

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

V 129/2021-13

22. September 2022

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Larissa Maria HELBOK-EDLAUER, Bakk. phil.

als Schriftführerin,

über den Antrag des LANDESVOLKSANWALTES VON VORARLBERG, die Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 2. Juni 2003, aufsichtsbehördlich genehmigt mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 6. Oktober 2003, kundgemacht vom 13. Oktober bis 18. November 2003, soweit durch die Verordnung die nunmehrigen Grundstücke Nr. 2315 und 2295/14 sowie Teilflächen der nunmehrigen Grundstücke Nr. 1645, 1650/1, 2291/1, 2314/1, 2314/3, 2317, 2319/1, 2319/2, 2320 und 2867, alle KG Ludesch, von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" gewidmet wurden, als gesetzwidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 139 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Der Antrag wird zurückgewiesen, soweit er sich auf die Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 2. Juni 2003, aufsichtsbehördlich genehmigt mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 6. Oktober 2003, kundgemacht vom 13. Oktober bis 18. November 2003, betreffend die dreieckige Teilfläche des (damaligen) Grundstückes Nr. 2316, KG Ludesch, von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" bezieht, die mit Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 4. April 2006, aufsichtsbehördlich genehmigt mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 21. April 2006, kundgemacht vom 4. Mai bis 5. Juni 2006, von "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" in "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" rückgewidmet wurde.
- II. Die Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 2. Juni 2003, aufsichtsbehördlich genehmigt mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 6. Oktober 2003, kundgemacht vom 13. Oktober bis 18. November 2003, soweit durch die Verordnung die nunmehrigen Grundstücke Nr. 2315 und 2295/14 sowie Teilflächen der nunmehrigen Grundstücke Nr. 1645, 1650/1, 2291/1, 2314/1, 2314/3, 2317, 2319/1, 2319/2, 2320 und 2867, alle KG Ludesch, von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" gewidmet wurden, wird als gesetzwidrig aufgehoben.

III. Die Vorarlberger Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung im Landesgesetzblatt verpflichtet.

Entscheidungsgründe

I. Antrag

Mit dem vorliegenden, auf Art. 139 Abs. 1 Z 6 B-VG gestützten Antrag begehrt der Landesvolksanwalt von Vorarlberg die "teilweise Aufhebung der Verordnung über eine Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 02.06.2003 und genehmigt mit Bescheid der Landesregierung Vorarlberg vom 23.09.2003, Zl. VIIa-602/54, soweit die Verordnung die Flächenwidmung der GST-NR 2315 und 2295/14 und von Teilen der GST-NR 2317, 2867, 1650/1, 2291/1, 1645, 2314/1, 2314/3, 2319/1, 2319/2 und 2320, alle KG Ludesch, von 'Freifläche Freihaltegebiet' in 'Freifläche Sondergebiet Betriebserweiterung [...] auf dem GST-NR 2339/3 in KG Nüziders' geändert hat, wegen Gesetzwidrigkeit".

1

II. Rechtslage

1. Die maßgeblichen Bestimmungen des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes (Vbg. RPG), LGBl. 39/1996, idF LGBl. 43/1999, wie sie zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch über die Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch am 2. Juni 2003 in Kraft waren, lauteten auszugsweise:

2

"§ 2 Raumplanungsziele

(1) Die Raumplanung hat eine dem allgemeinen Besten dienende Gesamtgestaltung des Landesgebiets anzustreben.

(2) Ziele der Raumplanung sind

a) die nachhaltige Sicherung der räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, besonders für Wohnen und Arbeiten,

b) die Erhaltung der Vielfalt von Natur und Landschaft,

c) der bestmögliche Ausgleich der sonstigen Anforderungen an das Gebiet.

(3) Bei der Planung sind insbesondere folgende weitere Ziele zu beachten:

- a) Mit Grund und Boden ist haushälterisch umzugehen, insbesondere sind Bauflächen bodensparend zu nutzen.
- b) Die verschiedenen Möglichkeiten der Raumnutzung sind möglichst lange offen zu halten.
- c) Die natürlichen und naturnahen Landschaftsteile sowie die Trinkwasserreserven sollen erhalten bleiben.
- d) Die für die Land- und Forstwirtschaft besonders geeigneten Flächen dürfen für andere Zwecke nur verwendet werden, wenn dafür ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.
- e) Die äußeren Siedlungsränder sollen nicht weiter ausgedehnt werden.
- f) Gebiete und Flächen für Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Einkauf und sonstige Nutzungen sind einander so zuzuordnen, dass Belästigungen möglichst vermieden werden.
- g) Räumlichen Strukturen, die zu unnötigem motorisierten Individualverkehr führen, ist entgegenzuwirken.
- h) Für Einrichtungen des Gemeinbedarfs sind geeignete Standorte festzulegen.

[...]

§ 6 Landesraumpläne

(1) Die Landesregierung hat durch Verordnung Landesraumpläne zu erlassen, wenn im überörtlichen Interesse Regelungen zur Erreichung der Raumplanungsziele des § 2 erforderlich sind. Landesraumpläne haben – in Abstimmung mit anderen Planungen des Landes – die angestrebten Raumplanungsziele im einzelnen festzulegen und jene Maßnahmen vorzusehen, die zur Erreichung dieser Ziele im überörtlichen Interesse erforderlich sind. In der Verordnung ist erforderlichenfalls festzulegen, wie die im Landesraumplan ausgewiesenen Grundstücke im Flächenwidmungsplan zu widmen sind. [...]

§ 7 Wirkung, Ausnahmegewilligung

(1) Verordnungen und Bescheide, die in Vollziehung von Landesgesetzen erlassen werden, dürfen, soweit sich aufgrund des betreffenden Landesgesetzes nichts anderes ergibt, einem Landesraumplan nicht widersprechen.

(2) Die Landesregierung kann für bestimmte Vorhaben Ausnahmen von Landesraumplänen bewilligen, wenn dadurch die Erreichung der mit dem Landesraumplan angestrebten Ziele und der anderen Raumplanungsziele nach § 2 nicht gefährdet wird. Die Bewilligung liegt im behördlichen Ermessen und kann erforderlichenfalls befristet und unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. § 6 Abs. 5 erster Satz gilt sinngemäß.

(3) Entgegen den Bestimmungen der Abs. 1 und 2 erlassene Bescheide sind mit Nichtigkeit bedroht.

(4) Körperschaften des öffentlichen Rechts und von solchen verwaltete Stiftungen, Fonds und Anstalten dürfen als Träger von Privatrechten – unbeschadet anderer gesetzlicher Vorschriften – raumwirksame Maßnahmen nur im Einklang mit den

im § 2 genannten Zielen und unter Bedachtnahme auf bestehende Landesraumpläne treffen.

[...]

§ 18 Freiflächen

(1) Alle Flächen, die nicht als Bauflächen, Bauerwartungsflächen oder Verkehrsflächen gewidmet sind, sind Freiflächen.

(2) Die Freiflächen sind nach Erfordernis und Zweckmäßigkeit als Landwirtschaftsgebiet, Sondergebiet oder Freihaltegebiet zu widmen.

(3) In Landwirtschaftsgebieten ist die Errichtung von Gebäuden und Anlagen zulässig, soweit dies für die bodenabhängige land- und forstwirtschaftliche Nutzung einschließlich der dazu gehörenden erforderlichen Wohnräume und Wohngebäude und für Nebengewerbe der Land- und Forstwirtschaft sowie die häusliche Nebenbeschäftigung notwendig ist.

(4) Als Sondergebiete können Flächen festgelegt werden, auf denen Gebäude und Anlagen errichtet werden dürfen, die ihrer Zweckwidmung nach an einen bestimmten Standort gebunden sind oder sich an einem bestimmten Standort besonders eignen, wie z.B. Flächen für Kleingärten, gewerbliche Gärtnereien, Erholungs- und Sportanlagen, Campingplätze, Ausflugsgehöfe, Schutzhütten, Steinbrüche, Kiesgruben, Anlagen zur Fassung von Quell- sowie zur Entnahme von Grundwasser, Schießstätten und Sprengmittellager. Der vorgesehene Verwendungszweck ist in der Widmung anzuführen.

(5) Als Freihaltegebiete sind Freiflächen festzulegen, die im öffentlichen Interesse, insbesondere zum Schutz des Landschafts- und Ortsbildes oder wegen der natürlichen Verhältnisse (Grundwasserstand, Bodenbeschaffenheit, Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag- und Rutschgefahr usw.) von einer Bebauung freizuhalten sind. Alle Freiflächen, die nicht als Landwirtschaftsgebiete oder Sondergebiete gewidmet sind, sind Freihaltegebiete. Auf Waldflächen ist die Errichtung von Gebäuden und Anlagen zulässig, soweit dies für forstwirtschaftliche Zwecke notwendig ist.

[...]

§ 21 Verfahren

(1) Der von der Gemeindevertretung beschlossene Entwurf des Flächenwidmungsplanes ist einen Monat im Gemeindeamt zur allgemeinen Einsicht aufzulegen. Die Auflage ist durch Anschlag an der Amtstafel kundzumachen. Sie ist, wenn ein Amtsblatt der Gemeinde (Gemeindeblatt) besteht, in diesem, und sie ist weiters in mindestens einer Tageszeitung, deren Erscheinungsort in Vorarlberg liegt, kundzumachen. Die Unterlassung der Kundmachung der Auflage – ausgenommen durch Anschlag an der Amtstafel – hat auf die Wirksamkeit der Verordnung keinen

Einfluss. Während der Auflagefrist ist im Gemeindeamt ein allgemein verständlicher Erläuterungsbericht über den Entwurf des Flächenwidmungsplanes in der erforderlichen Anzahl aufzulegen.

(2) Von der Auflage nach Abs. 1 sind das Amt der Landesregierung, das Militärkommando für Vorarlberg, die Agrarbezirksbehörde, die zuständige Bergbehörde, die Sektion Bregenz der Forsttechnischen Abteilung für Wildbach- und Lawinenerverbauung, das Landeswasserbauamt, alle angrenzenden Gemeinden und sonstigen öffentlichen Dienststellen, deren Belange durch den Flächenwidmungsplan wesentlich berührt werden, zu verständigen.

(3) Während der Auflagefrist kann jeder Gemeindeglieder oder Eigentümer von Grundstücken, auf die sich der Flächenwidmungsplan bezieht, zum Entwurf schriftlich oder mündlich Änderungsvorschläge erstatten. Darauf ist in der Kundmachung nach Abs. 1 hinzuweisen. Eingelangte Änderungsvorschläge und Äußerungen der im Abs. 2 genannten Stellen sind der Gemeindevertretung vor der Beschlussfassung über den Flächenwidmungsplan zur Kenntnis zu bringen.

(4) Wenn beabsichtigt ist, Flächen als Vorbehaltsflächen oder nicht mehr als Bauflächen, Bauerwartungsflächen oder Sondergebiete zu widmen, sind die betroffenen Grundeigentümer vor der Beschlussfassung nachweislich darüber in Kenntnis zu setzen und ist ihnen eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Der § 8 Abs. 2 dritter Satz gilt sinngemäß.

(5) Der von der Gemeindevertretung beschlossene Flächenwidmungsplan ist der Landesregierung in dreifacher Ausfertigung samt dem Erläuterungsbericht, den Äußerungen der im Abs. 2 genannten Stellen, den Änderungsvorschlägen und Stellungnahmen vorzulegen.

(6) Der Flächenwidmungsplan bedarf zu seiner Wirksamkeit der Genehmigung der Landesregierung. Die Landesregierung hat nach Prüfung der nach Abs. 5 vorgelegten Äußerungen, Änderungsvorschläge und Stellungnahmen die Genehmigung durch Bescheid zu versagen, wenn der Flächenwidmungsplan

- a) den im § 2 genannten Zielen oder einem Landesraumplan widerspricht oder sonst rechtswidrig ist,
- b) überörtliche Interessen, insbesondere solche des Umweltschutzes und des Schutzes des Landschafts- und Ortsbildes, verletzt,
- c) einen finanziellen Aufwand zur Folge hätte, durch den die Erfüllung der gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinde gefährdet würde oder
- d) auf Planungen des Bundes, des Landes oder anderer Gemeinden nicht Bedacht nimmt.

(7) Wenn keine Versagungsgründe nach Abs. 6 vorliegen, ist der Flächenwidmungsplan durch Bescheid zu genehmigen. Von der Landesregierung genehmigte Flächenwidmungspläne unterliegen nicht der Verordnungsprüfung gemäß § 84 des Gemeindegesetzes.

(8) Jedermann hat das Recht, im Gemeindeamt während der hierfür bestimmten Amtsstunden in den rechtswirksamen Flächenwidmungsplan Einsicht zu nehmen.

[...]

§ 23 Änderung

(1) Der Flächenwidmungsplan darf nur aus wichtigen Gründen geändert werden. Er ist zu ändern

- a) bei Änderung der maßgebenden Rechtslage oder
- b) bei wesentlicher Änderung der für die Raumplanung bedeutsamen Verhältnisse.

(2) Für das Verfahren bei Änderung des Flächenwidmungsplanes gelten – ausgenommen im Falle des Abs. 3 – die Bestimmungen des § 21 sinngemäß. Eine Planaufgabe ist jedoch nicht erforderlich, wenn die betroffenen Grundeigentümer vor der Beschlussfassung nachweislich darüber in Kenntnis gesetzt werden und ihnen eine angemessene Frist zur Stellungnahme eingeräumt wird. Diesfalls gilt der § 8 Abs. 2 dritter Satz sinngemäß. Eine Planaufgabe ist auch nicht erforderlich, wenn die Widmung durch einen Landesraumplan vorgegeben ist. Die Anhörung öffentlicher Dienststellen kann auf jene, deren Belange durch die Änderung des Flächenwidmungsplanes wesentlich berührt werden, begrenzt werden.

(3) Kommt die Gemeinde der Verpflichtung zur Änderung des Flächenwidmungsplanes aufgrund eines Landesraumplanes, in dem die Widmung vorgegeben ist, innerhalb von vier Monaten ab Erlassung des Landesraumplanes nicht nach, kann die Bezirkshauptmannschaft anstelle und im Namen der Gemeinde den Flächenwidmungsplan durch Verordnung ändern. Die Planaufgabe gemäß § 21 hat zu entfallen. Die Änderung bedarf nicht der Genehmigung der Landesregierung gemäß § 21 Abs. 6 und 7."

2. Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgauer (Grünzonen-Verordnung), LGBl. 9/1977, idF LGBl. 43/1999 lauten:

3

"§ 1

In der Talsohle des Walgauer werden

- a) zur Erhaltung eines funktionsfähigen Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes,
- b) zur Erhaltung von Naherholungsgebieten sowie
- c) zur Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft

die in der zeichnerischen Darstellung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung im Maßstab 1:20.000 vom 22. April 1977, Zl. VIe-854.8, ausgewiesenen Gebiete als überörtliche Freiflächen festgelegt.

§ 2

(1) In den Flächenwidmungsplänen dürfen die Gebiete nach § 1 nur als Freiflächen (§ 16 des Raumplanungsgesetzes), Verkehrsflächen (§ 17 des Raumplanungsgesetzes) oder Vorbehaltsflächen (§ 18 des Raumplanungsgesetzes) für Gebäude oder Anlagen, deren Errichtung in den Sonderflächen (§ 16 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes) zulässig ist, gewidmet werden.

