anlagen für Hofstellen (lit. a)) und für landwirtschaftliche Betriebe mit Nutztierhaltung oder landwirtschaftliche Produktionsstätten industrieller Prägung (lit. b)). Der Text „ – *ausgenommen solche nach lit. a) und b)* – “ könnte dahingehend missverstanden werden, dass diese Flächen nicht gesondert festzulegen sind. Zweckmäßig wäre es, klarzustellen, dass die für die Land- und Forstwirtschaft bestimmten und zum Ödland gehörenden Flächen nicht gesondert festzulegen sind, sehr wohl aber Hofstellen und landwirtschaftliche Betriebe mit Nutztierhaltung sowie landwirtschaftliche Produktionsstätten industrieller Prägung.
4. Nach § 28 Abs. 1 dürfen im Grünland Flächen für landwirtschaftliche Betriebe mit Nutztierhaltung nur dann ausgewiesen werden, „*wenn eine unzumutbare Belästigung der Anrainer, insbesondere durch Lärm oder Geruch, nicht zu erwarten ist.*“ § 28 unterscheidet zwischen landwirtschaftlichen Betrieben mit Nutztierhaltung der Kategorie I (Abs. 3) und solchen der Kategorie II (Abs. 4). Für letztere ist laut Anhang 1 Z 43 lit. a) des UVP-G 2000 eine UVP im vereinfachten Verfahren durchzuführen. Während die Grünlandwidmung für Hofstellen landwirtschaftliche Betriebe mit Nutztierhaltung der Kategorie I (gemäß § 28 Abs. 3) aufnehmen soll, „*sofern diese keine örtlich unzumutbaren Umweltbelastungen verursachen*“ (§ 27 Abs. 2 lit. a) Z 2), ist die Grünlandwidmung für landwirtschaftlicher Betriebe mit Nutztierhaltung (gemäß § 28) auch für solche der Kategorie II bestimmt, „*sofern für solche Vorhaben nicht eine Festlegung als Industriegebiet ... erfolgt ist*“ (§ 27 Abs. 2 lit. b)).

Da Grünland für landwirtschaftliche Betriebe mit Nutztierhaltung nach § 28 Abs. 1 nur festgelegt werden darf, wenn keine unzumutbare Belästigung der Anrainer zu erwarten ist, stellt sich die Frage, ob landwirtschaftliche Betriebe mit Nutztierhaltung der Kategorie II im Grünland überhaupt zugelassen werden sollen bzw. ob für sie exklusiv die Baulandwidmung Industriegebiet festzulegen wäre. Im Dorfgebiet sind landwirtschaftliche Betriebe mit Nutztierhaltung der Kategorie II jedenfalls unzulässig (§ 17 Abs. 2 lit. b)).

Die Immissionsschranke für die Ausweisung von Grünland für landwirtschaftliche Betriebe mit Nutztierhaltung nach § 28 Abs. 1 ist strenger als für den speziellen Fall der Ausweisung von Grünland für Hofstellen nach § 27 Abs. 2 lit. a) Z 2. Nach Meinung der Volksanwaltschaft wären die Immissionsschranken einander anzugleichen.

5. Ein vereinfachtes Verfahren zur Änderung des Flächenwidmungsplanes darf nur durchgeführt werden, wenn die Landesregierung in ihrer Stellungnahme im Vorprüfungsverfahren der Gemeinde mitteilt, dass die Änderung des Flächenwidmungsplanes unwesentlich ist (§ 40 lit. b)). Das Wort „unwesentlich“ räumt der Landesregierung allerdings einen sehr weiten Gestaltungsspielraum ein. Dies ist ein Rückschritt gegenüber der geltenden Regelung des § 16 Abs. 1 lit. b) K-GplG 1995, wonach die Festlegung als Bauland zur Bildung geschlossener und abgerundeter Baugebiete führen muss.

Um Rechtssicherheit zu schaffen, müsste der Gesetzgeber präzisieren, welche Änderungen er als „unwesentlich“ ansieht.

