



An das
Amt der Tiroler Landesregierung
Verfassungsdienst
Eduard-Wallnöfer-Platz 3
6020 Innsbruck

E-Mail: verfassungsdienst@tirol.gv.at

**Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Tiroler Raumordnungsgesetz 2016
geändert wird; Begutachtung**

GZ: VD-885/1447-2021

Referent: RA Dr. Michael Sallinger, LL.M.

Innsbruck, am 16. August 2021

Sehr geehrte Damen und Herren!

In obiger Angelegenheit dankt die Tiroler Rechtsanwaltskammer für die Einräumung der Möglichkeit, zu dem Entwurf einer neuerlichen Novelle zum TROG Stellung zu nehmen, wobei in Bezug auf die zur Verfügung stehende Frist auf die Stellungnahme derselben Kammer vom selben Tag betreffend die Änderung des TBO 2018 freundlich hingewiesen werden kann.

1. Anlass

Die Änderung des TROG 2016 ist eine von vielen derartigen Veränderungen und betrifft nun, unter anderem, die Umsetzung des von der Landesregierung am 31.05.2021 beschlossenen (politischen) Maßnahmenpaketes des „Leistbaren Wohnen in Tirol“.

Damit werden Bestimmungen geschaffen, die einerseits einen entsprechenden weiteren „Anstoß“ in Bezug auf die Baulandmobilisierung geben sollen (beachte in diesem Zusammenhang aber auch die Novelle vom 07.07.2021 betreffend das vorgesehene Verbot zur Schaffung weiterer Freizeitwohnsitze).

2. Inhalt

Nun werden

- die Vorschriften über das Planungsgespräch geändert
- die Bestandsaufnahme erweitert
- eine Analyse der touristischen Strukturen in die örtliche Raumordnung mit einfließen (Entwicklung der Bettenkapazitäten)
- weitere Dokumentation im örtlichen Raumordnungskonzept in Hinblick auf Freizeitwohnsitze eingeführt
- Änderungen des Rechtes der Erlassung von Raumordnungsprogrammen eingeführt
- eine Stärkung der Planungsverbände vorgenommen
- die Möglichkeit einfacher Bauverbote eingeführt
- Erleichterungen in Bezug auf Photovoltaikanlagen auf Flachdächern
- Änderungen im Recht der sogenannten Seveso-Betriebe vorgenommen
- Änderungen in der Zweckbindung des Vermögens des Tiroler Bodenfonds eingeführt
- entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen.

3. Generelle Inhalte

3.1. Übersicht

Die gegenständliche Novelle verfolgt also erneut das Ziel der Umsetzung raumordnungspolitischer Vorhaben des Landesgesetzgebers, und zwar dadurch, dass wiederum erneut punktuelle Maßnahmen geschaffen werden, die zu einer Umsetzung (gerade noch) erkennbarer Raumordnungsziele beitragen sollen.

Erfasst man den Begriff der Raumordnung als die künftige, planmäßige, vorausschauende Regelung der Gliederung und Nutzung des Baulandes bzw. der bebaubaren Flächen, sowie des sonstigen Raumordnungslandes in örtlicher und überörtlicher Hinsicht (VfGH Slg 2674/1954), dann muss man sich zugleich die Frage stellen, wie derartige Bestimmungen zu schaffen bzw. umzusetzen und anzuwenden sind, um im Sinne einer effizienten Ziel-Mittel Relation tatsächlich erreichbar zu machen, was die Bestimmungen als Ziel vorgeben.

