Kammer der ZiviltechnikerInnen |
ArchitektInnen und IngenieurInnen
Oberösterreich und Salzburg

A-4040 Linz, Kaarstraße 2 / II
T +43.732.73 83 94, F DW 4
linz@arching-zt.at, www.arching-zt.at

Positionspapier für eine handlungsfähige, dem Gemeinwohl verpflichtende Raumordnung in Oö

als Handlungsempfehlung für eine Novelle
des Oö. Raumordnungsgesetzes:

G. Z. 1-7'781/16

Die Kammer der ZiviltechnikerInnen für Oö. und Sbg. fordert für eine zukunftsfähige, gemeinwohlorientierte Raumentwicklung bei der geplanten Novelle des Oö. Raumordnungsgesetzes zu berücksichtigen (vgl. Forderungskatalog der Initiative in Vorarlberg [vau|hoch|drei]).

Neben der Berücksichtigung dieser generellen, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen, fordert die Kammer der ZiviltechnikerInnen für Oö. und Sbg. darüber hinaus auch eine Reihe inhaltlicher und technischer Adaptierungen zur Weiterentwicklung der Raumordnung in Oö.

1. Die Ziele

1.1 Eine ausreichende politische Gestaltungsmöglichkeit zur Gemeinde- und Landesentwicklung und damit zur Sicherung von Siedlungsrändern, von Grün- und Freiflächen und zur Nachverdichtung sowie zur Stärkung und Belebung von Ortskernen.

1.2 Die Bereitstellung von leistbaren Bauflächen nahe an Ortszentren und Infrastrukturangeboten, vorzugsweise für junge GemeindebürgerInnen und Jungfamilien sowie für ältere Menschen.

1.3 Die Aktivierung von gewerblich nutzbaren Bauflächen, um eine landesweit gedeihliche Arbeits- und Wirtschaftsentwicklung zu gewährleisten.

1.4 Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Effizienz der Raumordnungsbehörden als schlanke zielgerichtete Steuerungseinheiten der Landesentwicklung.

2. Die Problemlage

2.1 Große Teile der in Oö. rechtswirksamen Flächenwidmungen sind das **Ergebnis einer 40 Jahre und weiter zurückliegenden Raumplanung.**

Dies begünstigt den ungenutzten Bauflächenbestand (unbebautes Bauland in den Flächenwidmungsplänen und sogenanntes Bauerwartungsland in den Örtlichen Entwicklungskonzepten), der nahezu so groß wie die insgesamt bereits verbauten Flächen Oberösterreichs ist und sich dem Grundstücksmarkt nahezu gänzlich entzieht.

ZT
ZiviltechnikerInnen sind staatlich befugte und beeidete
ArchitektInnen und ZivilingenieurInnen

Folge ist, dass die für eine sinnvolle Raumentwicklung erforderlichen Grundflächen Großteils nicht zur Verfügung stehen, was wiederum dazu führt, dass die grundsätzlichen Ziele der Oberösterreichischen Raumplanung durch die geltende Rechtslage nur unzureichend erfüllt werden können.

Von Seiten der Politik und planerseitig besteht der Wunsch nach einer vernünftigeren und wünschenswerteren Raumentwicklung, die der Bevorratung bzw. Hortung von Bauflächen aus Gründen der Wertsicherung oder der Spekulation künftig mehr entgegenwirkt!

Die rechtliche und raumplanerische Konstruktion mit ihren absehbaren und längst manifesten Auswirkungen gehört daher neu überdacht.

Nach § 1 Abs. 2 Oö. ROG 1994 bedeutet Raumordnung, den Gesamtraum und seine Teilräume vorausschauend planmäßig zu gestalten und die bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes im Interesse des Gemeinwohles zu gewährleisten.

Diesem grundlegenden Ansatz gehört in der Praxis weit mehr Beachtung geschenkt, da die Folgen von nicht mobilen Bauflächenreserven schwerwiegende Fehlentwicklungen und Einschränkungen unserer räumlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sind. Dazu zählt die Ausdünnung der Ortskerne bei gleichzeitig unverminderter Ausweitung der Siedlungsgrenzen und einem damit einhergehenden unwiederbringlichen Verlust naturnaher Regenerations- und Landwirtschaftsflächen.

