

An das
Amt der Steiermärkischen Landesregierung
Fachabteilung 13B
Bau- und Raumordnung
Stempfergasse 7
8010 Graz

Der Vorsitzende

VA 8685/2-V/1/08 - BG

Wien, am 5. Mai 2008

Sachbearb.:
Dr. Wolfgang Kleewein

Tel.: (01)51 505-116 od. 0800 223 223-116
Fax: (01)51 505-150

Betr.: Entwurf eines Gesetzes über die Raumordnung im Lande Steiermark - **Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2008 - StROG** - und mit dem das Steiermärkische Baugesetz, das Steiermärkische Naturschutzgesetz 1976, das Steiermärkische IPPC-Anlagen- und Seveso II-Betriebe-Gesetz, das Steiermärkische Landes-Straßenumgebungslärmschutzgesetz 2007, das Kanalgesetz 1988 und das Steiermärkische Wohnbauförderungsgesetz 1993 geändert werden

Stellungnahme der Volksanwaltschaft
zu GZ FA13B-10.00-4/2008-623

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum Entwurf eines Gesetzes über die Raumordnung im Lande Steiermark (Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2008 – StROG) erstattet die Volksanwaltschaft nachstehende Stellungnahme:

1. § 38 Abs. 3 Z 2 Satz 1 des Entwurfes sieht vor, dass „jene grundbücherlichen Grundeigentümer, deren Grundstücke zur Gänze oder teilweise ohne Antrag des Grundeigentümers von Freiland in Bauland gewidmet oder von Bauland in Freiland rückgewidmet werden sollen“, über den Gemeinderatsbeschluss zur Auflage des Flächenwidmungsplanentwurfes so rasch wie möglich schriftlich zu benachrichtigen sind (vgl. schon die geltende Regelung des § 29 Abs. 4a Stmk ROG 1974 idF LGBl 2003/22).

Nach Ansicht der Volksanwaltschaft ist die Einschränkung der Verständigungspflicht auf bestimmte Widmungsänderungen, nämlich jene von Freiland in Bauland und von Bauland in Freiland sachlich nicht begründet. Denn es kann auch die Änderung einzelner Baulandwidmungen (Baugebiete) wie die Umwidmung von reinem Wohngebiet in Gewerbegebiet oder von Freilandwidmungen (Sondernutzungen) wie die Umwidmung von Kleingartenanlage in öffentliche Parkanlage gravierende Auswirkungen auf die Liegenschaftseigentümer haben. Hinzu kommt, dass nicht nur die Eigentümer jener Liegenschaften, deren Flächenwidmung geändert werden soll, sondern auch die Eigentümer angrenzender Liegenschaften, deren Widmung beibehalten wird, in einem besonderen Maß betroffen sein können (vgl. § 39 Abs. 1 Z 3 und § 40 Abs. 5 Z 2). Als Beispiel wäre das an ein Gewerbegebiet heranrückende Wohngebiet zu nennen. Ferner ist nicht einzusehen, weshalb die Benachrichtigungspflicht nur für Änderungen, nicht aber für die Erstellung von Flächenwidmungsplänen gelten soll.

Die Einschränkung der Benachrichtigungspflicht auf jene Grundeigentümer, die keinen „Antrag“ eingebracht haben, ist insofern problematisch, als Eigentümer erfahrungsgemäß auch außerhalb der Auflagefrist „Umwidmungsanträge“ einbringen, von der öffentlichen Auflage aber ohne separate schriftliche Verständigung oft keine Kenntnis erlangen und daher nicht fristgerecht Einwendungen erheben. Davon abgesehen sollte im Verfahren zur Verordnungserzeugung nicht von „Anträgen“ gesprochen werden, weil dies bei betroffenen Bürgern den Eindruck erwecken könnte, sie hätten einen Anspruch auf eine bescheidförmige Entscheidung innerhalb einer bestimmten Frist. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte von „Anregungen“ die Rede sein (vgl. § 42 Abs. 2 Z 1).

