Vision Rheintal

Rheintalforum „Regionale Betriebsgebiete“

5. Dezember 2008

Standortsicherung und Standortverfügbarkeit: Zu den Möglichkeiten der Planung aus rechtlicher Sicht

Ass.-Prof. Dr. Arthur Kanonier
Fachbereich für Rechtswissenschaften

Inhalt

- **Einleitung**
- **Kompetenzverteilung**
- **Widmungsrechtliche Standortsicherung**
  - Überörtliche Raumplanung
  - Örtliche Raumplanung
- **Verfügbarkeit**
  - Öffentlich-rechtliche Maßnahmen
  - Zivilrechtliche Maßnahmen
- **Resümee**

Einleitung

- **Vortragshintergrund**: Studien für die IV, Vision Rheintal, ÖROK
- **RO-Regelungen als Schwerpunkt**
  - Vereinfachungen, Verallgemeinerungen sind erforderlich
  - Vielfalt an Lösungsansätzen
- Komplexe **Regelungsstruktur** für Betriebsansiedlungen
  - Betriebe beeinflusst andere Standorte und deren räumlichen Entwicklung
  - Betriebsanlagen werden ihrerseits durch vielfältige Faktoren beeinflusst
- **Betriebsgebiete – Differenzierungen** aus rechtlicher Sicht
  - Verfahren und materielle Regelungen: Baurechtliche, gewerberechtliche, UVP-pflichtige Vorhaben
  - Nutzung/Emissionen: Industrie-, Gewerbebetriebe, EKZ, Mischnutzungen
  - Planungsträger: Regionale, örtliche oder interkommunale Betriebsgebiete
  - Geplante oder bestehende Betriebsgebiete
  - Einschränken, sichern, entwickeln, fördern oder vermarkten von Betriebsgebieten

Kompetenzverteilung: Raumordnung

- **Unveränderte Zuständigkeiten** bezüglich Raumplanung
- Raumplanung als **Querschnittmaterie**
  - Grundsätzliche **Landeszuständigkeit**
  - Fachmaterien des Bundes (Art. 10 Abs. 1 B-VG: Gewerberecht, Bundesstraßenrecht, Eisenbahnrecht, ...)
- „**Schwierigkeiten und Reibungen**“ in der „Natur des Bundesstaates“ begründet (VfSlg 2674/54)
- **Kompetenzzersplitterung** im Planungs- und Anlagenrecht

  „ *Das österr. Anlagenrecht nimmt eine scheinbar paradoxe Entwicklung. Während kaum bezweifelt wird, dass eine Vereinheitlichung und Vereinfachung wünschenswert ist, zerfällt dieses Rechtsgebiet mehr und mehr in eine Vielzahl von kaum noch durchschaubaren Sonderregiemen.*“
  (Roland Winkler, RdU, 2007)
- Im alten Regierungsprogramm (2007-2010) kommt der **Staats- und Verwaltungsreform hohe Priorität** zu

Regierungsprogramm 2008 – 2013

(XXIV. Gesetzgebungsperiode), Quelle: www.standard.at

Infrastruktur-Verkehr - 3.2. Raumordnung

- Derzeit bestehen auf Grund unterschiedlicher landesspezifischer Raumordnungsgesetze Potentiale für Vereinfachungen ..., die im Sinne einer effizienten, kostensparenden Verwaltung genützt werden sollten.
- Wichtig ist ...Raumordnung als Instrument zur Absicherung von Standorten einzusetzen:
  - Bessere Informations-, Koordinations- und Kooperationsverpflichtungen bei raumwirksamen Planungen zwischen Bund und Ländern, um Reibungsverluste zwischen den Gebietskörperschaften zu vermeiden.
  - Ökologische Gesichtspunkte (z.B. Fahr- und Wegzeiten) stärker in der Planung mit bedenken.
  - Um dem öffentlichen Interesse an hochrangiger Infrastruktur Rechnung zu tragen sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, bedarf es Verhandlungen mit den Ländern über eine Reform der Raumordnung, mit dem Ziel einer Rahmenkompetenz des Bundes (Korridorplanung).