2.2 Unter den gegebenen Verhältnissen

- können Ortskerne zunehmend schwieriger funktional und räumlich sinnvoll entwickelt und verdichtet werden. Als Folge droht das wirtschaftliche und soziale Leben unserer Gemeinden zu verarmen.
- ist die Peripherie einem enormen Umwidmungsdruck ausgesetzt und die Zersiedlung schreitet (wie seit Jahrzehnten) weiter voran.
- erschwert die vielerorts mangelhafte Siedlungskonzentration flächendeckend den wirtschaftlich erfolgreichen Ausbau des öffentlichen Verkehrs.
- wird es schwer, zu verhindern, dass Grundpreise in ungesunde Höhen steigen, mit der Konsequenz sozialer Segmentierung (viele Gemeinden können ihren jungen Familien keinen leistbaren Wohnraum anbieten und müssen deren Abwanderung tatenlos zusehen).
- besteht die Gefahr wirtschaftlicher Stagnation und drohen Betriebe abzuwandern.
- werden der Politik Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen entzogen.

„Gebunkerter“, nicht-mobilisierter Bauflächenbestand schränkt vorausschauende, nachhaltige und verantwortungsvolle Zukunftsentwicklungen ein. Daher ist dieser noch vehementer zu verhindern.

2.3 Ergänzend zur Immobilität des Grundstücksmarktes beeinträchtigen noch **weitere inhaltliche Themenfelder** die Handlungsfähigkeit der Raumordnung in Oö.:

- Das Land Oö. als für Raumordnung zuständige Stelle, sollte die eigene Planungshoheit künftig noch mehr in den Fokus rücken. Dabei sollte überdacht werden, ob mit dem Raumordnungsprogramm Linz Umland und den wenigen verbindlichen, konkreten weiteren überörtlichen Planungsvorgaben für die Gemeinden künftig das Auslangen gefunden wird.
- Die dzt. Ausgestaltung des Örtlichen Entwicklungskonzeptes (ÖEK) hat sich in der Planungspraxis wenig bewährt. Mit der Veranstaltung der ZT-Kammer "Örtliche Entwicklungskonzepte - Situationsanalyse im Bundesländervergleich" am 19.10.2017 wurde daher ein Dialog gestartet um eine positive Veränderung für Oö. herbeizuführen und das ÖEK als flexibles, strategisches Element, losgelöst vom Flächenwidmungsplan zu positionieren.
- Flächenwidmungen werden häufig ohne notwendige städtebauliche Überlegungen umgesetzt. Wünschenswert für die Zukunft ist, dass konzeptive Planungen künftig ergänzend verstärkt zum Einsatz kommen. So kann einem ineffizienten Stückwerk entgegen gewirkt werden und eine zielgerichtete Orts- und Stadtentwicklung forciert werden.
- Flächenwidmungsplan und/oder ÖEK Einzel-Änderungsverfahren können sehr einfach eingeleitet werden und führen insb. auch zu einem enormen Verwaltungsaufwand für das Land Oö. als Aufsichtsbehörde.
- Die in den letzten Jahren gesetzten Maßnahmen gegen den hohen Bodenverbrauch zeigen bis dato kaum Wirkung. Nachvollziehbare, verpflichtende Flächenbilanzen bzw. Bedarfsberechnungen werden von der Aufsichtsbehörde Großteils nicht verpflichtend eingefordert. Das angewendete Instrumentarium der Baulandsicherungsverträge (Bauzwang im Zuge von Neuwidmungen) scheint zu ineffizient. In diesem Bereich fehlt es an klaren Vorgaben.
- Durch den zunehmenden Verwertungsdruck wird - als notwendige Ergänzung zum Flächenwidmungsplan - insb. die Bebauungsplanung immer bedeutender. Gerade in diesem Bereich bestehen aktuell noch aber enorme Defizite. Die Bebauungsplanung wurde in den letzten Jahrzehnten von vielen Gemeinden nur sehr „stiefmütterlich“ angewandt und auch von der Aufsichtsbehörde immer weiter bei Seite geschoben.
- Auch die Änderung des Instanzenzuges im Baurecht (Wegfall der Berufung an den Gemeinderat) hat zu einem steigenden Verwertungsdruck im Baurecht geführt. Auf den BürgermeisterInnen als Baubehörde lastet nun ein noch höherer Druck als zuvor. Insb. für baukulturell sensible Zonen wie Orts- und Stadtzentren besteht die Gefahr nach einem unerwünschten Identitätsverlust.
- Bislang haben die steigenden Grundstückspreise kaum zu einem Umdenken in Sachen Baulandflächengröße geführt. Verdichteter Wohnbau in Form von Geschoßwohnbauten als auch in verdichteter Flachbauwiese werden zum Teil auf ungeeignete Restflächen bzw. Ungünstige Randlagen verdrängt. Es fehlen geeignete Widmungskategorien in Abstimmung mit der einer Grundstückspreisregelung durch Wohnbauförderung.
- Im Raumordnungsverfahren werden eine Reihe unterschiedlicher Fachsichtweisen berücksichtigt. Die Verfahren werden immer komplexer, zum Teil konterkarieren einzelne Fachsichtweisen raumordnungsfachlich wünschenswerte Gesamtentwicklungen. Was derzeit zu wenig ausgeprägt ist, ist ein transparenter,

nachvollziehbarer Interessenausgleich unter dem Aspekt einer ganzheitlich anzustrebenden Raumentwicklung.