(2) In den Gemeinden, in denen noch kein Flächenwidmungsplan in Geltung steht, dürfen in den überörtlichen Freiflächen nach Abs. 1 nur Gebäude und Anlagen errichtet werden, deren Errichtung nach den im Abs. 1 angeführten Widmungen zulässig ist."

3. Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung des Landeshauptmannes von Vorarlberg über die Bestimmung von Grundwasserschongebieten zur Sicherung des künftigen Trink- und Nutzwasserbedarfes der Bevölkerung (Grundwasserschongebietsverordnung), LGBl. 49/1974, lauten auszugsweise:

4

"§ 1

Grundwasserschongebiete

Zur Sicherung des Trink- und Nutzwasserbedarfes der Bevölkerung werden folgende räumlich umschriebene Gebiete zu Grundwasserschongebieten erklärt:
[...]

e) Untere Lutz

In der KG. Nenzing Bundesbahnbrücke über die Ill, entlang dem Illdamm Gp. 8131/3 flussaufwärts zur Grenze der KG. Nüziders, dem Illdamm Gp. 2353/5 entlang bis Polygonpunkt 59, über die Ill zur Grenze der KG. Nüziders – KG. Ludesch zum Mühlbach Gp. 3358/1, diesem entlang bis Gp. 1648/1 zur Bundesbahnlinie, der Bundesbahnlinie entlang in Richtung Feldkirch bis zum Wächterhaus Bp. 164/5, zwischen Gp. 736/1 und 575/1 nach Norden bis Gp. 627 und 574/20, entlang der Gp. 574/20, 574/21, 574/22 bis Gp. 574/11, zur Gp. 574/1, ca. 280 m entlang der nordöstlichen Grenze der Gp. 574/1, dann über die Lutz in Richtung KG. Thüringen, über Gp. 1418/2 zum Schnittpunkt der Gp. 901/4, 905, 902, Weg Gp. 1430 und Weg Gp. 1426, in südwestlicher Richtung entlang dem Weg Gp. 1426 bis Weg Gp. 1429, Weg Gp. 1429 entlang bis Weg Gp. 1424, in südlicher Richtung dem Weg Gp. 1424 entlang, längs der Grenze der Gp. 1189 und 1186 zum Weg Gp. 1423, Vermarkungspunkt Nr. 77 zwischen KG. Thüringen und KG. Bludesch, in westlicher Richtung entlang der Gp. 1187 bis Punkt 78 zwischen KG. Thüringen und KG. Bludesch, in nördlicher Richtung entlang der Gp. 483 zur Gp. 1632, in westlicher Richtung entlang der Gp. 1633 (Aue) bis Weg Gp. 1879, diesem Weg entlang in südlicher Richtung über den Dabaladabach, entlang dem Weg Gp. 1880, über die Illbrücke, Grenze der KG. Nenzing, die Meng entlang bis Polygonpunkt 31, über die Meng zur Gp. 710/8, zum Weg Gp. 8453, diesem Weg entlang zur Bundesbahnlinie, der Bundesbahnlinie in Richtung Bludenz entlang zur Bundesbahnbrücke über die Ill. [...]

§ 2

Zweck und Ziel

Die Grundwasserschongebiete haben der Deckung des künftigen Trink- und Nutzwasserbedarfes der Bevölkerung zu dienen. Sie sind möglichst der Natur gemäß zu erhalten und zu bewirtschaften und vor allen möglichen Gefährdungen oder Beeinträchtigungen ihres Grundwassers, somit insbesondere vor Lagerungen oder

Leitungen grundwassergefährdender Flüssigkeiten, vor Verbauungen, vor Veränderungen der Bodenstruktur, wie etwa durch Kiesentnahmen, vor Lagerungen grundwassergefährdender fester Stoffe usw., zu schützen."

III. Sachverhalt und Vorverfahren

Dem Antrag liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

5

1. Auf dem Grundstück Nr. 2339/3, KG Nüziders, liegt eine Abfüllanlage einer Gesellschaft, die sich mit der Herstellung von Fruchtsäften befasst (in der Folge: Gesellschaft). Dieses Grundstück grenzt im Westen an das Gemeindegebiet Ludesch, und zwar an einen Bereich, der sowohl von der Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgauer, LGBl. 9/1977 idgF (in der Folge: GrünzonenV), als auch von § 1 lit. e der Verordnung des Landeshauptmannes von Vorarlberg über die Bestimmung von Grundwasserschongebieten zur Sicherung des künftigen Trink- und Nutzwasserbedarfes der Bevölkerung, LGBl. 49/1974 ("Untere Lutz" – Grundwasserschongebiet) (in der Folge: GrundwasserschongebietsV), umfasst wird und daher zur Landesgrünzone Walgau und zum Grundwasserschongebiet "Untere Lutz" gehört. Im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Ludesch war dieser Bereich ursprünglich als "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" gewidmet.

6

2. Die Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch beschloss am 20. Februar 2003 das "Räumliche Entwicklungskonzept Betriebsgebietsentwicklung Ludesch", das unter anderem vorsah, mittelfristig das Betriebsgebiet der Gesellschaft auf Ludescher Gemeindegebiet zu erweitern und etwa im selben Ausmaß im südlichen Siedlungsgebiet die Landesgrünzone Walgau zu erweitern. Gleichzeitig beschloss die Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch den Entwurf der Änderung von Teilbereichen des Flächenwidmungsplanes. Unter anderem sollten die in der Landesgrünzone gelegenen (damaligen) Grundstücke Nr. .257, 2316, 2317, 2318 und 2344 sowie Teilflächen der (damaligen) Grundstücke Nr. 1645, 1646, 2291/1, 2295/3, 2306, 2314, 2315, 2319 und 2867, alle KG Ludesch, von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" (und teilweise "Verkehrsfläche Straßen" sowie "Gewässer") in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" gewidmet werden.

7

- Ebenso sollten in diesem Zusammenhang Umwidmungen der Teilflächen der (damaligen) Grundstücke Nr. 795, 1647, 1648/1, 1648/4, 1650/1, 2291/1, 2295/3, 2314, 2315 und 2876, alle KG Ludesch, von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" (und teilweise "Verkehrsfläche Straßen" sowie "Gewässer") in "Freifläche-Freihaltegebiet" erfolgen. 8
- Zudem sollten bei Änderung und neuer Festlegung der Grenzen der Landesgrünzone Walgau die – westlich des Radwanderweges befindlichen – (damaligen) Grundstücke Nr. 2581, 2582, 2583 und 2872 sowie der östliche Teil der (damaligen) Grundstücke Nr. 2578, 2579 und 2580, alle KG Ludesch, von "Bauerwartungsfläche-Betriebsgebiet Kategorie II" in "Freifläche-Freihaltegebiet" rückgewidmet werden. Damit sollte die Erweiterung der Landesgrünzone Walgau bis zum bestehenden Radwanderweg vorgesehen werden. 9
3. Der Beschluss der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch vom 20. Februar 2003 über den Entwurf der Änderung von Teilbereichen des Flächenwidmungsplanes wurde am 14. April 2003 kundgemacht. Der Entwurf lag vom 16. April bis 15. Mai 2003 zur allgemeinen Einsicht auf. In diesem Zeitraum langten überwiegend negative Stellungnahmen öffentlicher Stellen und Körperschaften und Einwendungen betroffener Gemeindebürger ein. In weiterer Folge wurde seitens der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch der Einwendung entsprochen, die als "Bauerwartungsfläche-Betriebsgebiet Kategorie II" gewidmeten Flächen an Stelle von "Freifläche-Freihaltegebiet" in "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" umzuwidmen. 10
4. Mit Beschluss der Gemeindevertretung vom 2. Juni 2003 wurden die Umwidmungen der oben genannten Grundstücke von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" und "Freifläche-Freihaltegebiet" sowie von "Bauerwartungsfläche-Betriebsgebiet Kategorie II" in "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" beschlossen. 11
5. Mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 6. Oktober 2003 wurde die am 2. Juni 2003 beschlossene Änderung des Flächenwidmungsplanes aufsichtsbehördlich genehmigt. 12

6. Bei den nunmehrigen Grundstücken Nr. 2582, 2921, 2923, 2578, 2579 und 2922, alle KG Ludesch, handelt es sich um die vormaligen Grundstücke Nr. 2582, 2583, 2581, 2578, 2579 und 2580, alle KG Ludesch, die mit Beschluss der Gemeindevertretung vom 2. Juni 2003 von "Bauerwartungsfläche-Betriebsgebiet Kategorie II" in "Freifläche Landwirtschaftsgebiet" umgewidmet wurden. 13
7. Mit der GrünzonenV der Vorarlberger Landesregierung, LGBL 9/1977, idF LGBL 6/2005, kundgemacht am 22. Mai 2005, wurden die Grundstücke Nr. 2578, 2579, 2582 und 2923 sowie Teilflächen der Grundstücke Nr. 2920 und 2922, alle KG Ludesch, in die Landesgrünzone Walgau einbezogen. 14
8. Auf Grund der Vermessungsurkunde eines Vermessungsbüros vom 28. März 2006 wurden die damaligen Grundstücke Nr. 2316 und 257 sowie von den Grundstücken Nr. 2313 und 228, alle KG Ludesch, eine dreieckige Teilfläche, die zwischen den Grenzpunkten 10802, 20663 und 20665 liegt, dem Grundstück Nr. 2317, KG Ludesch, zugeschrieben. Mit Beschluss der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch vom 4. April 2006 wurde diese dreieckige Teilfläche ebenfalls von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf GST-NR 2339/3 KG Nüziders" gewidmet. Ebenso wurde im Zuge dieses Verfahrens die Rückwidmung einer Teilfläche des (damaligen) Grundstückes Nr. 2316, KG Ludesch, von "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" in "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" durchgeführt. Mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 21. April 2006 wurden diese Änderungen des Flächenwidmungsplanes aufsichtsbehördlich genehmigt. 15
9. Mittlerweile bilden jene Flächen, die mit der Flächenwidmungsplanänderung aus 2003 in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" gewidmet wurden, die neugeschaffenen Grundstücke Nr. 2315 und 2295/14 sowie Teilflächen der neugeschaffenen Grundstücke Nr. 1645, 1650/1, 2291/1, 2314/1, 2314/3, 2317, 2319/1, 2319/2, 2320 und 2867, alle KG Ludesch. Die genannten Grundstücke liegen in der Landesgrünzone Walgau. 16
10. Der Landesvolksanwalt von Vorarlberg legt die Bedenken, die ihn zur Antragstellung beim Verfassungsgerichtshof veranlasst haben, wie folgt dar (ohne die Hervorhebungen im Original): 17

"IV. Darlegung der Bedenken

a) hinsichtlich einer Teilfläche

Im Vorarlberger Geographischen Informationssystem des Amtes der Vorarlberger Landesregierung ist die antragsgegenständliche 'FS Betriebserweiterung' zwar so eingezeichnet und datiert, als würde sie auch jenes Dreieck, das zwischen den Grenzpunkten 10802, 20663 und 20665 liegt und laut der Vermessungsurkunde des Büros [...] vom 28.03.2006, GZ 13520/2006, einen Flächeninhalt von 1.279 m² hat, umfassen und als würde auch das auf der Umwidmung des Jahres 2003 beruhen. Doch dieses Dreieck gehörte damals noch zu den GST-NR 2313 und .228. Darauf, dass auch Teile dieser Grundstücke umgewidmet werden sollten, deutet weder in der Niederschrift der Gemeindevertretung Ludesch vom 20.02.2003 noch in der Flächenwidmungsplanung des DI [...] vom März 2003 und 05.06.2003 etwas hin.

Hinsichtlich dieses Dreiecks konnte die Entwurfsauflage vom April/Mai 2003 daher nicht den § 23 Abs. 2 iVm § 21 Abs. 1 idF LGBl 39/1996 entsprochen haben und fehlt den Beschlüssen der Gemeindevertretung des Jahres 2003 jene Präzision, die aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich wäre. (Das war offenbar auch den Parteien des Kaufvertrags vom 03.04.2006, aufgrund dessen dieses Dreieck von den GST-NR 2313 und .228 abgetrennt und letztlich dem GST 2317 zugeschrieben wurde, bewusst. Denn andernfalls hätten sie den Vertrag nicht unter die aufschiebende Bedingung gestellt, dass der Kaufgegenstand in Freifläche Sondergebiet Erweiterung des Betriebs auf GST 2339/3 KG Nüziders umgewidmet werde).

b) hinsichtlich § 18 Abs. 4 RPG

§ 18 RPG lautete in der Fassung LGBl 39/1996 auszugsweise:

'§ 18 Freiflächen

(1)

(2) Die Freiflächen sind nach Erfordernis und Zweckmäßigkeit als Landwirtschaftsgebiet, Sondergebiet oder Freihaltegebiet zu widmen.

(3)

(4) Als Sondergebiete können Flächen festgelegt werden, auf denen Gebäude und Anlagen errichtet werden dürfen, die ihrer Zweckwidmung nach an einen bestimmten Standort gebunden sind oder sich an einem bestimmten Standort besonders eignen, wie z.B. Flächen für Kleingärten, gewerbliche Gärtnereien, Erholungs- und Sportanlagen, Campingplätze, Ausflugsgasthöfe, Schutzhütten, Steinbrüche, Kiesgruben, Anlagen zur Fassung von Quell- sowie zur Entnahme von Grundwasser, Schießstätten und Sprengmittellager. Der vorgesehene Verwendungszweck ist in der Widmung anzuführen.

(5)'

Die Aufzählung im § 18 Abs. 4 RPG ist zwar nicht taxativ. Doch auch demonstrative Aufzählungen lassen Rückschlüsse zu. § 18 Abs. 4 RPG nennt dafür, dass Gebäude oder Anlagen ihrer Zweckwidmung nach an einen bestimmten Standort gebunden sind oder sich an einem bestimmten Standort besonders eignen, Beispiele.

Bei keinem dieser Beispiele beruht die besondere Standorteignung oder -bindung auf einer Nähe zu einem Betriebsgebiet. Vielmehr beruht die besondere Standorteignung oder -bindung beim einen Teil dieser Beispiele darauf, dass die Nähe zu Freihalte- oder Landwirtschaftsgebiet den Widmungszweck des Sondergebiets begünstigt, und bei allen anderen Beispielen des § 18 Abs. 4 RPG darauf, dass (insoweit ähnlich wie bei einem Landwirtschaftsgebiet) eine natürliche Ressource des Bodens des Sondergebiets genutzt wird: Bei der letztgenannten Fallgruppe (Bodenressource) handelt es sich um die Kleingärten, gewerblichen Gärtnereien, Steinbrüche, Kiesgruben, Quellfassungen und Grundwasserentnahmeanlagen. Zur erstgenannten Fallgruppe: Benachbartes Freihalte- oder Landwirtschaftsgebiet begünstigt durch seine Schönheit, durch seine Ruhe und durch seine Möglichkeiten zur körperlichen Betätigung Ausflugs-gasthöfe, Erholungs- und Sportanlagen und Campingplätze oder begünstigt, indem es einen Puffer zu dicht besiedeltem Gebiet bildet, den Betrieb von Schießstätten und Sprengmittellagern und ist für eine Schutzhütte sogar logische Voraussetzung. Diese Gemeinsamkeiten mit oder Beziehungen zu Landwirtschafts- oder Freihaltegebiet sind kein Zufall, sondern als Leitlinien für jede Freifläche Sondergebiet nach § 18 Abs. 4 des Vorarlberger RPG zu verstehen. Diesen Leitlinien würde etwa ein Lagerplatz für Rundholz am Rande einer Landwirtschaftsfläche in einer waldreichen Gemeinde gerecht, da die Nähe zu Baumbestand auf Landwirtschafts- und Freihaltegebieten den Widmungszweck Holzlager begünstigen könnte.

