

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Stadtentwicklung und Stadtplanung Bregenz

Reihe VORARLBERG 2021/1

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet der Stadtvertretung der Stadt Bregenz gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat. Dieser Bericht wird inhalts– und zeitgleich dem Vorarlberger Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 18 Abs. 8 Rechnungshofgesetz 1948 vorgelegt.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Jänner 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	10
Zahlen und Fakten _____	11
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	13
Überblick über die Stadtentwicklung und Stadtplanung _____	14
Rechtliche Grundlagen und Ziele _____	14
Überörtliche Vorgaben und Ziele des Landes Vorarlberg _____	15
Organisation der Stadtentwicklung und Stadtplanung _____	17
Ziele und Zielerreichung auf örtlicher Ebene _____	18
Leitbilder und Konzepte _____	18
Datengrundlagen und Entwicklungen in planungsrelevanten Themenbereichen _____	22
Instrumente im Rahmen der Stadtentwicklung und Stadtplanung _____	30
Flächenwidmungs– und Bebauungsplan _____	30
Vertragsraumordnung _____	32
Zweitwohnsitzabgabe _____	33
Parkraumbewirtschaftung _____	35
Gemeindeübergreifende Kooperationen _____	48
Stadtentwicklungsprojekte Seestadt und Seequartier _____	52
Projektüberblick und Ziele der Stadt _____	52
Vereinbarungen und Verträge _____	57
Entwicklung der Planungen _____	61
Ausgaben der Stadt _____	84
Vergabe von Planungsleistungen _____	87
Ausgewählte Planungsaufträge _____	87
Organisatorische Aspekte von Vergabeverfahren _____	93

Liegenschaftsmanagement im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung	95
Liegenschaftsverwaltung und Immobilienstrategie	95
Ausgewählte Liegenschaftstransaktionen	97
Gemeindeeigene Wohnungen	101
Leerstandsmanagement von privaten Geschäftsflächen und Wohnungen	102
Verpachtung von Gaststätten	104
Exkurs: Tiefgarage „Am Hafen“	108
Schlussempfehlungen	111
Anhang	118

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Personal- und Sachaufwand in der Dienststelle Stadtplanung und Mobilität _____	17
Tabelle 2:	Überblick über räumliche und verkehrliche Entwicklungsziele __	18
Tabelle 3:	Entwicklung der Parkabgaben _____	37
Tabelle 4:	Kennzahlen der Parkraumüberwachung durch die Verwaltungspolizei _____	45
Tabelle 5:	Eckpunkte der Projektentwicklung der Seestadt und des Seequartiers ab dem Jahr 2007 _____	55
Tabelle 6:	Einbindung der Öffentlichkeit in die Projekte Seestadt und Seequartier _____	66
Tabelle 7:	Ausgaben der Stadt für die Areale Seestadt und Seequartier 2008 bis 2018 _____	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Modal Split – Verkehrsmittelwahl der Bregenzer Wohnbevölkerung an Werktagen _____	28
Abbildung 2:	Lage der Areale Seestadt und Seequartier in Bregenz _____	52
Abbildung 3:	Eigentümerstruktur der Unternehmen Q und S _____	53
Abbildung 4:	Entwicklung der maximalen Gebäudehöhen nach Baufeldern – gemäß den Teilbebauungsplänen 2009, 2010, 2013 und 2015 sowie einem Entwurf des Unternehmens Q aus dem Jahr 2019 _____	71
Abbildung 5:	Vergleich der maximalen Gebäudehöhen und der Gebäudekanten in der Seestadt und im Seequartier in den Jahren 2009, 2015 und 2018 gemäß Stellungnahme der Stadt Bregenz _____	72
Abbildung 6:	Gewidmete Verkaufsflächen der Seestadt und des Seequartiers sowie Verkaufsflächenpotenziale laut Einzelhandelsstudien und Masterplan _____	80

Abkürzungsverzeichnis

A	Autobahn
AG	Aktiengesellschaft
ATS	Österreichischer Schilling
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
Co	Compagnie
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
KG	Kommanditgesellschaft
L	Landesstraße
LGBl.	Landesgesetzblatt
m	Meter
m ²	Quadratmeter
mbH	mit beschränkter Haftung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PKW	Personenkraftwagen
ÖBB	ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr

rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VfSlg.	ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
VOGEWOSI	Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H.

WIRKUNGSBEREICH

- Stadt Bregenz

Stadtentwicklung und Stadtplanung Bregenz

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Oktober 2018 bis Juni 2019 die Stadtentwicklung und die Stadtplanung der Landeshauptstadt Bregenz. Prüfungsziel war es, die Ziele und die besonderen Herausforderungen der Stadtentwicklung und Stadtplanung darzustellen und die Organisation, die eingesetzten Instrumente, die Zielerreichung, die Abstimmung mit den Umlandgemeinden sowie die Steuerung der Projekte im Seestadtareal zu beurteilen. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2018, hinsichtlich der Stadtentwicklung im Seestadtareal die Jahre ab 2007.

Kurzfassung

Die Landeshauptstadt Bregenz definierte ihre Entwicklungsziele für Städtebau und Verkehr in mehreren Dokumenten, u.a. im „Räumlichen Entwicklungskonzept Bregenz 2008“, im „Leitbild Verkehr und Mobilität Bregenz“ aus 2011 und im „Generalverkehrskonzept Bregenz 2014“. Während im Generalverkehrskonzept auch Ziele quantifiziert sowie kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen definiert waren, fehlten im räumlichen Entwicklungskonzept vergleichbare Prioritätenreihungen und Indikatoren, mit denen die Erreichung der Ziele überprüft werden könnte. (TZ 5)

Bregenz verfügte im Jahr 2015 über 355 ha gewidmete Bauflächen, wovon 19 % nicht bebaut waren. Da eine Erschließung großer neuer Baugebiete nicht mehr möglich war, waren laut dem räumlichen Entwicklungskonzept vorhandene Bauflächenreserven effizient zu nutzen. Die Stadt stellte daher weitere Überlegungen zur Verdichtung innerhalb der gewidmeten Bauflächen an. Dies sollte auf Basis von Prognosen des Bauflächen-, Freiflächen- und Wohnungsbedarfs erfolgen. Aktuelle Prognosen lagen nicht vor, deren Erstellung war jedoch beabsichtigt. Auch sollte ein neues Leitbild für die Stadtentwicklung kommen. (TZ 6)

Die Stadt Bregenz hielt die im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 festgelegten Siedlungsgrenzen weitgehend ein. Nur für den ländlich geprägten Ortsteil Fluh sah das Konzept keine Siedlungsgrenzen vor, es legte aber als Ziel fest, dass keine weitere Zersiedelung erfolgen soll. Trotzdem widmete die Stadt 2013 in der Fluh 1,9 ha Freiflächen in Bauflächen um. Zwischen 2012 und 2015 gab es im gesamten Stadtgebiet nur 3 ha neu gewidmete Bauflächen. Einer Umwidmung in einem Grüngürtel versagte das Land im Jahr 2015 die Zustimmung. [\(TZ 7\)](#)

Die Ziele des Generalverkehrskonzepts 2014 zur Verkehrsmittelwahl erreichte Bregenz weitgehend: Der motorisierte Individualverkehr ging von 37 % im Jahr 2008 auf 30 % im Jahr 2017 zurück. Der Anteil des öffentlichen Verkehrs sowie des Rad- und Fußverkehrs lag mit 63 % deutlich über dem Durchschnitt (51 %) der größeren Gemeinden im Zentralraum Vorarlberg. Die Stadt Bregenz arbeitete bei der Verkehrsplanung und beim Mobilitätsmanagement auf verschiedenen Ebenen mit anderen Gemeinden zusammen. [\(TZ 8, TZ 18\)](#)

Den Parkraum bewirtschaftete die Stadt in Teilen des Stadtgebiets. Es gab zwei Tarifzonen, wobei in der Zone A – Innenstadt und Festspielhaus – höhere Tarife galten. Im November 2017 beschloss die Stadt nur eine kleinflächigere Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung als von einem Planungsbüro empfohlen, obwohl mit einer Verlagerung des Parkdrucks zu rechnen war. [\(TZ 12, TZ 13\)](#)

In Bregenz gab es mit der Seestadt (9.000 m²) und dem Seequartier (19.000 m²) noch zwei große Stadtentwicklungsprojekte. Die beiden Areale liegen zentral zwischen der Innenstadt und dem Bodensee in der Nähe des Bahnhofs. Die Seestadt war seit Jahrzehnten Gegenstand von Planungen zur Entwicklung des Stadtzentrums. Das Seequartier wurde mit der Zustimmung des Grundeigentümers ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (**ÖBB**) seit 2007 in die Planungen inkludiert. Hinter den beiden Projekten standen die zwei privaten Unternehmen Q und S. [\(TZ 19, TZ 20\)](#)

In der Seestadt und im Seequartier waren laut Planung Geschäfte, Gastronomie, Wohnungen, Büros und Dienstleistungen vorgesehen. In der Seestadt lag die Schwerpunktnutzung beim Einkaufen. Auf dem Areal des Seequartiers waren ein neues Bahnhofsgebäude, ein moderner Knoten für den öffentlichen Personennahverkehr sowie ein Hotel vorgesehen. [\(TZ 19\)](#)

Das Unternehmen S war ursprünglich im Eigentum von öffentlichen Unternehmen und der Stadt Bregenz, zwischen 2008 und 2017 erwarben private Investoren in Etappen diese Anteile. Die private Gesellschaft hatte somit die Rechte zur Verwertung und kommerziellen Nutzung des Areals Seestadt. Die Stadt selbst konnte im Wesentlichen nur noch im hoheitlichen Bereich, insbesondere über die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung oder über privatrechtliche Vereinbarungen Einfluss auf die Gestaltung des Areals nehmen. [\(TZ 22\)](#)

Die von der Stadt gemeinsam mit dem Unternehmen S und der ÖBB in den Jahren 2007 bis 2009 durchgeführte Masterplanung für das Seestadtareal war grundsätzlich zweckmäßig. Es fehlten jedoch – mit Ausnahme der maximalen Gebäudehöhen – Zielvorgaben hinsichtlich der Bebauungsdichte. Die Stadt änderte den darauf aufbauenden Teilbebauungsplan und den Flächenwidmungsplan für die Seestadt und für das Seequartier mehrmals. Gründe dafür waren vor allem detailliertere bzw. geänderte Planungen auch der beiden privaten Unternehmen. Die Stadt hob zwischen den Jahren 2009 und 2015 die maximal ausnutzbaren Gebäudehöhen sukzessive an und reduzierte beim Projekt Seestadt die Größe der Plätze mit öffentlichen Nutzungen gegenüber dem ersten Teilbebauungsplan um mehr als ein Drittel. Auch der Mindest-Wohnungsflächenanteil beim Projekt Seestadt wurde verringert. Die für die Seestadt und das Seequartier gewidmeten Verkaufsflächen waren demgegenüber deutlich größer als im Masterplan empfohlen. Bei komplexen, öffentlich wirksamen Vorhaben sind Abstimmungen zwischen der Stadt und den Projektwerbern grundsätzlich zweckmäßig. Allerdings sollten der Flächenwidmungs- und der Bebauungsplan als hoheitliche Raumplanungsinstrumente die Rahmenbedingungen vorgeben. (TZ 24, TZ 26, TZ 27, TZ 29)

Die Stadt wirkte auch an den Architekturwettbewerben für die Seestadt und das Seequartier mit und band ihren Gestaltungsbeirat in die Stadtentwicklungsprojekte ein. Sie informierte und beteiligte Bürgerinnen und Bürger vor allem in der Phase der Masterplanung, danach gab es nur zwei öffentliche Informationsveranstaltungen für die Bürgerinnen und Bürger in den Jahren 2013 und 2014. Eine tatsächliche Bürgerbeteiligung im Sinne einer Mitgestaltung fand zu diesen Zeitpunkten nicht statt. Bei einem anderen Projekt, der „Quartiersentwicklung Mariahilf“, führte die Stadt 2015 und 2016 Bevölkerungsworkshops durch und richtete eine Projektbegleitgruppe ein, in der auch Bürgerinnen und Bürger vertreten waren. (TZ 25)

Im Juni 2019 präsentierte die Stadt Pläne für einen modernen Knoten für den öffentlichen Personennahverkehr, die auch größere Nutzflächen auf dem Seequartier vorsahen. Das Unternehmen Q stellte aus diesem Grund Kompensationsforderungen an die Stadt. Die Verhandlungen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. Festzuhalten ist, dass eine Verknüpfung von privatwirtschaftlichen Maßnahmen, z.B. Kompensationszahlungen, mit hoheitlichen Maßnahmen, etwa der Erlassung von Bebauungsplänen in Verordnungsform, entsprechend der Spruchpraxis des Verfassungsgerichtshofes nicht zulässig ist. (TZ 28)

Für die Entwicklung der Areale Seestadt und Seequartier fielen für die Stadt in den Jahren 2008 bis 2018 Ausgaben von rd. 876.000 EUR, u.a. für Planungen und Beratung, an. Darin war der interne Personalaufwand nicht berücksichtigt. (TZ 31)

Die Liegenschaftsverwaltung der stadteigenen Immobilien war auf zwei Dienststellen der Stadt und mehrere städtische Unternehmen aufgeteilt. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung übertrug die Stadt die Liegenschaften in der städtischen Immobiliengesellschaft zurück an die Stadt und löste die Gesellschaft auf. Damit könnte die Stadt die Steuerungshoheit über die städtischen Liegenschaften verbessern. Eine schriftlich ausformulierte Immobilienstrategie lag jedoch nicht vor. (TZ 34)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Landeshauptstadt Bregenz hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Die bei der Erstellung des räumlichen Entwicklungsplans vorgesehenen Maßnahmen wären grundsätzlich nach Prioritäten zu gliedern; es wären möglichst auch quantifizierbare und messbare Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen. (TZ 5)
- Der Erstellung des räumlichen Entwicklungsplans wären auch quantitative Prognosen, z.B. des Bauflächen-, Freiflächen- und Wohnungsbedarfs, und die bestehenden Bauflächenreserven zugrunde zu legen. (TZ 6)
- Beim Einsatz von hoheitlichen Raumplanungsinstrumenten, wie dem Flächenwidmungsplan und dem Bebauungsplan, wäre die Steuerungshoheit der Stadt zu wahren. Änderungen von hoheitlichen Raumplanungsinstrumenten aufgrund von Vorschlägen Dritter wären transparent im Zuge der vorgesehenen öffentlichen Planaufgabe und der Prüfung der eingelangten Stellungnahmen durchzuführen. (TZ 24)

Zahlen und Fakten

Stadtentwicklung und Stadtplanung Bregenz							
wesentliche Rechtsgrundlagen – Bund	Bundesvergabebezug 2018 – BVergG 2018, BGBl. I 65/2018 i.d.g.F., davor Bundesvergabebezug 2006 – BVergG 2006, BGBl. I 17/2006 Straßenverkehrsordnung 1960 – StVO. 1960, BGBl. 159/1960 i.d.g.F.						
wesentliche Rechtsgrundlagen – Land	Gesetz über die Raumplanung, LGBl. 39/1996 i.d.g.F. Baugesetz, LGBl. 52/2001 i.d.g.F. Verordnung der Landesregierung über Stellplätze für Fahrräder und Kraftfahrzeuge, LGBl. 24/2013 Gesetz über den Bau und die Erhaltung öffentlicher Straßen sowie über die Wegef়reiheit, LGBl. 79/2012 i.d.g.F. Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für das Abstellen von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen, LGBl. 2/1987 i.d.g.F. Gesetz über öffentliche Kinderspielplätze und naturnahe Freiräume, LGBl. 31/2009 Gesetz über die Erhebung einer Abgabe von Zweitwohnsitzen, LGBl. 87/1997 i.d.g.F.						
Dienststelle Stadtplanung und Mobilität							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2013 bis 2018
	in EUR; auf 1.000 EUR gerundet						in %
Personalaufwand für Aufgaben der Stadtplanung	255.000	261.000	269.000	276.000	285.000	288.000	13
Sachaufwand der Dienststelle	183.000	153.000	169.000	169.000	160.000	447.000	144
Stadtentwicklungsprojekte Seestadt und Seequartier							
	Masterplan	Planungsleistungen	Architekturwettbewerb	Beratung	Information	Summe	
	in EUR						
Ausgaben der Stadt in den Jahren 2008 bis 2018	93.000	505.000	25.000	209.000	44.000	876.000	

Quellen: Landeshauptstadt Bregenz; RIS

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2018 bis Juni 2019 die Gebarung der Landeshauptstadt Bregenz hinsichtlich ihrer Stadtentwicklung und Stadtplanung. Weitere Erhebungen fanden beim Land Vorarlberg, bei der Illwerke–Beteiligungsgesellschaft mbH sowie bei Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt war¹, statt.

(2) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die

- Beurteilung der Organisation der Stadtentwicklung und Stadtplanung sowie des Personal– und Sachaufwands,
- Darstellung der überörtlichen und örtlichen Ziele sowie der besonderen Herausforderungen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung in Bregenz,
- Beurteilung der für die Stadtentwicklung und Stadtplanung eingesetzten Instrumente sowie der Zielerreichung,
- Beurteilung der Zielerreichung hinsichtlich der Verkehrsplanung,
- Beurteilung der Abstimmung der Stadtentwicklung und Stadtplanung mit den Umlandgemeinden sowie
- Beurteilung der Steuerung der Projekte im Seestadtareal durch die Stadt und der damit zusammenhängenden Ausgaben.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2018. Hinsichtlich der Stadtentwicklung im Seestadtareal erstreckte sich der überprüfte Zeitraum punktuell auch auf die Zeit der Projektentwicklung ab dem Jahr 2007. Nichtziel der Gebarungsüberprüfung war eine umfassende Überprüfung der Gebarung der Stadt oder von einzelnen Bauprojekten.

Die im Bericht angeführten Beträge wurden gerundet und beinhalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – die Umsatzsteuer (**USt**).

(3) Zu dem im April 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadt im Juli 2020 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2021.

¹ „Am Hafen“ Garagen Errichtungs– und Betriebs GmbH & Co KG; Bregenzer Gaststättenbetriebsges.m.b.H.; Bregenz Tourismus & Stadtmarketing GmbH

Überblick über die Stadtentwicklung und Stadtplanung

Rechtliche Grundlagen und Ziele

- 2 (1) Die wesentliche rechtliche Grundlage für die Stadtentwicklung und die Stadtplanung war das Vorarlberger Gesetz über die Raumplanung² (in der Folge: **Raumplanungsgesetz**). Ziele der Raumplanung waren demgemäß

- die nachhaltige Sicherung der räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, besonders für Wohnen und Arbeiten,
- die Erhaltung der Vielfalt von Natur und Landschaft sowie
- der bestmögliche Ausgleich der sonstigen Anforderungen an das Gebiet.

Bei der Planung waren weitere Ziele zu beachten, z.B. haushälterisch mit Grund und Boden umzugehen, die äußeren Siedlungsränder nicht weiter auszudehnen und räumlichen Strukturen entgegenzuwirken, die zu unnötigem motorisiertem Individualverkehr führen.

Für die Raumplanung durch die Gemeinden waren im Gesetz folgende Mittel vorgesehen:

- ein (fakultatives) räumliches Entwicklungskonzept bzw. ein räumlicher Entwicklungsplan,
- ein Flächenwidmungsplan, durch den insbesondere Bauflächen, Bauerwartungsflächen, Freiflächen, Verkehrsflächen und Vorbehaltsflächen festgelegt werden,
- ein Bebauungsplan, durch den bauliche Merkmale festzulegen sind, wenn dies aus Gründen der zweckmäßigen Bebauung erforderlich ist, sowie
- privatwirtschaftliche Maßnahmen (Vertragsraumordnung), wenn dies zur Erreichung der Raumplanungsziele erforderlich ist.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung trat im März 2019 die Novelle des Raumplanungsgesetzes³ in Kraft. Diese sah u.a. eine gesetzliche Verpflichtung für Gemeinden vor, einen räumlichen Entwicklungsplan – insbesondere als Grundlage für die Flächenwidmungs– und Bebauungsplanung – per Verordnung zu erlassen. Dieser hatte u.a. grundsätzliche Aussagen zu enthalten über

- die angestrebte Siedlungsentwicklung mit Berücksichtigung insbesondere von Siedlungsschwerpunkten, Verdichtungszonen und Freiräumen,

² i.d.F. LGBl. 78/2017

³ LGBl. 4/2019

- die Ausgestaltung des Verkehrswegenetzes unter besonderer Berücksichtigung der Erfordernisse für den öffentlichen Verkehr, Fußgänger und Radfahrer sowie
- die Energieversorgung bzw. Erfordernisse der Energieeffizienz.

Weitere Änderungen des Raumplanungsgesetzes betrafen u.a. die Befristung von Bauflächenneuwidmungen, die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten und Verdichtungszonen sowie die Einschränkung des Flächenverbrauchs bei Einkaufszentren.

(2) Neben dem Raumplanungsgesetz waren u.a. das Baugesetz, das Gesetz über den Bau und die Erhaltung öffentlicher Straßen sowie über die Wegefreiheit (in der Folge: **Straßengesetz**), das Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für das Abstellen von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen (in der Folge: **Parkabgabengesetz**), das Gesetz über öffentliche Kinderspielplätze und naturnahe Freiräume, das Gesetz über die Erhebung einer Abgabe von Zweitwohnsitzen (in der Folge: **Zweitwohnsitz-abgabengesetz**) sowie die jeweils zugehörigen Verordnungen relevant.

Überörtliche Vorgaben und Ziele des Landes Vorarlberg

- 3.1 (1) Gemäß Raumplanungsgesetz hatte die Vorarlberger Landesregierung durch Verordnung Landesraumpläne zu erlassen, wenn im überörtlichen Interesse Regelungen zur Erreichung der Raumplanungsziele erforderlich waren. Dafür waren Maßnahmen vorzusehen und es war erforderlichenfalls festzulegen, wie die im Landesraumplan ausgewiesenen Grundstücke im Flächenwidmungsplan zu widmen sind.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen folgende das Gemeindegebiet von Bregenz betreffende Verordnungen für den Hochwasserschutz und für Einkaufszentren vor:

- Die „Blauzone Rheintal“⁴ diente dem Schutz des Siedlungsraums bei Hochwasserereignissen, der Erhaltung und Sicherung von Flächen für den Hochwasserabfluss oder –rückhalt sowie der Sicherung von Flächen für zukünftige schutzwasserbauliche Maßnahmen. Gemäß dieser Verordnung waren die im Plan ausgewiesenen Gebiete – in Bregenz Flächen entlang der Bregenzerach – als Freifläche–Freihaltegebiet zu widmen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren von der Stadt Grundstücke in der Blauzone als Freifläche–Freihaltegebiet sowie ein Teilstück als Verkehrsfläche gewidmet.

⁴ Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal, LGBl. 1/2014

- Betreffend Einkaufszentren bestanden in Vorarlberg zum einen projektspezifische Landesraumpläne für bestimmte Standorte und zum anderen Eignungszonen für Einkaufszentren zur Stärkung der Ortszentren. Für die Innenstadt von Bregenz war seit dem Jahr 2002 eine derartige Eignungszone verordnet. In diesem Gebiet war die Widmung besonderer Flächen für Einkaufszentren zulässig, soweit diese als Kern-, Misch- oder Betriebsgebiete Kategorie I gewidmet waren. Zudem lagen Verordnungen des Landes für einzelne Standorte vor. Für bestimmte Flächen mit einem im Jahr 2006 rechtmäßigen Bestand an Einkaufszentren gab es Übergangsregelungen für deren Widmung.

(2) Neben den rechtlich bindenden Vorgaben erstellte das Land Vorarlberg auch Konzepte und Leitbilder mit Bezug zur Raumentwicklung, z.B. das „Verkehrskonzept Vorarlberg 2006 – Mobil im Ländle“, die Radverkehrsstrategien des Landes Vorarlberg 2009 und 2017, das Bekenntnis des Vorarlberger Landtags zu einem energieautonomen Vorarlberg sowie das im April 2019 von der Vorarlberger Landesregierung beschlossene „Raumbild Vorarlberg 2030“. Dieses nahm u.a. auch Bezug auf die „Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen, deren Umsetzung in Österreich der Ministerrat im Jänner 2016 beschlossen hatte. Die nachhaltigen Entwicklungsziele inkludierten als Ziel Nr. 11.3, „bis 2030 die Verstädterung inklusiver und nachhaltiger zu gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und –steuerung in allen Ländern zu verstärken.“

- 3.2 Der RH hielt fest, dass für die Stadt Bregenz nur im Bereich des Hochwasserschutzes und der Einkaufszentren verbindliche raumplanerische Vorgaben des Landes bestanden. Weitere Festlegungen hinsichtlich der Flächenwidmung oder hinsichtlich Maßnahmen zur Erreichung der Raumplanungsziele im überörtlichen Interesse traf das Land nicht.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung entsprachen die Flächenwidmungen der Stadt den Verordnungen des Landes. Weiters hatten rechtlich nicht unmittelbar bindende Konzepte bzw. Absichtserklärungen des Landes Vorarlberg, wie im Verkehrs- und Energiebereich sowie zur Raumentwicklung, Bedeutung für die Planungstätigkeiten der Stadt.

Organisation der Stadtentwicklung und Stadtplanung

- 4.1 Die Agenden der Stadtentwicklung und Stadtplanung waren in der Dienststelle Stadtplanung und Mobilität angesiedelt, die ihrerseits der Abteilung Planung und Bau angehörte. Zu den Aufgaben der Dienststelle gehörten insbesondere die Bearbeitung und Begleitung von städtebaulichen Entwicklungs- und Gestaltungsstudien, die Flächenwidmungsplanung, die Bebauungsplanung, Grundteilungen und sonstige hoheitliche Aufgaben sowie die Mitwirkung bei der Ausschreibung von städtebaulichen Wettbewerben. Im Bereich Verkehrsplanung war die Dienststelle für Themen wie öffentlicher Verkehr, motorisierter Individualverkehr sowie Rad- und Fußverkehr verantwortlich. Die Dienststelle arbeitete laufend und projektbezogen mit anderen Organisationseinheiten zusammen, insbesondere mit den Dienststellen Hoch- und Tiefbau im Vorfeld der baulichen Umsetzung von Planungen, mit der Dienststelle Umweltschutz bei der Erstellung des Masterplans Energie sowie mit der Dienststelle Liegenschaften und Hafen bei der Parkraumbewirtschaftung.

In der nachstehenden Tabelle sind der Personal- und Sachaufwand in der Dienststelle Stadtplanung und Mobilität in den Jahren 2013 bis 2018 dargestellt:

Tabelle 1: Personal- und Sachaufwand in der Dienststelle Stadtplanung und Mobilität

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2013 bis 2018
	in EUR ¹						in %
Personalaufwand für Aufgaben der Stadtentwicklung und Stadtplanung inklusive Verkehrsplanung	255.000	261.000	269.000	276.000	285.000	288.000	13
Sachaufwand der Dienststelle ²	183.000	153.000	169.000	169.000	160.000	447.000	144
<i>davon</i>							
<i>Fremdleistungen Stadtplanung</i>	123.000	85.000	88.000	101.000	93.000	376.000	206

¹ auf 1.000 EUR gerundet

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz

² Der Sachaufwand der Dienststelle umfasste auch Ausgaben für das Mobilitätsmanagement.

In den Jahren 2013 bis 2018 arbeiteten sechs Personen bzw. 3,25 Vollbeschäftigungsäquivalente (**VBÄ**) für Aufgaben der Stadtentwicklung und Stadtplanung inklusive Verkehrsplanung.

Die Fremdleistungen im Bereich der Stadtplanung umfassten vor allem Aufträge für städtebauliche Studien, Verkehrskonzepte und -planungen sowie für Informationsveranstaltungen. Der Aufwand für Fremdleistungen lag zwischen 2013 und 2017 im Durchschnitt bei rd. 98.000 EUR pro Jahr. Im Jahr 2018 belief er sich auf

rd. 376.000 EUR, davon betrafen Zahlungen von rd. 199.000 EUR die Erstellung eines räumlichen Leitbilds für die Entwicklung der Stadt („Dichtestudie“) (TZ 32).

Weitere – in diesen Zahlen nicht enthaltene – Ausgaben im Zusammenhang mit Stadtentwicklung und Stadtplanung fielen für Planungs- und Beratungsleistungen beim Seestadtareal bzw. beim Bahnhof für den umzuplanenden Knoten des öffentlichen Personennahverkehrs (**ÖPNV**) an (TZ 31).