3. Die zentralen Empfehlungen der ZT-Kammer zur Novelle des Oö. Raumordnungsgesetzes im Detail

Das Land OÖ ist gefordert, mit seiner Planungshoheit, die längerfristige Erhaltung der für die Landesentwicklung notwendigen Freiräume durch entsprechende Landesverordnungen zu sichern:

3.1 Regelungen für Neues Bauland

Die dzt. Möglichkeiten für Baulandsicherungsverträge (Regelung der fristgemäßen Nutzung des Baulandes) sind gesetzlich weiter auszubauen und bei Neuwidmungen verpflichtend zu nutzen. Vertraglich verbindlich zu vereinbarende Sanktionen sind umzusetzen.

Die dzt. praktische Umsetzung von ergänzenden, privatrechtlichen Infrastruktur-vereinbarungen soll durch eine klare gesetzliche Regelung ersetzt und vereinfacht werden.
Die Gemeinden sollen ermächtigt werden - im Falle von Neuwidmungen - pauschal ca. 20% - 50% der Widmungsfläche eigenständig verwerten zu können (z.B. Abtretung zum doppelten Preis für landwirtschaftlichen Grund im Widmungsfall an die Gemeinde). Eine derartige Regelung würde den Gestaltungsspielraum der Gemeinden deutlich erhöhen und zudem auch eine Reduktion der Baulandpreise bewirken. In Nachbarländern wurden gute Erfahrungen mit vergleichbaren Modellen gemacht.

3.2 Regelungen für bestehendes Bauland

Für Bauflandfächen welche nicht widmungskonform genutzt werden, soll eine Infrastrukturabgabe in Höhe von jährlich ca. 2 % des jeweils ortsüblichen Grundpreises fällig werden.

Zur Reduktion des auch in peripheren Lagen bestehenden Baulandüberhanges wird darüber hinaus angeregt, im Zuge der Neuerstellung der ÖEKs prioritäre Siedlungsbereiche bzw. Siedungskernzonen zu definieren und gesetzlich das unbebaute Bauland außerhalb dieser Zonen mit einem Ablaufdatum zu versehen. Realistisch erscheinen in diesem Zusammenhang Fristen von ca. 10 – 20 Jahren.

3.3 Beschränkung der Grundstückspreise für den sozialen Wohnbau und verdichteten Flachbau

Dzt. besteht gem. §16 Abs. 1 Z 3 lediglich eine Ermächtigung für den Abschluss einer entsprechenden privatrechtlichen Vereinbarung. Im Hinblick auf die zunehmend steigenden Grundpreise erscheint dies jedoch unzureichend.
Unsere Empfehlung wäre daher die Einführung einer mit der Wohnbauförderung des Landes verknüpften Widmungskategorie mit Beschränkung der Grundstückspreise für den geförderten verdichteten Wohnbau (mehrgeschoßiger Wohnbau und verdichteter Flachbau), angelehnt z.B. an das seit kurzen in Wien in Kraft getretene Modell (bei Neuwidmungen sind 2/3 der Fläche für den geförderten verdichteten Wohnbau zu verwenden).

3.4 Entlastung der Aufsichtsbehörde

Obwohl den konkret mit der örtlichen Raumplanung befassten PlanerInnen eine Schlüsselrolle zukäme, ist deren tatsächliche Rolle in der Praxis oft nur sehr schwach ausgeprägt. Aufgewertete Ortsplaner könnten neben einer erforderlichen Qualitätssteigerung der Raumplanung insb. auch einen Beitrag zu einer Verwaltungsvereinfachung leisten und vor allem auch die Aufsichtsbehörde entsprechend entlasten.