Hingegen steht der Industriebetrieb auf der antragsgegenständlichen Fläche den angrenzenden Landwirtschafts- und Freihaltegebieten wie ein Fremdkörper gegenüber. Ob er dennoch durch die Nähe zu Landwirtschaft oder zu Natur irgendwie begünstigt wird oder ob er natürliche Ressourcen des eigenen Grundes nutzen soll, lässt sich aus den Niederschriften der Gemeindevertretung vom 10.12.2001, 20.02.2003 und 02.06.2003 nicht erschließen. Schon deshalb ist fraglich, ob das Verfahren zur Erlassung der antragsgegenständlichen Verordnung den Vorgaben der §§ 21 und 23 RPG entsprechen konnte.

Doch selbst wenn – was bei einem Dosenhersteller nicht nahe liegt – eine Nutzung einer natürlichen Ressource des Sondergebiets oder eine Begünstigung seines Verwendungszwecks durch benachbarte Landwirtschafts- oder Freiflächen vorläge und sogar wenn diese Fragen rechtlich irrelevant wären, wäre der § 18 Abs. 4 RPG dennoch nicht eingehalten. Denn seine Beispiele zeigen noch etwas: Er setzt dem Ansinnen, für Betriebsanlagen Sondergebiet zu widmen, Grenzen. Denn wenn man die Kleingärten, Erholungs-, Sport- und Schießstätten, weil sie ohnehin keine Betriebsanlagen im Sinne des § 14 RPG sind, beiseitelässt, verbleiben von

den Beispielen des § 18 Abs. 4 RPG nur solche Verwendungszwecke, die keine größeren Gebäude als die in der Land- und Forstwirtschaft üblichen benötigen; diese Verwendungszwecke lassen sich weiter in zwei Untergruppen unterteilen: Einerseits in solche Anlagen, für die sich kaum ein Baumisch- oder Betriebsgebiet eignen würde (also Schutzhütten, Ausfluggasthöfe und – weil sie und benachbarte Betriebe sich gegenseitig gefährden würden – auch Sprengmittellager). Und andererseits in solche Anlagen, die gar keine oder nur kleine Gebäude benötigen (Campingplätze, Kiesgruben, Steinbrüche, Quell- und Grundwasserentnahmen und gewerbliche Gärtnereien). Eine gewerbliche Anlage kann daher nur dann den Verwendungszweck im Sinne des § 18 Abs. 4 RPG bilden, wenn sie höchstens ein kleines Gebäude benötigt (was etwa auch auf Holzlagerplätze zutrifft) oder wenn ihr Verwendungszweck in kaum einem Baumisch- oder Betriebsgebiet erreicht werden könnte. Diese Voraussetzungen sind im antragsgegenständlichen Fall nicht erfüllt, denn für die Produktion von Dosen und für ihre Befüllung mit Energy- und anderen Getränken sind große Gebäude erforderlich und eignen sich viele Betriebsgebiete.

Aus den genannten Gründen verstößt die antragsgegenständliche Verordnung gegen § 18 Abs. 4 RPG und genügt das, was im Verfahren zu ihrer Erlassung erörtert, erläutert und zur Einsichtnahme aufgelegt wurde, angesichts des § 18 Abs. 4 RPG nicht.

c) hinsichtlich des gesamten § 18 RPG, insbesondere seines Absatzes 2:

Selbst wenn man im Abs. 4 des § 18 RPG keine Beschränkung der Bebauung oder der sonstigen Versiegelung der Freifläche Sondergebiet sähe, so kann man aus Abs. 4 leg. cit. dennoch keine Aussage, jeglicher Grad der Versiegelung sei erlaubt, ableiten. Denn selbst ein Sprengmittellager kann – etwa durch teilweise Verlegung in den Untergrund – so gestaltet werden, dass ein erheblicher Teil der Oberfläche frei von Versiegelung bleibt. Für Ausfluggasthöfe und Schutzhütten gibt es durchaus Beispiele, die – insb. durch angemessene Dimensionierung des Gebäudes – sich gut in die Naturlandschaft einfügen und noch Raum für einen naturnahen Außenbereich (z.B. Gastgarten) belassen. Auch für jeden anderen Verwendungszweck, den der Abs. 4 leg. cit. nennt (z.B. Sportanlagen), gibt es Beispiele mit geringer Bodenversiegelung (z.B. ein einfacher Fußballplatz).

Daher würde der § 18 Abs. 4 RPG, falls er die Versiegelung der Sondergebiete nicht ohnehin im Sinne der lit. b dieses Punkts IV beschränkt, zumindest offenlassen, welches Maß an Versiegelung erlaubt ist, und dadurch zulassen, die Antwort aus anderen Bestimmungen abzuleiten. Nämlich insb. aus dem Abs. 2 leg. cit. Denn der Absatz 2 und die Überschrift des § 18 RPG lassen keinen Zweifel daran, dass es sich auch bei Sondergebieten um Freiflächen handelt. Daher hat die Gemeindevertretung bei der Entscheidung, ob sie eine Fläche als Freifläche Sondergebiet widmet, den äußerst möglichen Sinn des Wortes Freifläche zu beachten. Dazu könnte die Gemeindevertretung, wie schon der Begriff Erholungsanlage im Abs. 4 leg. cit. zeigt, für einen Teil der FS einen einigermaßen naturnahen Verwendungszweck (etwa Aufenthaltsgrünfläche) vorsehen. Wenn stattdessen das gesamte Areal einheitlich einen Verwendungszweck wie 'Betriebserweiterung' erhält und

dadurch der vollständigen Versiegelung preisgegeben wird, entspricht dies nicht dem § 18 RPG. Denn das Ergebnis einer solchen Widmung kann etwa darin bestehen, dass – wie im vorliegenden Fall – die Freifläche Sondergebiet fast zur Hälfte durch ein wuchtiges Fabriksgebäude und im Übrigen fast zur Gänze durch Asphaltflächen eingenommen wird. Das sprengt den äußersten möglichen Wortsinn von Freifläche.

Auch deshalb verstößt die antragsgegenständliche Umwidmung gegen § 18 RPG.

Daran ändert auch die Möglichkeit, dass eines Tages die [...] auf dem GST-Nr 2339/3 in Nüziders vielleicht kein Abfüllwerk mehr betreiben wird oder dass dieser Betrieb vielleicht keine Verwendung mehr für die antragsgegenständliche Fläche in Ludesch mehr haben wird, nichts.

In solch einer Situation würde die Gemeinde wohl versuchen, die Zweckwidmung der FS an den jeweiligen Interessenten und an die Art, wie er die Fläche jeweils nutzen will, anzupassen. Im Ergebnis würde sich die antragsgegenständliche Fläche hinsichtlich der Möglichkeiten zur Nutzung nicht mehr von einer Fläche unterscheiden, die als Baufläche gewidmet ist.

Doch selbst wenn die Gemeinde die antragsgegenständliche Fläche stattdessen wieder für Land- oder Forstwirtschaft oder zur Freihaltung widmet und selbst wenn die Dosenfabrik abgerissen wird, würde doch an deren Fundament, an der fast vollständigen Asphaltierung der Außenflächen und am daraus folgenden Mangel an Humus leistungsfähige Landwirtschaft scheitern. Bis sich dafür ausreichend Humus bildet, dauert es bekanntlich Jahrhunderte.

Somit wird sich die antragsgegenständliche Fläche ganz unabhängig davon, wie lange sie noch zur Dosenherstellung dienen wird und wie sie eines Tages nachgenutzt werden wird, zumindest in den kommenden 100 oder 150 Jahren nicht mehr für die Landwirtschaft, für die sie bis zur antragsgegenständlichen Umwidmung gewidmet war, eignen. Schon deshalb verstößt die Widmung einer Freifläche für einen industriellen Verwendungszweck gegen § 18 RPG.

Dies trifft auf die Verordnung der Gemeindevertretung von Ludesch vom 02.06.2003 besonders zu, zumal ihr jeder Ansatz zur Schonung des Bodens fehlt: So sieht sie etwa auch für die Pkw-Stellplätze keinen Verwendungszweck vor, der zur Verwendung von Rasenziegeln oder Dergleichen anhält. Stattdessen ist die gesamte antragsgegenständliche Fläche für die 'Erweiterung' eines Industriebetriebes gewidmet und folglich weitestgehend versiegelt.

Am Verstoß gegen § 18 RPG kann auch der Umstand, dass die betroffene Freifläche zur Landesgrünzone gehört, nichts ändern. Denn die Ziele der Grünzonenverordnung bestehen gemäß deren § 1 darin, einen funktionsfähigen Naturhaushalt, das Landschaftsbild und Naherholungsgebiete zu erhalten und die räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft zu sichern. Keines dieser Ziele spricht für die Umwidmung einer großen Freifläche von Landwirtschaft in ein

Sondergebiet mit dem Verwendungszweck der 'Erweiterung' eines Industriebetriebes.

Der Konflikt zwischen der antragsgegenständlichen Umwidmung und § 18 RPG wird daher durch die Zugehörigkeit zur Grünzone nicht entschärft, sondern verschärft. Daran ändert auch der Motivenbericht der Landesregierung vom 06.04.1977, Vle-854.6, 854.8, nichts, zumal er das Thema von Sondergebieten innerhalb der Grünzone nicht einmal erwähnte.

d) hinsichtlich des § 7 Abs. 1 RPG

Vor allem aber verstößt die antragsgegenständliche Umwidmung gegen § 7 Abs. 1 RPG idF LGBl. 43/1999.

Die Überschrift des II. Hauptstücks und § 6 Abs. 1 des RPG begann idF LGBl 39/1996 wie folgt:

'II. Hauptstück

Raumplanung durch das Land

§ 6

Landesraumpläne

(1) Die Landesregierung hat durch Verordnung Landesraumpläne zu erlassen, wenn im überörtlichen Interesse Regelungen zur Erreichung der Raumplanungsziele des § 2 erforderlich sind. Landesraumpläne haben – in Abstimmung mit anderen Planungen des Landes – die angestrebten Raumplanungsziele im einzelnen festzulegen und jene Maßnahmen vorzusehen, die zur Erreichung dieser Ziele im überörtlichen Interesse erforderlich sind. In der Verordnung ist erforderlichenfalls festzulegen, wie die im Landesraumplan ausgewiesenen Grundstücke im Flächenwidmungsplan zu widmen sind.

.....'

Der § 7 RPG idF LGBl 43/1999 lautete auszugsweise:

'§ 7

Wirkung, Ausnahmegewilligung

(1) Verordnungen und Bescheide, die in Vollziehung von Landesgesetzen erlassen werden, dürfen, soweit sich aufgrund des betreffenden Landesgesetzes nichts anderes ergibt, einem Landesraumplan nicht widersprechen.

.....'

Mit dem Ausdruck 'betreffenden Landesgesetzes' ist bei der Erlassung von Flächenwidmungsplänen das RPG selbst gemeint. Mit den Worten 'soweit sich ... nichts anderes ergibt' meint § 7 Abs. 1 RPG laut dem Bericht, mit dem die Landesregierung die Vorlage des Raumplanungsgesetzes erläuterte (10. Beilage im Jahr 1972 des XXI. Vorarlberger Landtages, S. 180), dass sich nicht ausdrücklich etwas anderes ergebe.

Beispiele für Landesraumpläne sind (siehe Fleisch/Fend, Raumplanungsgesetz Vorarlberg, § 6 Abs. 1) die Grünzonenverordnungen. Dass ein Flächenwidmungsplan einer Grünzonenverordnung widersprechen dürfe, ergibt sich weder aus dem RPG selbst noch aus einem anderen Landesgesetz. Daher folgt aus § 7 Abs. 1 RPG, dass die Gesetzmäßigkeit der Flächenwidmungspläne der Gemeinden (auch) an den Grünzonenverordnungen zu messen ist.

Eine der beiden Grünzonenverordnungen betrifft die Talsohle des Walgaus, nämlich unter anderem die antragsgegenständliche Fläche. Diese Verordnung hat bereits seit dem LGBI 43/1999 folgende Fassung:

'§ 1

In der Talsohle des Walgaues werden

- a) zur Erhaltung eines funktionsfähigen Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes,
- b) zur Erhaltung von Naherholungsgebieten sowie
- c) zur Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft

die in der zeichnerischen Darstellung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung im Maßstab 1:20.000 vom 22. April 1977, Zl. Vle- 854.8, ausgewiesenen Gebiete als überörtliche Freiflächen festgelegt.

§ 2

(1) In den Flächenwidmungsplänen dürfen die Gebiete nach § 1 nur als Freiflächen (§ 16 des Raumplanungsgesetzes), Verkehrsflächen (§ 17 des Raumplanungsgesetzes) oder Vorbehaltsflächen (§ 18 des Raumplanungsgesetzes) für Gebäude oder Anlagen, deren Errichtung in den Sonderflächen (§ 16 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes) zulässig ist, gewidmet werden.

(2) In den Gemeinden, in denen noch kein Flächenwidmungsplan in Geltung steht, dürfen in den überörtlichen Freiflächen nach Abs. 1 nur Gebäude und Anlagen errichtet werden, deren Errichtung nach den im Abs. 1 angeführten Widmungen zulässig ist.

§ 3

Die zeichnerische Darstellung nach § 1 liegt beim Amt der Vorarlberger Landesregierung, den Bezirkshauptmannschaften Feldkirch und Bludenz sowie bei den Gemeindeämtern Bludesch, Frastanz, Göfis, Ludesch, Nenzing, Nüziders, Satteins, Schlins und Thüringen zur allgemeinen Einsicht während der Amtsstunden auf.'

Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 RPG spricht dafür, dass Verordnungen, die auf Landesgesetzen beruhen, nicht nur mit einem TEIL des einschlägigen Landesraumplans, sondern mit dessen GESAMTEM Inhalt in Einklang sein müssen. Dafür, dass dies hinsichtlich der Grünzonenverordnung anders sein soll, gibt es keine Hinweise in deren Wortlaut. Wenn man hingegen den § 7 Abs. 1 RPG nicht auch auf die Wortfolge

'a) zur Erhaltung eines funktionsfähigen Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes,

b) zur Erhaltung von Naherholungsgebieten sowie

c) zur Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft'

im § 1 der Grünzonenverordnung bezöge, würde das dieser Wortfolge jegliche normative Wirkung nehmen. Solch ein Ergebnis wäre auch angesichts der beträchtlichen Länge der Wortfolge und angesichts ihrer übersichtlichen Gliederung in mehrere Unterpunkte nicht plausibel.