6. Zu den verfahrensrechtlichen Bestimmungen merkt die Volksanwaltschaft an:
 - a) Während Bebauungspläne einschließlich Erläuterungen durch 8 Wochen während der Amtsstunden im Gemeindeamt (Magistrat) zur öffentlichen Einsicht aufzulegen und im Internet auf der Homepage der Gemeinde bereitzustellen sind (§ 51 Abs. 1), beträgt die Auflagefrist bei örtlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen lediglich 4 Wochen (§ 12 Abs. 1 und § 38 Abs. 1). Da der Öffentlichkeit gemäß Art. 6 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (BGBl III 2005/88) ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während umweltbezogener Entscheidungsverfahren zu geben ist, erscheint für die öffentliche Auflage von Raumordnungsplänen generell eine 8-wöchige Frist als angemessen.
 - a) Während der Bürgermeister die Eigentümer jener Grundflächen, an deren Flächenwidmung sich Änderungen ergeben, gleichzeitig mit der Entwurfsauflage schriftlich verständigen muss (§ 38 Abs. 3), darf er in Verfahren für generelle Bebauungspläne, Teilbebau-

ungspläne und Gestaltungspläne von einer schriftlichen Verständigung absehen, wenn in einer in Kärnten erscheinenden regionalen, auflagestarken Tageszeitung auf die Auflage zur öffentlichen Einsicht und die Bereitstellung im Internet hingewiesen wird (§ 51 Abs. 3 und 10).

Da Bebauungspläne vergleichbar stark in die Rechte der Grundeigentümer eingreifen können wie Flächenwidmungspläne (z.B. durch Ausschluss bestimmter Nutzungen), sollten die betroffenen Eigentümer jedenfalls schriftlich von der Aufstellung und Änderung der Bebauungspläne verständigt werden.

- b) Die Akzeptanz der Raumplanung ließe sich nach Ansicht der Volksanwaltschaft dadurch erhöhen, dass jene Personen, die zeitgerecht schriftlich Einwendungen gegen Planentwürfe vorgebracht haben, schriftlich davon benachrichtigt werden, ob der Gemeinderat diese berücksichtigt hat oder nicht (vgl. die §§ 24 Abs. 8, 38 Abs. 8, 39 Abs. 1 Z 1, 40 Abs. 6 StROG 2010 und § 65 Abs. 6 Sbg ROG). Sollten die Einwendungen nicht berücksichtigt werden, so sollte dies zu begründen sein, damit Betroffene negative Entscheidungen des Gemeinderates nachvollziehen können. Da es sich bei einer schriftlichen Benachrichtigung im Verordnungserzeugungsverfahren um keinen Bescheid handelt, wären damit keine weiteren Rechtsfolgen verbunden.
- c) Zu örtlichen Entwicklungskonzepten, Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen sind Erläuterungen zu verfassen, die gemeinsam mit den Planentwürfen vor der Beschlussfassung zur öffentlichen Einsicht aufzulegen und im Internet auf der Homepage der Gemeinde bereitzustellen sind (§ 12 Abs. 1, § 38 Abs. 1, § 51 Abs. 1 und 10).

Um Planungsentscheidungen für Betroffene transparent und nachvollziehbar zu machen, regt die Volksanwaltschaft an, die verfahrensrechtlichen Bestimmungen über Raumordnungspläne dahingehend zu ergänzen, dass neben dem Verordnungswortlaut und der grafischen Darstellung auch die nicht rechtsverbindlichen schriftlichen Erläuterungen im Gemeindeamt (Magistrat) zur allgemeinen Einsicht während der Amtsstunden aufgelegt werden müssen. Dies erscheint sinnvoll, weil im Verordnungserzeugungsverfahren kein Recht auf Akteneinsicht (§ 17 AVG) besteht (vgl. VwGH 23.5.2005, 2004/06/0160), und eine Auskunft die Einsichtnahme in die Erläuterungen nicht ersetzt. Es wäre – anknüpfend an VwSlg 9151 A/1976 – nicht einzusehen, weshalb ein Gutachten, das der behördlichen Willensbildung zu Grunde liegt, der Amtsverschwiegenheit unterliegen sollte.