2 Punkte erscheinen in diesem Zusammenhang wesentlich:

- Nur entsprechend befugte, ausgebildete und qualifizierte Personen sollen Raumordnungspläne verfassen dürfen. Dzt. gibt es diesbezüglich keinerlei Vorgaben.
- Die Ortsplaner sollen in ihren Entscheidungen möglichst unabhängig sein und jedenfalls längerfristig für einzelne Gemeinden zuständig sein. Eine wirtschaftliche Abhängigkeit als reine „Planzeichner“ für Gemeinden und/oder Investoren ist unerwünscht. Die Bezahlung der OrtsplanerInnen hat daher transparent und nachvollziehbar ausschließlich von der öffentlichen Hand aus zu erfolgen. Transparente „Ortsplanerverträge“ über den Zeitraum der Geltungsdauer des FW bzw. ÖEK sind zu formulieren.

Entsprechende gesetzliche Vorgaben dazu erscheinen jedenfalls dringend erforderlich.

4. Die ergänzenden Empfehlungen der ZT-Kammer zur Novelle des Oö Raumordnungsgesetzes im Detail

Ergänzend zu den unter Punkt 4 angeführten Punkten erscheinen der ZT-Kammer darüber hinaus noch folgende weitere Punkte wesentlich:

4.1 Regionale Raumordnungsprogramme

Das Land Oö wird aufgefordert, die Ihr zustehende Planungshoheit wahrzunehmen und die zur längerfristigen Erhaltung der für die Landesentwicklung notwendigen Freiräume durch entsprechende Landesverordnungen zu sichern.
Derartige verbindliche Grünzonen sind nicht nur für die Region Linz Umland, sondern für auch für weitere Entwicklungsräume bzw. -achsen zu erarbeiten und zu verordnen, laufend zu evaluieren und weiter zu entwickeln.

4.2 Interkommunale Raumordnungskonzepte

und/oder Stadtumlandkooperationen zwischen den Gemeinden sind durch ausreichende Anreizsysteme des Landes verbindlich in die örtlichen Planungsprozesse zu implementieren. Bereits vorhandene Planungen sind nachzuschärfen und insb. auch verbindlich anzuwenden.

4.3 Das Örtliche Entwicklungskonzept

welches dzt. ein Teil des Flächenwidmungsplanes ist, ist durch ein flexibles, primär strategisches, eigenständiges Planungskonzept zu ersetzen. Die Kategorie »Bauerwartungsland« soll dabei künftig nahezu zur Gänze entfallen.
Bestehende Bauerwartungsflächen in den dzt. ÖEKs erlöschen nach dem Inkrafttreten der entsprechenden Rechtsregelung. Neue, strategische ÖEKs sind für alle Gemeinden zu erarbeiten. Diese sollen nurmehr einzelne, ausgewählte Flächen als konkret geprüftes Bauerwartungsland ausweisen. Die sonstigen Entwicklungsflächen in den neuen ÖEKs sind grundsätzlich unverbindliche, schematische Handlungsstrategien und ohne jeglichen Rechtsanspruch.

4.4 Ein landesweiter Bodenfonds

soll im Sinne der Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit der Gemeinden eingerichtet werden. Dieser kann aus den Infrastrukturabgabeerlösen der Gemeinden, aus Mitteln des Landes und aus der Immobilienertragsteuer des Bundes gespeist werden.

4.5 Kommunale Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeit

Im Interesse einer aktiven Bodenpolitik, Gemeindeentwicklung und -gestaltung, sollen Gemeinden beim Erwerb von Freiflächen keine grundverkehrsrechtliche Bewilligung benötigen (Aktive Bodenpolitik).

4.6 Konzeptiver Städtebau

Implementierung von konzeptiven, städtebaulichen Konzepten in die Raumordnungspraxis:

- Als Bestandteil des künftig optionalen ÖEK-Teils in Form von Masterplänen udgl.
- Im Rahmen der Grundlagenforschung als generelle Voraussetzung für Neuwidmungen
- In Form von Erschließungskonzepten und Bebauungsstudien als Planungs- und Entscheidungsgrundlage für das optionale ÖEK, den FW sowie den BBP
- Vertiefende 3-dimensionale städtebauliche Planung in den Ortszentren sowie in baukulturell sensiblen Zonen

4.7 Bebauungsplanung

Zielsetzung ist eine qualitative und quantitative Aufwertung des Bebauungsplanes (BBP). Folgende Zielsetzungen sollen in diesem Bereich verfolgt werden:

Transparenz und Veröffentlichung rechtswirksamer Pläne im Internet. Überarbeitung und Rechtsbereinigung wirksamer „alter" Pläne.