Industrie- und Gewerbe: Entwicklungen im Raumordnungsrecht

- Verfahrens- und materielle Vorgaben, z.B. Abstandsregelungen, werden für **Industrie- und Gewerbeanlagen** restriktiver
- Umsetzung von EU-Richtlinien, insb. SUP-, Umgebungslärm- sowie IPPC- und Seveso II, betonen **Umweltaspekte** stärker
- **Standortanforderungen** werden differenzierter und höherwertiger
- Verstärkte Abstimmung zwischen **Planungs-** und **Projektträgern**
  - Zunehmende Anwendung **zivilrechtlicher Vereinbarungen**
  - Widmung (lediglich) Teil eines **projektbezogenen Prozesses**
- **Verstärkte überörtliche Planungsaktivitäten** in den Ländern
  - Vielfältige Planungsmaßnahmen, Verfahren und Institutionen
  - Geringe Planungstätigkeit der hoheitlichen Raumplanung, kaum parzellenscharfe Festlegungen in überörtlichen Raumplänen

Standortsicherung

- **Sicherung von Betriebsstandorte** als planerische Aufgabe
  - Flächen mit hoher Eignung für großflächige Betriebsgebiete sind selten
  - Notwendigkeit ist abhängig von wirtschaftlicher Situation einer Region

  § 7 TROG; Die Landesregierung hat durch Verordnung Raumordnungsprogramme zu erlassen. An Maßnahmen kann insb. festgelegt werden, dass ...

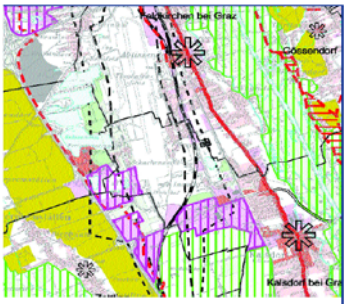
  b) Grundflächen der Ansiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben, der Errichtung von infrastrukturellen Anlagen ... vorzubehalten sind,

  d) Grundflächen – unbeschadet der jeweiligen Planungskompetenz – der Errichtung überörtlicher Verkehrswege vorzubehalten sind
- **Verbindlich-hoheitliche** (überörtliche) **Planungsmaßnahmen**
  - Verhinderung unerwünschter Standortentscheidungen
  - Einschränkung von kommunalen Widmungsentscheidungen
  - Verbindliche Vorgaben erhöhen Rechtssicherheit für Adressaten

Betriebsansiedlungen und überörtliche Planungsinstrumente: Stmk

- Betriebsanlagen zählen in der Stmk zu den wesentlichen Planinhalten der überörtlichen Raumplanung
- Vor allem in regionalen Entwicklungsprogrammen erfolgen (flächendeckend) betriebsgebietsspezifische Festlegungen
- Je nach regionalen Gegebenheiten werden Ziele und Maßnahmen für Betriebsgebiete festgelegt
- Vorrangzonen für Industrie und Gewerbe werden verordnet und planlich festgelegt

Bsp: Regionales Entwicklungsprogramm
für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung
(LGBl. Nr. 106/2005)



Betriebsansiedlung: Widmungsausmaß der Gewerbezonen in Salzburg

- Flächensicherung durch reg. Festlegungen **nur bedingt wirkungsvoll**
  - Flächenvorsorge setzt eine entsprechende **Nachfrage** voraus, die nicht (mehr) immer besteht
  - Verbindliche Nutzungsbeschränkungen sind wenig erfolgreich, wenn keine **bodenpolitische Begleitmaßnahmen** erfolgen
  - Tatsächliche **Eignungsfeststellung** erfolgt erst im projektbezogenen Bewilligungsverfahren
  - Keine Sicherheit für Ansiedelung von **Betrieben mit überörtlicher Bedeutung**