- 4.2 Der RH anerkannte die Aufbauorganisation der Stadtentwicklung und Stadtplanung in Bregenz als grundsätzlich zweckmäßig. Er hielt fest, dass die für Aufgaben der Stadtentwicklung und Stadtplanung eingesetzten VBÄ in den Jahren 2013 bis 2018 stabil geblieben waren. Beim Sachaufwand war der deutliche Anstieg im Jahr 2018 auf fast das Dreifache des Sachaufwands des Jahres 2017 vor allem auf Zahlungen von rd. 199.000 EUR für eine beauftragte Studie zurückzuführen. Hinsichtlich vergaberechtlicher Aspekte im Zusammenhang mit den beauftragten Fremdleistungen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 31.

Ziele und Zielerreichung auf örtlicher Ebene

Leitbilder und Konzepte

- 5.1 (1) Die Stadt definierte ihre städtebaulichen und verkehrlichen Entwicklungsziele in mehreren Dokumenten, die von der Stadtvertretung beschlossen wurden:

Tabelle 2: Überblick über räumliche und verkehrliche Entwicklungsziele

Zieldokument	Beschluss Stadtvertretung
Räumliches Entwicklungskonzept Bregenz 2008 – Leitbild und Ziele – Ergänzung für den Ortsteil Fluh	Juli 2008 Oktober 2008
Spielraumkonzept Bregenz 2009 – Ergänzung November 2013	Februar 2010 ¹ Dezember 2013
Leitbild Verkehr und Mobilität Bregenz	Mai 2011
Generalverkehrskonzept Bregenz 2014	März 2014

¹ Beschluss Stadtrat

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz

- (2) Das „Räumliche Entwicklungskonzept Bregenz 2008“ (in der Folge: **räumliches Entwicklungskonzept 2008**) formulierte eine „Lebenswerte Urbanität am See“ als Leitbild für die künftige Entwicklung der Stadt. Die Entwicklungsziele und eine Vielzahl an – unterschiedlich konkretisierten – Maßnahmen zu den Themen Funktion/ Positionierung, Siedlungsstruktur, Verkehr und Grünraum waren auf einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont ausgelegt. Die wesentlichen Entwicklungsbereiche für

Siedlungs- und Grünraum sowie langfristige Siedlungsgrenzen waren in einer Karte räumlich festgelegt. Abgesehen von einigen abschließend genannten Umsetzungsschwerpunkten enthielt das Konzept keine Prioritätenreihung der Maßnahmen und keine quantitativen Ziele⁵, z.B. hinsichtlich Bauland- oder Freiflächenbedarf, bzw. Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung.

(3) Das im Jahr 2011 beschlossene „Leitbild Verkehr und Mobilität Bregenz“ (in der Folge: **Verkehrsleitbild 2011**) legte die Ziele und Grundsätze für die Entwicklung des Verkehrs und die Gestaltung der Mobilität in Bregenz für die nächsten 15 Jahre fest. Eines der Grundprinzipien war die Positionierung als „Stadt der kurzen Wege“. Hinsichtlich der Verkehrsmittelwahl (Modal Split) strebte die Stadt eine deutliche Erhöhung des Anteils der Fußgängerinnen und Fußgänger, des Radverkehrs und des öffentlichen Verkehrs sowie eine Verringerung des motorisierten Individualverkehrs an. Im Bereich der Verkehrssicherheit verfolgte die Stadt u.a. das Ziel, die Anzahl der Getöteten und Schwerverletzten auf ein Minimum zu reduzieren („Vision Zero“).

Ein weiteres Ziel war es, die Verbindungen zum See attraktiver zu gestalten und Barrieren abzubauen. Das Verkehrsleitbild 2011 enthielt auch Aussagen zum öffentlichen und zum ruhenden Verkehr (**TZ 12**). Die Stadt wollte außerdem mit den Nachbargemeinden kooperieren und die Bevölkerung aktiv beteiligen.

(4) Das „Generalverkehrskonzept Bregenz 2014“ (in der Folge: **Generalverkehrskonzept 2014**) leitete – auf Grundlage des Verkehrsleitbilds 2011 – aus den Analysen folgende Schwerpunkte ab:

- Aufwertung bzw. Rückgewinnung des öffentlichen Raums für Fuß- und Radverkehr,
- Reduktion des Ziel- und Quellverkehrs (Verkehr nach bzw. aus Bregenz mit Kraftfahrzeugen) und
- Abbau von Barrieren aufgrund der Landesstraßen und der Eisenbahnanlagen.

Für den Ziel- und Quellverkehr, den Durchgangsverkehr und die Verkehrsmittelwahl waren Zielwerte definiert (**TZ 8**) sowie periodische Erfolgskontrollen im Rahmen der Umsetzung vorgesehen. Dafür sollten die Wahl der Verkehrsmittel, die Verkehrsleistungen und die Verkehrssicherheit sowie ein verkehrspolitisches Stimmungsbild der Bevölkerung erhoben werden. Das Generalverkehrskonzept 2014 enthielt kontinuierliche Maßnahmen, die laufend zu berücksichtigen waren, wie die Bewusstseinsbildung, die Sanierung von Unfallschwerpunkten und die Verkehrsberuhigung in Wohnvierteln. Maßnahmen für die definierten Schwerpunkte waren als Orientierungshilfe für die Umsetzung in kurz-, mittel- und langfristig gegliedert.

⁵ mit Ausnahme der Baulanddimensionierung für den ländlichen Ortsteil Fluh auf eine Bevölkerungszahl von 600

(5) Die Stadt hatte bis zur Gebarungsüberprüfung bereits Maßnahmen des Generalverkehrskonzepts 2014 realisiert bzw. geplant, wie Radwegabschnitte und eine Fahrradstraße sowie die Umgestaltung der Straßenräume im Stadtteil Mariahilf und im Leutbühel; auch Maßnahmen des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008 waren umgesetzt. Eine Übersicht über den Stand der Umsetzung der Konzepte bzw. der darin vorgesehenen Maßnahmen lag aber nicht vor.

(6) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung plante die Stadt die Evaluierung und Neufassung des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008. Zur Vorbereitung waren ein räumliches Leitbild, in dem mögliche Bereiche für eine Verdichtung der Stadt aufgezeigt werden sollten („Dichtestudie“), ein Fuß- und Radwegekonzept, ein Ortsbildinventar und ein „Energiemasterplan“⁶ in Arbeit (TZ 32). Weiters sollten auch die Ergebnisse einer Sozialraumstudie, welche die soziale Lage der Bevölkerung in verschiedenen Stadtteilen darstellte, in den räumlichen Entwicklungsplan einfließen.

5.2 Der RH anerkannte, dass die Stadt städtebauliche und verkehrliche Entwicklungsziele und Maßnahmen definierte.

Er wertete positiv, dass das Generalverkehrskonzept 2014 – aufbauend auf den Wirkungsrichtungen des Verkehrsleitbilds 2011 – auch Ziele betreffend die Verkehrsmittelwahl und Verkehrsstärken⁷ quantifizierte. Die Gliederung in kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen im Generalverkehrskonzept 2014 erachtete der RH grundsätzlich als zweckmäßig. Beim räumlichen Entwicklungskonzept 2008 fehlten jedoch eine vergleichbare Prioritätenreihung sowie Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung. Diese wären nach Ansicht des RH zweckmäßig, um die vorgesehenen Maßnahmen strukturiert umsetzen, nachverfolgen und die Zielerreichung beurteilen zu können.

Der RH hielt fest, dass die Stadt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung einige der geplanten Maßnahmen des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008 und des Generalverkehrskonzepts 2014 realisiert bzw. geplant hatte. Er merkte jedoch kritisch an, dass die Stadt die Umsetzung der Maßnahmen nicht systematisch dokumentierte. Viele Inhalte des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008 waren aufgrund des allgemeinen Zielcharakters nicht unmittelbar überprüfbar.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, die bei der Erstellung des räumlichen Entwicklungsplans vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich nach Prioritäten zu gliedern und möglichst auch quantifizierbare und messbare Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen.

⁶ Dieser sollte u.a. die Ermittlung des Energiebedarfs in verschiedenen Stadtteilen auf Basis des Gebäudebestands und der Bevölkerungsdichte, die Verteilung der Energieträger, die Entwicklung verschiedener Zukunftsszenarien sowie die Ableitung von Handlungsfeldern und Maßnahmen umfassen.

⁷ Anzahl der Fahrzeuge pro Zeiteinheit

Weiters empfahl er, den Umsetzungsstand der in räumlichen oder verkehrlichen Konzepten festgelegten Maßnahmen systematisch zu dokumentieren.

Der RH hob positiv hervor, dass die Stadt bereits vor Beschluss und Inkrafttreten der Novelle des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2019 darin vorgegebene Inhalte des räumlichen Entwicklungsplans, wie Verdichtungszonen, Energieversorgung oder die Erfordernisse von Fuß- und Radverkehr, für die Überarbeitung des bestehenden räumlichen Entwicklungskonzepts 2008 berücksichtigte.

- 5.3 Laut Stellungnahme der Stadt würde sie qualifizierte Indikatoren aufnehmen und eine Priorisierung vornehmen, da sie den räumlichen Entwicklungsplan in absehbarer Zeit überarbeiten werde. Aufgrund eines Planungsrahmens von zehn Jahren hänge eine Priorisierung von vielen Faktoren ab. Die Maßnahmen im öffentlichen Raum ließen sich, sofern die Stadt Grundeigentümer ist, sehr gut nach Prioritäten reihen, die Priorisierung bei privatem Grundeigentum sei nur begrenzt beeinflussbar. Die Stadt sei hier bemüht, z.B. durch die Verordnung von Kernzonen bzw. Bebauungsplänen oder durch Quartiersentwicklungsstudien die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Die erarbeiteten Konzepte würden regelmäßig aktualisiert und durch Mobilitätsbefragungen alle vier Jahre überprüft. So werde die Einhaltung der angestrebten Ziele gewährleistet. Bei jeder Neuauflage von Flächenwidmungsplänen würden die Vergleichszahlen und Umsetzungsstände geprüft und abgeglichen.

- 5.4 Der RH erachtete – ungeachtet der Schwierigkeiten in der Umsetzung von Maßnahmen bei privatem Grundeigentum – eine Prioritätenreihung für Maßnahmen des räumlichen Entwicklungsplans dennoch als zweckmäßig, um zeitlich gegliedert Handlungsschwerpunkte zu setzen.

Bezüglich der Umsetzung der Maßnahmen präzisierte der RH, dass neben der Überprüfung der Zielerreichung auch die Dokumentation des Stands der Umsetzung für deren effektive Erledigung zweckmäßig wäre. Eine Übersicht über den Stand der Umsetzung des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008 und des Generalverkehrsplans 2014 bzw. der darin vorgesehenen Maßnahmen lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht vor. Die Überprüfung der Zielerreichung durch Mobilitätsbefragungen alleine erachtete der RH als nicht ausreichend, insbesondere betreffend den räumlichen Entwicklungsplan. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Datengrundlagen und Entwicklungen in planungsrelevanten Themenbereichen

Bauflächenbedarf und Bauflächenreserven

- 6.1 (1) Gemäß dem räumlichen Entwicklungskonzept 2008 hatte das Bregenzer Stadtgebiet seine Verwaltungsgrenzen bzw. naturräumlichen Grenzen weitgehend erreicht. Da eine Erschließung großer neuer Baugebiete nicht mehr möglich war, waren dem Konzept zufolge vorhandene Bauflächenreserven effizient zu nutzen.

Die Stadt gab im Zuge der Gebarungsüberprüfung an, Baulandbilanzen vor der Erstellung bzw. Änderung von räumlichen Entwicklungskonzepten in den Jahren 2001 bzw. 2008 erstellt zu haben; die nächste Auswertung war für die Erstellung des räumlichen Entwicklungsplans im Zeitraum 2019 bzw. 2020 vorgesehen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag in der Stadt keine aktuelle Baulandbilanz vor. Sie stützte sich auf Auswertungen des Landes Vorarlberg.⁸

(2) Die Stadt verfügte laut Strukturdaten 2018⁹ des Landes Vorarlberg im Jahr 2015 über 355 ha gewidmete Bauflächen und Bauerwartungsflächen (2017: 356 ha). Davon waren 67,5 ha bzw. 19 % nicht bebaut und stellten damit eine Bauflächenreserve dar. In Vorarlberg lag der Anteil der gewidmeten, nicht bebauten Flächen im Vergleich dazu bei rd. 33 %.¹⁰

Die Stadt widmete laut Strukturbericht zwischen 2012 und 2015 rd. 3 ha Bauflächen neu. In demselben Zeitraum wurden Grundstücke im Ausmaß von rd. 6 ha neu bebaut, damit ging die Bauflächenreserve zurück. Der aktuelle Stand der Bauflächenreserve war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht quantitativ erfasst. Die Stadt ging von einem weiteren leichten Rückgang der Reserve aus, weil ab 2016 keine größeren Neuwidmungen von Bauflächen erfolgt waren und bestehende Bauflächen bebaut wurden.

(3) Für die Erstellung des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008 war die Entwicklung der Bevölkerungszahl in Bregenz gemäß Angaben der Stadt grundsätzlich betrachtet und in der Ausweisung der Siedlungsgrenzen berücksichtigt worden, es lagen aber keine quantitativen Angaben dazu vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verfügte die Stadt über keine Bauflächenbedarfsprognosen oder Wohnungsbedarfsstatistiken. Laut Angabe der Stadt war vorgesehen, diese Daten im Zuge der

⁸ Die Erstellung einer Baulandbilanz durch die Gemeinden war im Raumplanungsgesetz – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – nicht verpflichtend vorgesehen.

⁹ Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.), Strukturdaten 2018. Bregenz (2018)

¹⁰ In den übrigen Bundesländern, außer Burgenland, lag dieser Anteil – gemäß einer Studie im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz aus dem Jahr 2016 – unter 30 %. Von den Landeshauptstädten hatte Bregenz nach St. Pölten den zweithöchsten Anteil an Baulandreserven.

Ausarbeitung des – in der Novelle des Raumplanungsgesetzes vorgesehenen – räumlichen Entwicklungsplans zu erstellen und zu berücksichtigen.

Im Dezember 2017 beauftragte die Stadt eine Architektengemeinschaft, ein räumliches Leitbild für die Entwicklung der Stadt zu erstellen (TZ 32). Mit diesem sollten u.a. potenzielle Gebiete für eine Verdichtung der Stadt aufgezeigt werden. Gemäß den Ausschreibungsunterlagen sollten auch die demografischen und wirtschaftlichen Strukturen analysiert werden. Inwieweit diese Analyse auch Prognosen des künftigen Bedarfs an Bau- bzw. Wohnflächen umfasste, war in den Ausschreibungs- bzw. Vergabeunterlagen nicht festgelegt.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Bregenz Daten des Landes Vorarlberg betreffend Bauflächen und Bauflächenreserven nutzte und eigene Bauflächenbilanzen nur anlässlich der Erarbeitung räumlicher Entwicklungskonzepte erstellte.

Der absolute und relative Rückgang der Bauflächenreserven zwischen 2012 und 2015 deutete in gewissem Maß auf deren effizientere Nutzung hin, wie dies im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 vorgesehen war.

In diesem Zusammenhang erachtete es der RH – auch im Hinblick auf die begrenzten räumlichen Voraussetzungen – als zweckmäßig, dass die Stadt weitere Überlegungen zur Verdichtung innerhalb der gewidmeten Bauflächen anstellte. Dies sollte auch auf Basis quantitativer Prognosen des Bauflächen-, Freiflächen- und Wohnungsbedarfs erfolgen. Er hielt fest, dass die Stadt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung diesbezüglich noch über keine aktuellen Prognosen verfügte, deren Erstellung jedoch beabsichtigte. Der RH bemängelte, dass die Ausschreibungs- bzw. Vergabeunterlagen für die Erstellung eines räumlichen Leitbilds für die Entwicklung der Stadt keine genauen Vorgaben über die Quantifizierung, z.B. des künftigen Bedarfs an Bau- und Freiflächen bzw. Wohnungen, enthielten.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, der Erstellung des räumlichen Entwicklungsplans auch quantitative Prognosen, z.B. des Bauflächen-, Freiflächen- und Wohnungsbedarfs, und die bestehenden Bauflächenreserven zugrunde zu legen.

In diesem Zusammenhang erachtete der RH auch ein wirksames Management von Leerständen bei privaten Geschäftsflächen und Wohnungen als erforderlich (TZ 37).

- 6.3 Laut Stellungnahme der Stadt seien die in der Empfehlung geforderten Grundlagen zur Erarbeitung und Vorbereitung des räumlichen Entwicklungsplans bereits vorgesehen, die erforderlichen Studien seien gemacht und Daten in vielen Bereichen erhoben worden. Die Stadt verwies dazu insbesondere auf die Klimawandelanpassungsstrategie, den Energiemasterplan, die Kulturstrategie, die Sozialraumanalyse Bregenz, das Fuß- und Radverkehrskonzept, das Mobilitätskonzept und das

Parkregime Bahnhofsviertel, das Ortsbildinventar Bregenz – Stadtteil Dorf, das räumliche Leitbild, die Quartiersentwicklung Leutbühel sowie die Quartiersentwicklung Quellenviertel. Die Ergebnisse und Daten seien in den Wegweiser für ein räumliches Leitbild eingeflossen und würden die Grundlage für den neuen räumlichen Entwicklungsplan gemäß dem aktuellen Raumplanungsgesetz bilden.

- 6.4 Der RH stellte klar, dass er die bereits als Grundlage für die Erstellung des räumlichen Entwicklungsplans durchgeführten Studien positiv gewürdigt hatte (TZ 5), zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle aber noch keine Prognosen des Bauflächen-, Freiflächen- und Wohnungsbedarfs vorgelegen waren.

Siedlungsgrenzen

- 7.1 (1) Im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 waren langfristige Siedlungsgrenzen festgelegt, die zu halten bzw. zu gestalten waren. Kleinräumige Korrekturen bestehender Siedlungsränder waren laut räumlichem Entwicklungskonzept 2008 nur unter Bedachtnahme auf definierte Kriterien¹¹ möglich.

Seit dem Jahr 2008 hielt die Stadt die festgelegten Siedlungsgrenzen weitgehend ein. Laut den dem RH vorliegenden Unterlagen waren zwischen 2010 und 2013 in drei Bereichen kleinräumige Änderungen der Siedlungsgrenze des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008 erfolgt.¹² Diese führten bislang zu neuen Bauflächen-Ausweisungen im Ausmaß von rd. 6.000 m². Bei einer Fläche am Pfänderhang teilte die Stadt dem Antragsteller zunächst mit, dass die Bauflächenausweisung in einen unverbauten Landschaftsbereich eingreifen würde und die Voraussetzungen für eine Umwidmung nicht gegeben seien. Der vom Land Vorarlberg seit dem Jahr 2011 eingerichtete unabhängige Sachverständigenrat (TZ 9) erachtete die Umwidmung unter bestimmten Voraussetzungen als möglich, sodass die Stadt letztlich die Änderung der Siedlungsgrenze und die Umwidmung beschloss.

(2) Für den ländlich geprägten Ortsteil Fluh waren im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 als Leitziele festgelegt, dass keine weitere Zersiedelung erfolgen soll, sondern bestehende Bauflächenreserven zu nutzen und ausufernde Siedlungsränder zu verhindern wären. Für diesen Ortsteil waren keine Siedlungsgrenzen, sondern Funktionen, wie „Weiler“ oder „Grüngürtel“, festgelegt. Laut Auskunft der Stadt hatten die Entwicklungskonzepte seit Mitte der 1990er Jahre festgehalten, dass in diesem Bereich aufgrund der „ländlichen und landwirtschaftlichen Ausrichtung“ nicht „starr festgelegte Siedlungsgrenzen“ das beste Mittel zur Erreichung der siedlungsstrukturellen Zielsetzungen sind. Vielmehr würde die Festlegung von Sied-

¹¹ wirtschaftlich vertretbare Erschließbarkeit, verkehrsmindernde Anbindungsmöglichkeit an das Stadtbusnetz, Standorte und Einzugsbereiche öffentlicher und privater Versorgungseinrichtungen, Sicherstellung der Durchlässigkeit für Erholungsnutzung und Erhaltung der räumlichen Wirkung als Stadtkulisse

¹² In einem Fall handelte es sich um eine Anpassung an den Verlauf eines neuen Radwegs.

lungsschwerpunkten in Form von „Ortskern und Weilern“ eine maßvolle Verdichtung bei gleichzeitiger Wahrung des ländlichen Charakters ermöglichen.

Im Jahr 2013 beschloss die Stadt bei fünf Standorten im Ortsteil Fluh die Umwidmung von 1,9 ha Freiflächen in Bauflächen. Bei einem Standort handelte es sich größtenteils um bereits bebaute Flächen in einem langjährig bestehenden Weiler. In einem anderen Fall handelte es sich um als „Freifläche–Freihaltegebiet“ gewidmete Grundstücke, die im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 weder als „Weiler“ noch als „lineare Siedlungsform“ ausgewiesen waren. Bei einem weiteren Standort beschloss die Stadt die Umwidmung einer – als „Freifläche–Landwirtschaftsgebiet“ gewidmeten – Fläche im Bereich eines Grüngürtels im Ausmaß von rd. 3.000 m² in eine Baufläche. Das Land versagte im Mai 2015 die Bewilligung dieser Umwidmung.¹³ Gemäß den dem RH vorliegenden Akten bestanden Auffassungsunterschiede zwischen der Stadt und dem Land Vorarlberg hinsichtlich zulässiger Bauten im „Grüngürtel“ laut räumlichem Entwicklungskonzept 2008. Weiters stuften das Land und die Stadt die Größe der Bauflächenreserven in diesem Ortsteil unterschiedlich ein.

Im Jahr 2016 widmete die Stadt im Ortsteil Fluh ein weiteres Grundstück mit der Widmung „Freifläche–Freihaltegebiet“ im Ausmaß von rd. 700 m² als Baufläche.

(3) Im Nahbereich des Bodensees lag eine – bereits im Flächenwidmungsplan des Jahres 1981 – als Baufläche–Mischgebiet gewidmete Fläche außerhalb der festgelegten Siedlungsgrenzen. Auf dieser bestanden zumindest bereits seit den 1940er bzw. 1960er Jahren ein Wohnhaus und ein Betriebsgebäude. Die Stadt prüfte im Jahr 2018 deren Rückwidmung in Freifläche–Freihaltegebiet, weil sie die in sensibler Seenähe gelegene Fläche aus raumplanungsfachlicher Sicht als Fremdkörper beurteilte.

Das Raumplanungsgesetz sah eine Entschädigung für die betroffene Grundeigentümerin bzw. den Grundeigentümer vor, falls ein als Bau- oder Sonderfläche gewidmetes Grundstück anders gewidmet und dadurch die Bebauung verhindert wird. Ein von der Stadt eingeholtes Rechtsgutachten bestätigte eine interne Analyse, wonach im konkreten Fall die Verpflichtung zur Zahlung einer Entschädigung nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Stadt nahm daher von der Rückwidmung Abstand. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war auf diesem Grundstück ein konkretes Bauprojekt mit Wohnungen im gehobenen Preissegment in Planung.

¹³ Im Zuge der Planaufgabe hatte die Abteilung Raumplanung und Baurecht des Landes Vorarlberg keine Stellungnahme bzw. Änderungsvorschläge zur geplanten Umwidmung abgegeben.

- 7.2 (1) Der RH wertete positiv, dass die Stadt Bregenz seit dem Jahr 2008 die im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 festgelegten Siedlungsgrenzen weitgehend einhielt. Die aufgrund von geänderten Siedlungsgrenzen neu ausgewiesenen Bauflächen im Ausmaß von 0,7 ha waren zwar im Verhältnis zur gesamten gewidmeten Baufläche von rd. 356 ha gering, der RH verwies dennoch auf das im Raumplanungsgesetz festgelegte Ziel, dass die äußeren Siedlungsränder nicht weiter ausgedehnt werden sollen.

Der RH empfahl daher, angesichts der vorhandenen Bauflächenreserven weiterhin Änderungen der im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 bzw. in nachfolgenden Plänen festgelegten Siedlungsgrenzen zu vermeiden.

- (2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 für den Ortsteil Fluh keine Siedlungsgrenzen festgelegt waren. Der RH hielt dazu fest, dass Auffassungsunterschiede zwischen der Stadt und dem Land Vorarlberg hinsichtlich zulässiger Bauten im Grüngürtel laut räumlichem Entwicklungskonzept 2008 bestanden, die letztlich bei einem Standort zur Versagung der Genehmigung der Umwidmung durch das Land führten. Der RH hielt fest, dass die Umwidmungen im Ortsteil Fluh mehr als die Hälfte der zwischen 2012 und 2015 rd. 3 ha neu gewidmeten Bauflächen ausmachten. Dies stand seiner Ansicht nach dem im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 formulierten Leitziel entgegen, dass keine weitere Zersiedelung erfolgen soll und ausufernde Siedlungsränder zu vermeiden sind.

Aufgrund der teilweise bestehenden Auffassungsunterschiede hinsichtlich zulässiger Bauten im Grüngürtel und in Anbetracht der seit dem Jahr 2013 erfolgten Neuwidmungen von Bauflächen wäre es nach Ansicht des RH zweckmäßig, auch im Ortsteil Fluh im Sinne eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden klare Vorgaben für die künftige Siedlungsentwicklung festzuhalten.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, im Zuge der Erarbeitung des räumlichen Entwicklungsplans auch für den Ortsteil Fluh Siedlungsgrenzen festzulegen.

Weitere Auffassungsunterschiede zwischen der Stadt und dem Land Vorarlberg bestanden hinsichtlich der Berechnung der im Ortsteil Fluh vorhandenen Bauflächenreserven.

Der RH empfahl, die Bauflächenreserven als Planungsgrundlage – nach einer methodischen Abstimmung mit dem Land Vorarlberg – zu erfassen.

- (3) Der RH erachtete es grundsätzlich als zweckmäßig, dass die Stadt auch Rückwidmungen von Bauflächen in Freiflächen in Betracht zog, um die Entwicklung isolierter Siedlungsgebiete zu vermeiden und um in der Vergangenheit erfolgte Bauflächen-

widmungen zu sanieren. Er nahm davon Kenntnis, dass die Stadt bei einem im Jahr 2018 geprüften Fall aufgrund des Risikos von Entschädigungszahlungen letztlich von einer Rückwidmung Abstand nahm.

- 7.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz habe sie in den vergangenen Jahren stets ein starkes Augenmerk auf die Einhaltung der Siedlungsgrenzen gelegt. Die Aufsichtsbehörde habe die Beschlüsse der Stadtvertretung auch regelmäßig bestätigt. Lediglich bei einer Umwidmung habe der unabhängige Sachverständigenrat die Siedlungsgrenze ausgedehnt, ansonsten seien die marginalen Abweichungen durch die Interessenabwägung gerechtfertigt gewesen.

Im Ortsteil Fluh habe die Stadt eine straßenbegleitende Bebauung stets eingehalten. Dieser Ortsteil sei als eine Art Streusiedlung – im Gegensatz zu den gewachsenen, kompakten Formen einer Stadt – einer kleinräumlicheren Betrachtungsweise unterzogen worden. Bei der Erstellung des räumlichen Entwicklungskonzepts im Jahr 2008 sei die Festlegung von Siedlungsgrenzen auch in diesem Ortsteil breit und in einem moderierten Prozess präsentiert und diskutiert worden. Der vorliegende und damals diskutierte Vorschlag werde in die nächste Überarbeitung des räumlichen Entwicklungsplans einfließen.

Die Abteilung Raumplanung des Landes Vorarlberg erhebe laufend die Statistiken über Bauflächenreserven und stelle diese der Stadt zur Verfügung, welche diese bei sämtlichen Planungen miteinbeziehe.

- 7.4 Der RH verwies darauf, die weitgehende Einhaltung der festgelegten Siedlungsgrenzen durch die Stadt grundsätzlich positiv gewertet zu haben. Er hielt jedoch fest, dass die Änderung einer Siedlungsgrenze am Pfänderhang und die Umwidmung in Bauflächen – nach Einholung der fachlichen Äußerung des unabhängigen Sachverständigenrats – letztlich durch die Stadt beschlossen wurden.