- Aufbauend auf konzeptiven Überlegungen soll bei Neuwidmungen ein BBP (zumindest der Grundstufe) die Regel sein. Für die Bebauung hat die betroffene Gemeinde eine angemessene und wünschenswerte Form oder/und Mindestdichte zu definieren. Dies gilt auch im Falle gewerblicher Nutzung. Für Letztere sind neuartige Dichten und Bebauungsformen festzulegen (geschlossene Bebauung, Mehrgeschoßigkeit, Mischnutzung etc.). „Planfreistellungen" sollen für kleinere Flächen aber möglich sein.
- Längerfristig erschient eine Zusammenführung des FW und BBP sinnvoll. Als erster Schritt in diese Richtung wird – im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung – ein optional gemeinsames Verfahren bei konkreten Projekten gefordert (integrierter Flächenwidmungs- und Bebauungsplan).

4.8 Unterstützung der BürgermeisterInnen im Bauverfahren

Möglichkeit zur Ausweisung „baukulturell sensibler Zonen" im FW (Verordnung des Gemeinderates auf Basis einer zu erstellenden Grundlagenforschung).

Bei künftigen Bauverfahren innerhalb der ausgewiesenen Zonen ist verbindlich eine zu bildende unabhängige Ortsbildkommision (Ortsbildbeirat) beizuziehen.

4.9 Raumordnungsbeiräte als Clearingstelle(n)

Zur Verbesserung des Raumordnungsverfahrens wird angeregt, beim Amt der Oö Landesregierung einen "schlagkräftigen", neuen Raumordnungsbeirat als transparente Clearing und Entscheidungsstelle einzurichten. Dieser Beirat soll landesintern, ergänzend aber auch mit externen Fachleuten besetzt sein und klare rechtliche Empfehlungen für die vorzunehmende Interessenabwägung ausarbeiten.
Darüber hinaus wäre - neben einer landesweiten Zuständigkeit - ergänzend auch eine Regionalisierung der Raumordnungsbeiräte" auf die Ebene der Bezirksbauämter anzudenken.

4.10 Förderung einer Nutzungsmischung durch Schaffung einer ergänzenden Widmungskategorie „eingeschränktes Betriebsbaugebiet"

Planerisch sinnvolle Nachverdichtungen bestehender Strukturen „scheitern" zunehmend an historisch vorhandenen Betriebsbaugebietswidmungen für überwiegend nur kleinstrukturierte, die Umgebung nicht wesentlich störende Kleinbetriebe.
Mit darauf abgestimmten ergänzenden Widmungskategorie sollen die Gemeinden die Möglichkeiten erhalten, sowohl bestehende Kleinbetriebe abzusichern, als auch erwünschte Siedlungsentwicklungen in zentralen Lage zu ermöglichen. Ergänzend dazu wäre dann auch die Betriebstypenverordnung entsprechend anzupassen.

4.11 Flächensparende Siedlungsentwicklung

Neben einer generell gewünschten vermehrten Umsetzung verdichteter Wohnbauformen bestehen insb. auch im klassischen Einfamilienhausbau große Potentiale nach verdichteten Siedlungsstrukturen. Die dzt. üblichen Grundstücksgrößen von ca. 700 – 1.000 m² sind überwiegend zu groß dimensioniert und behindern die Gestaltung dichterer neuer Bau-, und Siedlungsstrukturen. Neben einer konsequenten Anwendung des Punktes 4.9 „Konzeptiver Städtebau" als Vorrausetzung für eine qualitative, flächensparende Siedlungsentwicklung, wird seitens der ZT-Kammer insb. im

Bereich der Gestaltung der Wohnbauförderung der entscheidende „Hebel“ für eine Reduzierung der Grundstücksgrößen gesehen. Angeregt wird eine Staffelung der Förderung entsprechend der benötigten Grundstückfläche sowie eine entsprechende verbindliche Widmungskategorie für geförderte, verdichtete Wohnbebauungen entsprechend dem Punkt 4.8 „Beschränkung der Grundstückspreise für den sozialen Wohnbau und verdichteten Flachbau“.

4.12 **Flächensparende Siedlungsentwicklung durch Beschränkung der im „Freien“ (ebenerdig) zulässigen PKW-Stellplätze**

Im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird – ergänzend zu einer Änderung des Raumordnungsgesetztes – darüber hinaus angeregt, künftig die im „freien“ zulässige Anzahl an PKW Stellplätzen auf das in der „Stellplatzverordnung“ angeführte Ausmaß zu beschränken. Weitere Stellplätze könnten dann nur in Form von Garagen und/oder z.B. auf Flachdächern udgl. errichtet werden.

Die Regelung soll primär für Büro- und Geschäftsgebäude gelten. Ausnahmen für insb. Kleinhausbauten udgl. sollen vorgesehen werden. Eine gesetzliche Umsetzung müsste primär im BauTG bzw. in der BauTVO erfolgen.

Linz, 25.05.2019