

Amt der Burgenländischen Landesregierung
Stabsabteilung Recht
Hauptreferat Verfassungsdienst
Europaplatz 1
7000 Eisenstadt,
E-Mail: post.re-vd@bgld.gv.at

Wien, 24.10.2020

Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Burgenländische Raumplanungsgesetz 2019 geändert wird; Stellungnahme des Forum Wissenschaft & Umwelt

Sehr geehrte Damen und Herren!

Das Forum Wissenschaft & Umwelt bedankt sich für die Möglichkeit, zum vorliegenden Entwurf einer Novelle zum Burgenländischen Raumplanungsgesetz 2019 (BRPG) Stellung zu beziehen. Da die Raumplanung eine zentrale Rolle dahingehend einnimmt, dass die großen Herausforderungen unserer Zeit wie Klimaschutz und Klimawandelanpassung, Biodiversität und Artenschutz, Erhalt der Ernährungssouveränität und der regionalen Ernährungssicherung sowie die Energiewende gelingen können, ist es uns als Verein, der sich auf wissenschaftlichem Niveau dieser existenziellen Fragen annimmt, ein Bedürfnis, Äußerungen dazu abzugeben:

Den angeführten Zielen der Novelle wird generell zugestimmt. Angemerkt wird, dass neben den ehrgeizigen Klima- und Energiezielen des Landes auch derartige Ziele des Bundes und Vorgaben der Europäischen Union zu berücksichtigen sein werden, was im derzeitigen Entwurf insbesondere betreffend Photovoltaik nicht der Fall ist.

Ganz besonders befürwortet das Forum Wissenschaft & Umwelt die Absicht, Bauland zu mobilisieren bzw. rückzuwidmen. Das Burgenland weist ja mit 37,9% einen überdurchschnittlich hohen Anteil an nicht bebautem, aber gewidmetem Bauland auf.

Der im Entwurf der Novelle dargestellten Vorgangsweise (insbesondere § 24b) kann allerdings nicht zugestimmt werden. Es bestehen ernste verfassungsrechtliche

Bedenken. Überdies steht die vorgeschlagene Vorgangsweise im Widerspruch zu generellen Zielsetzungen der Raumordnung, wie sie auch im § 1 des burgenländischen Raumplanungsgesetzes festgeschrieben sind. Das Ergebnis eines konsequenten Vorgehens gemäß § 24b wäre eine fortschreitende Zersiedelung des Burgenlandes durch Einfamilienhäuser. Gesichtspunkte des Schutzes und der sparsamen Nutzung der begrenzten Ressource Boden und in diesem Zusammenhang Vorrang für eine zeitgemäße Innenentwicklung der Gemeinden fehlen und würden durch diese Vorgangsweise konterkariert. Die §§ 24a und b erwecken den Eindruck, dass dem Gesetzgeber die Bereitstellung von Bauparzellen wichtig ist, nicht aber die Reduktion der übermäßigen Baulandreserven.

Anmerkungen zu den einzelnen Absätzen:

Zu § 24 Abs 5:

Es wird begrüßt, dass in Hinkunft Maßnahmen zu Baulandmobilisierung in Anbetracht überbordender ungenutzter Baulandreserven in den meisten Gemeinden Burgenlands nicht nur im Zeitpunkt der Widmung von Bauland abgeschlossen werden können, sondern auch später. Auf diese Weise sollte die Mobilisierung dieser Reserven in bedarfsgerechten (!) Schritten ermöglicht werden.

Die Wortwendung Maßnahmen zur Baulandmobilisierung „... können auch zu einem späteren Zeitpunkt getroffen werden“ erscheint aber zu unbestimmt formuliert zu sein, denn sie schließt nicht aus, dass dieser Zeitpunkt in der Vollziehung baulandmobilisierender Maßnahmen willkürlich bestimmt werden kann.