- 7. Wenngleich der rechtsstaatliche Standard der Bestimmungen über die Vertragsraumordnung, die in einen eigenen 9. Abschnitt des K-ROG 2020 aufgenommen werden sollen, in Kärnten

höher ist als in anderen Ländern, erlaubt sich die Volksanwaltschaft, auch dazu einige Verbesserungsvorschläge anzubringen:

- a) Die Gleichbehandlung der Vertragspartner der Gemeinde ist sowohl beim Abschluss als auch bei der inhaltlichen Gestaltung der Vereinbarungen zu wahren (§ 53 Abs. 3). Im Gegensatz dazu sind die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte nur bei der inhaltlichen Gestaltung zu wahren (§ 53 Abs. 4). Da das Eigentumsgrundrecht oder die Freiheit des Liegenschaftsverkehrs aber schon beim Vertragsabschluss eine große Rolle spielen, sollte dies im Gesetz auch zum Ausdruck kommen.
- b) In den Erläuterungen wird (auf Seite 60) ausgeführt, dass die Überlassung von Flächen aus grundrechtlichen Erwägungen auf die Veräußerung von zwei Dritteln der umzuwidmenden Flächen eingeschränkt werden soll (vgl. § 16 Abs. 1 Z 3 Oö. ROG 1994: „höchstens die Hälfte“). Dies findet im Gesetz jedoch keinen Niederschlag. Auch wird im Gesetz nicht bestimmt, was im Fall der Überlassung unter einem „angemessenen Preis“ zu verstehen ist (§ 53 Abs. 2 lit. a) und § 54 Abs. 1). Um unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe zu vermeiden, wäre es ratsam, wenn der Gesetzgeber die zu überlassende Fläche auf einen bestimmten Prozentsatz beschränken und eine Preisuntergrenze normieren würde (vgl. § 16 Abs. 1 Z 3 Oö. ROG 1994: „zumindest die Hälfte des ortsüblichen Verkehrswerts“).
- c) Wie schon oben unter Punkt 3. erwähnt, würde es ferner der Rechtssicherheit dienen, wenn der Gesetzgeber jene Gründe beispielhaft aufzählte, die es erlauben, die in § 53 Abs. 7 normierte maximal 5-jährige Frist auf bis zu 10 Jahre zu verlängern (z.B.: wirtschaftliche bzw. finanzielle Schwierigkeiten des Grundeigentümers). Außerdem sollte klargestellt werden, wann die Bebauungsfrist gewahrt ist (vgl. § 25 Abs. 5 letzter Satz).
- d) In den Erläuterungen wird (auf Seite 60) zutreffend ausgeführt, dass die Begrenzung auf maximal die Hälfte der Planungskosten sowohl erforderlich als auch sachlich gerechtfertigt erscheint. Dies vor dem Hintergrund, dass für Änderungen des Flächenwidmungsplans neben privaten stets auch öffentliche Interessen maßgebend sind, und es sich bei der örtlichen Raumplanung um eine von der Gemeinde zu besorgende behördliche Aufgabe handelt. Verwiesen wird auf das Vorbild des § 43 Abs. 1 StROG 2010. Eigenartigerweise findet sich in § 54 Abs. 3 des Entwurfs aber keine Begrenzung auf die Hälfte der Planungskosten. Die Volksanwaltschaft regt an, eine solche Grenze einzuziehen.
- e) Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass sich die Nutzung und der Betrieb von Einrichtungen und Gebäuden, die dem Tourismus dienen (§ 53 Abs. 2 lit. g)), nicht durch

dingliche, auch gegenüber Dritten wirkende Reallasten, d. h. Pflichten zu einem bestimmten Tun, sicherstellen lässt (OGH 17.12.2012, 5 Ob 198/12x JBI 2013, 237 Anm. *Kleewein*; 27.6.2017, 5 Ob 66/17t EvBl 2018/2 Anm. *Jelinek*). Im Grundbuch eingetragen werden dürfen vielmehr nur Dienstbarkeiten, bestimmte Nutzungen zu unterlassen (vgl. etwa OGH 24.3.1992, 5 Ob 87/91 wobl 1992/95 Anm. *Call*). Zulässig sind ferner nicht im Grundbuch eintragungsfähige, nur zwischen den Vertragspartnern wirkende obligatorische Verpflichtungen, Einrichtungen und Gebäude für den Tourismus zu nutzen und zu betreiben. Um Streitfälle möglichst zu vermeiden, schiene es zweckmäßig, die Gemeinden in den Erläuterungen auf diese Rechtslage hinzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Der Vorsitzende:

Volksanwalt Werner Amon