Die Volksanwaltschaft schlägt aus den genannten Gründen eine Pflicht zur schriftlichen Benachrichtigung der betroffenen, im Grundbuch eingetragenen Liegenschaftseigentümer von der Erstellung und Änderung des Flächenwidmungsplanes vor (vgl. schon § 29 Abs. 4a Stmk ROG 1974 idF LGBl 2003/20). Dies unabhängig davon, ob die Eigentümer die Erstellung oder Änderung selbst angeregt haben. Als betroffen sollten nicht nur die Eigentümer der von einer Neu- oder Umwidmung erfassten Grundstücke, sondern auch die Eigentümer der angrenzenden Grundstücke gelten (vgl. § 21 Abs. 6 NÖ ROG).

2. In § 35 Abs. 2 Satz 2 (derzeit § 26a Abs. 2 Satz 2 Stmk ROG 1974) wird bestimmt, dass in privatrechtlichen Vereinbarungen einerseits deren Einhaltung durch den Grundeigentümer und seine Rechtsnachfolger sicherzustellen ist und andererseits, dass eine Weitergabe der so erhaltenen Grundflächen innerhalb von 20 Jahren ohne Gewinn erfolgt.

Dies läuft im Ergebnis auf eine verfassungsrechtlich umstrittene Abschöpfung von Planungsgewinnen hinaus (Planwertausgleich). Da planungsbedingte Wertsteigerungen jedoch zum Inhalt des Eigentumsgrundrechts als eines prinzipiell unbeschränkten Vollrechts an einer Sache gehören, müssten Wertzuwächse prinzipiell dem Eigentümer verbleiben (*Korinek*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Eigentumsschutzes und des Enteignungsrechts in Österreich, in: *Korinek/Pauger/Rummel* [Hrsg] Handbuch des Enteignungsrechts [1994] 3, 10). Ein Gewinnerzielungsverbot würde außerdem in die verfassungsrechtlich garantierte Privatautonomie eingreifen, die ein wesentliches Element jeder marktwirtschaftlichen Ordnung darstellt.

Das Verbot, bei einer Weitergabe von Grundstücken innerhalb von 20 Jahren einen Gewinn zu lukrieren, geht über die Regelung des Einkommensteuergesetzes (§ 30 Abs. 1 Z 1 lit. a) zu Spekulationsgeschäften hinaus, in der prinzipiell auf eine 10-jährige Frist abgestellt wird. Die 20-jährige Frist harmoniert ferner nicht mit der im Entwurf vorgesehenen höchstens 10-jährigen Bebauungsfrist und mit der 10-jährigen Revisionsfrist (§ 36 Abs. 1 und § 42 Abs. 2). Auch beim Abschluss von Vereinbarungen ist hinsichtlich des nachweislichen Eigenbedarfs ein Zeitraum von höchstens 10 Jahren maßgebend (§ 35 Abs. 1). Die Volksanwaltschaft erachtet daher die vorgesehene Frist als unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht auf Eigentum.

3. Nach § 43 Abs. 1 des Entwurfes soll der Eigentümer der betroffenen Grundflächen oder der Bauberechtigte einen Beitrag zu den Kosten der Ausarbeitung einer „beantragten“ Änderung des örtlichen Entwicklungskonzeptes oder Flächenwidmungsplanes gemäß § 39 (vereinfachtes Verfahren) leisten. Im vereinfachten Verfahren dürfen Änderungen des Flächenwidmungsplanes nur „im Rahmen eines von der Landesregierung genehmigten örtlichen Entwicklungskonzeptes“ vorgenommen werden (§ 39 Abs. 1).

Die Vorschriften über das örtliche Entwicklungskonzept (§§ 21 bis 24) und über die Fortführung der örtlichen Raumordnung (§ 42) sehen keine Änderung des auf einen Planungszeitraum von 15 Jahren ausgelegten örtlichen Entwicklungskonzeptes auf „Antrag“ des Grundeigentümers vor. Das Recht der Planungsbetroffenen beschränkt sich vielmehr darauf, innerhalb der Auflagefrist Einwendungen (§ 24 Abs. 1 Z 3) sowie Bauvorhaben, sonstige Planungsinteressen und „Planungsanregungen“ bekannt zu geben (§ 42 Abs. 2 Z 1).