Die Umwidmungen im Ortsteil Fluh betreffend entgegnete der RH der Stadt Bregenz, dass die Einhaltung einer straßenbegleitenden Bebauung kein formuliertes Ziel des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008 war. Vielmehr sollte keine weitere Zersiedelung erfolgen; für einen Teilbereich war explizit die Verhinderung einer durchgehenden bandförmigen baulichen Entwicklung vorgegeben. Der RH verwies nochmals auf die seit dem Jahr 2013 im Ortsteil Fluh erfolgten Neuwidmungen von Bauflächen und verblieb bei seiner Empfehlung zu Siedlungsgrenzen für den Ortsteil Fluh.

Zu den Statistiken über Bauflächenreserven hielt der RH fest, dass das Land diese alle drei Jahre erstelle (TZ 6); Auffassungsunterschiede zwischen der Stadt und dem Land Vorarlberg hatte er jedoch hinsichtlich der Berechnung der im Ortsteil Fluh vorhandenen Bauflächenreserven festgestellt. Die Erfassung der Bauflächenreserven nach einer abgestimmten Methode wäre als Planungsgrundlage – insbesondere

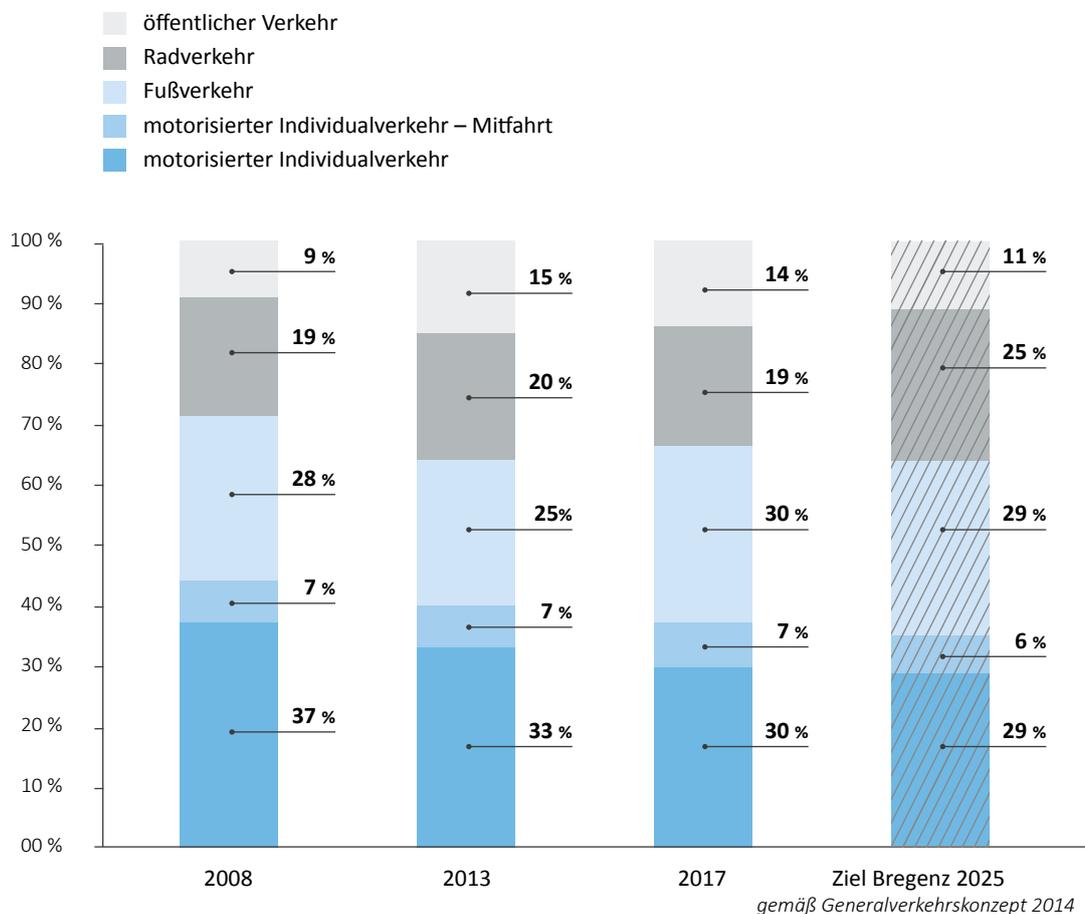
zur Beurteilung des künftigen Verdichtungspotenzials – zweckmäßig. Der RH bekräftigte daher seine diesbezügliche Empfehlung.

Verkehr

8.1 Der RH überprüfte den Stand der Erfüllung der im Generalverkehrskonzept 2014 auf das Jahr 2025 ausgelegten Ziele betreffend die Verkehrsmittelwahl und die Verkehrsstärke zur Zeit der Gebarungüberprüfung:

(a) Laut Generalverkehrskonzept 2014 sollten bis 2025 die Weganteile des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Jahr 2008 um 2 Prozentpunkte, die des Radverkehrs um 6 Prozentpunkte und jene des Fußverkehrs um 1 Prozentpunkt gesteigert sowie jene des motorisierten Individualverkehrs um 9 Prozentpunkte reduziert werden. Hinsichtlich der Verkehrsmittelwahl standen der Stadt Daten aus Mobilitätsbefragungen zur Verfügung:

Abbildung 1: Modal Split – Verkehrsmittelwahl der Bregenzer Wohnbevölkerung an Werktagen



Quelle: Landeshauptstadt Bregenz; Darstellung: RH

Zwischen 2008 und 2017 zeigte sich beim motorisierten Individualverkehr ein deutlicher Rückgang um 7 Prozentpunkte, während der öffentliche Verkehr um 5 Prozentpunkte und der Fußverkehr um 2 Prozentpunkte zunahm. Der Anteil des Radverkehrs blieb gegenüber dem Jahr 2008 weitestgehend konstant. Der Anteil der zurückgelegten Wege im öffentlichen Verkehr sowie im Rad- und Fußverkehr (Umweltverbund) lag mit 63 % über dem Durchschnitt der größeren Gemeinden im Zentralraum Vorarlbergs mit 51 %.

Die jährlichen Kilometerleistungen des Stadtbusses erhöhten sich zwischen 2013 und 2017 um 2 %, die Fahrgastzahlen stiegen im selben Zeitraum um 16 % auf 7,30 Mio. Fahrgäste pro Jahr.

(b) Gemäß Generalverkehrskonzept 2014 sollte der motorisierte Individualverkehr in Bregenz auf einem zentral gelegenen Abschnitt einer Landesstraße auf etwa 15.000 Kraftfahrzeuge pro Tag reduziert werden. Der Ziel- und Quellverkehr sollte bis 2025 um mehr als 20 % auf 55.000 PKW-Fahrten pro Tag verringert werden. Dies sollte auch dazu dienen, die Barrierewirkung der Hauptverkehrsstraßen zu verringern.

Die Stadt zog laut ihren Angaben zur Beobachtung der Verkehrsentwicklung Daten der Zählstellen des Landes Vorarlberg¹⁴ heran. Beispielsweise legte sie dem RH eine Auswertung vom Juni 2019 vor, welche die Zunahme des Verkehrs bei der Zählstelle Pfändertunnel auf der A 14 Rheintal/Walgau Autobahn gegenüber einer Abnahme auf der Landesstraße L 190 in Lochau zeigte. Weiters erfasste die Stadt selbst seit mindestens 15 Jahren mit einem Verkehrsdatenerfassungsgerät an verschiedenen Stellen Verkehrsstärken und Geschwindigkeiten.

Der durchschnittliche tägliche Kraftfahrzeug-Verkehr lag bei der Zählstelle an der L 190 in Lochau im Jahr 2018 bei 18.911 Kraftfahrzeugen und war damit – entsprechend einer Berechnung des RH – um 10 % geringer als im Jahr 2013. Eine wesentliche Rolle bei dem Rückgang spielte laut Auskunft der Stadt die Freigabe der zweiten Röhre des Pfändertunnels der A 14 Rheintal/Walgau Autobahn im Juli 2013.

- 8.2 Der RH wertete positiv, dass sich die Verkehrsmittelwahl gemäß den Mobilitätserhebungen grundsätzlich in die im Verkehrsleitbild 2011 sowie im Generalverkehrskonzept 2014 angestrebte Richtung – Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und Stärkung des Umweltverbunds – entwickelte. Die zunehmende Bedeutung des öffentlichen Verkehrs zeigte sich auch an den steigenden Fahrgastzahlen und Kilometerleistungen im öffentlichen Busverkehr. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die angestrebte Steigerung beim Radverkehr von 2008 bis 2017 trotz der Umsetzung radverkehrsspezifischer Maßnahmen (TZ 5 und TZ 18) noch nicht gelungen war. Er

¹⁴ an den Landesstraßen L 190 in Lochau, L 202 in Hard und L 3 in Hard

wertete die – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Bearbeitung befindliche – Erstellung eines Fuß- und Radwegekonzepts als Beitrag, die bisherigen Bemühungen der Stadt zur Steigerung des Radverkehrsanteils fortzuführen.

Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Stadt selbst Verkehrsdaten erfasste, weil die Daten der Zählstellen des Landes Vorarlberg aufgrund ihrer Lage nicht ausreichend aussagekräftig waren. Im Hinblick auf die im Generalverkehrskonzept 2014 angestrebte Reduktion des Durchgangsverkehrs hielt der RH fest, dass sich die Verkehrsstärke seit dem Jahr 2013 zwar reduzierte, dies aber zu einem nicht unwesentlichen Teil auf die Freigabe der zweiten Röhre des Pfändertunnels der A 14 Rheintal/Walgau Autobahn zurückzuführen war.

Instrumente im Rahmen der Stadtentwicklung und Stadtplanung

Flächenwidmungs- und Bebauungsplan

- 9.1 (1) Die Stadt Bregenz verfügte über einen Flächenwidmungsplan, mit dem das Gemeindegebiet entsprechend dem Raumplanungsgesetz „den erforderlichen Zwecken gewidmet“ wurde. Der Flächenwidmungsplan durfte nur aus wichtigen Gründen geändert werden, bei Änderung der maßgebenden Rechtslage oder bei wesentlicher Änderung der für die Raumplanung bedeutsamen Verhältnisse war dies verpflichtend.

Das Raumplanungsgesetz regelte den Ablauf bei einer Änderung des Flächenwidmungsplans. Es enthielt insbesondere Vorgaben für die Kundmachung und Verständigung öffentlicher Stellen, die Frist für die öffentliche Planaufgabe sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme für Gemeindebürgerinnen bzw. -bürger und Eigentümerinnen bzw. Eigentümer betroffener Grundstücke. Der von der Gemeinde- bzw. Stadtvertretung beschlossene Flächenwidmungsplan bedurfte der Genehmigung der Landesregierung.

Seit dem Jahr 2011 konnte die Eigentümerin bzw. der Eigentümer eines Grundstücks schriftlich beim Gemeindeamt einen begründeten Änderungsvorschlag zum Flächenwidmungsplan einbringen. Der Bürgermeister hatte innerhalb von drei Monaten nach Einlangen eines Änderungsvorschlags mit der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer ein Planungsgespräch zu führen; dies war schriftlich festzuhalten. Auf Antrag hatte die Gemeinde zudem eine „fachliche Äußerung“ des vom Land Vorarlberg seit dem Jahr 2011 eingerichteten unabhängigen Sachverständigenrats einzuholen.

(2) Im Zeitraum 2013 bis 2018 beschloss die Stadt Bregenz für 14 Standorte eine Umwidmung von Freiflächen auf Bauflächen oder Bauerwartungsflächen bzw. die Umwidmung von Bauerwartungsflächen in Bauflächen. Davon betrafen fünf Standorte, die zeitgleich im Jahr 2013 behandelt wurden, den Ortsteil Fluh. An einem weiteren Standort beschloss die Stadt – nach Einholung einer fachlichen Stellungnahme des unabhängigen Sachverständigenrats –, die Widmung einer Fläche als Freifläche zu belassen.

Der RH überprüfte exemplarisch die Abwicklung von sechs Flächenwidmungsverfahren, welche die Umwidmung von Freiflächen in Bauflächen am Rand des Siedlungsgebiets betrafen. Der Ablauf folgte grundsätzlich den formalen Schritten zur Beschlussfassung durch die Organe der Stadt, der Kundmachung und Verständigung öffentlicher Stellen sowie der öffentlichen Planauflage. Die Verfahrensdauer lag bei Ansuchen oder Anträgen von Bürgerinnen bzw. Bürgern bis zum Beschluss der Stadtvertretung über Änderung oder Beibehaltung der Flächenwidmung zwischen rund drei und rd. 23 Monaten. In einem Fall ließ die Stadt vor der Behandlung durch ihre Organe eine städtebauliche Studie erstellen. Die in zwei Fällen erfolgte Einbindung des unabhängigen Sachverständigenrats nahm etwa vier bzw. sieben Monate in Anspruch. Beim Standort im Ortsteil Fluh – das Land versagte hier letztlich die Umwidmung – dauerte der Prozess vom ersten in der Stadt intern vorliegenden Aktenvermerk bis zum Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts fast vier Jahre.

(3) Gemäß Auskunft der Stadt gegenüber dem RH machten bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung Bürgerinnen bzw. Bürger fünfmal von ihrem Antragsrecht auf Änderung der Flächenwidmung Gebrauch. In zwei Fällen führte dies zu den beantragten Umwidmungen.

(4) Für die Seestadt und das Seequartier (TZ 24) sowie drei weitere zentral gelegene Stadtteile lagen Teilbebauungspläne vor. Gemäß einer Verordnung der Stadt war in Gebieten, für die kein (Teil-)Bebauungsplan vorlag, vor jedem Antrag für ein Bauvorhaben ein Antrag auf Baugrundlagenbestimmung zu stellen. Mit der Baugrundlagenbestimmung konnte die Stadt z.B. die Baulinie, die Baugrenze, die Höhenlage, die Dachform oder die Höhe eines Gebäudes vorgeben.

9.2 Der RH hielt fest, dass die Abwicklung und die Dauer der Flächenwidmungsverfahren vor allem durch das Prozedere der Beschlussfassung durch die Stadtorgane sowie die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur öffentlichen Auflage und Stellungnahme bzw. zur Einbindung des unabhängigen Sachverständigenrats bestimmt waren. Längere Verfahrensdauern bei den überprüften komplexeren Fällen sah der RH in den erforderlichen Abstimmungen bzw. Abklärungen durch Studien bzw. Gutachten begründet.

Der RH erachtete es grundsätzlich als zweckmäßig, dass die Stadt für zentral gelegene Stadtteile Teilbebauungspläne erließ. Bezüglich der Teilbebauungspläne für die Seestadt und das Seequartier verwies er auf seine Ausführungen in TZ 24. Durch die Verpflichtung für Bauwerber, Baugrundlagenbestimmungen zu beantragen, konnte die Stadt flächendeckend Vorgaben für die Bebauung machen.

Vertragsraumordnung

- 10.1 Im Raumplanungsgesetz war seit dem Jahr 2011 die Möglichkeit für Gemeinden vorgesehen, privatwirtschaftliche Maßnahmen zu setzen, um die Raumplanungsziele zu erreichen. Dafür konnten Gemeinden mit Grundeigentümerinnen bzw. Grundeigentümern die widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen oder den Erwerb von Grundstücken für die Deckung des örtlichen Bedarfs an Bauflächen und Flächen für den Gemeinbedarf vereinbaren. Gemäß einem Rundschreiben des Landes Vorarlberg war ein solcher Raumordnungsvertrag insbesondere ein Instrument zur Erhöhung der Verfügbarkeit von ungenutzten Bauflächen (Baulandmobilisierung), d.h., um die tatsächliche Bebauung sicherzustellen.

Bis zur Gebarungsüberprüfung schloss die Stadt Bregenz einen Raumordnungsvertrag ab. Dieser betraf die Schenkung einer Teilfläche eines Grundstücks und die Einräumung von Dienstbarkeiten. Verträge mit Fristen für eine tatsächliche Bebauung der neu gewidmeten Flächen schloss die Stadt nicht. Laut Angaben der Stadt im Zuge der Gebarungsüberprüfung seien in den letzten Jahren Raumordnungsverträge nicht erforderlich gewesen. Sowohl die entsprechende Verwendung als auch eine zeitnahe Verwertung der Liegenschaften sei in den meisten Fällen unmittelbar nach Widmungsänderung erfolgt.

Entsprechend den Erhebungen des RH waren mehrere Grundstücke der überprüften Umwidmungen der Jahre 2011, 2013 und 2015 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stand 2019) noch nicht bebaut.

Die im März 2019 in Kraft getretene Novelle des Raumplanungsgesetzes gab vor, gleichzeitig mit der Widmung von Bauflächen oder Sondergebieten eine vorerst lediglich ersichtlich zu machende Befristung und Folgewidmung festzulegen, wenn kein Raumordnungsvertrag vorliegt. Laut der zeitgleich in Kraft getretenen Verordnung der Landesregierung¹⁵ durfte die in Raumordnungsverträgen festgelegte Frist für die widmungsgemäße Bebauung grundsätzlich sieben Jahre nicht übersteigen. In Ausnahmefällen war eine Frist von zehn Jahren möglich. Die Stadt ging von einem stärkeren Einsatz der Raumordnungsverträge nach Inkrafttreten der Novelle des Raumplanungsgesetzes aus.

¹⁵ Verordnung der Landesregierung über Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über eine widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen, LGBl. 16/2019

- 10.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die Stadt Bregenz seit dem Jahr 2011 die Möglichkeit nicht genutzt hatte, mit privatwirtschaftlichen Maßnahmen, wie Raumordnungsverträgen, auf die zeitnahe tatsächliche Bebauung der neu gewidmeten Bauflächen hinzuwirken. Er wies darauf hin, dass mehrere der in den Jahren 2011, 2013 und 2015 umgewidmeten Grundstücke zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch unbebaut waren, sodass in diesen Fällen keine Verwendung unmittelbar nach Widmungsänderung erfolgte.

Der RH hielt fest, dass aufgrund der ab März 2019 geltenden Regelung im Raumplanungsgesetz grundsätzlich eine Befristung bei Neuwidmungen vorgesehen war. Dies könnte seiner Ansicht nach eine stärkere Baulandmobilisierung bewirken, war jedoch nicht auf bestehende Bauflächenreserven anwendbar. Er sah in dem Instrument der Vertragsraumordnung das Potenzial, die Bürgerinnen und Bürger – über die gesetzlich vorgesehene Befristung hinaus – partnerschaftlich in die Erfüllung der Raumplanungsziele einzubeziehen.

[Der RH empfahl der Stadt Bregenz, das Instrument der Vertragsraumordnung über eine Befristung von neugewidmeten Flächen hinaus stärker als bisher zur Erreichung der stadtplanerischen Ziele zu nutzen.](#)

Dies war seiner Ansicht nach auch deshalb relevant, weil die diesbezüglichen Möglichkeiten der Stadt aufgrund der geringen gemeindeeigenen Bauflächenreserven (TZ 34) beschränkt waren.

- 10.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz sei sie bestrebt, das Instrument der Vertragsraumordnung im Falle von Neuwidmungen anzuwenden, dies insbesondere auch seit den erweiterten Möglichkeiten durch die Novelle des Raumplanungsgesetzes. Aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse könne es aber auch künftig – wie bereits in der Vergangenheit – nur noch beschränkt zu Umwidmungen in Bauflächen kommen.

Zweitwohnsitzabgabe

- 11.1 (1) Eines der Ziele gemäß Raumplanungsgesetz war, dass die zur Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs benötigten Flächen nicht für Ferienwohnungen verwendet werden sollen.

Das Zweitwohnsitzabgabegesetz ermächtigte die Gemeinden, durch Beschluss der Gemeindevertretung eine Zweitwohnsitzabgabe zu erheben. Dieser Abgabe unterlagen im Gesetz definierte „Ferienwohnungen“. Darunter fielen im Wesentlichen „Wohnungen oder Wohnräume, die nicht der Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs dienen, sondern während des Urlaubs, der Ferien oder sonst zu Erholungszwecken nur zeitweilig benützt werden“. Im Zweifel hatte die Eigentümerin

oder der Eigentümer des jeweiligen Objekts glaubhaft zu machen, dass keine Ferienwohnung vorliegt.

Das Finanzausgleichsgesetz 1997¹⁶ sah die Möglichkeit einer Zweitwohnsitzabgabe als ausschließliche Gemeindeabgabe vor. Zielsetzung war es, jenen Gemeinden, die durch Zweitwohnsitze finanziell belastet sind, zusätzliche Einnahmemöglichkeiten zur Abdeckung dieser Kosten zu bieten. Durch Zweitwohnsitze können demnach Gemeinden Kosten entstehen, die nicht durch Benützungsgebühren abgedeckt werden können (z.B. für die Bereitstellung der Infrastruktur oder im hoheitlichen Bereich), ohne dass diesen Kosten Einnahmen der Gemeinde aus Ertragsanteilen gegenüberstehen.

(2) Im Jahr 2017 waren laut einer Auswertung der Stadt in Bregenz rd. 2.000 Personen mit Zweitwohnsitz gemeldet. Dies entsprach 8 % der Hauptwohnsitze. Zweitwohnsitze wurden auch zu Ausbildungszwecken oder aus beruflichen Gründen genutzt und unterlagen damit keiner Abgabepflicht. Schätzungen der städtischen Finanzverwaltung ergaben für das Jahr 2017 für die Zweitwohnsitzabgabe ein Ertragspotenzial von rd. 174.000 EUR bei rd. 400 – potenziell als Ferienwohnungen einzustufenden – Wohnungen. Dies entsprach 2,4 % der in Bregenz im Jahr 2019 bestehenden rd. 16.400 Wohnungen.

Die Stadt hob die Zweitwohnsitzabgabe bis zur Gebarungsüberprüfung nicht ein. Sie begründete dies damit, dass mit der Erhebung des tatsächlichen Nutzungszwecks von Wohnungen ein hoher Verwaltungsaufwand verbunden sei. Die Stadt müsse dabei feststellen, ob eine Wohnung bzw. ein Wohnwagen während des Urlaubs, der Ferien oder sonst zu Erholungszwecken nur zeitweilig benützt wird. Die Widmungskategorie „Ferienwohnungen“ des Raumplanungsgesetzes verwendete die Stadt nicht, weil diese nicht ihren raumplanerischen Zielsetzungen entsprach.

(3) Die Stadt Bregenz machte den Vorarlberger Gemeindeverband im Dezember 2016 auf die ihrer Ansicht nach nicht zufriedenstellende Vollziehbarkeit des Zweitwohnsitzabgabegesetzes aufmerksam. Schließlich regte der Vorarlberger Gemeindeverband in einem Schreiben vom August 2018 an das Amt der Vorarlberger Landesregierung an, über eine Neuformulierung des Abgabegegenstands nachzudenken bzw. den Abgabegegenstand auf alle Wohnungen auszuweiten, die nicht als Hauptwohnsitz oder keinem besonderen Wohnungsbedarf dienen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zeichneten sich auf Landesebene keine konkreten Umsetzungsschritte des Landesgesetzgebers in die von der Stadt Bregenz beabsichtigte Richtung ab.

¹⁶ BGBl. 201/1996 i.d.g.F.

- 11.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Bregenz die landesgesetzliche Ermächtigung zur Einhebung der Zweitwohnsitzabgabe nicht nutzte. Er konnte die Erwägungen der Stadt zum Verhältnis zwischen Abgabenertrag und Verwaltungsaufwand grundsätzlich nachvollziehen, wies aber darauf hin, dass der erwartbare Aufwand nicht quantifiziert war. Der RH anerkannte die Bemühungen der Stadt, das Zweitwohnsitzabgabengesetz leichter vollziehbar zu machen.

Der RH erachtete die Zweitwohnsitzabgabe als geeignetes Instrument zur Erreichung raumplanerischer Ziele, weil als Ferienwohnungen genutzte Objekte dem allgemeinen Wohnungsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Zudem entging der Stadt ein Ausgleich für Kosten durch Zweitwohnsitze, die nicht durch Benützungsgebühren abgedeckt werden können.

Der RH empfahl daher der Stadt Bregenz, ihre Bemühungen zur Einhebung der Zweitwohnsitzabgabe unter Abschätzung des erwartbaren Aufwands im Verhältnis zum Ertragspotenzial weiterzuvollziehen.

- 11.3 Die Stadt Bregenz teilte in ihrer Stellungnahme mit, sich weiterhin für die Neuregelung der landesgesetzlichen Grundlagen der Erhebung einer Abgabe von Zweitwohnsitzen einzusetzen. Im Hinblick auf das Fehlen entsprechender eindeutiger Widmungen für die Nutzung zu Ferienwohnungs Zwecken sowie die praktischen Schwierigkeiten bei der Überprüfung der Wohnsitzqualität habe sie bislang von der Einhebung dieser Ferienwohnsitzabgabe aus verwaltungsökonomischen Erwägungen abgesehen.

Parkraumbewirtschaftung

Stellplätze und Tarifgestaltung

- 12.1 (1) Die Stadt Bregenz hielt ihre Ziele hinsichtlich der Parkraumbewirtschaftung im Verkehrsleitbild 2011 und im Generalverkehrskonzept 2014 fest. Gemäß dem Verkehrsleitbild 2011 sollten Stellplätze nur zurückhaltend ausgebaut werden, weil Bregenz über ein großes Stellplatzangebot verfügte. Ziel war die effiziente Organisation des ruhenden Verkehrs. Die Parkraumbewirtschaftung würde laut Verkehrsleitbild 2011 die Verkehrsmittelwahl in Richtung Umweltverbund steuern und den Parksuchverkehr reduzieren. Das Generalverkehrskonzept 2014 zielte u.a. auf die Reduktion des (motorisierten) Zielverkehrs ab, der durch das Stellplatzangebot in der Stadt bestimmt war.

Im Zusammenhang mit der Einführung eines regionalen Parkraummanagements (TZ 18) definierte die Stadt in Kooperation mit anderen Gemeinden als Ziel, Dauerparker im Zentrum zu vermeiden, um die knappen Parkflächen in Ortszentren für den Handel und für Dienstleistungen verfügbar zu machen und den Anreiz zum Umstieg auf alternative Mobilitätsträger zu verstärken.

(2) Die von der Stadt bewirtschafteten Stellplätze befanden sich auf öffentlichem Straßengrund, auf stadteigenen Grundstücken und auf Grundstücken im Fremdeigentum auf vertraglicher Basis (**TZ 15**). Zusätzlich betrieb eine stadteigene Gesellschaft die zentral gelegene „Tiefgarage am Hafen“ (**TZ 39**). In Bregenz gab es auch noch weitere von anderen Rechtsträgern bewirtschaftete Parkplätze und Tiefgaragen. Eine von der Stadt beauftragte Studie aus dem Jahr 2018 kam u.a. zu dem Schluss, dass in der Innenstadt in Summe ausreichend Stellplätze angeboten wurden, an Spitzentagen aber nur geringe Reserven vorhanden waren.

Die rechtliche Grundlage für die hoheitliche Parkraumbewirtschaftung bildete das Parkabgabegesetz in Verbindung mit der Verordnung der Stadt über die Abgabepflicht¹⁷. Das Landesgesetz begrenzte die maximale Höhe der Abgabe. Die von der Stadt gemäß Straßenverkehrsordnung 1960 (**StVO. 1960**) verordneten Kurzparkzonen lagen ausschließlich innerhalb der gebührenpflichtigen Zonen, ihr Anteil an der Gesamtfläche des bewirtschafteten Parkraums war gering.

Die Stadt wählte für die hoheitliche Parkraumbewirtschaftung aus Gründen der Einfachheit und Benutzerfreundlichkeit ein Modell mit zwei Tarifzonen. In der Tarifzone A, die im Wesentlichen die Bereiche der Innenstadt und des Festspielhauses umfasste, kostete eine Stunde Parken zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 1,10 EUR und in der Tarifzone B 0,70 EUR. Zur Entrichtung der Abgabe bestand auch eine digitale Bezahlungsmöglichkeit („Handyparken“). Im Jänner 2018 führte die Stadt ein neues – mit anderen Vorarlberger Gemeinden abgestimmtes – Modell für das Handyparken ein (**TZ 18**).

Daneben gab es die Möglichkeit, die Parkabgabe für bestimmte Verkehrsflächen (auch „Pendlerzone“ genannt) mit einem Pauschalbetrag zu entrichten. Einen reduzierten monatlichen und jährlichen Pauschalbetrag legte die Stadt für Anwohnerinnen und Anwohner mit einem Wohnsitz bzw. für Unternehmerinnen und Unternehmer mit einem Standort in einer sogenannten „Anwohnerzone“ fest.