Zu § 24a **Baulandmobilisierungsabgabe:**

Die große Herausforderung der Raumplanung wird in Zukunft die Gewährleistung einer äußerst sparsamen Verwendung von Grund und Boden für den Hoch- und Tiefbau sein. Das heißt, es muss ein Instrumentarium vom Gesetzgeber vorgesehen werden, wie der große Baulandüberhang, an dem viele Gemeinden leiden, nur im erforderlichen Ausmaß mobilisiert, zum großen Teil aber "eingefroren" werden kann. Diesbezüglich müssen klare Vorstellungen und Möglichkeiten seitens des Landes den Gemeinden eingeräumt werden (wie die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten oder Innenentwicklungsbereichen). In diesem Sinne ist die Verhängung einer Mobilisierungsabgabe auf die gesamten Baulandreserven einer

Gemeinde unzweckmäßig, weil sie auch in Ungunslagen das Siedlungsgeschehen vorantreibt ("**Legalzersiedelung**"). In vielen Fällen wird das Angebot auch auf keine entsprechende Nachfrage treffen.

Auch bei der Mobilisierung von Bauland darf das Prinzip der **Planungs- und Planrationalität** nicht aus den Augen verloren werden. So sollte nicht generell den GrundeigentümerInnen das Recht eingeräumt werden „... ein Ansuchen auf Umwidmung in eine geeignete Grünfläche" stellen zu können, um sich auf diese Weise der Mobilisierungsabgabe zu entziehen. Die für die Innentwicklung wichtigen strategischen Grundstücke sollten von dieser Möglichkeit ausgeschlossen sein. Dafür braucht es aber klare Vorstellungen in jeder Gemeinde, welche Teile des gewidmeten Baulands dies betrifft (vgl. Siedlungsschwerpunkte und Innenentwicklungsbereiche).

In der jetzigen Konzeption knüpft gedanklich die Baulandmobilisierungsabgabe zu stark an **Siedlungserweiterungen in peripheren Bereichen** an.

Die konkrete Preisgestaltung einzelner Baugrundstücke bleibt im Dunkeln.

Zu § 24b: **Maßnahmen zur Sicherstellung von leistbaren Baulandpreisen**

Zu Abs 1:

Der Umfang des voraussichtlichen Bedarfs sollte nicht nur von Interessenbekundungen der GemeindegängerInnen abhängig gemacht werden. Es muss auch Zuzug ermöglicht werden. Deshalb ist eine fachliche Beurteilung des Baulandbedarfs unabdingbar (Die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit müssen EU-weit gewährleistet sein, aber natürlich auch das Grundrecht auf Freizügigkeit in Form der Binnenwanderung.). Generell sind hier fachkundige Einschätzungen und nicht nur subjektive Interessenbekundungen zur Grundlage zu machen.

Zu Abs 2:

Aus fachlicher Sicht ist nicht nachvollziehbar, warum die Gemeinde nur mit den GrundeigentümerInnen jener Grundstücke „..., die für eine zielführende Siedlungserweiterung bedeutend sind", Verhandlungen zur Baulandmobilisierung führen soll. Es besteht heute vielmehr allgemeiner Konsens in der Fachwelt ("Von der Außenentwicklung zur Innenentwicklung!"), dass prioritär die Nachnutzung von etwaigen Leerständen, das Schließen von Baulücken, die Nachverdichtung von bereits bebauten Gebieten etc. forciert werden sollen. Diese Strategie erreicht auch

in der Zusammenschau ihrer Teilmöglichkeiten "nicht bloß unerhebliche Ausmaße". Diese Formulierung lässt im Übrigen viel zu viel Interpretationsspielraum zu und eröffnet mitunter damit willkürlichen Vorgangsweisen Tür und Tor.

Zu Abs 3:

"Leistbares Wohnen" ist ein Kampfbegriff in der politischen Auseinandersetzung. In der Realität hängt es aber von den individuellen Zahlungsmöglichkeiten des potenziellen Käufers/der potenziellen Käuferin ab, was als "leistbar" eingeschätzt wird. Als objektiver Maßstab für die Bemessung des Höchstpreises von mobilisierten Liegenschaften sollte von einem "angemessenen" Höchstpreis die Rede sein.