Daher ist jegliche Umwidmung in der Landesgrünzone nur unter der Voraussetzung, dass sie weder Naturhaushalt noch Landschaftsbild noch Naherholungsgebiete noch die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft zu sehr beeinträchtigt, zulässig.

Wenn die Grünzonenverordnung hingegen so, als beschränke sich ihr normativer Inhalt auf das Verbot der ausdrücklichen Widmung 'Baufläche', ausgelegt wird und wenn sich dazu auch noch eine Auslegung des § 18 Abs. 4 RPG, laut der der Verwendungszweck einer Freifläche Sondergebiet sogar in einer großen Fabrik ohne Bezug zur benachbarten Landwirtschaft oder Freihaltefläche bestehen könne, gestellt, dann könnte die Grünzonenverordnung nicht verhindern, dass solche Großbetriebe mittelfristig in den Randbereichen der Grünzone entstehen und langfristig überall in der Grünzone. Mit diesem fragwürdigen Verständnis der Grünzonenverordnung kombiniert hätte der § 7 Abs. 1 RPG im Vergleich zu den 'gewöhnlichen' Genehmigungsverfahren, die auf § 23 Abs. 2 iVm § 21 Abs. 6 RPG basieren und auch außerhalb des Geltungsbereichs von Landesraumplänen durchzuführen sind, keinen Mehrwert bei der Verfolgung der Raumplanungsziele des § 2 Abs. 2 lit. b (Erhaltung der Vielfalt von Natur und Landschaft), Abs. 3 lit. a (haushälterischer Umgang mit Grund und Boden), lit. b (möglichst lange Offenhaltung der verschiedenen Möglichkeiten der Raumnutzung), lit. c (Erhaltung der natürlichen und naturnahen Landschaftsteile sowie der Trinkwasserreserven), lit. d

(Erhaltung der für die Land- und Forstwirtschaft besonders geeigneten Flächen), lit. e (Haltung der äußeren Siedlungsränder) und lit. g (Vermeidung unnötigen motorisierten Individualverkehrs) des RPG idF LGBl 39/1996. Ein solcher Mehrwert im Vergleich zu den §§ 23 iVm 21 RPG ist aber gerade der Sinn des § 7 Abs. 1 RPG. Daher folgt auch aus dem Zweck des § 7 Abs. 1 RPG, dass die Grünzonenverordnung nicht so, als beschränke sich ihr normativer Inhalt auf das Verbot der ausdrücklichen Widmung 'Baufläche', sondern so auszulegen ist, dass in der Grünzone jegliche Umwidmung nur dann zulässig ist, wenn sie weder Naturhaushalt noch Landschaftsbild noch Naherholungsgebiete noch die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft zu sehr beeinträchtigt.

Die Gemeinde Ludesch hingegen hat von der Grünzonenverordnung nur den § 2 Abs. 1 beachtet, jedoch die Wortfolge 'a) zur Erhaltung eines funktionsfähigen Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes, b) zur Erhaltung von Naherholungsgebieten sowie c) zur Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft' ihres § 1 willkürlich ignoriert und daher durch die antragsgegenständliche Verordnung zugelassen, dass in einem Bereich der Landesgrünzone Naturhaushalt, Landschaftsbild, Naherholungspotential und Landwirtschaft zerstört werden.

e) hinsichtlich § 23 Abs. 1 RPG

Die antragsgegenständliche Fläche hatte – wie sich auch aus der Stellungnahme der Agrarbezirksbehörde im Genehmigungsverfahren ergibt – sehr hochwertigen landwirtschaftlichen Boden aufgewiesen. Dass diese besondere Eignung für Landwirtschaft im Sinne des § 2 Abs. 3 lit. d RPG idF LGBl 39/1996 durch öffentliches Interesse an einer Herstellung von Dosen für einen Energydrink überwogen wurde, ist zu bezweifeln.

Außerdem verletzte die gegenständliche Umwidmung auch die Raumplanungsziele des § 2 Abs. 2 lit. b, Abs. 3 lit. a, b, c und e RPG idF LGBl 39/1996.

Das konnte auch durch die 'Kompensationsfläche' nicht ausgeglichen werden. Denn bereits vor dem Jahr 2003 war das GST-NR 2920 als FL und als Verkehrsfläche und war der westliche Teil der GST-NR 2578, 2579 und 2922 als Freihaltegebiet (FF) gewidmet gewesen. Das GST-NR 2921 wurde bis heute nicht in die Grünzone einbezogen. Somit beschränkt sich die Kompensation im Wesentlichen auf die GST-NR 2582 und 2923 und auf den östlichen Teil der GST-NR 2578, 2579 und 2922. Doch selbst wenn man auch das GST-NR 2921 und den Norden des GST-NR 2920 hinzuzählt, wäre die Kompensationsfläche bei Weitem nicht so groß wie die antragsgegenständliche Fläche. Außerdem war die gesamte Kompensationsfläche bereits vor dem Jahr 2003 der Bebauung entzogen, da sie im Fall des GST-NR 2920 bereits zuvor als FL und im Übrigen als bloße Bauerwartungsfläche gewidmet gewesen war. Aus den Niederschriften der Gemeindevertretung geht überdies nicht hervor, ob sich auch die Kompensationsfläche für die Landwirtschaft besonders eignet.

Für die antragsgegenständlichen Verordnung bestand daher auch kein wichtiger Grund. Sie verstößt daher auch gegen § 23 Abs. 1 RPG idF LGBl 39/1996."

11. Die Vorarlberger Landesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der sie den im Antrag erhobenen Bedenken wie folgt entgegentritt (ohne die Hervorhebungen im Original):

18

"I. Sachverhalt und Chronologie

1. Ansiedlung des Unternehmens am Standort Nüziders-Ludesch

Der Betrieb der [...] am Standort Nüziders und Ludesch geht ursprünglich auf das Jahr 1993/1994 zurück, als das Areal der ehemaligen [...] Produktionsstätte angekauft und adaptiert wurde. Auf Grund einer guten Marktentwicklung und einer Ausweitung der Produktpalette ist der Betrieb an diesem Standort sukzessive gewachsen und in die Bereiche des ehemaligen [...] -Areal und des vormaligen [...] Areals expandiert. In westlicher Richtung, angrenzend an das Betriebsareal der [...] in Nüziders, erfolgte auf dem Gemeindegebiet Ludesch (auf den antragsgegenständlichen, als Freifläche Sondergebiet gewidmeten, Flächen) die Ansiedlung des Leerdosenproduzenten [...], vormals [...], im Jahr 2007. Die beiden Unternehmen stehen in einem engen funktionalem Zusammenhang hinsichtlich Produktion, Verpackung und Logistik an diesem Betriebsstandort.

Der Betrieb nutzt das vorhandene Grundwasser an diesem Standort. Die Verkehrsanbindung erfolgt über den nahe gelegenen Autobahnanschluss und den vorhandenen Bahnanschluss (ca. 55 % der Produkte werden über die Bahn ausgeliefert).

2. Umwidmung für Betriebserweiterung (2003)

Die Gemeindevertretung von Ludesch beschloss in ihrer Sitzung vom 20.02.2003 einen Entwurf über die Änderung des Flächenwidmungsplanes (Seiten 3 bis 6 des beigeschlossenen Aktes). Grundlage der geplanten Änderung des Flächenwidmungsplanes war unter anderem das 'Räumliche Entwicklungskonzept – Betriebsgebietsentwicklung Ludesch' bzw. eine raumplanerische Studie des DI [...], welche sich u.a. mit der gegenständlichen Betriebserweiterung näher auseinandersetzte (Seiten 7 und 73 ff des beigeschlossenen Aktes). Gegenstand der geplanten Änderung des Flächenwidmungsplanes war die Umwidmung der (damaligen) Grundstücke GST-NRN .257, 2316, 2317, 2318 und 2344 sowie von Teilflächen der (damaligen) Grundstücke GST-NRN 1645, 1646, 2291/1, 2295/3, 2306, 2314, 2315, 2319 und 2867, KG Ludesch, in 'Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parzelle Nr. 2339/3'. Angemerkt wird, dass die zuvor bestehende Flächenwidmung bei den betreffenden Flächen (größtenteils) 'Freifläche Landwirtschaftsgebiet' lautete und nicht – wie vom Landesvolksanwalt in seinem Antrag bezeichnet – 'Freifläche Freihaltegebiet'.

Ebenso sollten in diesem Zusammenhang die Umwidmung von Teilflächen der (damaligen) Grundstücke GST-NRN 795, 1647, 1648/1, 1648/4, 1650/1, 2291/1, 2295/3, 2314, 2315 und 2876, KG Ludesch, von 'Freifläche-Landwirtschaftsgebiet'

(und teilweise 'Verkehrsfläche Straßen' sowie 'Gewässer') in 'Freifläche-Freihaltegebiet' und die Umwidmung der (damaligen) Grundstücke GST-NRN 2581, 2582, 2583, sowie von Teilflächen der (damaligen) GST-NRN 2578, 2579, 2580 und 2872, KG Ludesch, von 'Bauerwartungsfläche-Betriebsgebiet Kategorie II' in 'Freifläche-Landwirtschaftsgebiet' erfolgen.

Vom 16.04.2003 bis 15.05.2003 wurde ein Auflageverfahren durchgeführt. Am 02.06.2003 erfolgte schließlich die (endgültige) Beschlussfassung über die Änderung des Flächenwidmungsplanes durch die Gemeindevertretung Ludesch.

Mit Schreiben vom 04.06.2003 stellte die Gemeinde Ludesch bei der Vorarlberger Landesregierung den Antrag auf aufsichtsbehördliche Genehmigung der beschlossenen Änderungen des Flächenwidmungsplanes (siehe dazu den Plan auf Seite 29 des beigeschlossenen Aktes). Im Rahmen des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahrens holte die Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) Stellungnahmen der Agrarbezirksbehörde Bregenz, des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans, der Naturschutzfachstelle der BH Bludenz und des Landeswasserbauamtes ein. Die Ergebnisse flossen in den Sitzungsbericht für die Sitzung der Landesregierung ein. Darüber hinaus nahm der raumplanerische Amtssachverständige im Sitzungsbericht zum Widmungsverfahren Stellung (siehe dazu die Seiten 155 ff des beigeschlossenen Aktes). In ihrer 33. Sitzung vom 23.09.2003 stimmte die Vorarlberger Landesregierung, nachdem zuvor auch noch der Raumplanungsbeirat (§ 4 RPG) damit befasst wurde, den Änderungen des Flächenwidmungsplanes in Ludesch zu (siehe dazu Seite 161 des beigeschlossenen Aktes). Mit Bescheid vom 06.10.2003, Zl. VIIa-602.54, wurden die Änderungen des Flächenwidmungsplanes von der Vorarlberger Landesregierung genehmigt.

3. Umwidmung/Flächentausch 'Dreieck' (2006)

Mit Kaufvertrag vom 03.04.2006 (siehe Beilage zum Antrag des Landesvolkswanwaltes) schloss Frau [...] als Verkäuferin mit der [...] als Käuferin einen Kaufvertrag über eine Teilfläche ab, welche sich aus Teilflächen der (damaligen) Grundstücke GST-NRN .228 sowie 2313, KG Ludesch, zusammensetzte. Mit Schreiben vom 12.04.2006 stellte die Gemeinde Ludesch den Antrag, die Umwidmung der (damaligen) Bauparzelle [Anm: Teilfläche des] GST-NR .228 sowie einer Teilfläche des (damaligen) Grundstücks GST-NR 2313 von 'Freifläche-Landwirtschaftsgebiet' in 'Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf GST-NR 2339/3 KG Nüziders', zu genehmigen. Dabei handelte es sich um die antragsgegenständliche Fläche zwischen den Grenzpunkten 10802, 20663 und 20665. Ebenso wurde im Zuge dieses Verfahrens die Änderung der Flächenwidmung einer Teilfläche des (damaligen) Grundstücks GST-NR 2316 von 'Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf GST-NR 2339/3 KG Nüziders' in 'Freifläche-Landwirtschaftsgebiet' durchgeführt. Mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 21.04.2006, Zl. VIIa-602.54, wurden diese Änderungen des Flächenwidmungsplanes aufsichtsbehördlich genehmigt.

4. Derzeit geltende Widmung der antragsgegenständlichen Grundstücke (mit ihren heutigen GST-NRN)

Nach den oben unter Punkt 2 und 3 erwähnten Flächenwidmungsplanänderungen sind nunmehr das antragsgegenständliche (heutige) Grundstück GST-NR 2295/14 und die antragsgegenständlichen Teilflächen der (heutigen) Grundstücke GST-NRN 1645, 1650/1, 2291/1, 2314/1, 2314/3, 2315, 2317, 2319/1, 2319/2, 2867 und 2320, KG Ludesch, – wie oben ausgeführt wurde – als 'Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf GST-NR 2339/3 KG Nüziders' (im VoGIS bezeichnet als 'Freifläche-Sondergebiet Betriebserweiterung') gewidmet.

Die antragsgegenständlichen Flächen liegen in der Grünzone Walgau (Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgau, LGBl.Nr. 9/1977, zuletzt geändert durch LGBl.Nr. 64/2020).

II. Zur Zulässigkeit

Der Antrag, eine Verordnung als gesetzwidrig aufzuheben, muss begehren, dass entweder die Verordnung ihrem ganzen Inhalt nach oder dass bestimmte Stellen der Verordnung als gesetzwidrig aufgehoben werden (vgl. § 57 Abs. 1 erster Satz Verfassungsgerichtshofgesetz 1953).

1. Der Landesvolksanwalt hat in seinem Antrag an den Verfassungsgerichtshof die angefochtene Widmung unrichtig bezeichnet: Er hat beantragt, die Verordnung über eine Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 02.06.2003 und genehmigt mit Bescheid der Landesregierung Vorarlberg vom 23.09.2003, Zl. VIIa-602.54, soweit die Verordnung die Flächenwidmung der GST-NR 2315 und 2295/14 und von Teilen der GST-NR 2317, 2867, 1650/1, 2291/1, 1645, 2314/1, 2314/3, 2319/1, 2319/2 und 2320, alle KG Ludesch, von 'Freifläche Freihaltegebiet' in 'Freifläche Sondergebiet Betriebserweiterung [...] auf dem GST-NR 2339/3 in KG Nüziders' geändert hat, wegen Gesetzwidrigkeit aufzuheben.

Der Landesvolksanwalt hat daher in seinem Antrag die Aufhebung der Änderung der Flächenwidmung hinsichtlich der genannten Grundstücke von 'Freifläche Freihaltegebiet' in 'Freifläche Sondergebiet Betriebserweiterung [...] auf dem GST-NR 2339/3 in KG Nüziders' begehrt. Eine solche Sondergebietswidmung existiert jedoch nicht und kann daher auch nicht aufgehoben werden; die betreffende Widmung lautet vielmehr 'Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf GST-NR 2339/3 KG Nüziders'. Außerdem war die vorige Widmung nicht 'Freifläche Freihaltegebiet', sondern (überwiegend) 'Freifläche Landwirtschaftsgebiet' (siehe dazu die Ausführungen oben unter Punkt I). Der Antrag des Landesvolksanwaltes ist daher schon aus diesem Grund als unzulässig zurückzuweisen.