¹⁷ Verordnung über die Abgabepflicht für das Abstellen von Kraftfahrzeugen auf Straßen mit öffentlichem Verkehr

Die Entwicklung der Parkabgaben von 2008 bis 2018 zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 3: Entwicklung der Parkabgaben

gültig seit	Parkabgabe in Tarifzone A		Parkabgabe in Tarifzone B		pauschalierte Parkkarte		Parkkarte für Anwohnerzonen	
	1 Stunde	1 Tag	1 Stunde	1 Tag	1 Monat	1 Jahr	1 Monat	1 Jahr
	in EUR							
Jänner 2008	0,80	5,20	0,50	3,50	30	300	8,50	78
Jänner 2011	1,00	6,40	0,60	4,30	36	365	10,40	95
Jänner 2013 ¹	1,10	6,40	0,70	4,30	36	365	10,40	95

¹ Die im Jänner 2013 festgelegte Parkabgabe wurde bis zur Gebärungsüberprüfung nicht erhöht.

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz

Die Gebührenpflicht in den Zonen bestand grundsätzlich von Montag bis Freitag von 8 bis 12 Uhr und von 13:30 bis 18 Uhr sowie an Samstagen von 8 bis 12 Uhr.¹⁸ Von dieser Regelung abweichend wählte die Stadt in besonders stark frequentierten Bereichen längere gebührenpflichtige Zeiten, dies galt z.B. für den Seestadt-Parkplatz und den Parkplatz beim Festspielhaus. Manche Bereiche bewirtschaftete sie auch nur saisonal.

- 12.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Bregenz den Parkraum in Teilen des Stadtgebiets bewirtschaftete, um die verfügbaren Stellplätze effizient zu nutzen. Eine Zonierung der Parkraumbewirtschaftung mit höheren Tarifen im Zentrum erachtete er grundsätzlich als zweckmäßig, um die von der Stadt angestrebte Entwicklung der Verkehrsmittelwahl in Richtung Umweltverbund zu unterstützen. Er hielt fest, dass sich die Stadt bei der Festlegung der Abgabe in der Tarifzone A nach dem mit Landesgesetz vorgegebenen Maximalwert richtete.

¹⁸ Feiertage waren ausgenommen.

Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung

- 13.1 (1) Ein weiteres Ziel des Generalverkehrskonzepts 2014 betraf die räumliche, zeitliche und tarifliche Weiterentwicklung der Parkraumbewirtschaftung. Im Zuge der Erstellung eines regionalen Parkraummanagements in Kooperation mit anderen Gemeinden (TZ 18) arbeitete ein Planungsbüro Vorschläge für die beteiligten Gemeinden aus. Die Vorschläge umfassten die flächige Ausdehnung der Bewirtschaftungszonen, die lückenlose Bewirtschaftung von Parkplätzen für städtische Angestellte und die Bewirtschaftung von publikumsintensiven stark frequentierten Bereichen.

Das Planungsbüro untersuchte im Auftrag der Stadt drei Varianten für die Ausweitung der Bewirtschaftungszonen in Bregenz. Es empfahl der Stadt die Bewirtschaftung sogenannter „Hotspots“¹⁹ und eine flächige Bewirtschaftung in den Stadtteilen Vorkloster sowie Mehrerau (Variante 2). Die zweitgeriehte Variante 1 mit einer kleinflächigeren Ausweitung beurteilte das Planungsbüro ebenfalls als kompatibel, stellte aber in Aussicht, dass mittelfristig eine erneute Erweiterung erforderlich werden würde. Als Nachteil der kleinflächigeren Variante 1 nannte das Planungsbüro den Verlauf der Grenzen zu den nicht bewirtschafteten Flächen, weil diese teilweise willkürlich gewählt werden mussten. Für eine Ausweitung der Bewirtschaftung im Wesentlichen auf das gesamte Stadtgebiet (Variante 3) sah das Planungsbüro grundsätzlich noch keine Notwendigkeit. Es verwies aber auf den Nachteil der Konzentration von „fremdparkenden“ Autos in nicht bewirtschafteten Gebieten bei Umsetzung der Varianten 1 und 2.

Die Stadt beschloss im November 2017 die kleinflächigere Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung (Variante 1), wobei sie die vorgeschlagenen „Hotspots“ auf zwei Standorte reduzierte und mit August 2018 umsetzte.

(2) Neben den regulären gebührenpflichtigen Zeiten galten an bestimmten besonders stark frequentierten Bereichen längere Bewirtschaftungszeiten, z.B. am Parkplatz beim Festspielhaus von 6 bis 23 Uhr. Dies galt vor der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung für vier Parkplätze, wobei zwei davon nur saisonal gebührenpflichtig waren. Mit Juli 2018 erhöhte die Stadt auch die gebührenpflichtigen Zeiten für den Seestadt-Parkplatz und einen weiteren zentrumsnahen Parkplatz.

Die Stadt gab gegenüber dem RH an, nach der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung gelegentlich Begehungen der neu bewirtschafteten sowie der angrenzenden Quartiere vorgenommen und mit betroffenen Personen über ihre Erfahrungen gesprochen zu haben.

¹⁹ Dies waren Standorte mit hoher Frequenz außerhalb der flächigen Bewirtschaftungszonen, wie Schulen, Sportanlagen, Betriebe, der Gebhardsberg und die Landesbibliothek.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung der Stadt grundsätzlich den im Verkehrsleitbild 2011 und im Generalverkehrskonzept 2014 festgelegten Zielen entsprach. Er wies aber darauf hin, dass die Stadt mit der Auswahl der kleinflächigeren Variante nicht der Empfehlung des beauftragten Planungsbüros gefolgt war, obwohl aufgrund der vorliegenden Untersuchungen mit einer Verlagerung von „fremdparkenden“ Autos in nicht bewirtschaftete Gebiete zu rechnen war und mittelfristig eine erneute Ausweitung notwendig werden würde.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, die räumliche und zeitliche Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung zu evaluieren. Dabei wäre besonders auf eine mögliche Verlagerung des Parkdrucks in angrenzende Gebiete und die damit zusammenhängende Wahl der Grenzen des bewirtschafteten Gebiets zu achten.

- 13.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz habe sie die Parkraumbewirtschaftung seit deren Einführung regelmäßig evaluiert und mit den umliegenden „plan-b“-Gemeinden (TZ 18) abgestimmt.

Sonderregelungen für den Parkplatz Rathausbezirk

- 14.1 (1) Die Stadt Bregenz betrieb den neben dem Bürgerhaus, einem Amtsgebäude der Stadt, gelegenen Rathausparkplatz mit 82 verfügbaren Stellplätzen privatrechtlich. Dieser war zentral gelegen und laut einer Studie sehr gut ausgelastet. In bestimmten Fällen gab die Stadt unentgeltliche Ausfahrtstickets für diesen Parkplatz aus. Im Jahr 2014 erstellte die Stadt eine Neuregelung für die Ausgabe dieser Karten, weil deren Anzahl in den davor liegenden Jahren stark angestiegen war. Auch die Praxis, mittels eines Anrufs beim Bürgerservice die Ausfahrtsschranke öffnen zu lassen, untersagte die Stadt ausdrücklich. Die Stadt sah die Ausgabe von Ausfahrtskarten nunmehr für Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Ausschusssitzungen und von Besprechungen vor, die außerhalb der Dienstzeit des Bürgerservices stattfanden. Zusätzlich bot die Stadt den Kundinnen und Kunden des Amtes die Möglichkeit, ihre Parktickets für eine Dauer von bis zu zwei Stunden entwerten zu lassen. Die oder der zuständige Bedienstete der Stadt musste dafür das jeweilige Einfahrtsticket entsprechend kennzeichnen. Dieses konnten die Kundinnen und Kunden der Stadt anschließend dem Bürgerservice zur Entwertung vorweisen. Laut Angabe der Stadt führten das Bürgerservice und stichprobenartig die Liegenschaftsverwaltung Kontrollen durch. Im Jahr 2018 druckte die Stadt z.B. rd. 1.800 Ausfahrtskarten und entwertete rd. 1.600 Einfahrtstickets.

(2) Für den Parkplatz Rathausbezirk gab es auch Monatsparkkarten. Die Stadt erhöhte den seit dem Jahr 2011 geltenden Tarif für den Parkplatz Rathausbezirk im Februar 2019 von 95 EUR auf 99 EUR. Den Preis der vergünstigten Monatskarte (u.a. vergeben an Bedienstete der Stadt und Stadträtinnen) erhöhte sie von 42 EUR auf 48 EUR. Die Anzahl dieser vergünstigten Parkkarten reduzierte die Stadt schrittweise von 25 Stück im Jahr 2008 auf 19 Stück zur Zeit der Gebarungsüberprüfung. Die Stadt

gab dazu an, dass sie bestrebt war, dieses Kontingent noch weiter einzuschränken. Zusätzliche Stellplätze stellte die Stadt einigen Bediensteten an zwei weiteren Standorten zur Verfügung. Das monatliche Entgelt dafür betrug 12 EUR bzw. 30 EUR.

- 14.2 (1) Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Stadt Bregenz die Ausgabe von Ausfahrtskarten ab dem Jahr 2014 einschränkte. Er hielt jedoch kritisch fest, dass sowohl die Ausgabe von Ausfahrtskarten als auch die Entwertung von Parkkarten für den Parkplatz Rathausbezirk in einem Spannungsfeld zu dem von der Stadt angestrebten Ziel der Reduktion des motorisierten Zielverkehrs standen. Darüber hinaus hielt er fest, dass die Ausgabe bzw. Verwendung dieser Ausfahrtskarten trotz der laut Angaben der Stadt durchgeführten Kontrollen mit einem Risiko einer missbräuchlichen Verwendung verbunden sein könnte.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, die Praxis der Ausgabe von Ausfahrtskarten sowie die Entwertung von Parkkarten für den Parkplatz Rathausbezirk – hinsichtlich der von der Stadt gesetzten Ziele der Reduktion des motorisierten Zielverkehrs und des Risikos einer missbräuchlichen Verwendung – zu prüfen und gegebenenfalls einzustellen.

(2) Der RH hielt fest, dass die Stadt bestrebt war, die Anzahl der vergünstigten Parkkarten für den Parkplatz Rathausbezirk zu reduzieren. Er erachtete dies in Hinblick auf die zentrale Lage und hohe Auslastung dieses Parkplatzes als zweckmäßig.

- 14.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz sei die Praxis der Ausgabe von Ausfahrtskarten in den letzten Jahren wiederholt evaluiert und die Ausgabe zwischenzeitlich eingestellt worden. Bereits seit Langem habe sie keine neuen Dauerparkkarten für den Parkplatz Rathausbezirk mehr ausgestellt; zurückgegebene Dauerparkkarten würden nicht mehr ersetzt. Die Anzahl der Dauerparkkarten sei in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken. In geprüften Einzelfällen würden Berechtigungskarten für einen kurzfristigen besonderen Bedarf – z.B. für Bauvorhaben oder Dreharbeiten – ausgegeben.

- 14.4 Der RH nahm davon Kenntnis, dass die Stadt zwischenzeitlich die Ausgabe von Ausfahrtskarten – mit der Ausnahme von „geprüften Einzelfällen“ – eingestellt hatte. Er wies jedoch darauf hin, dass die Stadt zur Entwertung von Parktickets nicht Stellung genommen hatte. In Anbetracht der Stellungnahme der Stadt hinsichtlich der Ausfahrtskarten ging der RH davon aus, dass regelmäßige und wiederkehrende Veranstaltungen, wie Ausschusssitzungen, nicht als Einzelfälle einzustufen sind.

Verträge zur Parkraumbewirtschaftung

15.1 (1) Die Stadt Bregenz hatte zur Bereitstellung öffentlich nutzbarer Parkplätze Verträge mit anderen Rechtsträgern abgeschlossen. Die Pachtzahlungen waren zum Teil als Fixbeträge, zum Teil als Prozentsatz der Einnahmen, teilweise unter Berücksichtigung der Ausgaben, festgelegt. Die Pachtzahlungen pro Stellplatz und Jahr wichen je nach Standort voneinander ab.

(2) Die Stadt bewirtschaftete z.B. die Stellplätze auf dem sogenannten Seestadt-Parkplatz, die zum Großteil im Eigentum einer privaten Gesellschaft (**Unternehmen S; TZ 19**) standen.²⁰ Das Unternehmen S erhielt vereinbarungsgemäß einen Anteil der Einnahmen des Parkplatzes. Umgelegt auf die Parkplätze in ihrem Eigentum, lag der Anteil des Unternehmens S an den diesen Parkplätzen zuzuordnenden Einnahmen bei 88 %.

Die Zahlungen stiegen von rd. 366.000 EUR für das Jahr 2013 auf rd. 387.000 EUR für das Jahr 2017 und auf rd. 450.000 EUR für das Jahr 2018. Der Anstieg zwischen 2017 und 2018 ließ sich auf die Ausweitung der bewirtschafteten Zeiten auf dem Seestadt-Parkplatz zurückführen.

(3) Den höchsten Betrag pro Stellplatz zahlte – im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2018 – die Stadt für einen Teil des Parkplatzes Rathausbezirk, den sie für die benachbarte Hausgemeinschaft mitbewirtschaftete. Im Jahr 2014 erhöhte die Stadt die Stellplatzanzahl auf ihrem Grundstück. Sie beteiligte die Hausgemeinschaft ab diesem Jahr an 11,4 % der Einnahmen sowie Ausgaben des gesamten Parkplatzes, davor lag der Anteil bei 12,5 %. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung entfielen sieben von insgesamt 82 allgemein benutzbaren Stellplätzen auf die benachbarte Hausgemeinschaft, somit 8,5 %. Zusätzlich waren laut Auskunft der Stadt auf dem Grundstück der Hausgemeinschaft Fahrradabstellplätze untergebracht.

Die von den Einnahmen und Ausgaben umfassten Leistungen wechselten je nach Abrechnung. Die Hausgemeinschaft erhielt zusätzlich zur Mietzahlung vergünstigte Dauerparkkarten sowie Karten zur Zufahrt auf ein weiteres Grundstück. Außerdem erhielt sie im Durchschnitt jährlich mehr als 100 Stück der von der Stadt ausgegebenen einmalig gültigen Ausfahrtkarten. Für die zwischen den Jahren 2013 bis 2018 erfolgten Änderungen der in den Abrechnungen berücksichtigten Leistungen sowie der zusätzlichen Sachleistungen lag der Stadt nur ein Aktenvermerk, aber keine vertragliche Vereinbarung vor.

²⁰ Die Stadt war bis zum Jahr 2010 an dieser Gesellschaft beteiligt (**TZ 22**).

(4) Die Stadt hatte einem Unternehmen der Glücksspielbranche im Zuge eines Baurechtsvertrags und darauf aufbauenden späteren Vereinbarungen insgesamt 192 Stellplätze bis zum Ende des Baurechtsvertrags im Jahr 2064 zur Verfügung gestellt. Die Stadt verpflichtete sich darüber hinaus im Jahr 2013 im Zusammenhang mit der Erweiterung des Baurechts, in unmittelbarer Nähe des Standorts mindestens 300 weitere allgemein zugängliche Stellplätze zur Verfügung zu stellen. Diese konnten nach Maßgabe ihrer Auslastung auch von den Gästen des Unternehmens benutzt werden, ohne dass dieses eine Ausgleichszahlung zu leisten hatte.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung mit privaten Rechtsträgern kooperierte, um zusätzliche öffentlich nutzbare Stellplätze bereitzustellen. Er wies darauf hin, dass die Stadt die Parkplätze des Unternehmens S, an dem sie bis zum Jahr 2010 beteiligt war, mitbewirtschaftete und den Großteil der Parkeinnahmen an diese Gesellschaft abführte.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt die Eigentümer der von der Stadt mitbewirtschafteten Stellplätze beim Parkplatz Rathausbezirk zu einem höheren Anteil an den Einnahmen und Ausgaben beteiligte, als deren Anteil an der Gesamtstellplatzanzahl ausmachte. Er wies zudem darauf hin, dass die Eigentümer noch zusätzliche Sachleistungen erhielten. Er kritisierte, dass der Stadt hinsichtlich der Änderungen der von den Abrechnungen umfassten Leistungen keine vertraglichen Vereinbarungen vorlagen.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, die Vereinbarung zur Mitbewirtschaftung der Stellplätze beim Parkplatz Rathausbezirk neu zu verhandeln und nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu gestalten. Außerdem empfahl er, künftige Änderungen stets schriftlich zu vereinbaren.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass sich die Stadt im Jahr 2013 im Zusammenhang mit der Erweiterung eines Baurechtsvertrags dazu verpflichtete, einem Unternehmen 300 Stellplätze im Nahbereich zur möglichen Nutzung durch seine Gäste zur Verfügung zu stellen, ohne dass das Unternehmen eine Ausgleichszahlung zu leisten hatte. Er wies darauf hin, dass diese Verpflichtung die Stadt in ihren Entwicklungsmöglichkeiten langfristig einschränkte. Zudem entging ihr eine durch das Unternehmen allfällig zu leistende Stellplatzausgleichsabgabe.

- 15.3 Die Stadt Bregenz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie eine Neuregelung der Vereinbarung mit dem privaten Liegenschaftseigentümer im Bereich des Parkplatzes Rathausbezirk seit Längerem auch wegen der geplanten Errichtung von zusätzlichen Fahrradabstellplätzen anstrebe. Aufgrund der Anordnung der privaten und städtischen Liegenschaften sei die Zuteilung der Kosten und Erträge aus der Parkplatzbewirtschaftung jedoch sehr komplex. Zwischenzeitlich befinde sich ein neuer Vertragsentwurf in der Finalisierung und werde den städtischen Gremien ehest zur

Beschlussfassung vorgelegt. Im Hinblick auf das angestrebte Ziel der Reduktion des motorisierten Zielverkehrs wolle die Stadt künftig mehr Fahrradabstellplätze zur Verfügung stellen, was wiederum zu einer Reduktion von Parkplätzen führen werde. Dadurch komme es neuerlich zu einer Verschiebung des Verhältnisses von allgemeinen Stellplätzen auf privaten und städtischen Liegenschaften.

- 15.4 Der RH wertete positiv, dass die Stadt im Sinne der Empfehlung bereits die Neuverhandlung der Vereinbarung betreffend den Parkplatz Rathausbezirk begonnen hatte. Er betonte, dass dabei den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu entsprechen ist.

Parkraumüberwachung

- 16.1 (1) Für die Parkraumüberwachung war die Dienststelle Verwaltungspolizei der Stadt Bregenz zuständig. Sie übernahm einerseits die Überwachung der Abgabenerichtung und andererseits die Überwachung des ruhenden Verkehrs gemäß StVO. 1960, z.B. die Einhaltung der höchstzulässigen Parkdauer in Kurzparkzonen oder von Halte- und Parkverboten. Eine weitere Dienststelle der Stadt, die Stadtpolizei, kontrollierte Übertretungen der StVO. 1960 hinsichtlich des ruhenden und des fließenden Verkehrs. Die Aufsichtsorgane der Verwaltungspolizei waren ausschließlich während der gebührenpflichtigen Zeiten der bewirtschafteten Zonen tätig, wohingegen jene der Stadtpolizei auch außerhalb dieser Zeiten kontrollierten. Die Aufsichtsorgane der Verwaltungspolizei stellten für Verwaltungsübertretungen – wie die Hinterziehung oder die Verkürzung der Parkabgabe – Organstrafverfügungen aus.

(2) Die Bargeldentleerung der Parkscheinautomaten erfolgte durch die Bediensteten der Verwaltungspolizei. Diese sah ein Vier-Augen-Prinzip bei der Entleerung und der darauffolgenden Einzahlung der Beträge auf das Bankkonto vor. Darüber hinaus überprüfte die Stadt, dass sich die auf das Konto einbezahlten Beträge mit den Belegen der Parkscheinautomaten deckten und dass die fortlaufend nummerierten Belege lückenlos vorhanden waren.

Die von Aufsichtsorganen aufgrund einer falschen Ausstellung stornierten Organstrafverfügungen mussten durch einen leitenden Bediensteten über die Software der Verwaltungspolizei freigegeben werden. Dieser Angestellte war auch befugt, Stornierungen in begründeten Ausnahmefällen durchzuführen. Er vermerkte dabei die Gründe für die Stornierung im System und führte kennzeichenbezogene Abfragen durch, um gehäufte Stornierungsfälle zu erkennen. Eine systematische Anwendung des Vier-Augen-Prinzips war dabei nicht vorgesehen. Ausschlaggebende Belege ließ er sich vorweisen, legte diese jedoch nicht dem Akt bei. In den Jahren 2016 bis 2018 lag der Anteil der stornierten Organstrafverfügungen bei 5 %.

(3) Nicht rechtzeitig bezahlte Organstrafverfügungen übermittelte die Verwaltungspolizei wöchentlich an die Bezirkshauptmannschaft Bregenz. Diese führte die Strafverfahren durch oder leitete die Verfahren an die zuständige Behörde weiter. Für das Strafverfahren waren ein Strafbetrag sowie ein Beitrag für den Verwaltungsaufwand angesetzt. Die Strafbehörde überwies die einbezahlten Strafbeträge zur Gänze an die Stadt²¹. Bei den so erhaltenen Strafeinnahmen konnte die Stadt keine Differenzierung mehr vornehmen. Sie wusste weder, ob den Einnahmen StVO–Delikte oder Abgabendelikte zugrunde lagen, noch welche Dienststelle (Verwaltungs– oder Stadtpolizei) die ursprüngliche Beanstandung durchgeführt hatte.

Die aufgrund von Organstrafverfügungen direkt an die Stadt bezahlten Einnahmen gingen im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr deutlich zurück und stiegen erst im Jahr 2016 mit der Erhöhung der Strafbeträge durch das Land Vorarlberg wieder an.²² Die Stadt führte den Rückgang im Jahr 2014 auf ein vermindertes Beschäftigungsausmaß der Überwachungsorgane zurück.

²¹ Bei StVO–Delikten erfolgte die Überweisung nur dann zur Gänze, sofern das Delikt auf einer Gemeindestraße stattgefunden hatte.

²² Ab Juni 2016 hob die Verwaltungspolizei auf Basis eines vom Land Vorarlberg herausgegebenen Verzeichnisses erhöhte Strafbeträge ein. Der Strafbetrag für abgabenrechtliche als auch die Kurzparkzone betreffende Delikte erhöhte sich von 10 EUR auf 20 EUR.

(4) Die Kennzahlen der Parkraumüberwachung durch die Verwaltungspolizei sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 4: Kennzahlen der Parkraumüberwachung durch die Verwaltungspolizei

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ausgestellte Organstrafverfügungen	Anzahl bzw. Anteil in %					
Abgabendelikte ¹				17.021	14.697	23.233
StVO–Delikte ^{1,2}				5.181	4.629	7.195
Stornierungen				5 %	5 %	5 %
Personalaufwand für die Überwachungsorgane	in Vollbeschäftigungsäquivalenten bzw. in EUR ⁴					
Überwachungsorgane ³	3,5	3,1	3,5	3,5	3,8	7,1
Personalaufwand	155.000	148.000	169.000	172.000	181.000	358.000
Strafeinnahmen	in EUR ⁴					
Strafeinnahmen aufgrund von Organstrafverfügungen	202.000	148.000	175.000	238.000	253.000	397.000
<i>davon</i>						
<i>Abgabendelikte</i>	143.000	108.000	124.000	171.000	183.000	286.000
<i>StVO–Delikte</i>	59.000	40.000	51.000	67.000	70.000	111.000
Einnahmen	in Mio. EUR					
Kurzparkzonenabgabe	1,72	1,73	1,76	1,85	1,92	2,12

¹ Bis November 2015 waren Daten nur analog verfügbar; der RH verzichtete auf eine Auswertung durch die Stadt.

² ruhender Verkehr

³ Der Frauenanteil lag zwischen 71 % im Jahr 2013 und 41 % im Jahr 2018.

⁴ auf 1.000 EUR gerundet

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz

Aufgrund der im August 2018 umgesetzten Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung stiegen die Einnahmen aus der Kurzparkzonenabgabe von 2017 auf 2018 um rd. 200.000 EUR, somit um 10 %. Unter Berücksichtigung einnahmenabhängiger Mietzahlungen verblieben rd. 137.000 EUR an Mehreinnahmen. Die Einnahmen aufgrund von Organstrafverfügungen erhöhten sich im Vergleich zum Jahr 2017 um rd. 144.000 EUR, somit um 57 %. Demgegenüber stieg der Personalaufwand im Vergleich zum Vorjahr um rd. 177.000 EUR. Das Beschäftigungsausmaß der Überwachungsorgane stieg von 3,8 VBÄ (Jahresdurchschnitt 2017) auf 7,1 VBÄ (Jahresdurchschnitt 2018) und lag im Dezember 2018 bei 8,3 VBÄ. Nach eigenen Angaben hatte die Stadt den zusätzlich notwendigen Personalbedarf aufgrund von in der Vergangenheit angesammelten Erfahrungswerten abgeschätzt, Berechnungen habe es keine gegeben.

- 16.2 Der RH hielt positiv fest, dass die Stadt umfassende Kontrollen bei der Entleerung der Parkscheinautomaten vorsah. Er hielt jedoch kritisch fest, dass sie das Vier-Augen-Prinzip bei der Stornierung von Organstrafverfügungen noch nicht vollständig anwandte.

Der RH empfahl, auch weiterhin Risiken im Zusammenhang mit der Parkraumbewirtschaftung zu erfassen und durch entsprechende Kontrollen zu minimieren. Auch bei Stornierungen von Organstrafverfügungen wäre das Vier-Augen-Prinzip systematisch anzuwenden.

Der RH hielt fest, dass die Stadt das Beschäftigungsausmaß der für die Parkraumbewirtschaftung tätigen Überwachungsorgane aufgrund der räumlichen und zeitlichen Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung bis Jahresende 2018 im Vergleich zum Jahresdurchschnitt des Vorjahres mehr als verdoppelte. Er hielt fest, dass die Erhöhung des Personalaufwands im Jahr 2018 durch die zusätzlichen Einnahmen abgedeckt werden konnte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass der Aufnahme zusätzlichen Personals keine Berechnungen vorausgegangen waren.

Er empfahl, bei der Evaluierung der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung auch den notwendigen Personaleinsatz zu berücksichtigen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

- 16.3 Die Stadt Bregenz teilte in ihrer Stellungnahme mit, bei Stornierungen eine einheitliche und gesetzmäßige Vorgehensweise anzuwenden. Bereits bisher seien Organstrafverfügungen ausschließlich unter Einhaltung klarer Regeln und unter systematischer Anwendung des Vier-Augen-Prinzips storniert worden. Dieser Prozess werde laufend unter Inanspruchnahme aktueller technischer Möglichkeiten optimiert.

Die Erhöhung des Personalstands im Jahr 2018 sei entsprechend der Ausweitung des zu kontrollierenden Parkraums und anstehender Pensionierungen erfolgt. Wie bisher werde die Stadt jede einzelne Nachbesetzung gemäß der Empfehlung des RH im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung prüfen. Sie beabsichtige zudem, den Parkraumüberwachungsorganen zusätzliche Aufgaben im öffentlichen Raum zuzuteilen und entsprechende Schulungen durchzuführen.

- 16.4 Der RH nahm davon Kenntnis, dass die Stadt bei der Stornierung von Organstrafverfügungen das Vier-Augen-Prinzip systematisch anwandte. Er wies jedoch darauf hin, dass dies zur Zeit der Gebarungsüberprüfung entsprechend seinen Wahrnehmungen an Ort und Stelle noch nicht systematisch erfolgt war.

Einnahmen und Ausgaben der Parkraumbewirtschaftung

- 17.1 Die Überschüsse der Parkraumbewirtschaftung der Stadt stiegen unter Berücksichtigung des außerordentlichen Haushalts gemäß den Berechnungen des RH zwischen den Jahren 2013 und 2018 von 1,18 Mio. EUR auf 1,54 Mio. EUR. Hinsichtlich der Strafeinnahmen berücksichtigte der RH für die Berechnung der jährlichen Überschüsse der Parkraumbewirtschaftung nur jene, welche aufgrund von Organstrafverfügungen für Abgabendelikte und StVO–Delikte (für den ruhenden Verkehr) direkt an die Stadt bezahlt wurden.²³ Punktuell anfallende Investitionen, wie die Errichtung eines Parkplatzes im Jahr 2015 oder der Ankauf neuer Parkscheinautomaten im Zuge der Erweiterung der Parkraumbewirtschaftung im Jahr 2018, dämpften die steigende Entwicklung der Überschüsse.