Gewerbezone	Ausmaß der bestehenden gewerblichen Nutzung in ha	Obergrenze	Noch zu entwickelndes Potenzial	Davon noch nicht gewidmet	50% für Kooperation
Hallein Bahnhof	7	16	9	8	4
Elsbethen Haslach	2,5	14	11,5	5	2,5
Kuchl Süd	6	12	1	1	
Neumarkt Bahnhof/Steindorf Süd	13	40	37	27	13,5
Nussdorf-Weithwörth	21	35	14	6	3
Anthering/Bergheim	18	50	32	22	11
Oberndorf Nord	6,5	30	23,5	22,5	11
Steindorf Nord	6	27	21	21	10,5
Straßwalchen Nord	26[20]	26	26[26]	26	13
Siezenheim-Kaserne	25	40	15[27]	15	7,5
Köstendorf	10	35	25	25	12,5
Ursteinau	0	20	20	0	0
Ofenauer Tunnel	0	20	20	20	10

Betriebsansiedlungen – örtliche Planungen

- **Maßnahmen gegen Betriebe** sind von untergeordneter Bedeutung (Ausnahme: EKZ) und weniger komplex (z.B. Widmungsverbote)
- **Vielfältige Widmungen** mit unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten
  - **Erheblicher kommunaler Ermessenspielraum** – wenn keine gesetzlichen oder überörtlichen Planungsvorgaben bestehen
  - Problematik der **„heranrückenden Wohnbebauung“**
- BB-Widmung als „**Angebotsplanung**“
  - Beträchtliche BB-Reserven in den Gemeinden
  - BB-Widmungen kaum auf Vorrat, projektbezogen – Anlasswidmung
  - Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und/oder Investoren
- **Örtl. Entwicklungskonzept** gewinnt gegenüber dem Flwp an Bedeutung
  - § 21 Stmk ROG: Gemeinden, die zu einer Raumordnungsgemeinschaft zusammengeschlossen sind, haben ihre örtlichen Entwicklungskonzepte aufeinander abzustimmen und in Form eines einheitlichen Gesamtkonzeptes aufzustellen und fortzuführen.

Aktive Bodenpolitik

Traditionelle Planungssystematik

- Grundeigentümer erhält durch **Bauland eine Nutzungsmöglichkeit**
- **Planungssystematik** ist von der baldigen Realisierung der planerischen Nutzungsmöglichkeiten ausgegangen
- Raumordnungsgesetz enthält **kaum Sanktionen bei nicht widmungskonformer Nutzung**

Problem

- (Wohn-)Bauland wird aufgrund des ermittelten Bedarfs ausgewiesen
- Bauland wird nicht bebaut oder an Bauwillige verkauft
  - obwohl es erschlossen ist und
  - in den Gemeinden eine konkrete Nachfrage besteht
- Die Folge sind zusätzliche Baulandausweisungen (in Ungunstlagen)
- Vielfältige Gründe für die „Immobilität des Baulandes“

Verfügbarkeit – Instrumente

- **Verbesserung der Bodenverfügbarkeit** als zentrales raumplanerisches Thema der letzten Jahre
- Baulandreserven in NÖ 2003: im Durchschnitt 28% (RH)
- **Unterschiedliche Regelungen** und Erfahrungen:
  - Stmk als erstes Land mit einem „sanften Baugebot“
  - Aufhebung der Slbg Vertragsraumordnung: Nutzungserklärungen
  - Einführung und Außerkraftsetzung einer Infrastrukturabgabe im NÖ ROG
  - Bodenbeschaffungsgesetz aus 1974 oder Enteignung für städtebauliche Zwecke in Wien als „totes“ Recht
- In der Regel eine **Bündel von unterschiedlichen Maßnahmen**
  - Tatsächliche Wirkung einzelner Maßnahmen schwer beurteilbar
  - Rechtliche Rahmenbedingungen und Möglichkeiten teilweise (noch) unklar (Grenzen bei Verträgen, Zwangsrechten)