3.2. Umfeld – Rechtstatsachen – Rechtstatsachen als Grundlagen der Gesetzgebung

Dazu und dabei stellen sich Fragen, die im Vorfeld der eigentlichen „juristischen“ Problemlösung liegen:

Die tatsächlich effektive Beurteilung des sozio-ökonomischen Umfeldes, in dem die gegenständlichen Maßnahmen gesetzt werden sollen, die Beurteilung der Bautätigkeit, des Immobilienerwerbes, der Immobiliennutzung und der komplementären Wirtschaftsstrukturen in unterschiedlichen Bereichen Tirols darf man in diesem Zusammenhang – auf einer rechtstatsächlichen Ebene – aus der Sicht der stellungnehmenden Kammer nicht ganz ausschließen:

Naturgemäß geht nämlich mit einer massiven Aufwertung der Baugründe und damit der Baupreise (meist nicht für sogenannte Einheimische) Hand in Hand, dass in bestimmten Bereichen und Segmenten der heimischen Wirtschaft durchaus signifikante Zeichen von Belebung stattfinden (insbesondere im Handel, im Handwerk, im Gewerbe, im Baugewerbe, beim Baunebengewerbe und dergleichen).

Auch dies sind Effekte, wie sie in Zusammenhang mit solchen Nutzungen stattfinden darf; es wäre mikro- und makroökonomisch unsinnig, diese aus der „wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung“ herauszunehmen, so, wie es letztlich auch unverständlich bleibt, wenn auf der einen Seite massive Maßnahmen dazu/dafür unternommen werden die Urlaubsdestination Tirol immer (noch) attraktiver zu machen, auf der anderen Seite die (Be-)Nutzung des zur Verfügung stehenden Raumes auf den dauernden Aufenthalt zu beschränken bzw. beschränken zu wollen.

Naturgemäß ist es ein legitimes Anliegen, das Bauland für die heimische Wohnbevölkerung auf einem Preisniveau zu erhalten, das einen Erwerb tatsächlich (und nicht bloß rechnerisch) möglich macht, dies unter Berücksichtigung der stark gestiegenen Baukosten.

3.3. Mögliche Grenzen

Ob man dieses Problem aber auflösen kann, dass man die Bildung neuer Freizeitwohnsitze verbietet, ist eine völlig andere Frage, haben sich doch alle diesbezüglichen, seit 25 Jahren versuchten, Regelungen als noch nicht ausreichend erwiesen.

Sie stoßen ab einem bestimmten Zeitpunkt wohl auch an die Grenzen, die das Gemeinschaftsrecht steckt, und dort wieder insbesondere an jene Grenzen, die sich aus der europäischen Grundrechtecharta ergeben.

Das bedeutet also, dass trotz – oder gerade wegen – der gegenständlichen Maßnahmen eine langfristige Lösung der gegebenen Probleme bislang nicht wirksam erfolgt ist, sondern im Gegenteil bemerkt werden kann, dass die Kollateralfolgen derartiger Maßnahmen darin bestehen, dass es zu teils gerechtfertigten, teils ungerechtfertigten, meist aber anonymen Sachverhaltsdarstellungen kommt, von denen man mit Gewissheit annehmen darf, dass ihre zentrale Motivation nicht darin liegt, dem Landesgesetz zum Durchbruch zu verhelfen, sondern darin, eine missliebig gewordenen Nachbarn bzw. Gebäudenutzer entsprechende Schwierigkeiten zu bereiten.

3.4. Rechtsfriede

Insoweit nämlich der Rechtsfriede bzw. die Rechtsicherheit ein vorgelagertes generelles Ziel demokratischer Rechtsetzung sind, muss man sich die Frage erlauben dürfen, ob das Mittel von Verboten bzw. von gesetzlichen Einschränkungen (flankierend im Grundverkehr) tatsächlich ausreichend und sinnvoll ist, wenn man auf - der anderen Seite – die grundsätzliche primäre Ausrichtung eines großen Teils der Wirtschaft des Bundeslandes bei touristischen Zwecken belässt.

4. Zu einzelnen Regelungen

4.1. Ausstattung

Die ausbestattungsbezogenen Regelungen, die das Gesetz beinhaltet bzw. beinhalten soll, dies insbesondere zB in Bezug auf die Zusatzausstattung von sogenannten „Privatzimmervermietungen“ sind **solche**, die zwar rechtlich zulässig erscheinen, faktisch aber zum Teil als wesentlich zu gering dimensioniert gelten müssen:

Gemeinschaftseinrichtungen bei Häusern mit bis zu 10 Betten, die 5 m² haben, können auch Anbauten von Garagen, sich baulich ergebender Restkubaturen und dergleichen sein.