2. Im Übrigen richtet sich der Antrag des Landesvolksanwaltes gegen einen Umwidmungsakt des Jahres 2003, d.h. gegen die Änderung des Flächenwidmungsplanes Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 02.06.2003 und genehmigt mit Bescheid der Landesregierung Vorarlberg vom 23.09.2003, Zl. VIIa-602.54, soweit die Verordnung die Flächenwidmung der GST-NR 2315 und 2295/14 und von Teilen der GST-NR 2317, 2867, 1650/1, 2291/1, 1645, 2314/1, 2314/3, 2319/1, 2319/2 und 2320, alle KG Ludesch, von 'Freifläche Freihaltegebiet' in 'Freifläche Sondergebiet Betriebserweiterung [...] auf dem

GST-NR 2339/3 in KG Nüziders' geändert hat. Die Anfechtung richtet sich daher gegen die Umwidmung von Freifläche-Freihaltegebiet in Freifläche-Sondergebiet hinsichtlich der genannten Grundstücke.

Gegenstand einer Anfechtung nach Art. 139 Abs. 1 Z. 6 B-VG kann jedoch nur eine Verordnung in der aktuell geltenden Fassung sein, also im vorliegenden Fall der Flächenwidmungsplan der Gemeinde Ludesch in der geltenden, konkret zu bezeichnenden Fassung, soweit er sich auf bestimmte Grundstücke bezieht. Anfechtungsgegenstand kann daher nur die Verordnung in der geltenden Fassung sein, nicht aber die Änderung der Verordnung, die zur geltenden Rechtslage geführt hat.

Der Landesvolksanwalt bekämpft im vorliegenden Fall die Umwidmung der obgenannten Grundstücke von Freifläche-Landwirtschaftsgebiet in Freifläche-Sondergebiet und will damit offenbar erreichen, dass die erfolgte Änderung des Flächenwidmungsplanes (Umwidmung) für rechtswidrig erkannt und rückgängig gemacht wird; es soll wieder jene Rechtslage (Widmung) in Kraft treten, die vor der Änderung bestanden hat (wobei – wie oben bereits ausgeführt wurde – die vorige Widmung vom Landesvolksanwalt unrichtigerweise als Freifläche-Landwirtschaftsgebiet bezeichnet wurde). Eine solche Anfechtungsbefugnis steht dem Landesvolksanwalt aber nicht zu.

Nach der ständigen Rechtsprechung leben im Übrigen frühere Verordnungsbestimmungen nach der Aufhebung von Bestimmungen eines Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanes durch den Verfassungsgerichtshof nicht wieder auf (vgl. z.B. VfSlg. 9690/1983, 10.703/1985, 12.560/1990, 13.742/1994, 15.851/2000, 18.410/2008, 19.975/2015, 20.146/2017). Im Falle der Aufhebung einer Flächenwidmung durch den Verfassungsgerichtshof ist für die von der Aufhebung erfassten Grundstücke gar keine Widmungs- und Nutzungsart mehr festgelegt (vgl. z.B. VfSlg. 15.851/2000, 16.113/2001, 20.222/2017 – sog. 'weißer Fleck').

Die gegenständliche Anfechtung des Landesvolksanwaltes ist vergleichbar mit der Anfechtung einer Novellierungsanordnung, die nur dann zulässig ist, wenn eine Bestimmung durch die betreffende Novelle aufgehoben worden ist und sich das Bedenken gegen diese Aufhebung richtet, die Rechtswidrigkeit also auf keinem anderen Wege beseitigt werden könnte (vgl. VfSlg 19.658/2012; VfGH 9.6.2016, G56/2016 mwN zur Vorjudikatur). Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor. Der Antrag des Landesvolksanwaltes ist daher auch aus diesem Grund zurückzuweisen.

3. Schließlich ist der Antrag des Landesvolksanwaltes, soweit er sich auf eine Teilfläche des (heutigen) Grundstücks GST-NR 2317 bezieht ('Dreieck' zwischen den Grenzpunkten 10802, 20663 und 20665), auch deshalb zurückzuweisen, da diese Fläche gar nicht vom angefochtenen Umwidmungsakt des Jahres 2003 mit umfasst war (siehe dazu die Ausführungen unter Punkt III.1.)

III. In der Sache

Der Landesvolksanwalt bringt zur antragsgegenständlichen Änderung des Flächenwidmungsplanes Ludesch im Wesentlichen Bedenken im Hinblick auf § 18 Abs. 4

Raumplanungsgesetz (RPG) und § 18 RPG insgesamt (insb. Abs. 2), § 7 Abs. 1 RPG sowie § 23 Abs. 1 RPG vor. Weiters wird von ihm vorgebracht, dass hinsichtlich einer Teilfläche der umgewidmeten Flächen ('Dreieck, das zwischen den Grenzpunkten 10802, 20663 und 20665 liegt') die Entwurfsauflage vom April/Mai 2003 nicht dem § 23 Abs. 2 iVm § 21 Abs. 1 RPG idF LGBl.Nr. 39/1996 entsprochen habe bzw. den Beschlüssen der Gemeindevertretung jene Präzision fehle, die aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich wäre.

Dem ist Folgendes entgegen zu halten:

1. Zum Vorbringen des Landesvolksanwaltes betreffend die zwischen den Grenzpunkten 10802, 20663 und 20665 liegende Teilfläche ('Dreieck')

Einleitend ist festzuhalten, dass der Landesvolksanwalt in seinem Antrag (bei der Sachverhaltsdarstellung) auf Daten verweist, die er dem Vorarlberger Geographischen Informationssystem (VoGIS) entnommen hat. Das VoGIS ist zwar eine wichtige Informationsquelle für Behörden und Bürger und enthält unter anderem auch planliche Darstellungen der Flächenwidmungspläne (vgl. § 5 Abs. 4 RPG). Die (verbindlichen) Flächenwidmungspläne sind jedoch derzeit nach wie vor analog; die Kundmachung von Flächenwidmungsplänen und deren Änderungen (Verordnungen) erfolgt grundsätzlich durch Anschlag an der Amtstafel entsprechend § 32 Gemeindegesetz. Die Veröffentlichung im VoGIS nach § 5 RPG ist keine Kundmachung einer Verordnung, sondern dient lediglich der Information.

Wie zum Sachverhalt unter Punkt I.3 bereits ausgeführt wurde, wurde die gegenständliche Teilfläche des (damaligen) Grundstücks GST-NR .228 sowie eine Teilfläche des (damaligen) Grundstücks GST-NR 2313 erst im Jahre 2006 von 'Freifläche-Landwirtschaftsgebiet' in 'Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf GST-NR 2339/3 KG Nüziders' gewidmet. Die Behauptung des Landesvolksanwaltes, dass die gegenständlichen Teilflächen, auf welche sich der Kaufvertrag bezieht, nicht von der Änderung des Flächenwidmungsplanes aus dem Jahr 2003 mitumfasst waren, kann daher zwar bejaht werden. Ergänzend zu erwähnen ist allerdings, dass für diese Flächen ein gesondertes Änderungsverfahren durchgeführt wurde, welches nicht im Jahre 2003, sondern erst nachfolgend im Jahre 2006 stattgefunden hat. Auch der vom Landesvolksanwalt vorgelegte Kaufvertrag bezog sich lediglich auf diese neu gebildeten Teilflächen. Die unterschiedlichen Genehmigungsdaten wären auch für den Landesvolksanwalt im Vorarlberger Geographischen Informationssystem (VoGIS) nachvollziehbar gewesen, weil dort als Genehmigungsdatum für die gegenständlichen Teilflächen der 21.04.2006 angeführt ist.

Die diesbezügliche Behauptung, es fehle den Beschlüssen der Gemeindevertretung aus dem Jahre 2003 die rechtsstaatlich geforderte Präzision, geht daher ins Leere, da die betreffenden Flächen erst im Jahr 2006 einem eigenen Verfahren über die Änderung des Flächenwidmungsplanes unterzogen und schließlich umgewidmet wurden.

2. Zum behaupteten Verstoß gegen § 18 Abs. 4 RPG

Der Landesvolksanwalt bringt im Wesentlichen vor, die antragsgegenständliche Verordnung verstoße gegen § 18 Abs. 4 RPG; das, was im Verfahren zu ihrer Erlassung erörtert, erläutert und zur Einsichtnahme aufgelegt wurde, genüge angesichts des § 18 Abs. 4 RPG nicht.

Dieses Vorbringen ist aus nachfolgenden Gründen unzutreffend:

a) Gemäß § 18 Abs. 4 RPG können als Sondergebiete Flächen festgelegt werden, auf denen Gebäude und Anlagen errichtet werden dürfen, die ihrer Zweckwidmung nach an einen bestimmten Standort gebunden sind oder sich an einem bestimmten Standort besonders eignen, wie z.B. Flächen für Kleingärten, gewerbliche Gärtnereien, Kinderspielplätze, Erholungs- und Sportanlagen, Campingplätze, Ausflugs-gasthöfe, Schutzhütten, Steinbrüche, Kiesgruben, Anlagen zur Fassung von Quell- sowie zur Entnahme von Grundwasser, Schießstätten und Sprengmittelager. Der vorgesehene Verwendungszweck ist in der Widmung anzuführen. Die Aufzählung zulässiger Sondergebiete im § 18 Abs. 4 RPG ist nicht abschließend, sondern demonstrativ. So steht es der Gemeindevertretung bei der Änderung des Flächenwidmungsplanes frei, im Rahmen des § 18 Abs. 4 RPG den Verwendungszweck festzulegen.

Der Verfassungsgerichtshof hat dazu in einem Fall, in dem es um die Erweiterung eines bestehenden Sägewerkes um einen – als Freifläche-Sondergebiet gewidmeten – Holzlagerplatz ging, Folgendes ausgeführt:

'Der bereits bestehende und bewilligte Holzlagerplatz, für dessen Ausstattung mit einer Lärmschutzmauer erklärtermaßen die raumplanungsrechtliche Grundlage geschaffen werden sollte, ist als solcher 'an einen bestimmten Standort gebunden' (iSd §18 Abs4 leg cit), nämlich an jenen des Sägewerks. Die Aufzählung zulässiger Arten von Sondergebieten ist demonstrativ. Weiters ist der vorgesehene Verwendungszweck in der Widmung angeführt.' (VfSlg. 18.148/2007)

b) Im antragsgegenständlichen Fall wurde – entsprechend der oben zitierten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – der vorgesehene Verwendungszweck gemäß § 18 Abs. 4 RPG in der Widmung angeführt (hier: Freifläche Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf GST-NR 2339/3 KG Nüziders). Wie in dem oben erwähnten – VfSlg. 18.148/2007 zugrunde liegenden – Fall geht es auch im antragsgegenständlichen Fall um einen bestehenden Betrieb, der einer Erweiterung bedarf; die erforderlichen Flächen für die Erweiterung sind insoweit an den bereits bestehenden Standort gebunden.

Dass sich grundsätzlich (auch) Betriebsgebiete für einen solchen Betrieb (hier: Produktion von Dosen und ihre Befüllung) eignen würden, schließt nicht aus, dass solche Anlagen gegebenenfalls auf anders gewidmeten Flächen (hier: Freifläche Sondergebiet) errichtet werden können, zumal es nicht darauf ankommt, ob die vom Verordnungsgeber im Rahmen seines planerischen Gestaltungsspielraums getroffene Lösung die bestmögliche ist (vgl. auch VfSlg 18.148/2007). Im antragsgegenständlichen Fall wurde jedenfalls für das beabsichtigte Vorhaben eine besonders zweckmäßige Lösung getroffen, da ein enger betriebsorganisatorischer und funktionaler Zusammenhang mit der vorhandenen Betriebsanlage besteht und

gleichzeitig keine alternativen Erweiterungsmöglichkeiten (außerhalb der Grünzone Walgau) vorhanden waren. Dies wurde auch im Rahmen der Grundlagenerhebung thematisiert. Für die vorgesehene Betriebserweiterung wurde auch deshalb eine Sondergebietswidmung (und nicht etwa eine Widmung als Baufläche-Betriebsgebiet, was auch die Ansiedlung anderer/neuer Betriebe ermöglicht hätte) vorgenommen, da die Inanspruchnahme dieser in der Grünzone Walgau und im Grundwasserschongebiet 'Untere Lutz' gelegenen Flächen nur für die geplanten Erweiterungsmaßnahmen des bestehenden Betriebes vertretbar erschien (siehe dazu den Bericht für die Sitzung der Landesregierung vom 12.09.2003, Seite 157 des beigeschlossenen Aktes).

Die auf den antragsgegenständlichen Grundstücksflächen durch die erfolgte Änderung des Flächenwidmungsplanes ermöglichte Betriebserweiterung (und nur für eine solche Betriebserweiterung) ist – entgegen den Ausführungen des Landesvolksanwaltes – an einen bestimmten Standort gebunden, nämlich an jene Flächen, welche an den bereits bestehenden Betrieb der Fa. [...] in der Gemeinde Nüziders, unmittelbar an der Gemeindegrenze zu Ludesch, angrenzen.

Ebenso ist die Betriebserweiterung auf der gegenständlichen Fläche standortgeeignet:

Die gegenständlichen Betriebsanlagen der Fa. [...] und des Dosenabfüllers [...] (vormals Fa. [...]) weisen eine hohe betriebsorganisatorische und funktionale Verflechtung auf. Durch die Anordnung der Gebäude (Wall to Wall) und übergreifende Förderlinien können sehr viele (unnötige) Verkehrsfahrten und Materialtransporte vermieden werden. Auch die Lagerhaltung wird so deutlich optimiert. Würde sich die Firma [...] nicht in unmittelbarer räumlicher Nähe befinden, wäre für dieselbe Produktion eine deutlich größere Fläche erforderlich und es wäre ein bedeutender Mehrverkehr die Folge (siehe dazu das Schreiben von Rechtsanwalt Dr. [...] vom 12.08.2003 und den Bericht für die Sitzung der Landesregierung vom 12.09.2003, Seiten 130 und 155 des beigeschlossenen Aktes).

Die Standortgebundenheit und die besondere Standortgeeignetheit lassen sich im vorliegenden Fall gut begründen und nachweisen.

c) Zum § 18 Abs. 4 RPG bringt der Landesvolksanwalt überdies vor, dass Sondergebietswidmungen nur für gewerbliche Anlagen zulässig sind, wenn diese höchstens ein kleines Gebäude benötigen.