Nicht einzusehen ist, weshalb die Liegenschaftseigentümer für Änderungen des örtlichen Entwicklungskonzeptes, das für sie – anders als Flächenwidmungs- und Be-

bauungspläne - keine unmittelbare Wirkung entfaltet, einen Planungskostenbeitrag bezahlen müssen. Derartige Beiträge sollten nur für Änderungen des Flächenwidmungsplanes im vereinfachten Verfahren (außerhalb einer Revision) sowie für die Erstellung und Änderung von Bebauungsplänen vorgeschrieben werden, die auf eine entsprechende Anregung des Eigentümers zurückgehen. Da die Überwälzung von Raumplanungskosten auf betroffene Eigentümer in der Vergangenheit immer wieder für Konflikte gesorgt hat (vgl. die im 23., 24. und 25. Bericht der Volksanwaltschaft an den Steiermärkischen Landtag [2003 - 2005] 63 ff dargestellten Fälle), dürfte eine Regelung über Planungskostenbeiträge zur Erhöhung der Rechtssicherheit beitragen.

4. Nach § 44 Abs. 2 Z 2 des Entwurfs (derzeit § 34 Abs. 2 lit. c Stmk ROG 1974) soll eine Entschädigung nur dann zustehen, wenn eine als Bauland geeignete Grundfläche zur Gänze oder dreiseitig vom Bauland umschlossen wird und dadurch, dass das umschlossene Grundstück nicht ebenfalls als Bauland ausgewiesen wird, eine Wertminderung gegenüber seinem Wert vor Erlassung oder Änderung des Flächenwidmungsplanes entsteht.

Ein durch Entschädigung auszugleichendes Sonderopfer (nach § 44 Abs. 1 „eine die betroffenen Eigentümer im Vergleich zu anderen Eigentümern in ähnlichen Verhältnissen unverhältnismäßig stark treffende Härte“) erbringt aber beispielsweise auch derjenige, dessen Grundstück in einem voll aufgeschlossenen, zur Bebauung geeigneten und als Bauland ausgewiesenen Streifen entlang einer öffentlichen Straße liegt und das als einziges als Freiland ausgewiesen wird. Diese Baulücke grenzt auf zwei Seiten ans Bauland, auf einer Seite an die Verkehrsfläche und auf der gegenüber liegenden Seite ans Freiland. Nach der geltenden Rechtslage und dem vorgeschlagenen Entwurf würde dennoch keine Entschädigung zustehen, weil die Baulücke nicht zur Gänze oder dreiseitig, sondern nur auf zwei Seiten ans Bauland angrenzt. Das restriktive Kriterium für Freilandenklaiven erscheint insofern unsachlich, als auch die Eigentümer anderer, nicht in diesem Umfang an Bauland grenzender Flächen ein Sonderopfer erbringen.

Die Vorschrift dürfte außerdem zu schematisch und zu unbestimmt sein, um eine gleichmäßige Vollziehung zu gewährleisten. Denn es wird sich schwer sagen lassen, ob bzw. wann ein unregelmäßig geformtes Grundstück auf drei Seiten von Bauland umgeben ist. Die Volksanwaltschaft regt deshalb an, diese Regelung zu überdenken.

5. Abweichungen vom allgemeinen Zivilrecht enthält der dem Rechtsinstitut der *laesio enormis* (§ 934 ABGB) nachempfundene § 44 Abs. 9 (derzeit § 34 Abs. 9 Stmk ROG

1974): Wird ein nach dem Flächenwidmungsplan nicht bebaubares Grundstück veräußert und seine Bebauung nachträglich durch eine Neuerlassung oder Änderung des Planes innerhalb von 15 Jahren zulässig, hat der Veräußerer das Recht, bei Gericht die Vertragsaufhebung und die Rückversetzung in den vorigen Stand zu fordern, sofern der Kaufpreis nicht einmal die Hälfte des angemessenen Baugrundpreises erreicht. Voraussetzung ist, dass der Erwerber das Grundstück innerhalb der genannten Frist weiterveräußert oder eine rechtskräftige Baubewilligung erwirkt. Das Recht muss bei sonstigem Verlust innerhalb eines Jahres nach der Weiterveräußerung oder der Rechtskraft der Baubewilligung geltend gemacht werden. Der Erwerber kann die Vertragsaufhebung dadurch abwenden, dass er dem Veräußerer den Unterschied zwischen dem vereinbarten und dem angemessenen Kaufpreis „erstattet“.