Zu Abs 4, 5 und 6:

Bei der konzipierten Vorgangsweise liegt die Vermutung nahe, dass einige Grundregeln unseres Staatswesens verletzt werden:

- Die Raumplanungsbefugnis der Gemeinde wird als Druckmittel eingesetzt, um die GrundstückseigentümerInnen zu einem Abschluss einer Mobilisierungsvereinbarung zu bewegen. Die potenziellen VertragspartnerInnen sind so nicht gleichberechtigt, was aber eine Grundregel des Vertragsrechts ist.
- Das Prinzip der Planrationalität wird außer Kraft gesetzt, indem "widerständige" private VerhandlerInnen mit Rückwidmung sanktioniert werden. Das steht im Widerspruch zum Willkürverbot.
- Der Gesetzgeber erweckt den Anschein, dass es in der jeweiligen Gemeinde nur ein Gebiet mit "Baulandreserven von nicht bloß unerheblichen Ausmaß gibt". Die Realität ist vielmehr, dass so gut wie in jeder Gemeinde **mehrere** Gebiete mit erheblichen Baulandreserven existieren und dementsprechend mehrere Möglichkeiten für Verhandlungen zur Baulandmobilisierung gegeben sind. Dementsprechend muss nicht beim Scheitern der Verhandlungen in einem Gebiet gleich auf eine Neuwidmung umgeschwenkt werden.
- Es stellt sich die Frage, warum eine Widmung einer "neuen" Siedlungserweiterung von der Verkaufswilligkeit aller (!) LiegenschaftseigentümerInnen in diesem Gebiet abhängig gemacht wird, statt mit den "Willigen" ein Zusammenlegungsübereinkommen abzuschließen.
- Neuwidmungen befinden sich heute in der Regel in raumplanerischen Ungunstlagen und haben sich an den Eigenschaften der Liegenschaften

und nicht am Verhalten der Personen, die mit diesen Liegenschaften in Verbindung stehen, zu orientieren.

- Hinsichtlich des Eigentumsübertrags der ins Auge gefassten Liegenschaften stellen sich folgende Fragen zur Verhältnismäßigkeit der Mittel:
 - Worin liegt die rechtliche(!) Begründung, dass die Gemeinde als alleinig legitimierte Liegenschaftserwerberin auftreten darf?
 - Warum werden ausschließlich die "wirtschaftlich vertretbaren Interessen" der Gemeinde vom Gesetzgeber ausdrücklich geschützt, obwohl es sich um einen privatrechtlichen Vertragsabschluss handelt?
 - Warum verhängt der Gesetzgeber beim Eigenbedarf eine kaum einzuhaltende, weil extrem kurze Bebauungsfrist? Zumal sonst eine Verkaufspflicht eingegangen werden **muss**. Das "kratzt" am Wesensgehalt des Eigentums, zumal auch in diesem Zusammenhang der Käuferkreis von der Gemeinde bestimmt werden soll.
 - Warum hat sich die Landesregierung im Rahmen der Verordnung zur Höchstpreisbemessung des Quadratmeterpreises von zukünftigem **Bauland** am durchschnittlichen Kaufpreis für **Grünflächen** zu orientieren? Dies scheint eine unverhältnismäßige Benachteiligung der wirtschaftlichen Interessen der VerkäuferInnen zu sein.

Zu Abs 9:

Da die örtliche Raumplanung eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde ist, erscheint es zumindest fraglich, ob das Land die Gemeinden dazu "auffordern" darf, „..., Maßnahmen zur Sicherstellung von leistbaren Baulandpreisen" zu setzen.

Zu § 31 Abs 2:

Es erscheint nicht gerechtfertigt, dass in Einzelfällen in Gebieten, die von Abwanderung betroffen sind (Regionen? Gemeinden? Gemeindeteilen?) von der geschlossenen Bebauung und/oder dem Landschaftsschutz abgegangen werden darf. Dies umso mehr als nicht klargestellt wird, ob dies nur für Bauführungen von GemeindebürgerInnen gelten soll oder auch von Zuwandernden oder gar Zweitwohnitzern. Auch vor dem Hintergrund, dass Abwanderungsgemeinden meist sehr finanzschwach sind und sich keine teuren Neuerschließungen für Einzelfälle leisten sollten, ist diese Ausnahme in Frage zu stellen.

Zu § 53a **Photovoltaik**

Zu Abs. 1:

§ 53a (1) wird begrüßt. Die Bauordnung wäre dementsprechend anzupassen, um Hemmnisse für eine optimale bzw. maximale gebäudeintegrierte Photovoltaik-Nutzung zu beseitigen und zumindest im Neubau diesbezügliche Verpflichtungen vorzusehen.