Dem Gesetzgeber ist – auch laut Motivenbericht (Blg. 8/1996, 26. LT) – keine Absicht zu entnehmen, bei Sondergebietswidmungen nur bestimmte Gebäudegrößen vorzusehen, wie es der Landesvolksanwalt behauptet. Es hängt vielmehr vom konkreten Verwendungszweck der betreffenden Sondergebietswidmung ab, welche Anlagen (bzw. allenfalls in welcher Größenordnung solche Anlagen) dort zulässig sind.

d) Den weiteren allgemeinen Ausführungen des Landesvolksanwaltes, wonach der § 18 Abs. 4 RPG Betriebsanlagen in Sondergebieten Grenzen setze, kann Folgendes entgegengehalten werden:

Dem Argument des Landesvolksanwaltes, dass eine gewerbliche Anlage nur dann den Verwendungszweck im Sinne des § 18 Abs. 4 RPG aufweise, wenn der Verwendungszweck in kaum einem Baumisch- oder Betriebsgebiet erreicht werden könnte, ist entgegenzuhalten, dass auch in den (demonstrativ aufgezählten) Verwendungszwecken im § 18 Abs. 4 RPG Gebäude und Anlagen genannt werden, welche (ebenso) auf bestimmten Bauflächen errichtet werden dürften. Die Möglichkeit, ein entsprechendes Gebäude bzw. eine Anlage auf einer Baufläche errichten zu können, schließt daher nicht generell aus, dass für ein solches Gebäude bzw. eine solche Anlage eine Sondergebietswidmung zulässig sein kann.

Die Ausführungen des Landesvolksanwaltes, der Industriebetrieb stehe auf der antragsgegenständlichen Fläche den angrenzenden Landwirtschafts- und Freihaltegebieten 'wie ein Fremdkörper gegenüber', stellen bloße Behauptungen dar. Unterschiedliche Nutzungen gibt es überall, wo verschiedene Widmungskategorien sich gegenüberstehen. Das macht als solches eine Widmung nicht von vornherein unzulässig. Es ist beispielsweise auch darauf hinzuweisen, dass nach § 2 Abs. 3 RPG Gebiete und Flächen für Wohnen, Wirtschaft, Arbeit, Freizeit, Einkauf und sonstige Nutzungen einander so zuzuordnen sind, dass Belästigungen möglichst vermieden werden. Dies setzt oftmals Freifläche-Landwirtschaftsgebiet oder -Freihaltegebiet als Puffer – z.B. zwischen Wohngebiet und Flächen mit betrieblichen Nutzungen – voraus.

Im Ergebnis kann zusammenfassend festgehalten werden, dass im antragsgegenständlichen Fall kein Verstoß gegen § 18 Abs. 4 RPG wegen der Festlegung von Freiflächen für eine bestimmte Betriebserweiterung (hier als 'Freifläche Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf dem GST-NR 2339/3 in KG Nüziders') vorliegt.

3. Zum behaupteten Verstoß gegen § 18 RPG insgesamt

Der Landesvolksanwalt bringt weiters vor, der § 18 Abs. 2 und die Überschrift des § 18 RPG würden keinen Zweifel daran lassen, dass es sich auch bei Sondergebieten um Freiflächen handle. Wenn das gesamte Areal einheitlich einen Verwendungszweck wie 'Betriebserweiterung' erhalte und dadurch der vollständigen Versiegelung preisgegeben werde, entspreche dies nicht dem § 18 RPG. Der bekämpften Verordnung fehle jeder Ansatz zur Schonung des Bodens. Der Konflikt zwischen der antragsgegenständlichen Umwidmung und dem § 18 RPG werde durch die Zugehörigkeit zur Grünzone nicht entschärft, sondern verschärft.

Dem ist Folgendes entgegen zu halten:

a) Gemäß § 18 Abs. 1 RPG sind alle Flächen, die nicht als Bauflächen, Bauerwartungsflächen oder Verkehrsflächen gewidmet sind, Freiflächen. Die Freiflächen sind nach Erfordernis und Zweckmäßigkeit als Landwirtschaftsgebiet, Sondergebiet oder Freihaltegebiet zu widmen (§ 18 Abs. 2 RPG).

Es handelt sich bei einer Widmung als Freifläche-Sondergebiet um eine innerhalb der Freiflächen zulässige Widmungskategorie (auch der Landesraumplan Grünzone Walgau lässt im Übrigen Sondergebietswidmungen zu – siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen unter Punkt 4). Eine Widmung als Freifläche-Landwirtschaftsgebiet (wie bisher) oder Freifläche-Freihaltegebiet kam im gegenständlichen Fall im Hinblick auf das Räumliche Entwicklungskonzept – Betriebsgebietsentwicklung Ludesch bzw. die raumplanerische Stellungnahme des DI [...] (welche den Grund für die erfolgte Flächenwidmungsplanänderung bildeten) nicht in Frage. Ein Verstoß gegen § 18 (Abs. 2) RPG liegt daher schon aus diesem Grund nicht vor.

Dass die Widmung als Freifläche-Sondergebiet für den Verwendungszweck Betriebserweiterung nur in einem für die betriebliche Erweiterung erforderlichen Umfang erfolgt bzw. erfolgen soll, ist im Hinblick auf Raumplanungsziele nach § 2 Abs. 2 und 3 RPG (und hier: die Ziele des Landesraumplanes Grünzone Walgau) nicht nur zulässig, sondern im Hinblick auf diesen spezifischen betrieblichen Verwendungszweck geradezu geboten, jedenfalls aber zweckmäßig und wünschenswert. Auch etwa im Falle einer Widmung als Freifläche-Sondergebiet Ausflugsstiftung – um ein anderes, im § 18 Abs. 4 RPG ausdrücklich erwähntes, Beispiel einer Sondergebietswidmung zu nennen – wird die Widmung in aller Regel wohl nur die für diesen Verwendungszweck erforderlichen Flächen umfassen (die umliegenden Flächen sind in einem solchen Fall aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten meist ohnehin als Freifläche-Freihaltegebiet oder Landwirtschaftsgebiet vorgesehen).

b) Zum Argument des Landesvolksanwaltes, es dürften bei Gebäuden und Anlagen nach § 18 Abs. 4 RPG nur gering versiegelte Freiflächen vorliegen, ist anzumerken, dass auch auf anderen Freiflächen nach § 18 RPG – unter Beachtung der Bestimmungen des § 18 Abs. 3 bis Abs. 5 RPG – zum Teil Gebäude und Anlagen errichtet werden können.

Für Sondergebiete ist gemäß § 18 Abs. 4 RPG der Verwendungszweck festgelegt bzw. vom Ordnungsgeber festzulegen. Sondergebiete werden daher nur für jene Flächen ausgewiesen, welche tatsächlich für den vorgesehenen Verwendungszweck benötigt werden. Die Versiegelung hält sich dadurch in aller Regel ohnehin in Grenzen.

Regelungsinhalt des § 18 Abs. 4 RPG ist nicht der Grad der Versiegelung von Freiflächen (Sondergebieten). Vielmehr ist das tatsächliche Bauprojekt erst in einem nachfolgenden projektbezogenen Genehmigungsverfahren zu prüfen. Daher kann nicht (allein) aus dem Verwendungszweck einer Sondergebietswidmung der tatsächliche Versiegelungsgrad auf der betroffenen Fläche abgeleitet werden. Der Landesvolksanwalt wendet daher einen Punkt ein, welcher im Rahmen der Flächenwidmungsplanänderung (noch) nicht Gegenstand ist oder sein kann.

c) Zum Vorbringen, dass die Gemeindevertretung für einen Teil der als Freifläche Sondergebiet gewidmeten Fläche einen naturnahen Verwendungszweck (etwa Aufenthaltsgrünfläche) vorsehen könnte, ist festzuhalten, dass eine (gesonderte)

Sondergebietswidmung für Aufenthaltsgrünflächen möglich wäre. Es liegt freilich in der Planungshoheit der Gemeinde, welche Widmung vorgesehen wird.

Auch auf einer als 'FS Betriebserweiterung' gewidmeten Fläche können grundsätzlich ergänzende (Aufenthalts-)Grünflächen im Zusammenhang mit der Betriebserweiterung vorgesehen werden. Die Außengestaltung des Bauprojekts ist jedoch Gegenstand des baubehördlichen Anlagenverfahrens.

d) Zu den Einwänden, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine andere Nutzung als die Betriebserweiterung stattfinden könnte und dass die versiegelte Fläche auch bei einem Abbruch des Gebäudes nicht mehr einer landwirtschaftlichen Nutzung zugänglich wäre, ist auszuführen, dass etwaige Nachnutzungen auf der betreffenden Fläche nicht Gegenstand eines Widmungsverfahrens sein können. Im Verfahren konnte daher nur die im Verwendungszweck genannte Nutzung thematisiert werden. Soll zu einem späteren Zeitpunkt eine andere Nutzung als die Betriebserweiterung stattfinden, bedürfte es zudem einer weiteren Änderung des Flächenwidmungsplanes.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die antragsgegenständliche Änderung des Flächenwidmungsplanes dem § 18 RPG entspricht und daher insoweit kein Verstoß der Verordnung gegen das Raumplanungsgesetz vorliegt.

4. Zum behaupteten Verstoß gegen § 7 Abs. 1 RPG (Widerspruch zum Landesraumplan)

Der Landesvolksanwalt bringt überdies vor, die antragsgegenständliche Umwidmung verstoße vor allem gegen § 7 Abs. 1 RPG. Verordnungen, die auf Landesgesetzen beruhen (hier: Flächenwidmungspläne), müssten nicht nur mit einem Teil des einschlägigen Landesraumplanes, sondern mit dessen gesamten Inhalt in Einklang sein. Daher sei jegliche Umwidmung in der Landesgrünzone nur unter der Voraussetzung, dass sie weder Naturhaushalt noch Landschaftsbild noch Naherholungsgebiete noch die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft zu sehr beeinträchtigt, zulässig. Der normative Inhalt der Grünzonenverordnung beschränke sich nicht auf das Verbot der ausdrücklichen Widmung 'Baufläche'.

Diesem Vorbringen ist Folgendes entgegen zu halten:

a) Nach § 7 Abs. 1 RPG dürfen Verordnungen und Bescheide, die in Vollziehung von Landesgesetzen erlassen werden, soweit sich aufgrund des betreffenden Landesgesetzes nicht anderes ergibt, einem Landesraumplan nicht widersprechen.

Nach § 1 des Landesraumplanes LGBl.Nr. 9/1977 (Verordnung Grünzone Walgau) werden

- a) zur Erhaltung eines funktionsfähigen Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes,
- b) zur Erhaltung von Naherholungsgebieten sowie
- c) zur Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft

die in der zeichnerischen Darstellung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung im Maßstab 1:20.0000 vom 22. April 1977, Zl. Vle-854.8, ausgewiesenen Gebiete als überörtliche Freiflächen festgelegt.

(Durch Änderungen dieser Verordnung wurden ab dem Jahre 2005, beginnend mit LGBl.Nr. 2/2005, bestimmte Flächen in den Geltungsbereich der Verordnung einbezogen und Flächen aus deren Geltungsbereich herausgenommen).

Gemäß § 2 Abs. 1 der Verordnung Grünzone Walgau dürfen die Gebiete nach § 1 nur als Freiflächen (§ 16 des Raumplanungsgesetzes [Anmerkung: § 18 RPG idgF]), Verkehrsfläche (§ 17 des Raumplanungsgesetzes [Anmerkung: § 19 RPG idgF]) oder Vorbehaltsflächen (§ 18 des Raumplanungsgesetzes [Anmerkung: § 20 RPG idgF]) für Gebäude und Anlagen, deren Errichtung in den Sonderflächen (§ 16 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes [Anm: § 18 Abs. 4 idgF]) zulässig ist, gewidmet werden.

Im Zuge der Erlassung der Verordnung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgtaus, LGBl.Nr. 9/1977, wurde der Anregung verschiedener Stellen Rechnung getragen, in den überörtlichen Freiflächen auch die Widmung von Verkehrsflächen oder Vorbehaltsflächen für Gebäude oder Anlagen, deren Errichtung in den Sondergebieten (§ 16 Abs. 3 RPG, nunmehr § 18 Abs. 4 RPG) zulässig ist, zu ermöglichen. Dies wurde damit begründet, dass mitunter Widmungen dieser Art in den überörtlichen Freiflächen nicht zu umgehen sind und überdies im allgemeinen den Zielsetzungen des Landesraumplanes nicht zuwiderlaufen.

So legt § 2 Abs. 1 der Verordnung Grünzone Walgau ausdrücklich fest, dass in den Flächenwidmungsplänen die Gebiete als Freiflächen nach § 16 RPG (nunmehr § 18 RPG) und damit auch als Freifläche-Sondergebiet festgelegt werden dürfen. Von dieser Möglichkeit hat die Gemeinde Ludesch Gebrauch gemacht.

b) Nach § 6 Abs. 1 RPG haben Landesraumpläne die angestrebten Raumplanungsziele im einzelnen festzulegen (dies ist im § 1 der Verordnung Grünzone Walgau erfolgt) und jene Maßnahmen vorzusehen, die zur Erreichung dieser Ziele im überörtlichen Interesse erforderlich sind (dies ist mit der Regelung im § 2 der Verordnung Grünzone Walgau erfolgt); in der Verordnung ist erforderlichenfalls festzulegen, wie die im Landesraumplan zugewiesenen Grundstücke im Flächenwidmungsplan zu widmen sind (siehe auch dazu § 2 der Verordnung Grünzone Walgau).

Im Motivenbericht (Blg. 8/1996, 26.LT) heißt es zur Bestimmung des (nunmehrigen) § 6 Abs. 1 RPG: 'Landesraumplanung ist die Festlegung von Grundsätzen oder einer bestimmten (unmittelbar verbindlichen) Nutzung gemäß den Kategorien des Flächenwidmungsplanes (z.B. Grünzonenpläne, Festlegung von Betriebsgebieten für Betriebe mit Eisenbahnanschluß) oder auf der Grundlage einer sonstigen Fachplanung (z.B. Standortsicherung für Abfallbeseitigungsanlagen, Standorte für Schulen, Spitäler, Kraftwerke, Veränderungsverbote in bestimmten Gebieten, Abgrenzung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten. ...

Der zweite Satz des Abs. 1 trägt der mit den sogenannten Grünzonenplänen, LGBl.Nr. 8/1977, Nr. 9/1977 und Nr. 37/1980, begonnenen und mit dem Verfassungsgerichtshofurteil vom 5. März 1988, VfSlg.Nr. 11.633/1988, ausdrücklich bestätigten Praxis, im Landesraumplan parzellenscharfe verbindliche Vorgaben für die Flächenwidmungsplanung zu machen, Rechnung. ...'