Abgesehen davon, dass dies massiv von den Vorstellungen qualitätvollen Tourismus abweicht, die sonst Jahr und Tag, Tag und Nacht zu hören sind, ist es auch geradezu zweckentfremdet, wenn derartige „Räumlichkeiten“ verlangt werden, die – zwangsläufig – von findigen Planern, Baumeistern und Architekten eben dort eingeplant werden, wo der Raum am wenigsten fehlt.

Dieselbe Erfahrung lässt sich ja bereits mit jenen Räumlichkeiten machen, die im Rahmen seinerzeitiger Novellen verlangt worden sind, wie sie etwa in den „Chalets“ und dergleichen vorgesehen sind.

Zusammengefasst ist die gegenständliche Novelle also durchaus im Rahmen des raumordnungsfachlich gebotenen bzw. nimmt sie bestimmte Sach- und Rechtsfragen auf, die sich durch die aktuelle Erfahrung in Planung und Judikatur zuletzt ergeben haben.

4.2. Planungsgespräch

EB: Tritt ein Grundeigentümer mit dem Vorschlag einer Änderung des Flächenwidmungsplanes an die Gemeinde heran, so soll Voraussetzung für ein verpflichtendes Planungsgespräch die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse sein; konkret soll der Widmungswerber all jene Grundstücke anzugeben haben, die in der betreffenden Gemeinde oder einer Nachbargemeinde derselben gelegen sind und in seinem Eigentum stehen.

Die Regelung ist sachlich angemessen und aus der Sicht einer entsprechenden Rechtssicherheit von allen Seiten auch sinnvoll: zudem erscheint es zumutbar, darzulegen in wessen rechtlicher Sphäre die Umsetzung von Planungsvorhaben liegt. Es kann sein, dass eine solche Verpflichtung allenfalls mit Treuhandvereinbarungen in Widerspruch steht; in einem solchen Fall ergibt die Abwägung der Interessen aber, dass die Zurechenbarkeit raumordnerischer Akte der Gemeinde in dem Rahmen der Planungssicherheit der Gemeinde und des Gemeinderates den Vorzug genießen. Ohnedies kann man die Bestimmung auch nur in dem Rahmen anwenden, dass das zivilrechtliche Eigentum offen zu legen ist; der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung verlangt, dass man die einzelnen Begriffe und Bestimmungen ebenso auslegt, wie sich dies aus den einschlägigen Materiengesetzen ergibt.

4.3. Weitere Bestandsaufnahmen und Kennzeichnungen

Korrespondierend mit dem in der vom Tiroler Landtag am 7. Juli 2021 bereits beschlossenen Raumordnungsgesetz-Novelle vorgesehenen Verbot der Schaffung neuer Freizeitwohnsitze auch in Gemeinden, in denen ein qualifizierter Mangel an Grundflächen für den geförderten Wohnbau besteht, soll die Gemeinde verpflichtet werden, die mangelnde Verfügbarkeit von entsprechend geeigneten Grundflächen im örtlichen Raumordnungskonzept zu dokumentieren und in der Bestandsaufnahme die hierfür maßgebenden Umstände begründet darzulegen.

Grundsätzlich ist die Aufnahme der raumrelevanten Daten und Fakten in die entsprechenden RO – Instrumente, auch der Gemeinde(n) zu begrüßen, weil solche Maßnahmen auch die Planbarkeit und die Vorhersehbarkeit weiterer Maßnahmen in dem Bereich der örtlichen Raumordnung sichern.¹

4.4. Hinweis

Allerdings: Dringend erforderlich ist nach wie vor, darüber nachzudenken, wie man die so genannten Akte des verwaltungsrechtlichen Planungsvertrages (§ 33 TROG) in der Hinsicht verrechtlicht, dass es verbindliche Vorgaben gibt, wer wie, wann und unter welchen Voraussetzungen aus eigenem Eigentum einen Beitrag zu der Entwicklung leistbaren Wohnens geben muss, wenn konkrete RO – Instrumente erlassen werden, um eine solche Bauführung zu ermöglichen. Hier fehlt es an vielen Umständen:

a) wenn man den RO-Vertrag als einen Vertrag ansehen möchte, mag er auch eine verwaltungsrechtlicher Vertrag sein, so setzt das voraus, dass im gegebenen Falle über einen solchen Vertrag verhandelt wird und sein Inhalt vorhersehbar ist (= Drittwirkung der Grundrechte). Das bedeutet, dass es auch eine Verhandlungspflicht geben muss und dass die Verhandlungen zu dokumentieren sind.