Die Stadt legte in einer internen Berechnung auch weitere laufende Kosten (z.B. Mietzahlungen für Verwaltungsgebäude und „Overheadkosten“) auf die Parkraumbewirtschaftung um. Bei Berücksichtigung dieser zusätzlichen Kosten reduzierte sich der erwirtschaftete Überschuss laut der Berechnung des RH auf rd. 494.000 EUR im Jahr 2013 und rd. 856.000 EUR im Jahr 2018.

- 17.2 Der RH hielt positiv fest, dass die Stadt Bregenz im Bereich der Parkraumbewirtschaftung steigende Überschüsse verzeichnete. Er erachtete aber insbesondere auch die mit der Parkraumbewirtschaftung verbundene Steuerungswirkung als relevant.

²³ Da die Stadt die Einnahmen aus Strafverfahren betreffend das Parkabgabengesetz bzw. die Straßenverkehrsordnung nicht der Parkraumbewirtschaftung zuordnen konnte, berücksichtigte der RH diese bei der Berechnung der Überschüsse nicht.

Gemeindeübergreifende Kooperationen

18.1 Die Stadt Bregenz arbeitete auf verschiedenen Ebenen mit anderen Gemeinden zusammen:

(a) Im Jahr 2006 schloss sich die Stadt der Gemeindekooperation „plan–b“ der – überwiegend an Bregenz angrenzenden – Gemeinden Hard, Kennelbach, Lauterach, Schwarzach und Wolfurt an. Das Ziel war es, Belange der sanften Mobilität untereinander abzustimmen und eine nachhaltige Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf den Umweltverbund in der Region zu forcieren. Beispiele für die Aktivitäten dieser Initiative waren Maßnahmen im Mobilitätsmanagement²⁴, die Abstimmung des Parkraummanagements und die Einführung eines Anrufbusses.

Die Arbeit der Initiative „plan–b“ war für die vom RH überprüften Jahre 2013 bis 2018 durch Protokolle und Jahresberichte ausführlich dokumentiert. Die Finanzierung erfolgte nach einem Aufteilungsschlüssel, der sich an der Bevölkerungszahl in den Gemeinden orientierte.

Im Rahmen der Initiative „plan–b“ arbeiteten die Gemeinden gemeinsam an der Einführung eines regionalen Parkraummanagements²⁵, das auf die in Bregenz bereits bestehende Parkraumbewirtschaftung aufbaute. Die Gemeinden stimmten dabei – unter Berücksichtigung verschiedener Zonen – insbesondere Bewirtschaftungszeiten und Gebühren ab, um eine möglichst einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten. Die Regelungen traten im Laufe des Jahres 2018 in Kraft.

(b) Im Zusammenhang mit der Einführung eines Systems zur digitalen Bezahlung der Parkgebühren (Handyparken) beauftragte die Stadt den Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz (in der Folge: **Umweltverband**) gemeinsam mit anderen Gemeinden (Bludenz, Dornbirn, Feldkirch, Hard und Schruns) mit der Abwicklung des Vergabeverfahrens und dem Abschluss eines Rahmenvertrags. Dieses gemeinsame Vorgehen wurde gewählt, weil ein einheitliches System für Kundinnen und Kunden mehr Komfort bedeuten würde.

(c) Im März 2018 setzten die „plan–b“-Gemeinden sowie die Gemeinden Bildstein und Buch das Pilotprojekt „Anrufbus“ um. Dieser stellte ein ergänzendes Abend- und Nachtangebot im öffentlichen Verkehr dar. Der Anrufbus wurde vom Gemeindeverband Personennahverkehr Unteres Rheintal („Landbus Unterland“) ausgeschrieben, verwaltet und von den Pilotgemeinden sowie dem Land Vorarlberg finanziert. Die Stadt Bregenz stellte im Zuge der Einführung des Anrufbusses die bisherige Ausgabe vergünstigter Bons für Abendtaxis ein. Das Pilotprojekt war

²⁴ z.B. die Veranstaltung von Fahrrad-Aktionstagen, die Bewusstseinsbildung betreffend Schul- und Arbeitswege oder die Entwicklung und Förderung von Fahrradanhängern („plan–b–Trolley“)

²⁵ In weiterer Folge schloss sich auch die Marktgemeinde Lustenau an.

vorerst auf drei Jahre ausgelegt, eine Evaluierung war geplant. Abgesehen von der Kostenverteilung für das erste Teilbetriebsjahr 2018 lagen der Stadt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Juni 2019 keine Daten über die Nutzung des Anrufbusses, z.B. die Auslastung, vor.²⁶

(d) Die Stadt nahm weiters am Projekt „Vision Rheintal“, einem gemeinsamen Projekt des Landes Vorarlberg und der Vorarlberger Rheintalgemeinden, teil. Dieses behandelte seit dem Jahr 2004 u.a. überörtliche Fragen der Raumplanung, wie Siedlung und Mobilität, Freiraum und Landschaft, Wirtschaftsstandort sowie Einrichtungen des Gemeinbedarfs.

Im Rahmen des Projekts „Vision Rheintal“ schlossen das Land Vorarlberg und die 29 Gemeinden des Rheintals im Juni 2013 eine Vereinbarung betreffend den gemeinnützigen Wohnbau ab. Auf Basis einer Abschätzung des mittel- bis langfristigen Bedarfs an gemeinnützigen Wohnungen sollte ein Konzept zu deren großräumiger Verteilung im Rheintal erstellt werden. Gemäß einer Auswertung im Rahmen des Projekts „Vision Rheintal“ im Jahr 2013 war in Bregenz der Anteil gemeinnütziger Mietwohnungen an der Gesamtanzahl an Wohnungen mit Hauptwohnsitz in Bregenz deutlich höher als in anderen Gemeinden des Rheintals.²⁷ Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war zwar im Auftrag des Landes Vorarlberg eine Studie über den Wohnungsbedarf erstellt worden²⁸, das geplante Konzept lag noch nicht vor.

(e) Das Projekt „Vision Rheintal“ lief im Jahr 2016 aus. Das landesweit ausgelegte „Modell der Kooperationsräume“ trat dessen Nachfolge an. Zukünftige inhaltliche Schwerpunkte waren u.a. die Baulandmobilisierung, das leistbare Wohnen sowie Ausgleichsmechanismen, wie finanzieller Ausgleich bei Großansiedlungen oder interkommunale Betriebsgebiete. Grundlage der Zusammenarbeit sollte ein regionales räumliches Entwicklungskonzept sein, in dem die kooperierenden Gemeinden ihre Ziele zur angestrebten räumlichen Entwicklung auf regionaler Ebene festlegen. Bis zur Gebarungsüberprüfung hatte die Stadt Bregenz – im Unterschied zu anderen Vorarlberger Gemeinden – noch keinen derartigen Kooperationsraum mit anderen Gemeinden gebildet. Aus Sicht der Stadt bestand vorerst keine Notwendigkeit, ein regionales räumliches Entwicklungskonzept zu erstellen bzw. aktiv voranzutreiben, weil die Kooperation mit den Umlandgemeinden auf anderen Ebenen erfolgte.

²⁶ Die Stadt übermittelte dem RH im Dezember 2019 nach Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle eine Präsentation des Gemeindeverbands vom Oktober 2019 mit einzelnen Angaben zur Nutzung des Anrufbusses im Überblick; es fehlten aber z.B. die Gesamtzahl der Fahrgäste, deren Verteilung auf die Wochentage oder die Entwicklung seit der Einführung dieses Angebots.

²⁷ in Bregenz bei 35 %, in Dornbirn bei 16 % und in Feldkirch bei 12 %

²⁸ ÖIR GmbH, Wohnungsbedarfsprognose für Vorarlberg und die Region Rheintal zum Jahr 2030 (2014)

(f) Eine weitere Zusammenarbeit erfolgte über die „Regionalplanungsgemeinschaft Bodensee – Bregenz“, einen im Jahr 1976 gegründeten gemeinnützigen Verein von 17 Vorarlberger Gemeinden. Der Verein bezweckte u.a. die Förderung der übergemeindlichen Zusammenarbeit in der Region, die Koordinierung zwischengemeindlicher Interessen in allen bedeutsamen Belangen der Regionalentwicklung und die Abgabe von Stellungnahmen zu raumplanerischen Maßnahmen des Bundes und des Landes und von regionalen Planungsgemeinschaften.

- 18.2 Der RH anerkannte, dass die Stadt Bregenz auf verschiedenen Ebenen mit anderen Gemeinden zusammenarbeitete und konkrete gemeindeübergreifende Projekte – vor allem im Bereich der Verkehrsplanung und des Mobilitätsmanagements – umsetzte.

Im Zusammenhang mit der Einführung eines regionalen Parkraummanagements erachtete er es als zweckmäßig, auf regionaler Ebene für Parkkundinnen und –kunden abgestimmte Nutzungsbedingungen, wie Bewirtschaftungszeiten und Parktarife, zu schaffen und ein einheitliches System für Handyparken zur Verfügung zu stellen. Der RH wertete positiv, dass die Stadt auch Synergien durch gemeinsame Ausschreibungen mit anderen Gemeinden über den Umweltverband nutzte.

Der RH anerkannte, dass die Stadt gemeinsam mit anderen Gemeinden ein Pilotprojekt für einen Anrufbus initiierte, um das Angebot im öffentlichen Verkehr in den Abend- und Nachtstunden zu ergänzen. Er hielt aber kritisch fest, dass die Stadt mehr als ein Jahr nach Einführung keine Daten über die tatsächliche Nutzung des Angebots hatte. Auch wenn eine Evaluierung des Pilotprojekts nach drei Jahren vorgesehen war, wären nach Ansicht des RH derartige Informationen für die Stadt zweckmäßig.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, beim Gemeindeverband Personennahverkehr Unteres Rheintal zumindest jährlich Informationen über die Nutzung des Anrufbusses einzuholen und gegebenenfalls Optimierungen für den Betrieb bzw. die Öffentlichkeitsarbeit anzuregen.

Der RH wies darauf hin, dass das im Jahr 2013 vom Land Vorarlberg und 29 Gemeinden des Rheintals beabsichtigte Konzept zur großräumigen Verteilung von gemeinnützigen Wohnungen im Rheintal noch nicht erstellt worden war. Dies wäre seiner Ansicht nach für Bregenz relevant, weil hier der Anteil der gemeinnützigen Mietwohnungen deutlich höher als in anderen Gemeinden des Rheintals war. Der RH nahm davon Kenntnis, dass die Stadt vorerst keine Notwendigkeit sah, ein regionales räumliches Entwicklungskonzept zu erstellen, und Kooperationen auf anderen Ebenen weiterführen wollte.

Der RH empfahl, bezüglich der Verteilung des gemeinnützigen Wohnbaus auf weitere Abstimmungen mit den anderen Gemeinden im Rheintal und dem Land Vorarlberg hinzuwirken.

- 18.3 Zur Nutzung des Anrufbusses gab die Stadt Bregenz in ihrer Stellungnahme an, dass im Rahmen der vierteljährlichen Vorstandssitzungen des Gemeindeverbands Personennahverkehr Unteres Rheintal („Landbus Unterland“) sowie der jährlichen Generalversammlung die Nutzungs- und Optimierungspotenziale diskutiert würden.

Bezüglich der Verteilung des gemeinnützigen Wohnbaus im Rheintal schließe sich die Stadt der Empfehlung des RH an, zumal die Stadt seit vielen Jahren – auch durch ihr Engagement im Rahmen des Projekts „Vision Rheintal“ – genau diesen Ansatz vertrete.

- 18.4 Der RH wies darauf hin, dass die Diskussionen im Rahmen des Gemeindeverbands Personennahverkehr Unteres Rheintal zu Nutzungs- und Optimierungspotenzialen des Anrufbusses auf Basis von tatsächlichen Nutzungsdaten erfolgen sollten, wie die Gesamtzahl der Fahrgäste, deren zeitliche Entwicklung und deren Verteilung auf die Wochentage. Diese Daten lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – mehr als ein Jahr nach Einführung des Anrufbusses – noch nicht vor. Der RH unterstrich daher seine diesbezügliche Empfehlung.

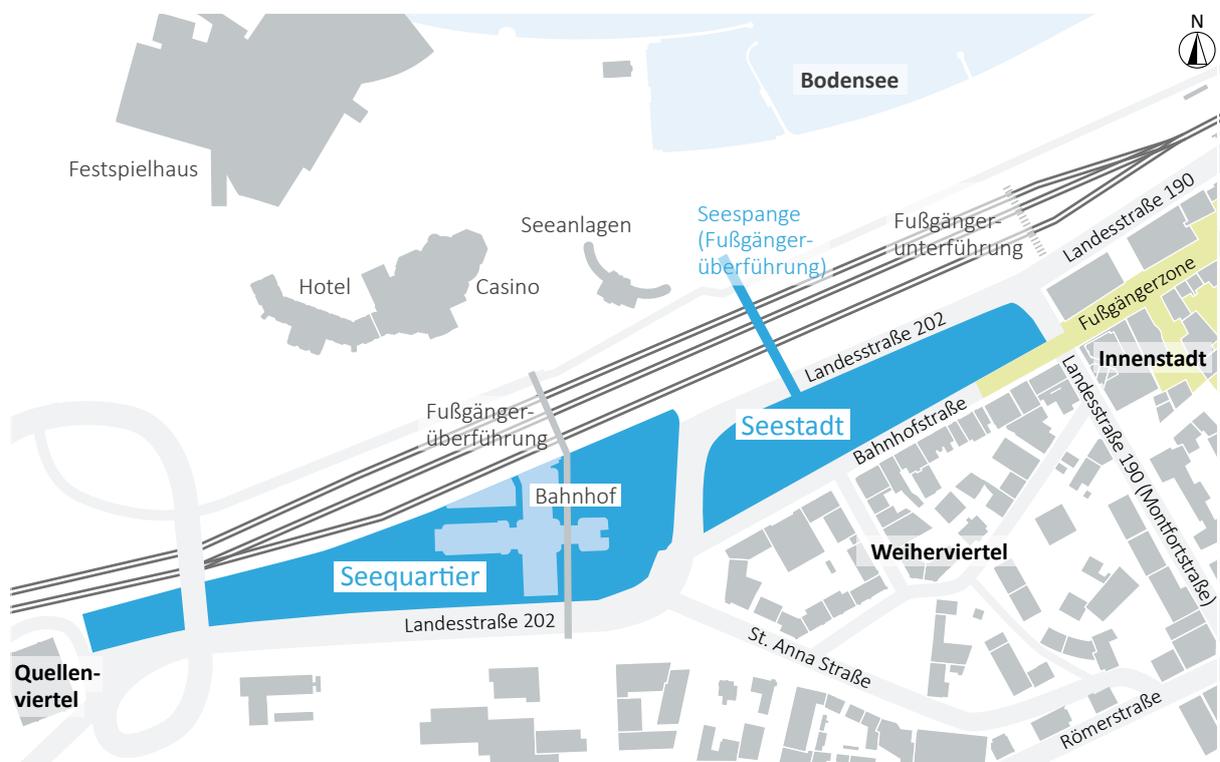
Stadtentwicklungsprojekte Seestadt und Seequartier

Projektüberblick und Ziele der Stadt

Lage und Akteure

- 19 (1) Die Areale Seestadt und Seequartier lagen zentral zwischen der Bregenzer Innenstadt und dem Bodensee nahe zum Bahnhof und den beiden Landesstraßen, somit an einem wichtigen Verkehrsknotenpunkt. Sie bildeten die letzten großflächigen und – abgesehen vom Bahnhof – un bebauten Entwicklungsräume in Innenstadt Nähe. Die Grundfläche der Seestadt betrug rd. 9.000 m² und jene des Seequartiers rd. 19.000 m². Die Seestadt war seit Jahrzehnten Gegenstand von Planungen zur Stadtzentrumsentwicklung, das Seequartier wurde mit der Zustimmung der ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (**ÖBB**) als Grundeigentümer ab 2007 in die Planungen inkludiert. Die Lage der beiden Entwicklungsräume ist in folgender Abbildung dargestellt:

Abbildung 2: Lage der Areale Seestadt und Seequartier in Bregenz



Quelle: Landeshauptstadt Bregenz; Darstellung: RH

In der Seestadt und im Seequartier waren laut Planung Geschäfte, Gastronomie, Wohnungen, Büros und Dienstleistungen vorgesehen. In der Seestadt lag die Schwerpunktnutzung beim Einkaufen. Auf dem Areal des Seequartiers waren ein neues Bahnhofsgebäude, ein moderner Knoten für den öffentlichen Personennahverkehr sowie ein Hotel vorgesehen.

(2) Zur Zeit der Gebarungüberprüfung standen hinter den beiden Projekten zwei private Unternehmen bzw. Investorengruppen, welche in weiterer Folge als **Unternehmen Q** und **Unternehmen S** bezeichnet werden. Die Eigentümerstruktur der beiden Unternehmen ist in folgender Abbildung ersichtlich:

Abbildung 3: Eigentümerstruktur der Unternehmen Q und S



Quelle: Firmenbuch; Darstellung: RH

Das Unternehmen Q kooperierte für das Projekt Seequartier außerdem noch mit zwei gemeinnützigen Wohnbauträgern.

Die Liegenschaften der Seestadt waren im Eigentum des Unternehmens S, jene des Seequartiers im Eigentum der ÖBB. Grundeigentümer waren auch das Land Vorarlberg für die Landesstraße L 202 und die Stadt für die Gemeindestraßen, vor allem die Bahnhofstraße. Die Stadt war weiters für die Planung und Errichtung der sogenannten „Seespange“ zuständig, einer für den Fuß- und Radverkehr geplanten Brücke zwischen der Seestadt und dem Bodensee über die Landesstraße und die Eisenbahnanlagen.

Chronologie

20 (1) Ausgangspunkt für die Entwicklungen in der Seestadt war das Freiwerden der vormals als Eisenbahnanlagen genutzten Flächen beim Bahnhof Bregenz, die im Jahr 1992 das damals neu gegründete Unternehmen S erwarb. Die ursprünglichen Gesellschafter waren die Illwerke Beteiligungsgesellschaft mbH (in der Folge: **Illwerke**) (75 %), die Hypo–Rent Leasing– und Beteiligungsgesellschaft m.b.H. (in der Folge: **Hypo**) (20 %) und die Stadt (5 %). In den darauffolgenden Jahren wurden verschiedene Überlegungen für die Entwicklung des Areals angestellt, aber nicht weiterverfolgt.

(2) Im Jahr 2007 bekannte sich die ÖBB zur Neuplanung des Bahnhofs und zu einer gemeinsamen Verwertung ihrer Liegenschaften mit jenen der Seestadt. Daher beauftragten das Unternehmen S, die Stadt und die ÖBB – als Grundlage für weitere Planungen – die Erstellung eines städtebaulichen Masterplans für die Bereiche Seestadt und Seequartier mit Bahnhof und ÖPNV–Knoten; der Masterplan wurde im Jahr 2009 abgeschlossen.

Betreffend das Projekt Seestadt traten die ursprünglichen Gesellschafter des Unternehmens S ihre Anteile sukzessive an eine Investment–Gesellschaft ab (TZ 22).

(3) Auf Grundlage des Masterplans wurden im Jahr 2009 der Flächenwidmungs– und Teilbebauungsplan geändert (TZ 24) und Vereinbarungen zwischen den Beteiligten verhandelt (TZ 22 und TZ 23). Weiters fanden Architekturwettbewerbe für die Seestadt und die Seespange in den Jahren 2009 und 2010 sowie für das Seequartier im Jahr 2011 statt (TZ 25). In den Jahren 2015 und 2016 schlossen die Beteiligten verschiedene Verträge, welche die zukünftigen wechselseitigen Nutzungsrechte regelten, z.B. die Unterbauung der Bahnhofstraße und der Landesstraße durch die geplante Tiefgarage der Seestadt oder Flächen mit öffentlichen Nutzungsrechten.

(4) Im Jänner 2017 – noch vor Erteilung der baubehördlichen Bewilligung im Juni 2018 – verkündete das Unternehmen S über Medien den „Projektstopp“ für das Projekt Seestadt. Als Grund nannte es die unerwartet hohen Baukosten, insbesondere für die zweigeschoßige Tiefgarage. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Unternehmen S nach dem Kenntnisstand der Stadt intern mit der Weiterbearbeitung des Projekts befasst, jedoch lagen der Stadtverwaltung keine Pläne oder konkreten Projektentwicklungen vor.

(5) Bezüglich des ÖPNV–Knotens beschloss die Stadt im Juni 2019, mit den ÖBB und dem Land Vorarlberg eine Grundsatzvereinbarung über die „Mobilitätsdrehscheibe Bahnhof Bregenz“ einzugehen. Mit dieser regelten sie die Verantwortungen bezüglich der Planung, Errichtung, Erhaltung und Finanzierung (TZ 23). Bei den übrigen

Flächen des Seequartiers waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Änderungen der Planungen des Unternehmens Q in Diskussion (TZ 26 und TZ 28).

(6) In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Eckpunkte der Projektentwicklung der Seestadt und des Seequartiers ab dem Jahr 2007 angeführt; nähere Ausführungen finden sich in den TZ 21 bis TZ 25 sowie in TZ 28.

Tabelle 5: Eckpunkte der Projektentwicklung der Seestadt und des Seequartiers ab dem Jahr 2007

zeitlicher Ablauf	Projektentwicklung	
	Seequartier	Seestadt
März 2007	Wiederaufnahme der Planungen und Bereitschaft der ÖBB, ihre Liegenschaften beim Bahnhof in weitere umfassende Planungen einzubringen	
2007	Beginn der Masterplanung für das gesamte Areal	
Mai 2008		Abtretung der Anteile der Illwerke am Unternehmen S an eine Investment-Gesellschaft (rückwirkend mit 1. Jänner 2008)
Juni 2009	Abschluss Masterplan (Phase 3)	
Oktober 2009	Vereinbarungsentwürfe zwischen Stadt, Land Vorarlberg, ÖBB und Unternehmen S	
September 2009 bis April 2010		Architekturwettbewerb Seestadt und Seespange durch das Unternehmen S und die Stadt
Dezember 2010		Abtretung der Anteile der Stadt am Unternehmen S (5 %) an die Investment-Gesellschaft (mit Wirkung zum 1. Jänner 2011)
März 2011	Vorvertrag zu einem Baurechtsvertrag zwischen den ÖBB und dem Unternehmen Q	
März bis September 2011	Architekturwettbewerb Seequartier	
November 2014	Evaluierung des Masterplans	
Dezember 2014		Ansuchen um baubehördliche Bewilligung durch das Unternehmen S
November 2016		Kritik am Projekt durch eine Architekteninitiative
Jänner 2017		mediale Verkündung des Projektstopps durch das Unternehmen S aufgrund von hohen Kosten
2017	neuer Planungsansatz zum ÖPNV-Knoten	
Juni 2018		baubehördliche Bewilligung der „Seestadt Bregenz“
Juni 2019	Grundsatzvereinbarung betreffend den ÖPNV-Terminal zwischen der Stadt, dem Land Vorarlberg und den ÖBB	

Quellen: Landeshauptstadt Bregenz; Illwerke Beteiligungsgesellschaft mbH; Medienberichte

Ziele der Stadt

- 21.1 Die Ziele der Stadt Bregenz hinsichtlich dieses Stadtentwicklungsgebiets waren in den unterschiedlichen Phasen der Masterplanung definiert. Die Zielsetzungen deckten sich mit jenen des räumlichen Entwicklungskonzepts 2008, des Verkehrsleitbilds 2011 und des Generalverkehrskonzepts 2014.

Die Stadt sah die Seestadt und das Seequartier als mögliche Bindeglieder zwischen der Innenstadt und dem Bodenseeufer, dem Festspielhausbezirk, dem Bahnhof und den angrenzenden Stadtvierteln. Eine wesentliche Zielsetzung des Masterplans war daher die Schaffung bzw. Stärkung der städtebaulichen Verbindungen zwischen diesen Bereichen. Dies beinhaltete auch die Überwindung der als Barrieren wahrgenommenen Bahntrasse und Landesstraße durch die Verbesserung der fuß- und radläufigen Verbindungen.

Ein weiteres Ziel der Stadt war gemäß dem Masterplan die Schaffung eines „urbanen“ Stadtzentrums. Eine gemischte Nutzung für Einkaufen, Wohnen, Arbeiten, Gastronomie, Freizeit und für öffentliche Einrichtungen in Kombination mit einer abwechslungsreichen und durchlässigen Architektur mit Freiräumen sollte eine Belebung auch außerhalb der Ladenöffnungszeiten gewährleisten.

Laut dem räumlichen Entwicklungskonzept 2008 wollte die Stadt den Handelsstandort stärken und das Stadtbild durch neue qualitätsvolle Architektur weiterentwickeln. Zudem war es ein Ziel der Stadt, bei der Entwicklung des Seestadtareals besonders auf die Qualität und Nutzbarkeit der urbanen Freiräume zu achten.

Hinsichtlich der Verkehrsverhältnisse war es das Ziel der Stadt, den Bahnhof neu zu organisieren und zu modernisieren. Sie wollte zudem die Verkehrsführungen neu ordnen und ein funktionierendes Parkraumkonzept schaffen.

- 21.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Stadt u.a. im Masterplan Ziele für die Seestadt und das Seequartier im Sinne einer Richtungsvorgabe für die weiteren Planungen formulierte. Er hob positiv hervor, dass die Stadt in ihren Zielsetzungen bezüglich der Seestadt und des Seequartiers in den verschiedenen Zieldokumenten konsistent war.

Vereinbarungen und Verträge

Vereinbarungen und Verträge betreffend die Seestadt

- 22.1 (1) Das Unternehmen S war bei seiner Gründung im Jahr 1992 im Eigentum der Illwerke (75 %), der Hypo (20 %) und der Stadt Bregenz (5 %). Gegenstand des Unternehmens war der Erwerb von Grundstücken und grundstücksähnlichen Rechten, deren Verwertung und kommerzielle Nutzung, insbesondere durch Vermietung und Verpachtung, sowie deren Verwaltung. Das Unternehmen S war Eigentümer der Seestadt-Grundstücke.

Grundsätzlich erfolgten Beschlüsse der Generalversammlung mit einfacher Mehrheit, wobei das Stimmverhältnis dem jeweiligen Geschäftsanteil entsprach. Bestimmte Beschlüsse bedurften einer Vier-Fünftel-Mehrheit. Darunter fielen u.a. die Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern, die Änderung des Gesellschaftsvertrags, die Verwertung des Gesellschaftsvermögens als Ganzes, die Genehmigung zur Veräußerung oder Belastung von Liegenschaften oder von Teilen davon, insbesondere auch die Einräumung von Baurechten und Dienstbarkeiten sowie die Zustimmung zur Übertragung von Geschäftsanteilen oder Teilen davon an Dritte.

- (2) Im Jahr 2008 traten die Illwerke ihre Anteile an ein Unternehmen einer Investorengruppe ab. Der RH hatte den Illwerken im Jahr 1998 den Rückzug aus dieser Beteiligung empfohlen, weil diese nicht dem Strategiekonzept der Gesellschaft entsprach.²⁹ Der Verkauf erfolgte auf Basis einer Verkehrswertschätzung, der – als Obergrenze – eine Baunutzungszahl³⁰ von 300 zugrunde lag.³¹

Zur Verrechnung der vertraglich vereinbarten Kaufpreinsnachbesserung überprüften die Illwerke die Baunutzungszahl nach Beschluss des Teilbebauungsplans durch die Stadtvertretung im Dezember 2009 und ermittelten Baunutzungszahlen für zwei Berechnungsvarianten von rd. 332 bzw. 314.

Die Stadt verzichtete auf ihr – ihr im Gesellschaftsvertrag eingeräumtes – Aufgriffsrecht für die Illwerke-Anteile zum Zeitpunkt der Abtretung. Die Stadt begründete dies damit, dass sie aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage war, eine derartig große Fläche anzukaufen. Zudem zählten für sie die Neuentwicklung, die Bebauungsplanung, die Bebauung und die Bewirtschaftung eines gesamten Stadtteils nicht zu den Kernaufgaben der öffentlichen Hand. Die Stadt schloss aber mit dem Unternehmen der Investorengruppe eine privatrechtliche Vereinbarung ab zur einstimmigen

²⁹ RH-Bericht „Vorarlberger Illwerke AG, Bregenz“ (Reihe Vorarlberg 1998/5, TZ 15)

³⁰ Diese war ein Maß für die bauliche Nutzung eines Grundstücks und errechnete sich aus der Gesamtgeschoßfläche bezogen auf die Nettogrundfläche multipliziert mit 100.