Verfügbarkeit – Instrumentarien

- **Hoheitliche Planungsmaßnahmen** zur Baulandmobilisierung
  - Befristete Baulandwidmungen
  - Rückwidmung von Bauland
  - Ausweisung von Vorbehaltsflächen
  - Öffentlich-rechtliche Nutzungserklärungen
  - Einhebung von Infrastrukturabgaben für unbebautes Bauland
- Bauzwang durch **grundverkehrsrechtliche Regelungen**
- **Baulandumlegungen** bzw. -zusammenlegungen
- **Vertragsraumordnung**
  - Verwendungsverträge
  - Überlassungsverträge
  - Aufschließungsverträge
- **Abgabenrechtliche Instrumente**
  - Grundsteuer
- **Ankauf von Liegenschaften: z.B. Bodenbeschaffungsfonds**

Vertragsraumordnung

- Mit Novellierungen der Raumordnungsgesetze haben u.a. NÖ, Slbg und Stmk in den 1990er-Jahren die Vertragsraumordnung eingeführt
  - Sämtliche ROG - Ausnahme Vlbg und Wien – enthalten Bestimmungen über privatrechtliche Verträge
- IdR können Eigentümer vertraglich verpflichtet werden
  - zur widmungskonformen Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist
  - zur Überlassung ihrer Liegenschaften an Gemeinden oder Dritte
- Aufzählung der Vertragsinhalte in den ROGs ist idR nicht taxativ, so dass auch andere Vertragsinhalte möglich sind, z.B.
  - Vorkaufsrechte für die Gemeinden
  - Verkauf an einen bestimmten Personenkreis (“Einheimischenmodelle”)
  - Beteiligung an den Aufschließungskosten
  - Übernahme von Planungskosten

Aktive Bodenpolitik – Bodenbeschaffung

- Aktive Bodenpolitik (Bodenbeschaffung) wird teilweise **durch die Gemeinden** betrieben,
  - durch den Erwerb von Liegenschaften
  - durch ausgegliederte Rechtsträger
- Aktive Bodenpolitik der Gemeinden wird in einzelnen Bundesländern **raumordnungsrechtlich unterstützt** durch
  - Bodenbeschaffungsfonds (nach dem Ktn Bodenbeschaffungsfondsgesetz oder dem TROG)
  - Baulandsicherungsgesellschaften (nach Slbg ROG)
- **Abstimmung der aktiven Bodenpolitik** mit Raumplanungszielen ist sinnvoll
- **Der Rechnungshof** empfahl 2003 für NÖ die Installierung eines **landesweiten Bodenbeschaffungsfonds** als weiteres Instrument zur Baulandmobilisierung

Resümee

- **Hohe Planungsrelevanz** von – regionalen – Betriebsgebieten
- **Steigende planungsrechtliche Anforderungen** für Betriebe
- **Vielfältige Differenzierungen bei Betriebsansiedlungen**
- **Verbindlich-hoheitliche** (überörtliche) Planungsmaßnahmen
  - Verhinderung unerwünschter Standortentscheidungen
  - Einschränkung von kommunalen Widmungen
- Flächensicherung durch regionale Festlegungen teilweise **wirkungsvoll**
  - Einerseits: **Sicherung von hochwertigen Standorten** von zentraler Bedeutung für die regionale Entwicklung – langfristige Sicherung
  - Andererseits: Flächensicherung wenig erfolgreich wenn:
    - Keine bodenpolitische Begleitmaßnahmen
    - Ohne Abstimmung mit Gemeinden (und Grundeigentümer bzw. Entwickler)
- **Regions- und betriebsspezifische Maßnahmenbündel** und entsprechende Kooperationsprozesse sind erforderlich