b) es ist darauf zu achten, dass die RO – Instrumente, um die es in solchen Verträgen geht, auch wirklich vorhanden sind und bereits nachprüfbar vorliegen, wenn man Verhandlungen zu dem Gegenstand führt. Sonst kommt es dazu, dass nur Leistungen des Privaten verlangt werden, sich dann aber heraus stellt, dass deren Gegenstand gar nicht umsetzbar ist oder nur zT umsetzbar ist.

c) Vertrag bedeutet, in einem bestimmten Sinne, immer auch Gleichordnung der betroffenen Parteien; ist dies, wie im Falles des § 33 TROG nicht möglich, so muss es zumindest einen code of conduct geben, wie solche Verträge zustande kommen, möchte man nicht davon ausgehen, dass der Einzelnen sich ohnedies und immer fügen muss.

¹ Das gilt auch für:

Der verpflichtende Umfang der Bestandsaufnahme für die Fortschreibung der örtlichen Raumordnungskonzepte soll dahingehend erweitert werden, dass jedenfalls auch für die Erweiterung bestehender baulicher Entwicklungsbereiche oder Baulandbereiche geeignete Waldflächen in die Erhebung miteinzubeziehen sind; weiters zu erheben sollen all jene noch unbebauten Baulandflächen sein, die für eine Bebauung erst zu einem späteren Zeitpunkt bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen in Betracht kommen und die daher vorläufig mit einem Bauverbot belegt werden sollen.

d) Aufgabe des Gesetzgebers ist es, einen Rahmen vorzugehen, innerhalb dessen die schwierigen, sich hieraus ergebenden Aufgaben für alle Seiten erfüllbar erscheinen.

Da es einen Meinungs austausch in dem gegenständlichen Bereich sonst nicht gibt, müssen eben solche Stellungnahmen zu dem Anlass genommen werden, auf solche Fragen hinzuweisen, wie sie sich hier aus der täglichen Rechtsanwendung ergeben.

4.5. Gefahrenschutz

– Einführung der Möglichkeit von vorläufigen Bauverböten auch für bebaute Grundstücke im Bauland im Zusammenhang mit dem Schutz vor gravitativen Naturgefahren.

Die Bestimmungen sind zu begrüßen. Nach wie vor ist die Erfahrung zu machen, dass solche Gefahren in der Praxis mitunter auch seitens der Betroffenen nicht ganz für ernst genommen werden und man sich auf Dinge und auf in der Vergangenheit liegenden Umstände, angebliche Erfahrungen und dergleichen bezieht, wenn es darum geht, solche Gefahren klein zu reden. Das Gegenteil ist der Fall; durch die Ereignisse und die unmittelbaren Folgen des so genannten Klima- Wandels ergibt sich ja, deutlich und für jedermann sichtbar, dass der Umgang mit solchen Gefahren in der Zukunft zu den ganz großen Herausforderungen zählen wird.

5. Hinweis

Die längst erforderliche Angleichung aller Bestimmungen in Hinblick auf eine dauerhafte „Entrümpelung des Gesetzes“, die Schaffung von Bestimmungen in Bezug auf Bebauungspläne und Bebauungsplanverpflichtungen, wie sie längst der planungsrechtlichen Realität entsprechen, bleibt ein Desiderat nicht nur für die Planer, sondern vor allem auch für die Bauherrn und für die rechtssuchende Bevölkerung und diejenigen, die sie in der Anwendung der Bestimmung unterstützen sollen.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Tiroler Rechtsanwaltskammer
Die Präsidentin

Birgit Streif
Dr. Birgit Streif