³¹ Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses war die Baunutzungszahl gemäß damals gültigem Bebauungsplan mit 165 festgesetzt.

gen Vorgangsweise unter den Gesellschaftern im Rahmen der Erstellung des Masterplans zur künftigen Bebauung des Seestadtareals.

(3) Im Dezember 2010 verkaufte die Stadt – auf Grundlage eines Beschlusses der Stadtvertretung – ihren 5 %–Anteil am Unternehmen S an dasselbe Unternehmen, an das die Illwerke ihren Anteil verkauft hatten, mit Wirksamkeit zum 1. Jänner 2011. Die Stadt begründete den Verkauf mit der Absicht, eine städtebauliche Entwicklung des gegenständlichen Quartiers entsprechend der vorliegenden Masterpläne zu ermöglichen. Der Beschluss der Stadtvertretung erfolgte einstimmig.

Der Kaufpreis basierte auf dem (valorisierten) Betrag, der dem Verkauf der Illwerke–Anteile zugrunde gelegen war. Der Kaufpreis wurde laut Auskunft der Stadt intern überprüft und als korrekt bewertet. Ein externes Bewertungsgutachten lag nicht vor. Am Tag der Anteilsabtretung beschloss die Stadt im Oktober 2010 eine Änderung des Flächenwidmungsplans mit einer Widmung der Seestadt als Fläche für ein Einkaufszentrum (TZ 29).

Im Frühjahr 2017 trat die Hypo ihre Anteile ebenfalls ab, sodass sich das Unternehmen S nunmehr gänzlich im Eigentum der privaten Investorengruppe befand. Im März 2017 beschloss die Stadt, „im Sinne einer Vision für die Zukunft zum gegebenen Zeitpunkt eine Kaufabsicht des Seestadtareals im öffentlichen Interesse und der öffentlichen Verantwortung zu betreiben.“ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diesbezüglich keine weiteren Schritte dokumentiert.

(4) Die Grundeigentümer im Bereich der Seestadt und des Seequartiers waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Stadt Bregenz, das Land Vorarlberg, die ÖBB sowie das Unternehmen S. Nach dem Beschluss des Masterplans im Jahr 2009 erachtete es die Stadt als erforderlich, dass sich die beteiligten Grundeigentümer vorab in Grundzügen über notwendige Rechtseinräumungen und Finanzierungsfragen einigen sollten. Dies sollte durch den Abschluss von privatrechtlichen Vereinbarungen erfolgen. Entsprechende Vereinbarungsentwürfe wurden für das Projekt Seestadt betreffend die Errichtung von Tiefgaragen, die Errichtung der Seespange sowie öffentliche Plätze im Bereich der Seestadt ausgearbeitet (siehe Tabelle A im Anhang sowie TZ 28 und TZ 30). Die Stadt bekannte sich im Oktober 2009 auf Grundlage des beschlossenen Masterplans zu den in den Vertragsentwürfen festgelegten Zielsetzungen und stimmte der zielgerichteten Weiterführung der Verhandlungsgespräche zu. Diese Grundsatzvereinbarungen wurden jedoch nicht unterzeichnet.

In den Jahren 2015 und 2016 schlossen die Stadt und das Unternehmen S auf Grundlage des zur Bewilligung eingereichten Projekts Dienstbarkeits– und Reallastverträge sowie einen Sondergebrauchsvertrag zur Unterbauung der Landesstraße 202 mit dem Land Vorarlberg. Die Verträge gingen in der Regelungstiefe über die Vereinbarungsentwürfe aus dem Jahr 2009 hinaus, insbesondere was die Rechts-

einräumungen sowie die Kostentragung für Errichtung, Instandhaltung, Instandsetzung, Erneuerung und die Wegehalterhaftung bei den verschiedenen Anlagenteilen betraf.

- 22.2 Der RH hielt fest, dass das ursprünglich in öffentlicher Hand gehaltene Unternehmen S nach den in den Jahren 2008, 2010 und 2017 erfolgten Anteilsabtretungen der Illwerke, der Stadt Bregenz bzw. der Hypo zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Eigentum privater Gesellschaften war, die damit die Rechte zur Verwertung und kommerziellen Nutzung der zentral gelegenen Seestadt-Grundstücke hatten.

Der RH wies darauf hin, dass die Stadt – nach dem Verzicht auf ihr Aufgriffsrecht und nach der Abtretung ihrer Anteile – mangels eigenen Grundeigentums an Bauflächen im Wesentlichen nur noch im hoheitlichen Bereich, insbesondere über die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung, oder über privatrechtliche Vereinbarungen Einfluss auf die Gestaltung des Areals nehmen konnte. Eine weitere Mitwirkung der Stadt war durch Vertreterinnen und Vertreter der Stadt als Jurymitglieder bei den Architekturwettbewerben gegeben (TZ 25).

Der RH hielt weiters fest, dass die öffentliche Hand nach der Abtretung der Anteile durch die Stadt nicht mehr über die für bestimmte Beschlüsse vertraglich eingeräumte Sperrminorität verfügte, wie für die Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern oder die Genehmigung zur Veräußerung oder Belastung von Liegenschaften.

Der RH kritisierte, dass der Preis für die Abtretung der Anteile der Stadt im Jahr 2010 auf dem Verkaufspreis der Illwerke-Anteile basierte, obwohl die Baunutzungszahl mit dem im Jahr 2009 beschlossenen Teilbebauungsplan laut Unterlagen der Illwerke höher als ursprünglich angenommen war und die Stadt am Tag der Anteilsabtretung auch die Widmung der Seestadt als Fläche für ein Einkaufszentrum beschloss. Damit war nach Ansicht des RH eine über die Valorisierung hinausgehende Wertsteigerung gegenüber dem Verkauf der Illwerke-Anteile verbunden.

Der RH erachtete die Verhandlung von Grundsatzvereinbarungen im Jahr 2009 zwischen den beteiligten Grundeigentümern als zweckmäßig, um die künftige Vorgehensweise abzustimmen und Rechtseinräumungen sowie Finanzierungsfragen dem Grunde nach zu klären. Er merkte jedoch kritisch an, dass diese Vereinbarungen nie unterzeichnet wurden und verbindliche Vereinbarungen über Rechtseinräumungen sowie Finanzierungsfragen erst ab dem Jahr 2015 vorlagen. Der RH hielt fest, dass die in den Jahren 2015 und 2016 geschlossenen Vereinbarungen – mit Ausnahme jener zu den öffentlichen Plätzen (TZ 27) – zwar die wesentlichen Punkte der Entwürfe aus dem Jahr 2009 berücksichtigten und detaillierter ausführten, davor aber keine Rechtssicherheit bestanden hatte.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, bei komplexen Planungsprozessen auf den tatsächlichen zeitnahen Abschluss von Grundsatzvereinbarungen in einem frühen Planungsstadium hinzuwirken, um Rechtssicherheit für die weiteren Planungen zu erhalten.

- 22.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz sei sie immer bestrebt gewesen, bei komplexen Planungsprozessen derartige Vereinbarungen frühzeitig unter Einbindung des städtischen Rechtsamts und unter Beachtung der tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten abzuschließen.

Vereinbarungen und Verträge betreffend das Seequartier

- 23.1 Die Flächen des Seequartiers waren im Eigentum der ÖBB. Da die ÖBB diese nicht mehr für Eisenbahnzwecke benötigte, bekannte sie sich im Jahr 2007 zum Neubau des Bahnhofs und zu einer gemeinsamen Verwertung ihrer Liegenschaften. Die ÖBB beteiligte sich auch an der Erstellung des Masterplans finanziell und durch Mitwirkung in der Projektorganisation. Für die ÖBB war die Verwertung der Baufelder neben dem Bahnhof – gemäß einem der Stadt vorliegenden Schreiben – unabdingbare Voraussetzung für die geplanten Investitionen in ein neues Bahnhofsgebäude.

Auch für die Flächen des Seequartiers lagen Vereinbarungsentwürfe aus dem Jahr 2009 betreffend den Um- bzw. Neubau des Vorplatzes des Bahnhofs Bregenz und die Errichtung einer Tiefgarage vor (siehe Tabelle A im Anhang), die – wie die Vereinbarungen für die Seestadt – nicht unterzeichnet wurden.

Im März 2015 schlossen die Stadt und die ÖBB sowie das Unternehmen Q einen Bausicherungsvertrag über die Errichtung und Nutzung des Bahnhofs sowie des ÖPNV-Knotens ab.³² Dieser regelte – entsprechend dem Vereinbarungsentwurf aus dem Jahr 2009 – u.a. die unentgeltliche Überlassung der als Verkehrsfläche gewidmeten Fläche an die Stadt, die prioritäre Errichtung des ÖPNV-Knotens und die Abwicklung der Bauphase. Laut dem Bausicherungsvertrag war auch geplant, dass die ÖBB dem Unternehmen Q das Recht zur Errichtung, zur Erhaltung und zum Betrieb eines Büro- und Geschäftsgebäudes mit bahnaffinen Funktionalitäten sowie einer öffentlichen Tiefgarage auf einer Teilfläche des Grundstücks einräumt. Schließlich beabsichtigten die ÖBB laut den der Stadt vorliegenden Unterlagen, das Bahnhofsgebäude selbst zu errichten, anstatt das Baurecht dafür zu vergeben.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verhandelten die ÖBB, das Land Vorarlberg und die Stadt – nach Änderungen in der Ausgestaltung des ÖPNV-Knotens – eine Grundsatzvereinbarung über die „Mobilitätsdrehscheibe Bahnhof Bregenz“. Mit dieser

³² Aufschiebende Bedingung für das Zustandekommen des Vertrags war, dass u.a. der Änderungsentwurf zum Flächenwidmungsplan rechtswirksam beschlossen und genehmigt wird. Laut Vertrag begründete aber keine Bestimmung dieser Vereinbarung einen Rechtsanspruch auf Widmungsänderungen oder sonstige hoheitsrechtliche Akte.

sollten die Verantwortungen betreffend die Planung, die Realisierung, den Betrieb, die Instandhaltung und die Finanzierung der geplanten baulichen Anlagen geregelt werden. Der diesbezügliche Beschluss der Stadt erfolgte im Juni 2019. Die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen war laut der Vereinbarung „von der gesicherten Errichtung des Projekts ‚Seequartier‘ abhängig“.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass die Entwicklung des Seequartiers inklusive des ÖPNV-Knotens beim Bahnhof in Abstimmung mit der ÖBB als Grundeigentümer der betroffenen Flächen zu erfolgen hatte. Durch die vertragliche Vereinbarung der ÖBB mit dem Unternehmen Q trat ein weiterer Vertragspartner mit eigenen Verwertungsinteressen hinzu. Die in der Grundsatzvereinbarung aus dem Jahr 2019 formulierte Bedingung, dass die Umsetzung der Maßnahmen beim ÖPNV-Knoten abhängig von der Realisierung des Projekts Seequartier war, zeigte die starke wirtschaftliche Verknüpfung der Projektteile. Bezüglich des Abschlusses von Grundsatzvereinbarungen verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 22.

Entwicklung der Planungen

Planungsinstrumente

- 24.1 (1) Von Juni 2007 bis Juni 2009 arbeiteten Architekten und teilweise ein Verkehrsplanungsbüro im Auftrag des Unternehmens S, der ÖBB und der Stadt Bregenz einen Masterplan in drei Phasen für die beiden Areale Seestadt und Seequartier aus. Der Masterplan sollte eine städtebauliche Vision mit gebietsübergreifenden, qualitativen und quantitativen Aussagen zur Stadtentwicklung erarbeiten. Im Unterschied zur vorangegangenen – nicht weiter verfolgten – Investorensuche für die Seestadt sollten die beiden Areale Seestadt und Seequartier gemeinsam betrachtet werden. Beispielsweise sollte die Festlegung von Baunutzungszahlen und Höchstgeschosßzahlen ein Ergebnis des Masterplans sein. Die quantitativen Vorgaben des Masterplans hinsichtlich der Bebauungsparameter, wie überbaubare Fläche, Baunutzungszahlen oder Größe der öffentlichen Plätze, beschränkten sich letztlich auf die maximalen Gebäudehöhen der jeweiligen Baufelder und die Größe des ÖPNV-Knotens. Die Größe der anderen Baufelder selbst war nur planlich dargestellt.

Die Masterplanung sah vor, dass auf den Arealen der Seestadt und des Seequartiers eine Stadterweiterung mit den Nutzungen Einkaufen, Wohnen, Arbeiten, Gastronomie, Hotellerie, Freizeit, öffentlicher Verkehr und Parken entstehen sollte. Dabei war die Seestadt als Erweiterung der Innenstadt gedacht, welche weiter zum Bahnhof führen sollte. Das Seequartier sollte von partiell durchgrünter und lockerer Bebauung geprägt sein.

(2) Auf Grundlage des Masterplans von 2009 beschloss die Stadt im Dezember desselben Jahres eine Änderung des Flächenwidmungsplans und des Teilbebauungsplans. Weitere Änderungen dieser Pläne erfolgten durch Beschlüsse der Stadt in den Jahren 2010, 2013 und 2015. Die Änderungen des Flächenwidmungsplans betrafen insbesondere die Widmungen der einzelnen Flächen als „Baufläche–Kerngebiet“, „Freifläche–Sondergebiet“ oder „Verkehrsfläche“ sowie die Festlegung einer maximalen Verkaufsfläche (TZ 29).

Als Grund für die Änderung des Teilbebauungsplans im Jahr 2010 nannte die Stadt dem RH die Anpassung an das Siegerprojekt des damals durchgeführten Architekturwettbewerbs (TZ 25) und für die weiteren Änderungen die Vertiefungen der Planungsunterlagen sowie eine geänderte Bahnsteigerschließung durch eine Unterführung anstatt einer Überführung. Die Änderungen des Teilbebauungsplans umfassten u.a. die Anhebungen der maximalen Gebäudehöhen, die Aufteilung und Größe der Baufelder, die Festlegung von Achsen räumlich–visueller Durchlässigkeit beim Seequartier, die Ausgestaltung der Landesstraße und einen öffentlichen Zugang zu einer Straßenbrücke (TZ 26 und TZ 27). Die vorgenommenen Änderungen – insbesondere die Gebäudehöhen und die Baugrenzen – waren zum Teil in zuvor der Stadt übermittelten Projektständen der Unternehmen S und Q enthalten.

Die Stadt legte bei der Änderung der Teilbebauungspläne zwischen 2009 und 2015 Baulinien bzw. Baugrenzen, aber keine Baunutzungszahl oder ähnliche Kennzahlen für die Bebauungsdichte fest. Laut Erläuterungsbericht zum im Dezember 2013 beschlossenen Teilbebauungsplan hielt die Stadt die städtebaulichen Festlegungen bewusst gering und beschränkte sie im Wesentlichen auf Baugrenzen und maximale Bauwerkshöhen, um in der Detailprojektierung möglichst großen Spielraum für eine gewünschte architektonische Vielfalt zu gewährleisten. Die maximale Anzahl der Geschoße war nicht festgelegt. Laut Auskunft der Stadt gegenüber dem RH waren für sie die städtebaulichen Volumina durch umlaufende Baulinien bzw. Baugrenzen und maximale Gebäudehöhen definiert und daher keine anderen Vorgaben erforderlich.

Im November 2014 übermittelte das Unternehmen Q der Stadt – noch vor der gesetzlich verpflichtenden öffentlichen Planaufgabe – eine mit Anmerkungen versehene Entwurfsfassung für die Änderung des Teilbebauungsplans. Die Anmerkungen betrafen u.a. eine weitere Anhebung der Überschreitungsmöglichkeit der maximalen Gebäudehöhe von 4 m auf 7 m – bei besonderer architektonischer Qualität – bei einem Baufeld. Die Stadt übernahm diese zusätzliche Überschreitungsmöglichkeit in ihren Teilbebauungsplan.

(3) Im Jahr 2014 beauftragte die Stadt die Ersteller des ursprünglichen Masterplans mit dessen Evaluierung vor dem Hintergrund des damals aktuellen Planungsstands. Es lag dafür kein schriftlicher Auftrag mit einem festgelegten Leistungsumfang vor. Die daraufhin erfolgte Evaluierung ging auf die im Masterplan definierten Ziele bzw.

Kriterien, welche z.B. die Durchlässigkeit der Bebauung, die Anordnung neuer Plätze oder die architektonische Vielfalt betrafen, nur ansatzweise und zum Teil gar nicht ein. Die Bearbeiter orteten in den zwei neuen Hochhäusern in einem Baufeld zwar einen deutlichen Widerspruch zum Masterplan, sahen in den Änderungen insgesamt aber eine plausible und differenzierte Weiterentwicklung des Masterplans. Diese Beurteilung nahm die Stadt in den Bericht zur Änderung des Teilbebauungsplans auf.

- 24.2 (1) Der RH erachtete die von der Stadt gemeinsam mit dem Unternehmen S und der ÖBB durchgeführte Masterplanung für das Seestadtareal grundsätzlich als zweckmäßig. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die Stadt gemeinsam mit den weiteren Mitwirkenden – abgesehen von den maximalen Gebäudehöhen – keine Zielvorgaben hinsichtlich der Bebauungsdichte, wie Baunutzungszahlen, hinsichtlich der überbaubaren Fläche oder der Mindestgröße der öffentlichen Plätze, im Masterplan festlegte. Die Teilbebauungspläne waren grundsätzlich geeignet, die Masterplanung rechtlich verbindlich umzusetzen, städtebauliche Kennzahlen beschränkten sich jedoch im Wesentlichen auf Baugrenzen und Bauwerkshöhen. Dadurch verfügte die Stadt über keine definierten Zielgrößen, welche eine Gegenüberstellung der nachfolgenden Planungsstände mit dem Sollzustand vereinfacht hätten.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, bei künftigen Planungen städtebauliche Kennzahlen zur Nutzungsintensität, wie Baunutzungszahlen oder Gesamtgeschoßflächen, festzulegen. Im Zuge des weiteren Projektverlaufs wäre die Entwicklung dieser Kennzahlen quantitativ zu erfassen.

(2) Der RH hielt fest, dass die Stadt den Teilbebauungsplan und den Flächenwidmungsplan für die Seestadt und das Seequartier mehrmals änderte. Der RH sah die häufigen Änderungen vor allem in detaillierteren bzw. geänderten Planungen – auch der privaten Gesellschaften – begründet. Auch wenn bei komplexen, öffentlich wirksamen Vorhaben Abstimmungen der Stadt mit den Projektwerbern grundsätzlich zweckmäßig sein konnten, wies der RH darauf hin, dass der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan als hoheitliche Raumplanungsinstrumente die Rahmenbedingungen für Projektpläne vorzugeben hatten. Zudem war mit den häufigen Änderungsverfahren auch ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die Stadt Bregenz den im Jahr 2015 beschlossenen Teilbebauungsplan im Sinne einer vor der öffentlichen Planaufgabe vom Unternehmen Q übermittelten Anmerkung änderte.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, ihre Steuerungshoheit beim Einsatz von hoheitlichen Raumplanungsinstrumenten, wie dem Flächenwidmungsplan und dem Bebauungsplan, zu wahren. Weiters empfahl er, Änderungen von hoheitlichen Raumplanungsinstrumenten aufgrund von Vorschlägen Dritter transparent im Zuge der vorgesehenen öffentlichen Planaufgabe und der Prüfung der eingelangten Stellungnahmen durchzuführen.

(3) Der RH kritisierte, dass die von der Stadt beauftragte Evaluierung die Ziele des Masterplans nur ansatzweise behandelte. Er wies in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass der vereinbarte Leistungsumfang mangels eines schriftlichen Auftrags nicht nachvollziehbar war. Die bei einer Evaluierung erforderliche strukturierte Auseinandersetzung mit den Änderungen gegenüber dem Masterplan war nicht erkennbar, was die Aussagekraft des Dokuments verringerte.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, die Qualität künftiger Evaluierungen durch methodische Vorgaben sicherzustellen. Dabei wäre insbesondere auf eine strukturierte Beurteilung der Zielerreichung zu achten.

- 24.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz lege sie bei allen Bauvorhaben klare, messbare Kennzahlen fest und steuere über diese den Projektverlauf. Bei komplexen Projekten sei eine Projektdefinition ausschließlich über Kennzahlen alleine nicht immer möglich. Ihrer Ansicht nach sei ein gewisser Handlungsspielraum in Stadtentwicklungsprozessen erforderlich, um auf raumplanerische Entwicklungen reagieren zu können. Bei großräumigen städtebaulichen Bauvorhaben, die in erster Linie der Versorgung der Bürgerinnen und Bürger dienen, würden vertretbare Volumina definiert. Diese sollten eine entsprechende Erschließung und Anbindung an die umliegenden und übergeordneten Strukturen aufweisen sowie auf die Geschichte der Stadt und die Gegebenheiten vor Ort Bedacht nehmen. Bei der Konkretisierung eines einzelnen Baufelds würden möglichst viele Rahmenbedingungen – wie Bauungskanten und Gebäudehöhen – definiert. Zudem werde – soweit möglich – eine geschoßweise Nutzung vorgeschrieben, aus der sich der städtebauliche Nutzungsmix für den jeweiligen Ortsteil ergebe. Zwischen diesen einzelnen Parametern gelte es, bei der Erlassung von städtebaulichen Leitkonzepten bzw. von Bebauungsplänen eine Abwägung zu treffen, welche auch in der Immobilienentwicklung und in der Architektur Gestaltungsfreiraum zulasse.

Hinsichtlich der Steuerungshoheit nehme die Stadt selbstverständlich ihre hoheitlichen Funktionen wahr. Die zahlreichen rechtskräftigen Bebauungspläne würden die grundsätzlichen Rahmenbedingungen und Haltungen zur städtebaulichen Entwicklung zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellen. Um den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und gestalterischen Entwicklungen zu entsprechen, sei es erforderlich, Bebauungspläne abzuändern bzw. aktuellen Entwicklungen anzupassen. Diese Änderungen und Anpassungen würden auf Grundlage der gesetzlichen Rahmenbe-

dingungen und des jeweiligen Wissensstandes zum Zeitpunkt der erforderlichen Maßnahmen erfolgen.

Zur Empfehlung methodischer Vorgaben für Evaluierungen teilte die Stadt mit, bereits bisher auf eine strukturierte Beurteilung der Zielerreichung – nach dem Stand der Wissenschaft – geachtet zu haben. Sie werde dies auch weiterhin tun.

- 24.4 Der RH erwiderte der Stadt Bregenz, dass er die Festlegung vertretbarer Gebäudevolumina zwar als zweckmäßig, jedoch nicht als ausreichend für Großprojekte wie die Seestadt und das Seequartier erachtete, welche die Stadtentwicklung maßgebend prägen werden. Dadurch fehlten Kennzahlen, um die Entwicklung der Projekte auch nach quantitativen Aspekten beurteilen zu können, z.B. nach den tatsächlich verfügbaren und verwertbaren Nutzflächen. Die Stadt konnte z.B. während der Gebarungüberprüfung nicht darlegen, wie sich die Gesamtgeschoßflächen im Zuge der Änderung der Teilbebauungspläne entwickelten. Vergleichbare Daten übermittelte sie erst im Zuge der Stellungnahme zum gegenständlichen Bericht (TZ 26).

Hinsichtlich der Steuerungshoheit entgegnete der RH, dass die Anzahl an rechtskräftigen Bebauungsplänen keinen Rückschluss auf die Wahrnehmung der hoheitlichen Funktionen zuließ, insbesondere dann nicht, wenn die Änderungen – wie vom RH bereits dargelegt – zumindest teilweise auf Pläne von privaten Gesellschaften zurückzuführen waren.

Die Stellungnahme der Stadt, wonach sie bereits bisher auf eine strukturierte Beurteilung der Zielerreichung geachtet hätte, war für den RH zumindest hinsichtlich der Evaluierung des Masterplans für die Areale Seestadt und Seequartier nicht nachvollziehbar.

Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

Wettbewerbe und Einbindung des Gestaltungsbeirats sowie der Öffentlichkeit

- 25.1 (1) Die Stadt Bregenz und das Unternehmen S lobten auf Grundlage des Masterplans Seestadt im Herbst 2009 zeitgleich und koordiniert Architekturwettbewerbe aus: das Unternehmen S für den Hochbau der Seestadt, die Stadt für die Fuß- und Radwegbrücke „Seespange“. Im Jahr 2011 lobte das Unternehmen Q im Konsortium mit zwei gemeinnützigen Wohnbauträgern ebenfalls einen Architekturwettbewerb aus. Bei allen Wettbewerben waren jeweils mehrere Jurymitglieder der Stadtvertretung bzw. der Stadtverwaltung zuzuordnen.

(2) In Bregenz gab es seit dem Jahr 2006 einen Gestaltungsbeirat für Architektur und Stadtgestaltung.³³ Die Stadt legte diesem ab dem Jahr 2011 Projektstände der Seestadt und des Seequartiers zur Begutachtung vor. Wie auch im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 verankert, sollte dieser Gestaltungsbeirat durch seine unabhängigen Empfehlungen zur Wahrung und Aufwertung des Stadtbilds beitragen. Eine Befassung mit den Zielen des Masterplans war in den Protokollen nur ansatzweise ersichtlich.

Hinsichtlich eines von den Architekten des Seequartiers im Februar 2012 vorgestellten Projektstands merkte der Gestaltungsbeirat an, dass die grundsätzliche Positionierung und Höhenentwicklung der Wohnbauten des Seequartiers laut dem ihm präsentierten Planungsstand möglich seien. Im Gegensatz dazu verwies ein interner Aktenvermerk der Stadt zu demselben Projektstand auf deutliche Überschreitungen der Gebäudehöhen und der Bau- und Widmungsgrenzen gegenüber dem Teilbebauungsplan.

Zum von den Architekten des Seequartiers im Jänner 2019 der Stadt vorgelegten neuen Projektstand mit weiteren deutlich gestiegenen Gebäudehöhen waren keine diesbezüglichen Beurteilungen in den Protokollen des Gestaltungsbeirats vermerkt.

(3) Die Stadt veranstaltete in den Jahren 2007 bis 2009 öffentliche Präsentationen über die Zwischenstände bzw. das Ergebnis des Masterplans. Weiters hielt sie einen „BürgerInnenrat“ und ein „Bürgercafé“ ab. Nach der öffentlichen Ausstellung der Wettbewerbsprojekte der Seestadt im April 2010 organisierte die Stadt im Oktober 2013 und im November 2014 zwei weitere Veranstaltungen zur Information der Bürgerinnen und Bürger. Diese fanden jeweils vor einer Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans bzw. vor Einreichung des Projekts Seestadt (im Dezember 2014) zur baubehördlichen Bewilligung statt.

Tabelle 6: Einbindung der Öffentlichkeit in die Projekte Seestadt und Seequartier

Datum	Bereich	Veranstaltungen zur Einbindung der Öffentlichkeit
November 2007	Masterplan Seestadt und Seequartier	Präsentation der Phase 1 des Masterplans
Juni 2008		Präsentation des Zwischenstands der Phase 2 des Masterplans
Oktober 2008		Präsentation der Phase 2 des Masterplans
Jänner 2009		„BürgerInnenrat“
März 2009		„Bürgercafé“
Juni 2009		Pressekonferenz
April 2010	Seestadt	öffentliche Ausstellung der Wettbewerbsprojekte
Oktober 2013	Seestadt und Seequartier	„Bürgerinformation“
November 2014		„Bürgerinformation“

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz

³³ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gehörten diesem eine Architektin und vier Architekten an.

Weitere Projektvorstellungen fanden gemäß Angaben der Stadt anlassbezogen auf Einladung von Interessengruppen statt, z.B. der Zentralvereinigung der Architekten Vorarlbergs im November 2016.

(4) Bei einem anderen Stadtentwicklungsprojekt, der „Quartiersentwicklung Mariahilf“, führte die Stadt in den Jahren 2015 und 2016 Bevölkerungsworkshops durch. Weiters war eine Projektbegleitgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Stadtpolitik, unterschiedlicher Interessengruppen sowie der Anwohnerinnen bzw. Anwohner aus dem Quartier eingerichtet.

25.2 (1) Der RH sah in der Veranstaltung von Architekturwettbewerben für die Areale der Seestadt samt Seespange und des Seequartiers grundsätzlich die Chance gegeben, an diesen zentralen Standorten qualitativ hochwertige Architektur zu realisieren. Die Stadt hatte durch Jurymitglieder die Möglichkeit, an der Auswahl der Siegerprojekte mitzuwirken.