Wenngleich der OGH (12.10.1994 SZ 67/170) gegen diese sonderzivilrechtliche Bestimmung keine verfassungsrechtlichen Bedenken geäußert hat, vermag die Volksanwaltschaft nicht zu erkennen, weshalb die Raumordnungsvorschriften ohne sie unvollständig oder gar unvollziehbar iSd Art. 15 Abs. 9 B-VG sein sollten (vgl. auch *Clementsitsch*, Zivilrechtliche Vertragsanfechtung nach Raumordnungsrecht, RZ 1980, 148, 150 f; *Hauer/Trippel*, Steiermärkisches Baurecht⁴ § 34 ROG Anm 14; *Kleewein*, Vertragsraumordnung [2003] 103 f). Zwar scheint es auf den ersten Blick plausibel, neben planungsbedingten Wertminderungen auch Wertsteigerungen auszugleichen, doch besteht in Österreich keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zum Abschöpfen planungsbedingter Wertzuwächse (Planwertausgleich).

Gegen die Abweichungen vom allgemeinen Zivilrecht lassen sich eine ganze Reihe von Bedenken vorbringen (vgl. *Clementsitsch*, RZ 1980, 148; *Kleewein*, Vertragsraumordnung 372 f): Im Gegensatz zur *laesio enormis*, die auf die Wertrelation im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses abstellt und eine Anfechtung innerhalb von 3 Jahren zulässt (§ 1487 ABGB), erlaubt § 44 Abs. 9 eine Anfechtung bis maximal 16 Jahre nach Vertragsabschluss, was erhebliche Rechtsunsicherheit schafft. Ist die künftige Baulandwidmung im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vorhersehbar („Bauerwartungsland“), wirkt sich dies ohnehin auf den aktuellen Verkehrswert aus. Wird trotzdem nur die Zahlung des Freilandpreises vereinbart, kann der Vertrag innerhalb von 3 Jahren wegen *laesio enormis* angefochten werden (OGH 26.2.1997 bbl 1998, 42 Anm *Eggelmeier*). Während der Aufhebungsanspruch bei der *laesio enormis* schon dadurch abgewendet werden kann, dass der durch das Geschäft begünstigte Teil die Differenz „zu ersetzen bereit ist“, d.h. den Differenzbetrag anbietet, kann der Erwerber nach Raumordnungsrecht den

Aufhebungsanspruch nur durch Zahlung oder gerichtliche Hinterlegung abwenden (arg. „erstattet“).

Ferner können komplizierte bereicherungsrechtliche Fragen auftreten, wenn das Grundstück zum Zeitpunkt der Vertragsaufhebung bereits (teilweise) bebaut ist und nun an den früheren Eigentümer zurückgegeben werden muss, für den der Bau subjektiv vielleicht gänzlich wertlos ist. Zu denken ist auch an den Fall, dass der Erwerber – gerade wegen der für den Bau getätigten Investitionen – gar nicht in der Lage ist, die Differenz zum Baugrundwert aufzuzahlen. Wird das Grundstück weiterveräußert, scheitert die Rückversetzung in den vorigen Stand, wenn es vom zweiten Erwerber nicht mehr herausgefordert werden kann. Wird die Liegenschaft mehrmals weiterveräußert, kann bloß der letzte Veräußerer die Aufhebung und Rückabwicklung verlangen, was eine kaum zu rechtfertigende Begünstigung gegenüber den Vormännern darstellt.

Denkbar ist ferner, dass der Veräußerer wegen einer früheren Umwidmung von Bauland in Freiland eine Entschädigung erhalten hat und nun – nach Verkauf und neuerlicher Baulandwidmung – nochmals, allerdings über das Zivilrecht die Wertdifferenz ersetzt bekommt. Nicht plausibel erscheint außerdem, dass planungsbedingte Wertsteigerungen inter privatos ausgeglichen, Wertminderungen hingegen vom Planungsträger ersetzt werden sollen. Die Volksanwaltschaft schlägt aus den genannten Gründen die ersatzlose Streichung des § 44 Abs. 9 vor.

Der Vorsitzende:

Volksanwalt Dr. Peter Kostelka e.h.