Ein (überörtlicher) Landesraumplan – wie die hier in Rede stehende Verordnung Grünzone Walgau – richtet sich als Verordnung an die Gemeinden (vgl. VwGH 24.4.1997, 96/06/0068). Normativ verbindlich ist für die Gemeinde – als für die Flächenwidmungsplanung zuständige Behörde – der § 2 des betreffenden Landesraumplanes; nur dann, wenn Flächen im räumlichen Anwendungsbereich des Landesraumplanes im Flächenwidmungsplan der betreffenden Gemeinde entgegen dem § 2 gewidmet werden (z.B. als Baufläche-Wohngebiet), liegt rechtlich ein Widerspruch zu diesem Landesraumplan im Sinne des § 7 Abs. 1 RPG vor. Dies ist hier nicht der Fall; bei einer Widmung als Freifläche-Sondergebiet wie im vorliegenden Fall liegt kein Widerspruch zum Landesraumplan vor, da eine solche Widmung nach § 2 des Landesraumplanes ausdrücklich zulässig ist. Dass die antragsgegenständliche Widmung als Freifläche-Sondergebiet auch mit § 18 Abs. 4 RPG im Einklang steht, wurde oben unter Punkt III.2 bereits ausgeführt.

c) Aus fachlicher Sicht ist vor dem Hintergrund der Verordnung Grünzone Walgau – ungeachtet der unter dem vorigen Punkt bereits ausgeführten rechtlichen Rahmenbedingungen – festzuhalten, dass es in den vergangenen Jahren raumplanerisch überwiegend einen behutsamen und restriktiven Umgang mit der Landesgrünzone im Rheintal und Walgau gab (siehe dazu Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg), Jahresjournal 2017 zum Thema Freiraum – Vierzig Jahre Landesgrünzone; veröffentlicht auch im Internet unter <https://vorarlberg.at/-/raumplanung-und-baurecht>; siehe nunmehr auch die Festlegungen in dem von der Landesregierung beschlossenen 'Raumbild Vorarlberg 2030', in welchem im Kapitel Freiraum und Landschaft auch der Umgang mit der Landesgrünzone thematisiert wird– vgl. dazu Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg), Raumbild Vorarlberg 2030, Band 33 der Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, veröffentlicht auch im Internet unter der bereits genannten Internetadresse).

Die raumplanerischen Kriterien für eine Flächeninanspruchnahme im Bereich der Grünzone waren grundsätzlich wie folgt:

- Erweiterung bestehender Betriebe, für die ein konkreter Flächenbedarf vorliegt und die keine andere Erweiterungsmöglichkeit haben,
- Flächen aufgrund regional abgestimmter Entwicklungskonzepte für Betriebsgebiete und/oder
- Quantitative (und/oder qualitative) Kompensationsmaßnahmen bei Flächeninanspruchnahmen.

Im gegenständlichen Fall handelte es sich um eine Erweiterung eines bestehenden Betriebes, für die ein konkreter Flächenbedarf vorlag. Der bestehende Betrieb hatte keine andere Erweiterungsmöglichkeit (siehe die Ausführungen oben).

Zusammenfassend kann aus rechtlicher Sicht zum Vorbringen des Landesvolksanwaltes festgehalten werden, dass die antragsgegenständliche Änderung des Flächenwidmungsplanes auch dem § 7 Abs. 1 RPG iVm der Verordnung Grünzone Walgau entspricht.

5. Zum behaupteten Verstoß gegen § 23 Abs. 1 RPG

Der Landesvolksanwalt behauptet im Übrigen, für die antragsgegenständliche Verordnung bestehe kein wichtiger Grund; sie verstoße daher auch gegen § 23 Abs. 1 RPG; auch die Raumplanungsziele des § 2 Abs. 2 lit. b, Abs. 3 lit. a, b, c und e RPG (idF. LGBl. Nr. 39/1996) würden verletzt.

Dies trifft aus den nachstehend genannten Gründen nicht zu:

a) Der Flächenwidmungsplan darf gemäß § 23 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) nur aus wichtigen Gründen geändert werden. Er ist zu ändern

- bei Änderung der maßgebenden Rechtslage oder
- bei wesentlicher Änderung der für die Raumplanung bedeutsamen Verhältnisse.

Darüber hinaus sind nach § 3 RPG bei einer Änderung des Flächenwidmungsplanes – wie generell bei der Raumplanung – alle berührten Interessen unter Berücksichtigung der im § 2 RPG angeführten Ziele so gegeneinander abzuwägen, dass sie dem Gesamtwohl der Bevölkerung am besten entspricht. Die Planung ist unter möglicher Schonung des Privateigentums durchzuführen. Der Interessenabwägung hat eine Grundlagenforschung (Erforschung der Planungsgrundlagen) samt Bestandanalyse voranzugehen, um die gegebenen Verhältnisse richtig einschätzen zu können. Der Ordnungsgeber hat bei seiner Planung den bisherigen Bestand zu berücksichtigen (vgl. VfSlg. 13.180/1992), doch liegt es grundsätzlich innerhalb des Planungsermessens, die Planung in einem gewissen Widerspruch zu bestehenden Gegebenheiten vorzunehmen (vgl. VfSlg. 13.502/1993).

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (VfSlg. 8280/1978, 10.711/1985, 12.926/1991, 19.890/2014) kommt bei der Erlassung von Planungsnormen den Vorschriften des Gesetzes über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen besondere Bedeutung zu. Zum einen müssen die Entscheidungsgrundlagen des Ordnungsgebers in ausreichendem Maße erkennbar sein, zum anderen muss der Ordnungsgeber die im Gesetz zur Gewinnung einer ausreichenden Entscheidungsgrundlage vorgesehene Vorgangsweise einhalten. Ergibt sich, dass die erkennbaren Entscheidungsgrundlagen so mangelhaft sind, dass eine Aussage darüber, ob die Verordnung den vom Gesetz vorgegebenen Zielen entspricht, nicht möglich erscheint, ist eine solche Verordnung gesetzwidrig (vgl. VfSlg. 8280/1978, 8330/1978, 10.711/1985, 14.358/1995, 20.030/2015).

Bei der Erlassung bzw. Änderung eines Flächenwidmungsplanes hat die Gemeinde grundsätzlich alle im § 2 RPG verankerten Ziele der Raumplanung zu beachten, auch wenn sie im Rahmen ihres Gestaltungsspielraumes, aufbauend auf einer ausreichenden Erforschung der Planungsgrundlagen (Grundlagenforschung) und nach einer umfangreichen Interessenabwägung (§ 3 RPG), einem Ziel ein größeres Gewicht zumessen kann. Ein wesentliches Ziel der Raumplanung ist nach § 2 Abs. 2 lit. a RPG die nachhaltige Sicherung der räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, besonders für Wohnen und Arbeiten (nach der Novelle LGBI.Nr. 4/2019: 'besonders für Wohnen, Wirtschaft und Arbeit ...'). Dem Arbeiten bzw. Wirtschaft und Arbeit kommen in der Raumplanung eine große Bedeutung zu. Die Gemeinde Ludesch hat dieses Raumplanungsziel bei der Interessensabwägung zulässigerweise entsprechend stark gewichtet (betriebliche Erweiterungserfordernisse, Sicherung von bestehenden Betriebsstandorten – siehe dazu auch den Bericht für die Sitzung der Landesregierung vom 12.09.2003, Seite 159 des beigeschlossenen Aktes).

b) Der antragsgegenständlichen Umwidmung in der Gemeinde Ludesch gingen eine umfangreiche Befassung im Rahmen von Workshops und auch die Erarbeitung einer raumplanerischen Studie voraus. Auf Grundlage der Workshops wurde ein 'Räumliches Entwicklungskonzept – Betriebsgebietsentwicklung Ludesch' erstellt und von der Gemeindevertretung Ludesch am 20.02.2003 beschlossen; dieses Entwicklungskonzept beinhaltet lang- und mittelfristige Ziele, unter anderem eine mögliche Erweiterung des Betriebes der Fa. [...] angrenzend an das bestehende Betriebsareal auf Gemeindegebiet Ludesch. Die aus dem Prozess der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes resultierenden Ergebnisse wurden in der raumplanerischen Studie von DI [...] berücksichtigt und vertieft (siehe dazu Seiten 73 ff des beigeschlossenen Aktes).

In der erwähnten Studie kommt Raumplaner DI [...] zum Ergebnis, dass im Vergleich zu anderen Gemeinden der Betriebsflächenanteil in Ludesch mit 10% der Summe der Bauflächen unterdurchschnittlich ist (Seite 89 des beigeschlossenen Aktes). Da im westlichen Teil nördlich der Bahn eine Betriebsgebietsentwicklung aus raumplanerischer Sicht langfristig nicht sinnvoll sei (Seite 95 des beigeschlossenen Aktes), wäre südlich der Bahn eine neue Betriebsgebietswidmung nur im Zusammenhang mit dem direkt angrenzenden Betriebsgebiet Kuhbrückenweg (Gemeinde Nüziders) sinnvoll. Dadurch werde ein größeres zusammenhängendes Betriebsgebiet mit optimaler Verkehrserschließung (Bahnanschluss, Nähe des Autobahnanschlusses) geschaffen (Seite 97 des beigeschlossenen Aktes). Die Betriebserweiterungsfläche sei für den regional bedeutenden Betrieb wirtschaftlich dringend notwendig. Alternativen für die Erweiterung des Betriebes außerhalb der Grünzone würden fehlen. Die gegenständliche Betriebsgebietserweiterung stelle nun ein besonderes öffentliches Interesse dar, die bei der Flächenwidmung zu berücksichtigen sei (Seite 99 des beigeschlossenen Aktes). In der raumplanerischen Stellungnahme wird ausdrücklich festgehalten, dass die Erweiterung des Betriebes auf der betroffenen Fläche als beste Option angesehen wird.

Auf Basis des Räumlichen Entwicklungskonzeptes – Betriebsentwicklung Ludesch bzw. der raumplanerischen Studie des DI [...] lässt sich die antragsgegenständliche

Umwidmung der betreffenden Flächen in Freifläche-Sondergebiet ausreichend begründen (wichtiger Grund).

Der Flächenwidmungsplan darf gemäß § 23 Abs. 1 erster Satz RPG aus wichtigen Gründen geändert werden. Ob ein Grund als wichtig angesehen werden kann, ist jeweils aufgrund der konkreten Verhältnisse im Einzelfall zu beurteilen. Es muss sich um einen sachlichen, die Änderung rechtfertigenden Grund handeln. Im vorliegenden Fall hat sich die Gemeindevertretung Ludesch aufgrund der erfolgten Entwicklungen bzw. aufgrund von Änderungen der für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse neue Zielsetzungen gesetzt bzw. eine Neuausrichtung vorgenommen; sie hat sich auf der Grundlage des Betriebsentwicklungskonzeptes bzw. der raumplanerischen Studie des DI [...] gegen eine Erweiterung der Betriebsflächen im nördlichen Teil der Bahnschiene entschieden und wollte aufgrund der bestehenden Betriebsflächen im südlichen Teil der Bahnschiene ein größeres zusammenhängendes Betriebsgebiet mit optimaler Verkehrserschließung schaffen.

Gestützt auf diese (neuen) Planungsgrundlagen wurde – nach mehrfacher Befassung und Willensbekundung durch die Gemeindevertretung – die antragsgegenständliche Änderung des Flächenwidmungsplanes von der Gemeindevertretung am 02.06.2003 beschlossen. Ein 'wichtiger Grund' im Sinne des § 23 Abs. 1 erster Satz RPG für diese Flächenwidmungsplanänderung lag daher vor.

Zusammenfassend kann zum Antrag des Landesvolksanwaltes festgehalten werden, dass es sich bei der gegenständlichen Änderung des Flächenwidmungsplanes um keine den §§ 7, 18 oder 23 RPG widersprechende Widmung handelt. Vielmehr liegt eine nach § 2 Abs. 1 der Verordnung Grünzone Walgau zulässige Sondergebietswidmung vor, welche auch die Kriterien nach § 18 Abs. 4 RPG erfüllt. Auch ein wichtiger Grund für die gegenständliche Änderung des Flächenwidmungsplanes lag vor. Das Vorbringen des Landesvolksanwaltes ist daher unbegründet.

Angemerkt wird, dass die Synergien, die durch die Betriebserweiterung bzw. die unmittelbare Zuordnung der beiden aufeinander abgestimmten Betriebe in einer Betriebsanlage ermöglicht wurden, sich seit der betreffenden Änderung des Flächenwidmungsplanes im Jahre 2003 mehr als bestätigt haben; der Bedarf für eine weitere Expansion an diesem Standort war bereits Gegenstand eines weiteren Umwidmungsbegehrens.

Die antragsgegenständliche Änderung des Flächenwidmungsplanes war bzw. der Flächenwidmungsplan im Umfang der von der Anfechtung betroffenen Grundstücke ist nicht gesetzwidrig."

12. Die Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch hat die Verordnungsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift jedoch Abstand genommen.

19

IV. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit des Antrages

1.1. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 6 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof auf Antrag einer Einrichtung gemäß Art. 148i Abs. 2 B-VG über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Landesbehörde. Gemäß Art. 148i Abs. 2 B-VG kann durch Landesverfassungsgesetz eine dem Art. 148f B-VG entsprechende Regelung geschaffen werden, wenn die Länder für den Bereich der Landesverwaltung Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft schaffen. Gemäß Art. 60 Abs. 2 Vorarlberger Landesverfassung, LGBI. 9/1999, idF LGBI. 89/2012, erkennt der Verfassungsgerichtshof auf Antrag des Landesvolksanwaltes über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen, die im Bereich der Verwaltung des Landes ergangen sind. 20

1.2. Die Legitimation des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg zur Antragstellung ist somit gegeben. 21

1.3. Wie sich allerdings aus Art. 139 Abs. 4 B-VG ergibt – wonach der Verfassungsgerichtshof, wenn die bekämpfte Verordnung bei Fällung des verfassungsgerichtlichen Erkenntnisses bereits außer Kraft getreten ist, nur dann den Ausspruch treffen kann, dass die bekämpfte Norm verfassungswidrig war, wenn das Verordnungsprüfungsverfahren von Amts wegen oder auf Antrag eines Gerichtes oder eines Einzelnen eingeleitet wurde –, ist ein solcher Antrag eines Landesvolksanwaltes – als Fall der abstrakten Normenkontrolle – nur gegen geltende, nicht aber gegen schon außer Kraft getretene Rechtsvorschriften zulässig (vgl. zu Anträgen einer Landesregierung VfSlg. 16.670/2002, 17.564/2005). 22

1.3.1. Mit der Änderung des Flächenwidmungsplanes vom 2. Juni 2003 wurde unter anderem das (damalige) Grundstück Nr. 2316 von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" umgewidmet. Mit Änderung des Flächenwidmungsplanes vom 4. April 2006 wurde jedoch die auf diesem Grundstück zu liegen kommende dreieckige Teilfläche zwischen den Grenzpunkten 9993, 9992 und 20665 wieder in "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" rückgewidmet. Sohin ist hinsichtlich dieser dreieckigen Teilfläche des (damaligen) Grundstückes Nr. 2316, KG Ludesch – das 23

mittlerweile dem nunmehrigen Grundstück Nr. 2317 zugeschrieben wurde – die Änderung des Flächenwidmungsplanes, wie sie am 2. Juni 2003 von der Gemeindevertretung Ludesch beschlossen wurde, nicht mehr in Kraft.