(2) Der RH erachtete die Einrichtung eines Gestaltungsbeirats mit dem Ziel der Wahrung und Aufwertung des Stadtbildes grundsätzlich für zweckmäßig. Er merkte jedoch kritisch an, dass aus den vorliegenden Protokollen nicht ersichtlich war, inwieweit der Gestaltungsbeirat auf die Zielsetzungen des Masterplans einging und ob bzw. wie er wesentliche Änderungen in den Projektständen kommentierte.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, dafür Sorge zu tragen, dass der Gestaltungsbeirat künftig die von der Stadt gesetzten Ziele vermehrt berücksichtigt und insbesondere wesentliche Projektänderungen begutachtet, beurteilt und dokumentiert.

(3) Der RH hielt fest, dass die Stadt in der Phase der Masterplanung Bürgerinnen und Bürger im Rahmen mehrerer unterschiedlich gestalteter Veranstaltungen informierte und beteiligte. Er merkte aber kritisch an, dass sie nach dem Jahr 2010 nur zwei öffentliche Informationsveranstaltungen initiierte. Der Zeitpunkt der Veranstaltungen in den Jahren 2013 und 2014 war zwar geeignet, um über den jeweils aktuellen Projektstand – vor allem im Hinblick auf die bevorstehenden Planaufgaben des Flächenwidmungs- und Teilbebauungsplans – zu informieren. Eine tatsächliche Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im Sinne einer Mitgestaltung war zumindest in Bezug auf das Projekt Seestadt – insbesondere kurz vor Einreichung zur baubehördlichen Bewilligung – nicht mehr möglich.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf den Beteiligungsprozess bei der „Quartiersentwicklung Mariahilf“, bei dem die Stadt eine umfassendere Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern bzw. verschiedener Interessengruppen ermöglichte.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, bei Stadtentwicklungsprojekten eine angemessene Beteiligung und Information von Bürgerinnen und Bürgern über den gesamten Projektverlauf zu gewährleisten.

- 25.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz werde der Gestaltungsbeirat bereits bei der Erarbeitung der städtischen Zielsetzungen miteinbezogen und seine Empfehlungen würden oft als fachliche Grundlage für die unterschiedlichen Zielsetzungen dienen. Der Gestaltungsbeirat begleite etliche Projekte über mehrere Phasen hinweg, sodass er über alle wesentlichen Projektänderungen informiert sei und diese auch begutachte. Die Bewertungen ergäben sich insbesondere aus den Projektunterlagen, den unmittelbaren Erläuterungen der Projektwerbenden bei der Gestaltungsbeiratssitzung und dem Protokoll und seien als eine Einheit zu sehen. Die Abwägungen des Gestaltungsbeirats würden stets mit sehr viel Weitsicht erfolgen und seien von dessen Fachlichkeit geprägt. Durch die großen Planungsmaßstäbe und die intensiven Diskussionen empfehle der Gestaltungsbeirat regelmäßig Projektänderungen, die dann auch beachtet und umgesetzt würden. Zudem seien bei öffentlichen Präsentationen und in Jurysitzungen die Masterplanverfasser und Mitglieder des Gestaltungsbeirats auch immer eingebunden gewesen.

Die Höhendiskussion im Gestaltungsbeirat sei unter Einbindung der Abteilung Raumplanung des Landes Vorarlberg erfolgt. Die Abteilung Planung und Bau habe als Grundlage einen Aktenvermerk verfasst, demzufolge die Entwürfe nicht dem Bebauungsplan entsprächen. Der Gestaltungsbeirat sei jedoch entgegen der Amtsansicht der Meinung gewesen, dass eine Änderung empfehlenswert sei. Zur Behandlung der zuletzt erfolgten Höhenentwicklung des Projekts im Gestaltungsbeirat im November 2019 übermittelte die Stadt dem RH gemeinsam mit der Stellungnahme einen Aktenvermerk. Demnach gebe es aufgrund der nun größeren Nutzflächen bei einem kleineren Baufeld (bedingt durch die größere Bahnhofsfläche) nur die Möglichkeit einer Aufstockung der Baukörper. Laut Aktenvermerk empfehle es sich deshalb, den Bebauungsplan aufzuheben. Der Gestaltungsbeirat verwies im Aktenvermerk weiters auf einen neuen städtebaulichen Wettbewerb.

Zur Empfehlung, Bürgerinnen und Bürger angemessen zu beteiligen und zu informieren, teilte die Stadt mit, sämtliche Master- und Bebauungspläne sowie Konzepte im Verkehrsbereich bzw. im raumplanerischen Bereich im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen öffentlich zu kommunizieren. Zudem habe die Stadt aufbauend auf diesen Erfahrungswerten Bürgerbeteiligungsrichtlinien beschlossen und präsentiere etliche Projekte auch online. Beim Quartier Mariahilf könne sie die Bürgerinnen und Bürger anders einbinden als bei privaten Projekten, weil es sich um einen öffentlichen Raum und nicht um ein privat finanziertes Projekt handle.

- 25.4 Der RH stellte klar, dass sich seine Aussagen auf die Tätigkeit des Gestaltungsbeirats im Rahmen der Projekte Seestadt und Seequartier bezogen und er über dessen

anderweitige Tätigkeiten keine Feststellungen traf. Hinsichtlich der beabsichtigten Steigerung der Gebäudehöhen im Seequartier hielt der RH fest, dass der im Zuge der Stellungnahme übermittelte Aktenvermerk des Gestaltungsbeirats ebenfalls keine Aussagen über die Auswirkungen der Erhöhungen auf die städtebauliche Entwicklung der Stadt Bregenz traf. Der Aktenvermerk hielt lediglich fest, dass die beabsichtigte Zunahme der Nutzflächen bei einem gleichzeitig größeren Bahnhof nur durch erweiterte Gebäudehöhen und daher durch einen neuen Bebauungsplan umzusetzen wäre. Dieser Rückschluss war nach Ansicht des RH zwar folgerichtig, er entsprach jedoch nicht der fachkundigen und differenzierten Bewertung, die im gegebenen Kontext von einem Gestaltungsbeirat zu erwarten gewesen wäre.

Bezüglich der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern stellte der RH ferner klar, dass er nicht die Durchführung der gesetzlich vorgesehenen Bekanntmachungen bzw. Planaufgaben kritisiert hatte, und verwies diesbezüglich auch auf seine Ausführungen in TZ 9. Aufgrund der zentralen Lage und Bedeutung der Areale Seestadt und Seequartier für die Stadt erachtete er darüber hinaus eine angemessene Beteiligung und Information der Bürgerinnen und Bürger auch bei einer privaten Finanzierung der Projekte als wesentlich.

Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Maximale Gebäudehöhen

- 26.1 Laut Masterplan sollte sich die neue Bebauung „im Maßstab und in der Körnung in die bestehende Stadtstruktur integrieren“, es sollte keinesfalls eine „Insellösung“ entstehen. Der Masterplan sah eine maximale Gebäudehöhe von 18,5 m³⁴ für die Seestadt vor. Die meisten Baukörper entlang der bestehenden Stadtkante in der Bahnhofstraße wiesen laut dem Masterplan eine demgegenüber geringere Gebäudehöhe auf; für das Seequartier gab der Masterplan je nach Baufeld eine maximale Gebäudehöhe von 12 m, 15 m bzw. 30 m vor. Beim Teilbebauungsplan von 2009 hielt die Stadt diese Höhenvorgaben größtenteils ein.

In den darauffolgenden Änderungen des Teilbebauungsplans hob die Stadt die maximalen Gebäudehöhen sukzessive an. Für die Seestadt erhöhte sie die maximale Gebäudehöhe im Jahr 2010 aufgrund des Siegerprojekts des damals durchgeführten Architektenwettbewerbs auf 19,8 m und im Jahr 2013 für zumindest ein Baufeld auf 25 m.³⁵

³⁴ In den Baufeldern 1a +1b galt diese maximale Gebäudehöhe nur auf einer Baukörperlänge von maximal 30 m. Deutliche Zäsuren in der Höhenentwicklung erlaubten in Ausnahmefällen eine Überschreitung der maximalen Gebäudehöhe um 1 m.

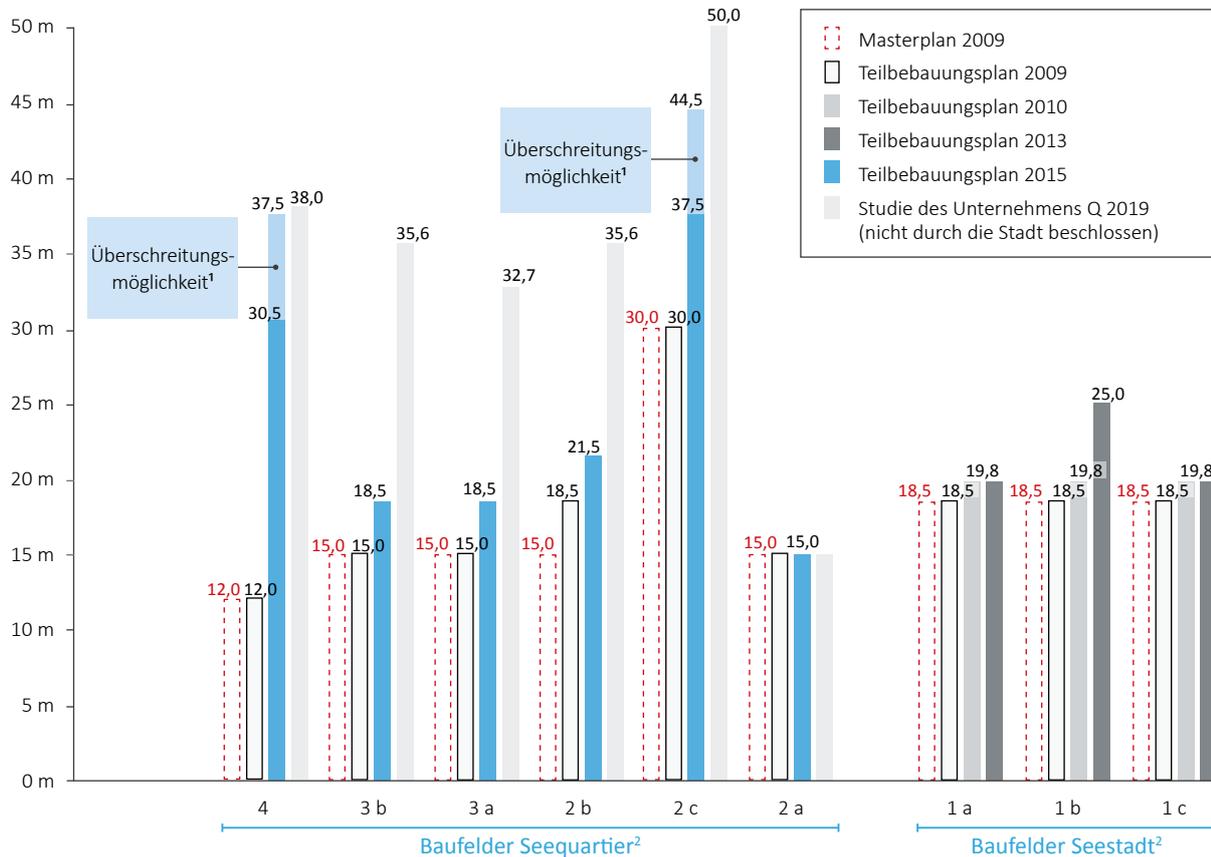
³⁵ Darüber hinaus hob die Stadt für ein weiteres Baufeld der Seestadt die Obergrenze der Baukörperlänge auf. Diese Obergrenze gab an, bis zu welcher Baukörperlänge die Ausnutzung der maximalen Gebäudehöhe zulässig war.

Für das Seequartier hob die Stadt die maximalen Gebäudehöhen im Jahr 2015 deutlich an. Gleichzeitig schuf sie aber kleinere Baufelder und reduzierte die maximal bebaubare Fläche des Seequartiers. Für die angehobenen maximalen Gebäudehöhen sah die Stadt für zwei Baufelder die Möglichkeit von Ausnahmen vor. Diese ermöglichten Überschreitungen der Gebäudehöhen um bis zu 7 m, „wenn eine außergewöhnliche Qualität und beispielgebende Nachhaltigkeit in der Architektur und Nutzung gegeben ist sowie die Stadtsilhouette insgesamt bereichert wird.“ Die Anhebung der maximalen Gebäudehöhe betrug im Baufeld 4 ohne Berücksichtigung der Überschreitungsmöglichkeit 154 % gegenüber dem Teilbebauungsplan von 2009.

Das Unternehmen Q legte der Stadt im Jänner 2019 Entwürfe mit nochmals deutlich größeren Gebäudehöhen vor, wobei das geplante Hotel bis zu 50 m hoch sein sollte. Je nach Baufeld lagen die vom Unternehmen Q anvisierten Anhebungen zwischen 25 % (Baufeld 4) und 92 % (Baufeld 3b) gegenüber dem Teilbebauungsplan von 2015. Demgegenüber standen auch Verkleinerungen der Baufelder, die jedoch in den Unterlagen nicht beziffert waren.

Die Entwicklung der maximalen Gebäudehöhen in den Baufeldern der Seestadt und des Seequartiers ist schematisch in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Entwicklung der maximalen Gebäudehöhen nach Baufeldern – gemäß den Teilbebauungsplänen 2009, 2010, 2013 und 2015 sowie einem Entwurf des Unternehmens Q aus dem Jahr 2019



¹ Überschreitungs-möglichkeit

Die Bedingung für eine Überschreitung war eine außergewöhnliche Qualität und Nachhaltigkeit in der Architektur und Nutzung.

² Baufelder

Bei den Baufeldern sind jeweils die maximalen Gebäudehöhen dargestellt. Diese Höhen durften in manchen Baufeldern nicht auf der gesamten Länge erreicht werden bzw. war in manchen Baufeldern ein gestaffelter Höhenverlauf vorgesehen.

Die Aufteilung des Baufeldes 1 in die Baufelder 1a, 1b, 1c erfolgte mit dem Teilbebauungsplan 2013, jene des Baufeldes 3 in 3a und 3b mit dem Teilbebauungsplan 2015.

Zur Vereinfachung der Darstellung sind die Einzelbaufelder bereits ab 2009 dargestellt.

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz; Darstellung: RH

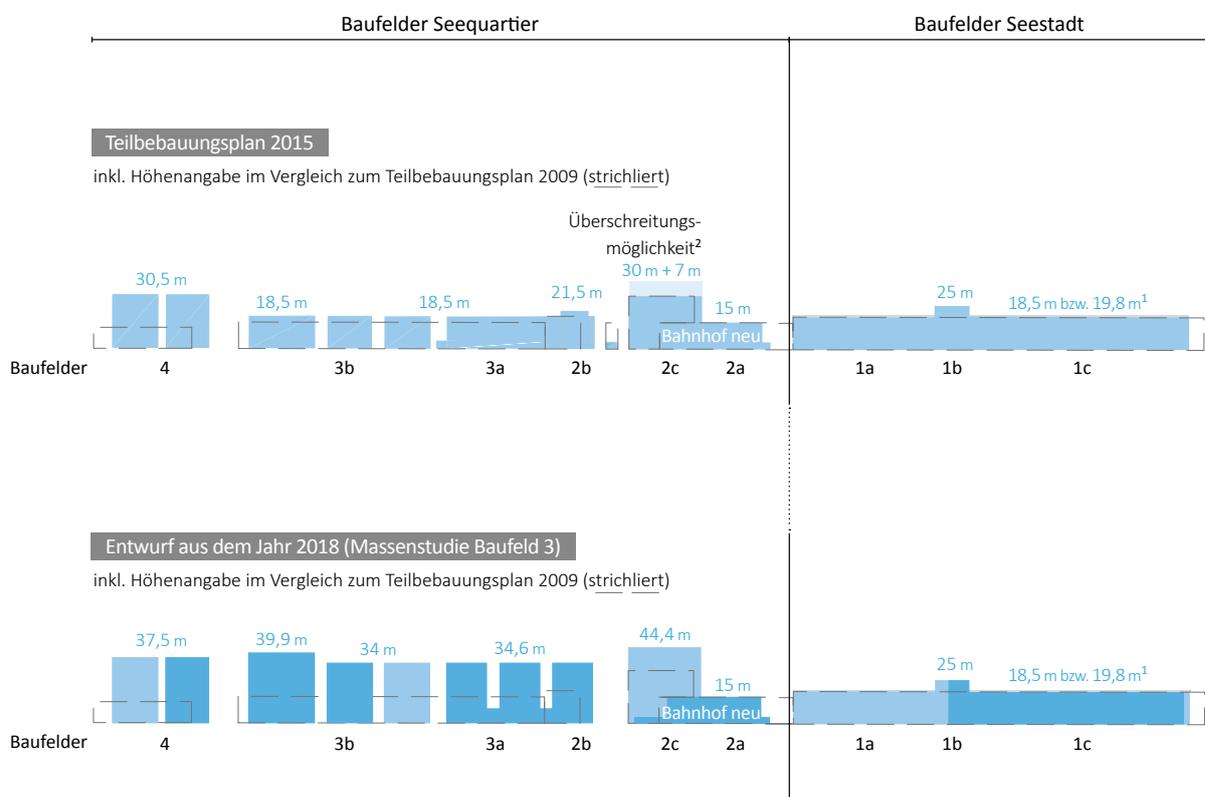
26.2

Der RH hielt fest, dass die Stadt Bregenz die laut Teilbebauungsplan maximal ausnutzbaren Gebäudehöhen von 2009 bis 2015 sukzessive anhub. Die Stadt überschritt damit sowohl die im Masterplan festgelegten Höhen als auch jene des städtischen Bestandumfelds deutlich. Der RH wies auf das Ziel des Masterplans hin, dass sich die neue Bebauung in den Größenverhältnissen und in ihrer Struktur in ihr bestehendes Umfeld integrieren sollte.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, die maximalen Gebäudehöhen für die Seestadt und das Seequartier bzw. etwaige weitere Erhöhungen hinsichtlich ihrer städtebaulichen Funktionalität und Gestaltung zu evaluieren, insbesondere auch hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit der bestehenden Stadtstruktur.

26.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz führe sie mit den Fachabteilungen des Landes und dem Gestaltungsbeirat regelmäßig interdisziplinäre Diskussionen, z.B. in der Sitzung des Gestaltungsbeirats im November 2019. In dieser sei festgelegt worden, dass ein neutrales Wettbewerbsverfahren mit Einbindung des Gestaltungsbeirats geprüft werden müsse, um eine fachlich fundierte und breite Entscheidungsgrundlage für die Festlegung neuer ortsbaulicher Ziele zu erlangen. Sämtliche Bebauungsplanänderungen seien in Kenntnis und mit der Beurteilung der verfassenden Architekten durchgeführt sowie dem Gestaltungsbeirat bzw. den Landesfachstellen vorgelegt worden. Die Bebauungspläne seien zudem aufgrund ausdrücklicher Empfehlung des Gestaltungsbeirats geändert worden. Die Stadt legte ihrer Stellungnahme eine Darstellung der Entwicklung der Gebäudehöhen unter Berücksichtigung der Gebäudebreiten gemäß der Abbildung 5 bei.

Abbildung 5: Vergleich der maximalen Gebäudehöhen und der Gebäudekanten in der Seestadt und im Seequartier in den Jahren 2009, 2015 und 2018 gemäß Stellungnahme der Stadt Bregenz



¹ 19,8 m auf maximal 50 % der Gesamtfassadenlänge
² bei Ausnützung der „außergewöhnlichen Qualität“

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz; Darstellung: RH

Zudem übermittelte sie Darstellungen, welche die Entwicklung der Geschoßflächen und Gebäudeumrisse gemäß den Teilbebauungsplänen zeigen. Bei der Seestadt gebe es eine Steigerung der Geschoßflächen von 41.327 m² auf 44.132 m² um 6,8 %; dies sei größtenteils auf die zusätzliche Höhenentwicklung zurückzuführen, die auch der Gestaltungsbeirat behandelt und als städtebauliche Verbesserung empfohlen habe. Die Geschoßflächen würden sich aufgrund der städtebaulich relevanten Rahmenbedingungen, wie anbaupflichtige Bebauungslinien und maximale Geschoßzahlen, ergeben.

Beim eingereichten Projekt befänden sich in den Obergeschoßen großteils Wohnungen, die eine entsprechende Belichtung erfordern würden. Dadurch ergebe sich für das Projekt Seestadt eine oberirdische Bruttogeschoßfläche von insgesamt 32.760 m². Die Flächen im Seequartier hätten von 38.752 m² auf 43.952 m² um 13,4 % zugenommen; im Baufeld 4 seien sie von 3.468 m² auf 9.120 m² gestiegen, in den Baufeldern 2 und 3 seien sie reduziert worden.

Die bebauungsplanlichen Änderungen des Baufelds 4 würden als erhebliche Qualitätssteigerung gegenüber dem ersten Bebauungsplan empfunden. Dies sei das Ergebnis einer intensiven Auseinandersetzung im Gestaltungsbeirat unter Einbeziehung der Landesgremien aufbauend auf einem zweistufigen Wettbewerb. In der eingehenden Diskussion sei die Änderung dieses städtebaulich neuralgischen Punkts, der das Scharnier zwischen Innenstadt und Quellenviertel darstelle, sehr wohl als gerechtfertigt angesehen worden.

- 26.4 Der RH wertete positiv, dass die Stadt Bregenz als Grundlage für weitere Planungsschritte die Entwicklung der Gebäudehöhen und Geschoßflächen erhob und planlich darstellte. Dies entsprach auch seiner Empfehlung in **TZ 24** zur Weiterverfolgung städtebaulicher Kennzahlen. Er merkte jedoch an, dass die Gebäudehöhen in der von der Stadt übermittelten Darstellung nicht in allen Baufeldern dem gültigen Teilbebauungsplan 2015 entsprachen: Im Baulos 2c fehlte die Erhöhung der maximalen Gebäudehöhe von 30 m auf 37,5 m (bzw. auf bis zu 44,5 m mit Überschreitungsmöglichkeit) und im Baulos 4 die Überschreitungsmöglichkeit um bis zu 7 m. Die Höhenangaben gemäß „Massenstudie, Stand 2018“ weichen von der im Zuge der Gebarungsüberprüfung übermittelten Studie des Unternehmens Q aus dem Jahr 2019 ab.

Die Darstellung der Stadt bestätigte dennoch die vom RH festgestellte sukzessive Anhebung der maximalen Gebäudehöhen seit dem Masterplan, die sich bei Realisierung der nach dem Teilbebauungsplan 2015 durchgeführten Studien weiter fortsetzen würde. Zur Behandlung der Gebäudehöhen im Gestaltungsbeirat verwies der RH auf seine Gegenäußerung in **TZ 25**.

In diesem Zusammenhang wies der RH auch darauf hin, dass die Stadt in ihrer Stellungnahme zwar die Entwicklung der Geschoßflächen bis einschließlich des Teilbe-

bauungsplans 2015 darlegte, nicht aber die flächenmäßigen Auswirkungen der für das Seequartier in Verhandlung befindlichen weiteren Änderungen. Diese sind jedoch nach Ansicht des RH für die Beurteilung der Auswirkungen auf die Stadt- und Verkehrsentwicklung ebenso von Relevanz (TZ 30).

Öffentliche Plätze und Wohnungsflächenanteil

- 27.1 (1) Laut Masterplan sollten öffentliche Plätze die Aufenthaltsqualität erhöhen und Spielraum für urbanes Leben bieten. Der Masterplan identifizierte bereits in seiner ersten Phase einen möglichen Zielkonflikt bei der Lage und Dimensionierung der öffentlichen Räume aufgrund von unterschiedlich gelagerten öffentlichen und privaten Interessen. Laut dem räumlichen Entwicklungskonzept 2008 war bei der Entwicklung des Seestadtareals besonders auf die Qualität und Nutzbarkeit der urbanen Freiräume zu achten.

Für den Teilbebauungsplan 2009 definierte die Stadt Bregenz für die Seestadt drei öffentliche Plätze mit mindestens 950 m² Grundfläche. Diese waren auch in einem Vereinbarungsentwurf zwischen Stadt und Unternehmen S aus dem Jahr 2009 enthalten. In den darauffolgenden Teilbebauungsplänen gab die Stadt keine Mindestgrößen für die öffentlichen Plätze der Seestadt mehr an, sondern stellte diese symbolisch bzw. mit Baugrenzen dar. Im Jahr 2012 kam der Gestaltungsbeirat zu der Ansicht, dass der ursprüngliche Platz an der Bahnhofstraße stark redimensioniert wurde und nur noch als kleine Straßenraumerweiterung mit einer großzügigen Treppenanlage zur Seeterrasse wahrzunehmen war.

Gemäß einem Dienstbarkeits- und Reallastvertrag aus dem Jahr 2015 zwischen der Stadt und dem Unternehmen S verpflichtete sich das Unternehmen S zur Nichtbebauung von drei Plätzen in einem Ausmaß von 490 m²; davon standen rd. 150 m² für die öffentliche Nutzung durch Gemeindegebrauch gemäß Vorarlberger Straßengesetz zur Verfügung.

Auf der Verbindung zwischen der Bahnhofstraße und der Seespange bestanden weitere öffentliche Flächen im Ausmaß von rd. 450 m², deren Nutzungsrecht auf die Fortbewegung, wie Gehen und Schieben von Fahrrädern, eingeschränkt war.³⁶ Diese Flächen umfassten Treppenanlagen und die Zugänge zum Lift sowie den sogenannten „Seeterrassenweg“, die übrigen Flächen auf der „Seeterrasse“ waren privaten Nutzungen vorbehalten.

³⁶ Da die Flächen in den Verträgen zum Teil nur in Skizzen dargestellt waren, ermittelte der RH die Größe der Flächen anhand der Einreichpläne.

Zusammenfassend betragen die Flächen mit öffentlichen Nutzungsrechten rd. 600 m², dies entsprach einer Reduktion um 37 % gegenüber der im Teilbebauungsplan 2009 festgelegten Mindestgröße der öffentlichen Plätze.³⁷

(2) Der Masterplan sah für die Projekte Seestadt und Seequartier eine gemischte Nutzung vor, um eine Belebung auch außerhalb der Ladenöffnungszeiten zu gewährleisten. Die Stadt setzte daher den Wohnungsflächenanteil für die Seestadt beim Teilbebauungsplan aus dem Jahr 2009 mit mindestens 20 % fest, dieser galt für das gesamte Baufeld. Mit dem Teilbebauungsplan 2015 reduzierte sie diesen Mindest-Wohnungsflächenanteil auf 19 %, der zudem nur noch auf zwei von drei Baufeldern anzuwenden war. Die Stadt argumentierte dies mit der Unterbringung von öffentlichen Nutzungen im Bereich der Seespange.

- 27.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadt Bregenz die Größe der Plätze mit öffentlichen Nutzungen gegenüber dem Masterplan – sogar unter Berücksichtigung der Stiegenaufgänge und Wegverbindungen zur Seespange – um mehr als ein Drittel reduzierte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf den bereits im Masterplan identifizierten Zielkonflikt zwischen öffentlichen und privaten Interessen hinsichtlich der Lage und Dimensionierung der öffentlichen Räume und Plätze.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, bei den weiteren Planungen für die Seestadt auf einen höheren Anteil an öffentlich nutzbaren Flächen im Sinne der im Masterplan für die Seestadt und das Seequartier definierten Ziele hinzuwirken.

(2) Der RH wies darauf hin, dass der Masterplan eine gemischte Nutzung der Projekte Seestadt und Seequartier vorsah, um eine Belebung auch außerhalb der Öffnungszeiten zu gewährleisten, aber die Stadt in den Teilbebauungsplänen den Mindest-Wohnungsflächenanteil in der Seestadt reduzierte.

Der RH empfahl, den Wohnungsflächenanteil der Seestadt im Hinblick auf die vom Masterplan beabsichtigte Wirkung einer gemischten Nutzung zu evaluieren.