Neben gebäudeintegrierter Photovoltaik wären vorrangig „bereits genutzte Flächen“ wie z.B. Deponien, Verkehrsinfrastruktur (Eisenbahn, Autobahnen und Schnellstraßen, größere Parkplätze etc.) für diesen Zweck heranzuziehen.

Zu Abs. 2:

§ 53a (2) steht zur Erreichung der ehrgeizigen Klima- und Energieziele des Landes in krassem Widerspruch: Statt der hier vorgesehenen Einschränkungen im Wesentlichen auf Eigenbedarf und einer Flächenbegrenzung mit 35 m² ist eine maximale Nutzung vorzusehen. Durch das Erneuerbaren Ausbau Gesetz (EAG) werden mit Bürger-Energie-Gemeinschaften (BEG) und Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften (EEG) wichtige und wertvolle Instrumente regionaler Stromversorgung geschaffen. Dem entgegen stehende Regelungen im Zuständigkeitsbereich des Landes wären aufzuheben anstatt weitere Einschränkungen zu schaffen.

Zu den Abs. 3 bis 7:

Eine Einschränkung auf Flächen, über die das Land verfügt, wird daher als nicht zielführend im Sinne einer optimalen Nutzung der Potenziale der Photovoltaik erachtet. Für solche Anlagen sind aber Kriterien im Sinne übergeordneter Raumplanungsziele (§ 1 des burgenländischen Raumplanungsgesetzes etc.) zu entwickeln und vorzugeben. Jedenfalls gänzlich auszuschließen ist Photovoltaik-Nutzung in Natura 2000-Gebieten, Schutzgebieten (z. B. nach FFH- oder Vogelschutz-RL), ausgenommen es handelt sich um „bereits genutzte Flächen“ (s. o. zu Abs. (1)). Auch der Einsatz von PV auf land- und forstwirtschaftlich genutzten oder nutzbaren Flächen sollte eingeschränkt werden (vgl. dazu etwa die aktuelle Novellierung des NÖ Raumordnungsgesetzes).

Zu § 53 b **Windkraftanlagen**

Festzulegen wären auch hier Kriterien für Eignungszonen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Auswirkungen von Windenergieanlagen weiter reichen als jene der Photovoltaik. Es sind daher z.B. entsprechende Abstände von Siedlungen

und Schutzgebieten, aber auch Gesichtspunkte des Landschaftsschutzes zu berücksichtigen.

Kontinuierliche Verbesserung

Die Auswirkungen all dieser Regelungen sollen evaluiert und bei Bedarf (unter Berücksichtigung von Aspekten des Umwelt- und Naturschutzes, der Biodiversität, der Erreichung der Klima- und Energieziele, ...) angepasst werden.

Abschließende Würdigung

Das Forum Wissenschaft und Umwelt würdigt das grundsätzliche Bestreben, mit diesem Novellierungsentwurf die Raumplanung des Burgenlands in Zukunft viel schlagkräftiger gestalten zu wollen. Der vorliegende Entwurf bringt aber auch zum Ausdruck, dass man dabei vor allem an die Umwandlung von Wiesen und Äckern zu weiteren großen, aber peripheren Siedlungsgebieten denkt. Für eine zügige Außenentwicklung werden oft überschießende Maßnahmen vorgesehen. Das aktuelle fachliche Leitbild der Innentwicklung war so aber leider nicht im Fokus des Gesetzgebers.

Positiv gesehen wird auch die Absicht, zukunftsweisende Regelungen für die Bereitstellung erneuerbarer Energie zu schaffen. Kriterien aus der Sicht von Raumplanung, Umwelt- und Naturschutz fehlen allerdings. Die konkreten Formulierungen zu Photovoltaik sind zu restriktiv, um den Erfordernissen des Klimaschutzes gerecht werden zu können.

Wir hoffen, mit unseren Anregungen dienlich zu sein und stehen gerne für konkretisierende Gespräche zur Verfügung.

Mit besten Empfehlungen



Prof. Dr.

Reinhold Christian
geschäftsführender
Präsident