1.3.2. Der Antrag des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg ist sohin hinsichtlich der mit Änderung des Flächenwidmungsplanes vom 4. April 2006 in "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" rückgewidmeten dreieckigen Teilfläche zurückzuweisen. 24

1.4. Wenn die Vorarlberger Landesregierung in ihrer Äußerung darauf hinweist, dass der Landesvolksanwalt von Vorarlberg mit "Freifläche Sondergebiet Betriebs-erweiterung [...] auf dem GSt-NR 2339/2 in KG Nüziders" eine nichtexistierende Sonderwidmung anfechte, ist dem entgegenzuhalten, dass aus dem Antrag hinreichend deutlich wird, dass die Aufhebung der Widmung "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" begehrt wird, zumal die angefochtene Verordnung in den Akten der Gemeinde Ludesch unterschiedlich bezeichnet wird. 25

1.5. Im Übrigen erweist sich der Antrag – da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind – als zulässig. 26

1.6. Zur Klarstellung sei noch darauf hingewiesen, dass der Antrag des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg nicht die dreieckige Teilfläche der (damaligen) Grundstücke Nr. .228 und 2313 erfasst, die zwischen den Grenzpunkten 10802, 20663 und 20665 liegt und die mittlerweile ebenfalls dem nunmehrigen Grundstück Nr. 2317 zugeschrieben wurde. Diese Teilfläche war nicht Gegenstand der Änderung des Flächenwidmungsplanes vom 2. Juni 2003, sondern wurde erst mit Änderung des Flächenwidmungsplanes vom 4. April 2006 in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf GST-NR 2339/3 KG Nüziders" umgewidmet. 27

2. In der Sache

Der Antrag ist begründet: 28

2.1. Der Verfassungsgerichtshof ist in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung gemäß Art. 139 B-VG auf die Erörterung der geltend gemachten Bedenken beschränkt (vgl. VfSlg. 11.580/1987, 29

14.044/1995, 16.674/2002). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Verordnung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen gesetzwidrig ist (VfSlg. 15.644/1999, 17.222/2004).

2.2. In Übereinstimmung mit der Raumplanerischen Stellungnahme "Betriebserweiterung Firma [...] in Ludesch (Nüziders)" vom März 2003 und dem am 20. Februar 2003 beschlossenen räumlichen Entwicklungskonzept beschloss die Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 2. Juni 2003 die angefochtene Änderung des Flächenwidmungsplanes betreffend die nunmehrigen Grundstücke Nr. 2315 und 2295/14 sowie Teilflächen der nunmehrigen Grundstücke Nr. 1645, 1650/1, 2291/1, 2314/1, 2314/3, 2317, 2319/1, 2319/2, 2320 und 2867, die von der Vorarlberger Landesregierung am 6. Oktober 2003 aufsichtsbehördlich genehmigt und vom 13. Oktober bis 18. November 2003 kundgemacht wurde. 30

2.3. Zum Bedenken betreffend die Festlegung der Widmung "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" 31

2.3.1. Der Landesvolksanwalt von Vorarlberg äußert im Wesentlichen das Bedenken, dass die angefochtene Verordnung gegen § 18 Abs. 4 Vbg. RPG verstoße. Die besondere Standorteignung oder -bindung iSv § 18 Abs. 4 Vbg. RPG beruhe nämlich darauf, dass die Nähe zu einem Freihalte- oder Landwirtschaftsgebiet den Widmungszweck des Sondergebietes begünstige oder darauf, dass eine natürliche Ressource des Bodens des Sondergebietes genutzt werde. Hingegen stehe auf der antragsgegenständlichen Fläche der Industriebetrieb den angrenzenden Landwirtschafts- und Freihaltegebieten wie ein Fremdkörper gegenüber. § 18 Abs. 4 Vbg. RPG setze dem Ansinnen Grenzen, für Betriebsanlagen Sondergebiete zu widmen. Eine gewerbliche Anlage könne nur dann den Verwendungszweck iSd § 18 Abs. 4 Vbg. RPG bilden, wenn sie höchstens ein kleines Gebäude benötige oder wenn ihr Verwendungszweck in kaum einem Baumisch- oder Betriebsgebiet erreicht werden könnte. 32

2.3.2. Die Vorarlberger Landesregierung tritt diesem Vorbringen entgegen und bringt zusammengefasst vor, dass die Aufzählung des § 18 Abs. 4 Vbg. RPG nicht abschließend, sondern demonstrativ sei. Es stehe der Gemeindevertretung bei der Änderung des Flächenwidmungsplanes frei, im Rahmen des § 18 Abs. 4 Vbg. RPG 33

den Verwendungszweck festzulegen. Im vorliegenden Fall gehe es um einen bestehenden Betrieb, der einer Erweiterung bedürfe. Die erforderlichen Flächen für die Erweiterung seien insoweit an den bereits bestehenden Standort gebunden. Eine alternative Erweiterungsmöglichkeit außerhalb der Landesgrünzone Walgau sei nicht vorhanden gewesen. Es sei auch deswegen eine Sondergebietswidmung vorgenommen worden, weil die Inanspruchnahme dieser in der Landesgrünzone Walgau und im Grundwasserschongebiet "Untere Lutz" gelegenen Fläche nur für die geplanten Erweiterungsmaßnahmen vertretbar erschienen sei. Die Betriebserweiterung auf der in Rede stehenden Fläche sei auch standortgeeignet.

2.3.3. "Freiflächen" nach § 18 Vbg. RPG umfassen die Grünflächen und das unproduktive Gebiet. Auf ihnen soll eine andere als die land- und forstwirtschaftliche Nutzung nur zulässig sein, wenn hierfür im Flächenwidmungsplan "Sondergebiete" festgelegt werden (vgl. Erläut. zur RV 10 BlgLT [Vbg.] 21. GP, 183). Es handelt sich bei Freiflächen demnach um Flächen, die grundsätzlich von einer Bebauung freizuhalten sind (vgl. VfSlg. 13.887/1994). Die Errichtung von Bauwerken auf diesen Flächen ist nur ausnahmsweise zulässig und unterliegt zumeist einer strikten Zweckbindung; es dürfen nur solche Gebäude errichtet werden, die dem im Grünland zulässigen Nutzungszweck dienen (vgl. *Leitl*, Überörtliche und örtliche Raumplanung, in: Hauer/Nußbaumer [Hrsg.], Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, 2006, 95 [117]). Nach § 18 Abs. 4 Vbg. RPG können in der Widmung "Freifläche-Sondergebiet" Gebäude und Anlagen errichtet werden, die ihrer Zweckwidmung nach an einen bestimmten Standort gebunden sind oder sich an einem bestimmten Standort besonders eignen, wobei der Verwendungszweck in der Widmung anzuführen ist. Typische Sonderwidmungen im Grünland ähneln der Land- und Forstwirtschaft in der Art und Weise der Bodennutzung oder dienen Erholungszwecken. Mögliche Sonderwidmungen sind auch solche für bestimmte wirtschaftliche Nutzungen, wie zB für Materialgewinnungsstätten, Lager- und Ablagerungsplätze und Abfallwirtschaftsanlagen. Die Notwendigkeit für die Widmung einer Fläche als "Freifläche-Sondergebiet" ergibt sich daraus, dass solche Anlagen vielfach nicht im Bauflächengebiet vorgesehen werden können (vgl. Erläut. zur RV 10 BlgLT [Vbg.] 21. GP, 183).

34

2.3.4. Die in Rede stehende Umwidmung erfolgte im Hinblick auf die beabsichtigte Erweiterung des bestehenden Betriebes einer Gesellschaft, der der Produktion

35

von Dosen und ihrer Befüllung dient. Der auf dem Gebiet der benachbarten Gemeinde Nüziders bereits bestehende und zu erweiternde Betrieb befindet sich auf einer als "Baufläche-Betriebsgebiet Kategorie II" ausgewiesenen Fläche. Nach dem "Räumlichen Entwicklungskonzept Betriebsgebietsentwicklung Ludesch" vom 20. Februar 2003 handelt es sich bei diesem Betrieb um einen "großen Industriebetrieb". Dem Räumlichen Entwicklungskonzept sowie der raumplanerischen Stellungnahme ist weiters zu entnehmen, dass es innerhalb der Landesgrünzone Walgau auf dem Gemeindegebiet Ludesch keine Ausnahmegewilligung für Bauflächenwidmungen gebe, die "Betriebsgebietserweiterung" jedoch nur dort möglich sei, weswegen für das Vorhaben die angefochtene Flächenwidmung vorgeschlagen werden.

Auch aus der Äußerung der Vorarlberger Landesregierung ergibt sich, dass die Betriebserweiterung mit der Widmung "Baufläche-Betriebsgebiet (Kategorie I oder II)" vereinbar wäre, sie also typischerweise einem Bauflächengebiet zuordenbar ist.

36

2.3.5. Bei der Betriebserweiterung des Industriebetriebes handelt es sich um keine Anlage, die dem im Grünland zulässigen Nutzungszweck dient, der Land- und Forstwirtschaft in der Art und Weise der Bodennutzung ähnelt oder dem Erholungszweck dient. Die angefochtenen Flächenwidmung "Freifläche-Sondergebiet" mit dem Verwendungszweck "Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" ermöglicht vielmehr die Erweiterung eines Industriebetriebes im Grünland und ist sohin nicht mit der Zielsetzung des § 18 Abs. 4 Vbg. RPG vereinbar. Vielmehr würde eine Widmung als "Baufläche-Betriebsgebiet (Kategorie I oder II)" der Widmung der betriebsgegenständlichen Flächen in der Gemeinde Ludesch entsprechen. Eine solche Widmung ist aber in der Landesgrünzone Walgau nicht zulässig.

37

2.3.6. Wenn die Vorarlberger Landesregierung die besondere Standorteignung und -bindung der in Rede stehenden Grundstücke für die Betriebserweiterung ins Treffen führt, ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Grundstücke in der Landesgrünzone Walgau befinden. Nach § 1 der GrünzonenV dienen die in dieser Grünzone befindlichen Flächen a) der Erhaltung eines funktionsfähigen Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes, b) der Erhaltung von Naherholungsgebiete-

38

ten sowie c) der Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Landwirtschaft. Gemäß § 2 Abs. 1 der GrünzonenV dürfen die Gebiete nach § 1 daher nur als Freiflächen, Verkehrsflächen oder Vorbehaltsflächen für Gebäude oder Anlagen gewidmet werden, deren Errichtung in den Sonderflächen (§ 16 Abs. 3 Vbg. RPG idF LGBL 15/1973 [nunmehr: Sondergebiete nach § 18 Abs. 4 Vbg. RPG idF LGBL 39/1996]) zulässig ist. Wie bereits unter Punkt IV.2.3.5. ausgeführt, widerspricht die Widmung "Freifläche-Sondergebiet" mit dem Verwendungszweck "Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" den Erfordernissen des § 18 Vbg. RPG und die in der angefochtenen Verordnung angeführten Grundstücke liegen in der Landesgrünzone Walgau, was vor dem Hintergrund des vorliegenden Falles mit der Voraussetzung der in § 18 Abs. 4 Vbg. RPG festgeschriebenen Tatbestandsmerkmale der Standorteignung und -bindung unvereinbar ist (vgl. VfGH 8.3.2022, V 261/2021).

2.3.7. Soweit die Vorarlberger Landesregierung in ihrer Äußerung weiters auf die Entscheidung VfSlg. 18.148/2007 betreffend die Erweiterung eines Sägewerkes bzw. die Errichtung eines Holzlagerplatzes in der Widmung "Freifläche-Sondergebiet Holzlagerplatz" verweist, ist der vorliegende Sachverhalt völlig anders gelagert: Die Widmungskategorie nach § 18 Abs. 4 Vbg. RPG ist für die Errichtung eines Holzlagerplatzes je nach Standort grundsätzlich geeignet, während die Errichtung bzw. Erweiterung des in Rede stehenden Industriebetriebes – für den grundsätzlich eine Baufläche-Betriebsgebiet (Kategorie I oder II)-Widmung erforderlich wäre – unabhängig vom Standort nicht mit den Erfordernissen gemäß § 18 Abs. 4 Vbg. RPG in Einklang steht.

39

2.4. Zum Bedenken betreffend den Verstoß gegen § 7 Abs. 1 Vbg. RPG

40

2.4.1. Bei der GrünzonenV handelt es sich um einen Landesraumplan nach § 6 Abs. 1 Vbg. RPG (vgl. Erläut. zur RV 8 BlgLT [Vbg.] 26. GP, 45). Ein Flächenwidmungsplan darf daher der GrünzonenV nicht widersprechen (§ 7 Abs. 1 Vbg. RPG).

41

2.4.2. § 2 Abs. 1 GrünzonenV lässt für die in der Landesgrünzone Walgau liegenden Flächen eine Bauflächenwidmung nicht zu, sieht aber unter anderem die Möglichkeit einer Widmung als "Freifläche-Sondergebiet" vor. Wie unter Punkt IV.2.3.5. und IV.2.3.6. ausgeführt, verstößt die in Rede stehenden Umwidmung in

42

"Freifläche-Sondergebiet" mit dem Verwendungszweck "Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" jedoch gegen § 18 (insbesondere dessen Abs. 4) Vbg. RPG und entspricht damit auch nicht den Anforderungen von § 1 GrünzonenV. Vielmehr hätte eine Bauflächenwidmung erfolgen müssen, die allerdings nach § 2 Abs. 1 GrünzonenV in der Landesgrünzone Walgau nicht zulässig ist. Die angefochtene Verordnung widerspricht sohin auch der GrünzonenV.

2.5. Die angefochtene Verordnung verstößt daher im aufgezeigten Umfang gegen § 18 Abs. 4 Vbg. RPG und sohin gegen § 7 Abs. 1 Vbg. RPG iVm der GrünzonenV und ist daher schon deshalb aufzuheben, sodass sich ein Eingehen auf die weiteren Bedenken des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg erübrigt. 43

2.6. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob eine für die Erweiterung des Betriebes rechtlich zulässige Widmung nach anderen gesetzlichen Bestimmungen möglich ist (siehe etwa § 7 Abs. 2 iVm § 6 Abs. 5 Vbg. RPG). 44

V. Ergebnis

1. Der Antrag ist, soweit er sich auf die dreieckige Teilfläche des (damaligen) Grundstückes Nr. 2316, KG Ludesch bezieht, die mit Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 4. April 2006, aufsichtsbehördlich genehmigt mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 21. April 2006, kundgemacht vom 4. Mai bis 5. Juni 2006, von "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" in "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" rückgewidmet wurde, zurückzuweisen. 45

2. Die Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Ludesch, beschlossen von der Gemeindevertretung der Gemeinde Ludesch am 2. Juni 2003, aufsichtsbehördlich genehmigt mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 6. Oktober 2003, kundgemacht vom 13. Oktober bis 18. November 2003, soweit durch die Verordnung die nunmehrigen Grundstücke Nr. 2315 und 2295/14 sowie Teilflächen der nunmehrigen Grundstücke Nr. 1645, 1650/1, 2291/1, 2314/1, 2314/3, 2317, 2319/1, 2319/2, 2320 und 2867, alle KG Ludesch, von "Freifläche-Landwirtschaftsgebiet" in "Freifläche-Sondergebiet Erweiterung des Betriebes auf KG Nüziders Parz. Nr. 2339/3" gewidmet wurden, ist als gesetzwidrig aufzuheben. 46

3. Die Verpflichtung der Vorarlberger Landesregierung zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung erfließt aus Art. 139 Abs. 5 erster Satz B-VG und § 59 Abs. 2 VfGG iVm § 2 Abs. 1 lit. f Vorarlberger Gesetz über die Kundmachung von Rechtsvorschriften der Organe des Landes (Vbg. Kundmachungsgesetz). 47
4. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 48

Wien, am 22. September 2022

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Mag. HELBOK-EDLAUER, Bakk. phil.