- 27.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz sei in den Gestaltungsbeiratssitzungen wiederholt auf die Notwendigkeit der Flächen im Erdgeschoß für die öffentliche Nutzung hingewiesen sowie deren Größe und Qualität diskutiert und fixiert worden. Eine Sitzung im Jahr 2012 habe ergeben, dass die neue gestalterische Ausformulierung des „Stadtplatzes“ bei der Seespange zur Attraktivität beitragen und der neu gewählte 25 m hohe Gebäudetrakt die gewünschte Urbanität an diesem Ort widerspiegeln würde. Damit bleibe die Idee der bestehenden Stadtsilhouette, aus der alle höheren Bauten eine öffentliche Nutzung aufweisen, erhalten. Der Gestaltungsbei-

³⁷ Die Stadt verpflichtete sich zudem gegenüber dem Unternehmen S, die in ihrem alleinigen Zuständigkeitsbereich liegenden Teilflächen der Plätze im Einvernehmen mit der Gesellschaft zu bespielen.

rat habe das Eingabeprojekt für die Seestadt im Jahr 2014 behandelt und mit Auflagen für die Fassadenmaterialisierung freigegeben.

Hinsichtlich des Wohnungsflächenanteils habe die Stadt entsprechend den Empfehlungen des RH bei der Erarbeitung des Bebauungsplans Seestadt auf eine städtebaulich verträgliche Mischung Bedacht genommen. Dies ergebe sich auch aus der Nutzungsmatrix, die eine der Grundlagen des Bebauungsplans sei. In der Planbearbeitung habe es eine Qualitätsprüfung gegeben. Die Qualität von öffentlichen Räumen hänge nicht nur von deren Größe, sondern auch von der Positionierung und Ausformung sowie dem Umfeld ab.

- 27.4 Der RH stellte klar, dass er sich bei seinen Feststellungen auf die Entwicklung der öffentlich nutzbaren Freiflächen bezog und nicht auf „Flächen im Erdgeschoß“. Er betonte, dass die Ansicht des Gestaltungsbeirats, wonach die neue gestalterische Ausformulierung des „Stadtplatzes“ bzw. der „Seeterrasse“ zur Attraktivität beitrage, die seit dem Masterplan abnehmende Größe der öffentlichen Plätze unberührt ließ. Zudem waren große Teile dieser Fläche, wie vom RH ausgeführt, aufgrund vertraglicher Regelungen privaten Nutzungen vorbehalten.

Zum Wohnungsflächenanteil verwies der RH nochmals darauf, dass die Stadt Bregenz für die Seestadt zwar einen Mindest-Wohnungsflächenanteil vorgab, diesen aber im Zuge der Änderungen der Teilbebauungspläne reduzierte.

Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

Öffentlicher Personennahverkehrsknoten

- 28.1 Der Bahnhof in Bregenz war bereits im Bestand ein wichtiger Umsteigepunkt zwischen Bahn, Regionalbussen und Stadtbussen. Im Masterplan war vorgesehen, den ÖPNV-Knoten umzugestalten. Im Jahr 2009 legte die Stadt im Teilbebauungsplan die Fläche des ÖPNV-Knotens fest. Auf Basis dieser Festlegungen fand der Architekturwettbewerb statt; die Stadt beauftragte u.a. Architektur- und Ingenieurleistungen für die Überdachung des Busbahnhofs, das Unternehmen Q seinerseits plante die übrigen Baufelder des Seequartiers.

Im Jahr 2017 evaluierte die Stadt in Abstimmung mit dem Land Vorarlberg, der ÖBB und dem Unternehmen Q die Größe und die Überdachung des ÖPNV-Knotens. Es gab auch neue Anforderungen des Vorarlberger Verkehrsverbands und der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald an den künftigen Platzbedarf der Regionalbusse für das Zieljahr 2035. Dies führte in weiterer Folge zu einer Vergrößerung des ÖPNV-Knotens und zu einer Überarbeitung der Pläne. Die Stadt begründete dies damit, dass sich der öffentliche Verkehr stärker entwickelt hatte als erwartet.

Durch den geänderten ÖPNV–Knoten änderte sich auch die vom Unternehmen Q überbaubare Fläche. Daher machte das Unternehmen Q die entfallenden und daher nicht mehr verwertbaren Nutzflächen sowie den verlorenen Aufwand für bisherige Planungsleistungen gegenüber der Stadt als Kompensationsforderung geltend. Gegenstand von Besprechungen zwischen der Stadt, dem Land Vorarlberg, den ÖBB und dem Unternehmen Q in den Jahren 2018 und 2019 war es, einen Ausgleich dadurch zu schaffen, dass die Stadt im Seequartier zusätzliche Nutzflächen bzw. eine erhöhte Baunutzungszahl ermöglichte.

Weitere Ansprüche auf zusätzliche Nutzflächen stellte das Unternehmen Q in Zusammenhang mit der Unterbauung der Landesstraße für eine von der Stadt angestrebte Tiefgarage, die vom Unternehmen Q errichtet werden sollte. Außerdem machte es geltend, dass nunmehr die ÖBB beabsichtige, den Bahnhof selbst zu errichten und dies nicht mehr im Baurecht durch das Unternehmen Q erfolgen sollte. Laut einem Protokoll konnte sich die Stadt eine Erhöhung der Nutzflächen grundsätzlich vorstellen; für diese wäre eine weitere Änderung des Teilbebauungsplans erforderlich.

Im Jänner 2019 lag der Stadt ein Entwurf des Unternehmens Q mit deutlich gestiegenen Gebäudehöhen und dadurch auch größeren Nutzflächen vor. Im Februar 2019 prüfte und bestätigte ein Unternehmen im Auftrag der Stadt die durch die Vergrößerung des ÖPNV–Knotens vom Unternehmen Q geltend gemachten entfallenden Flächen, den verlorenen Aufwand für Planungsleistungen sowie die Kostenschätzung für die Errichtung der Tiefgarage. Die Prüfung beinhaltete nicht die in diversen Besprechungen diskutierte Umlegung der monetären Forderungen des Unternehmens Q auf zusätzliche äquivalente Nutzflächen. Diesbezüglich lagen keine Berechnungen vor.

Die Stadt präsentierte den vergrößerten ÖPNV–Knoten im Juni 2019 der Öffentlichkeit und beschloss, eine Grundsatzvereinbarung mit der ÖBB und dem Land Vorarlberg abzuschließen.³⁸ Die Verhandlungen zum Seequartier waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung laut Auskunft der Stadt noch nicht abgeschlossen.

- 28.2 Der RH konnte zwar das Bestreben der Stadt nachvollziehen, die Planungen für den ÖPNV–Knoten vor dessen Errichtung zu überdenken, um im Hinblick auf die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs in den letzten Jahren ausreichende Reserven für Bushaltestellen zu berücksichtigen. Er wies jedoch darauf hin, dass dies bei der Stadt (TZ 31) und dem Unternehmen Q zu einem verlorenen Aufwand aufgrund der zuvor bereits getätigten Planungen führte. Der RH wies weiters darauf hin, dass sich die Planungszeit dadurch verlängerte.

³⁸ Die Vereinbarung wurde nach dem Ende der Gebarungüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle im November 2019 unterzeichnet.

Der RH hielt fest, dass die Bebauungsplanung und damit die Festlegung des Maßes der baulichen Nutzung, z.B. über Baunutzungszahlen, eine hoheitliche Aufgabe der Stadt war, die im Sinne der raumplanerischen Ziele zu erfolgen hatte. Im Hinblick auf die Kompensationsforderungen des Unternehmens Q gegenüber der Stadt wies der RH kritisch darauf hin, dass eine Verknüpfung von privatwirtschaftlichen Maßnahmen mit hoheitlichen Maßnahmen der Stadt (z.B. Erlassung von Bebauungsplänen), in Verordnungsform entsprechend der Spruchpraxis des Verfassungsgerichtshofes³⁹ nicht zulässig ist.

Ungeachtet dessen war für den RH die Umlegung des verlorenen monetären Aufwands in zusätzliche äquivalente Nutzflächen mangels Berechnungen nicht nachvollziehbar. Dies lag auch an fehlenden städtebaulichen Kennzahlen in den Teilbebauungsplänen, wie maximale Geschoßflächen oder Baunutzungszahlen. Die Festlegung von städtebaulichen Kennzahlen wäre nicht nur ein Instrument zur Steuerung, sondern auch ein Mittel, um allfällige Entschädigungsforderungen besser nachvollziehen und beurteilen zu können. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen in TZ 24.

Verkaufsflächen

- 29.1 (1) Die Areale Seestadt und Seequartier waren seit dem Jahr 2002 Teil einer mit Verordnung des Landes festgelegten Eignungszone für Einkaufszentren. Voraussetzung für eine Widmung von Verkaufsflächen war u.a. eine Widmung als Baufläche–Kerngebiet.

Laut Masterplan beabsichtigte die Stadt Bregenz, das zusätzliche Verkaufsflächenangebot für die Seestadt und das Seequartier sorgfältig zu prüfen; die zusätzlichen Verkaufsflächen sollten für die Innenstadt eine Impulswirkung bringen und gleichzeitig für die bestehenden Verkaufsflächen wirtschaftsstrukturell verträglich sein. Basierend auf Einzelhandelsstudien aus 2003 und 2007 nannte der Masterplan ein Verkaufsflächenpotenzial für die beiden Areale von zusammen bis zu 12.800 m² im Prognosejahr 2012. Darauf aufbauend schlug der Masterplan eine mögliche Verkaufsfläche von 12.000 m² für die Seestadt vor; für das Seequartier machte er keine diesbezüglichen Angaben.

³⁹ Der Verfassungsgerichtshof hob im Jahr 1999 Bestimmungen des Salzburger Raumordnungsgesetzes auf, weil diese „zwingend eine Verbindung von privatwirtschaftlichen Maßnahmen der Gemeinde zur Verwirklichung der in der Gemeinde angestrebten Entwicklungsziele mit hoheitlichen Maßnahmen der Gemeinde – nämlich der Erlassung von Raumordnungsplänen in Verordnungsform – angeordnet hatten.“ In der Begründung seines Erkenntnisses führte der Verfassungsgerichtshof aus, dass damit im Ergebnis die hoheitlichen Maßnahmen der Gemeinde in Verordnungsform vom Inhalt privatrechtlicher Verträge mit der Gemeinde abhängig gemacht wurden. Er sah dies als Widerspruch zum Legalitätsprinzip (VfSlg. 15.625).

Im Zuge der Änderungen des Flächenwidmungsplans legte die Stadt im Jahr 2010 eine Gesamtverkaufsfläche von 17.100 m² für die Seestadt⁴⁰ und im Jahr 2013 weitere 4.500 m² für das Seequartier fest, somit in Summe 21.600 m².

Im Hinblick auf ihre Entscheidungsgrundlage für diese Widmungen gab die Stadt gegenüber dem RH an, dass es interne Diskussionen und Rücksprachen mit dem Stadtmarketing (als „Wirtschaftsförderstelle“) und der Wirtschaftsgemeinschaft gegeben habe, wonach die Verkaufsflächen im letztlich gewidmeten Umfang raumplanungsfachlich vertretbar wären. Interne Berechnungen oder sonstige schriftliche Dokumentationen lagen dazu nicht vor. Die Stadt verwies in weiterer Folge auf eine – von einem Unternehmen der Investorengruppe der Seestadt beauftragte – Studie aus dem Jahr 2010, die von einem Verkaufsflächenpotenzial von bis zu 27.700 m² für Bregenz ausging. Die optimale Verkaufsfläche für die Seestadt lag der Studie zufolge zwischen 18.000 m² und 20.000 m².

(2) Eine vom Land Vorarlberg beauftragte Studie zur Einzelhandelsentwicklung⁴¹ aus dem Jahr 2014 ergab für die Stadt ein zusätzliches Verkaufsflächenpotenzial von bis zu 12.000 m² bis 2020.⁴² Die Studie stellte fest, dass die Summe der in Bregenz vorliegenden Projekte die Einzelhandelspotenziale deutlich überschritt. Darüber hinaus erschien den Verfassern der Studie die Umsetzung der Projekte Seestadt und Seequartier als unverhältnismäßig und überdimensioniert für die Innenstadt. Eine weitere Studie⁴³ derselben Gesellschaft aus dem Jahr 2016 reduzierte die Prognose für die „Region Bregenz“ auf ein Verkaufsflächenpotenzial von bis zu 7.000 m² bis 2020 und bis zu 10.500 m² bis 2030. Dies lag vor allem an der stärkeren Berücksichtigung des Internethandels.⁴⁴

Die Stadt gab gegenüber dem RH an, dass ihr die Studien zur Einzelhandelsentwicklung bekannt waren. Die Studie aus dem Jahr 2014 erachtete sie in einigen Punkten als nicht nachvollziehbar, z.B. die Annahmen zu den bestehenden Verkaufsflächen in Bregenz, die Prognosen für das Jahr 2020 sowie die Schlussfolgerungen zu den Projekten Seestadt und Seequartier.

⁴⁰ Davon waren 3.000 m² für Waren des nicht täglichen Bedarfs vorgesehen und 14.100 m² für sonstige Waren, wovon die Verkaufsfläche für Lebensmittel mit 1.500 m² nach oben begrenzt war.

⁴¹ CIMA Beratung + Management GmbH, Studie und Masterplan zur Einzelhandelsentwicklung im Vorarlberger Rheintal und Walgau; Auftraggeber: Amt der Vorarlberger Landesregierung (2014)

⁴² Für den geografisch weiter gegriffenen Bereich „Region Bregenz“ prognostizierte die Studie bis zu 15.800 m² für das Jahr 2020 und bis zu 23.400 m² für das Jahr 2030.

⁴³ CIMA Beratung + Management GmbH, Studie zur qualitativen Einzelhandelsentwicklung für 2030 im Bundesland Vorarlberg auf Basis der Ergebnisse der Kaufkraftstrom- und Einzelhandelsstrukturuntersuchung Vorarlberg 2016 (KAVO); Auftraggeber: Amt der Vorarlberger Landesregierung und Wirtschaftskammer Vorarlberg (2016)

⁴⁴ Daneben spielten die mittlerweile konsolidierten Kaufkraftzuflüsse aus dem Schweizer Raum und ein kürzerer Prognosezeitraum bis 2020 eine Rolle.

Eine Gegenüberstellung der gewidmeten Verkaufsflächen der Seestadt und des Seequartiers mit den Verkaufsflächenpotenzialen der Einzelhandelsstudien und des Masterplans zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 6: Gewidmete Verkaufsflächen der Seestadt und des Seequartiers sowie Verkaufsflächenpotenziale laut Einzelhandelsstudien und Masterplan

Verkaufsflächen laut Masterplan, Flächenwidmungsplan und Baubewilligung

Masterplan 2007 bis 2009	Seestadt + Seequartier	12.800 m ²	
	Seestadt	12.000 m ²	
Flächenwidmungsplan Änderung 2010	Seestadt + Seequartier	17.100 m ²	
	Seestadt	17.100 m ²	
Flächenwidmungsplan Änderung 2013	Seestadt + Seequartier	21.600 m ²	
	Seestadt	17.100 m ²	4.500 m ² Seequartier
Baubewilligung Seestadt 2018	Seestadt	12.813 m ²	

Verkaufsflächenpotenziale laut Einzelhandelsstudien im Auftrag des Landes Vorarlberg
(und der Wirtschaftskammer Vorarlberg)

Einzelhandelsstudie 2014	Stadt Bregenz 2020	12.000 m ²	
	Region Bregenz 2020 ¹	15.800 m ²	
	Region Bregenz 2030 ¹	23.400 m ²	
Einzelhandelsstudie 2016	7.000 m ²	Region Bregenz 2020 ¹	
	10.500 m ²	Region Bregenz 2030 ¹	

¹ Die geografische Abgrenzung der „Region Bregenz“ stimmte in den Einzelhandelsstudien 2014 und 2016 nicht exakt überein.

Quellen: Landeshauptstadt Bregenz; Land Vorarlberg; Darstellung: RH

Im bewilligten Einreichprojekt der Seestadt war eine Verkaufsfläche von rd. 12.800 m² (exklusive Nebenflächen) geplant.⁴⁵ Nach dem Projektstopp im Jahr 2017 befasste sich das Unternehmen S – nach dem dem RH mitgeteilten Kenntnisstand der Stadt – intern mit der Weiterbearbeitung des Projekts.

- 29.2 Der RH hielt fest, dass für Bregenz laut den vorliegenden Studien grundsätzlich ein Potenzial für zusätzliche Verkaufsflächen bestand. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die Stadt für die Seestadt und das Seequartier Verkaufsflächen widmete, deren Ausmaß mit 21.600 m² die im Masterplan empfohlenen Flächen deutlich überstieg. Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Stadt dabei auf eine von einem Unternehmen

⁴⁵ 13.260 m² inklusive Nebenflächen

der Investorengruppe der Seestadt beauftragte Studie stützte, aber keine internen Berechnungen oder Dokumentationen über die Abstimmungen mit anderen Beteiligten vorlagen. Damit war auch die Beurteilung der Stadt, dass die festgelegten Größen raumplanungsfachlich vertretbar seien, für den RH nicht nachvollziehbar.

Der RH hielt fest, dass mit dem bewilligten Einreichprojekt die maximal mögliche gewidmete Verkaufsfläche bei der Seestadt nicht ausgeschöpft war. Es überschritt jedoch deutlich das in der Einzelhandelsstudie aus dem Jahr 2016 aufgezeigte Potenzial für die gesamte Region Bregenz bis 2020 und 2030. Der RH hielt weiters fest, dass nach dem Projektstopp des Unternehmens S eine Änderung der geplanten Verkaufsflächen nicht auszuschließen war.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, die Größe der für die Seestadt und das Seequartier gewidmeten Verkaufsflächen zu evaluieren; dabei wären die aktuellen Entwicklungen im Einzelhandel sowie die Auswirkungen auf die vorhandene Einzelhandelsstruktur zu berücksichtigen.

Weiters empfahl er, Berechnungen und Abstimmungen als Entscheidungsgrundlage zur Festlegung von Verkaufsflächen nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 29.3 Die Stadt Bregenz bezog sich in ihrer Stellungnahme auf die vom RH dargelegte Entwicklung der Verkaufsflächen für den Bereich der Seestadt. Die Marktlage habe die bei der Projektvertiefung bis 2013 erfolgte Erhöhung auf 17.100 m² auch zugelassen. Letztlich seien 12.813 m² angesucht bzw. bewilligt worden. Diese Änderungen seien auch Ausdruck dessen, wie sich die Handelsflächen allgemein entwickelt hätten. Die Festlegungen der Verkaufsflächen seien – unter Einbeziehung der städtischen Dienststellen sowie der Landesfachstellen – in den Erläuterungsberichten zu den Bebauungs- und Flächenwidmungsplänen dokumentiert worden.
- 29.4 Der RH erwiderte, dass die Stadt im Zuge der Gebarungsüberprüfung – trotz expliziter Nachfrage durch den RH – keine internen Berechnungen oder Dokumentationen über die Abstimmungen mit anderen Beteiligten zu den im Jahr 2013 festgelegten Verkaufsflächen vorlegte. Die Beurteilung der raumplanungsfachlichen Vertretbarkeit ging auch nicht aus den Beschlussunterlagen zur Änderung der Flächenwidmung hervor. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Stellplätze in der Seestadt und im Seequartier

- 30.1 (1) Auf dem Seestadt-Parkplatz befanden sich in der Phase der Erstellung des Masterplans rd. 300 Stellplätze. Auf dem Areal des Bahnhofs bzw. des Seequartiers gab es in Summe inklusive Park & Ride-Parkplatz rd. 95 Stellplätze, deren Anzahl laut Masterplan neu zu definieren war. Die Stadt ging bei der Erstellung des Teilbe-

bauungsplans 2009 von einer Errichtung von rd. 1.000 Stellplätzen für das gesamte Areal aus.

In den Teilbebauungsplänen ab dem Jahr 2009 gab die Stadt vor, dass beim Projekt Seestadt mindestens 280 Stellplätze dauerhaft öffentlich zugänglich sein müssen, wobei sich allfällige Parkgebühren an orts- und marktübliche Standards anzugleichen hatten. Diese Bestimmungen wurden im Wesentlichen auch im Jahr 2015 in einem Dienstbarkeits- und Reallastvertrag zwischen der Stadt und dem Unternehmen S vereinbart. Ab dem Teilbebauungsplan 2013 war geregelt, dass im Bereich des Seequartiers mindestens 70 Stellplätze der ÖPNV-Nutzung zuzuordnen bzw. dauerhaft öffentlich zugänglich zu machen waren.

Eine von der Stadt beauftragte Studie aus dem Jahr 2018 kam u.a. zu dem Schluss, dass in der Innenstadt in Summe ausreichend Stellplätze vorhanden waren. Bei der Umsetzung des Projekts Seestadt müssten aber die bestehenden Stellplätze ersetzt sowie der zusätzlich entstehende Bedarf abgedeckt werden.

(2) Die von den jeweiligen Nutzungen abhängige Mindest- bzw. Höchststellplatzanzahl war in der Stellplatzverordnung geregelt. Gemäß Baugesetz konnte die Stadt, u.a. in einem Bebauungsplan, eine niedrigere Mindestanzahl an Stellplätzen festlegen. Weitere nutzungsabhängige Regelungen waren in der städtischen Richtlinie „Kernzone“ enthalten.

Laut Generalverkehrskonzept 2014 ging die für die Seestadt und das Seequartier vorgesehene Stellplatzanzahl aus fachlicher Sicht über den erforderlichen Bedarf hinaus. Hochrangige Standorte mit einer attraktiven Anbindung an den öffentlichen Verkehr – wie die Seestadt und das Seequartier – sollten demnach grundsätzlich einem „Stellplatzregulativ im Rahmen eines Mobilitätskonzepts“ unterworfen sein, insbesondere um den motorisierten Quell- und Zielverkehr zu reduzieren.

Die Stadt reduzierte im Teilbebauungsplan 2015 die für Beherbergungsbetriebe und damit auch die für das geplante Hotel im Seequartier erforderliche Mindestanzahl an Stellplätzen von 0,8 auf 0,4 je Gäste- und Personalzimmer. Für die Seestadt und das Seequartier war zudem die Errichtung von Oberflächenstellplätzen nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig.

Der Baubewilligung für die Seestadt aus dem Jahr 2018 lagen 536 Stellplätze für mehrspurige und 52 Stellplätze für einspurige Kraftfahrzeuge – verteilt auf zwei Untergeschoße – zugrunde. Für das Seequartier gingen die Stadt bzw. das Unternehmen Q – vor der Umplanung des ÖPNV-Knotens und der vom Unternehmen Q geforderten zusätzlichen Nutzflächen – von einem Bedarf von über 400 Stellplätzen aus.

(3) Im Jahr 2015 stellte das Land Vorarlberg in einem Bescheid fest, dass für die Vorhaben Seestadt und Seequartier keine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich war. Laut der Stellungnahme eines Amtssachverständigen war von einer Verkehrszunahme im gesamten Untersuchungsraum von unter 10 % auszugehen. Der nach der Eröffnung der zweiten Pfänderröhre erzielte Verkehrsrückgang gleiche sich mit Realisierung der Projekte wieder aus, sodass das Verkehrsaufkommen von 2010 erreicht werde.

- 30.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Stadt in den Teilbebauungsplänen für die Seestadt und das Seequartier die öffentliche Zugänglichkeit von Stellplätzen in den von den privaten Unternehmen geplanten Tiefgaragen regelte und dies beim Projekt Seestadt zusätzlich vertraglich absicherte.

Der RH wies darauf hin, dass die Stadt für die Seestadt und das Seequartier – vor allfälligen Projektänderungen – in Summe von einem Bedarf von rd. 1.000 Stellplätzen ausging. Er gab zu bedenken, dass der aufgrund des Stellplatzangebots neu entstehende Verkehr dem im Generalverkehrskonzept 2014 formulierten Ziel der Stadt entgegenwirken würde, den motorisierten Individualverkehr in Bregenz auf einem zentral gelegenen Abschnitt einer Landesstraße zu reduzieren.

In diesem Zusammenhang anerkannte der RH, dass die Stadt die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit nutzte, im Teilbebauungsplan eine geringere Mindestanzahl an erforderlichen Stellplätzen für das geplante Hotel festzulegen und oberirdische Stellplätze bis auf begründete Ausnahmefälle nicht zuließ. Sie handelte damit im Sinne der im Generalverkehrskonzept 2014 definierten Ziele.

Im Hinblick auf allfällige Projektänderungen empfahl der RH der Stadt Bregenz, für die Seestadt und das Seequartier weitere Regelungen im Sinne der von der Stadt im Generalverkehrskonzept 2014 angestrebten Reduktion des motorisierten Quell- und Zielverkehrs in Betracht zu ziehen, weil diese zentral gelegenen Standorte sehr gut an den öffentlichen Verkehr angebunden sind.

- 30.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz habe sie dies beim derzeit gültigen Teilbebauungsplan bereits beachtet. So habe sie die festgelegten Stellplätze beim geplanten Hotel aufgrund der hervorragenden ÖPNV-Anbindung reduziert. Überdies sei eine umfassende Parkraumanalyse erstellt worden, die bei allfälligen zukünftigen Bebauungsplanänderungen eine fundierte Festlegung der maximalen Stellplatzanzahl ermögliche.

Ausgaben der Stadt

- 31.1 (1) Für die Entwicklung der Areale Seestadt und Seequartier inklusive des ÖPNV-Knotens fielen für die Stadt von 2008 bis 2018 – gemäß ihren Angaben im Zuge der Gebarungsüberprüfung und entsprechend der Darstellung in den Rechnungsabschlüssen – Ausgaben von rd. 876.000 EUR⁴⁶ an. In diesen Ausgaben war der interne Personalaufwand der Stadt nicht enthalten. Laut Rechnungsabschluss 2018 waren noch Bestellungen für Planungsleistungen von rd. 271.000 EUR offen.

Die nachfolgende Tabelle stellt die wesentlichen Ausgabenbereiche für externe Leistungen von 2008 bis 2018 dar:

Tabelle 7: Ausgaben der Stadt für die Areale Seestadt und Seequartier 2008 bis 2018

	Masterplan	Planungsleistungen	Architekturwettbewerb	Beratung	Information	Summe
	in EUR					
Gesamtareal	93.000	44.000	0	23.000	43.000	202.000
Seestadt inklusive Bahnhofstraße	0	34.000	0	113.000	1.000	148.000
Seespange	0	132.000	25.000	27.000	0	183.000
Seequartier	0	19.000	0	21.000	0	39.000
ÖPNV-Knoten	0	277.000	0	26.000	0	303.000
Summe	93.000	505.000	25.000	209.000	44.000	876.000

Rundungsdifferenzen möglich; auf 1.000 EUR gerundet

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz

Wesentliche Ausgabenposten waren der Beitrag der Stadt für die Erstellung des Masterplans von rd. 93.000 EUR, die von der Stadt beauftragten Planungen für den ÖPNV-Knoten von rd. 277.000 EUR⁴⁷ sowie für die Seespange von rd. 132.000 EUR.

Weiters fielen Ausgaben für Rechtsberatung und Vertragserrichtung an, davon rd. 100.000 EUR im Zusammenhang mit den im Jahr 2015 mit dem Unternehmen S abgeschlossenen Kauf-, Dienstbarkeits- und Reallastverträgen. Diese beruhten auf dem Projektstand zur Zeit des Baubewilligungsverfahrens, der nach Bekanntgabe des Projektstopps durch das Unternehmen S nicht gesichert war.

Die Ausgaben für die Parkraumstudie Bahnhofsviertel von rd. 43.000 EUR, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den beiden Projekten Seestadt und Seequartier stand, waren auf dem Ansatz „Stadtplanung“ verbucht.

⁴⁶ Bei den Ausgaben für den ÖPNV-Knoten handelte es sich zum Großteil um Beträge ohne Umsatzsteuer.

⁴⁷ davon rd. 227.000 EUR vor der Änderung des ÖPNV-Knotens im Jahr 2017

Die Stadtwerke Bregenz G.m.b.H. entwickelte ein Konzept zur Heizung und Kühlung der Seestadt mit Seewasser. Der Stadt war – gemäß Auskunft im Zuge der Gebärungsüberprüfung – der Aufwand der Stadtwerke Bregenz G.m.b.H. im Zusammenhang mit dem Projekt „Seewassernutzung“ nicht bekannt. Sie wusste auch nicht, ob anderen Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt war, ein Aufwand im Zusammenhang mit den Projekten Seestadt und Seequartier entstanden war.

(2) Die Stadt zog für einen Großteil der Ausgaben beim ÖPNV-Knoten ab dem Jahr 2011 die Vorsteuer von rd. 43.000 EUR ab und führte bei einer weiteren Zahlung an einen Auftragnehmer aus Deutschland die Umsatzsteuer von rd. 10.000 EUR nicht ab. Dabei handelte es sich vor allem um Ausgaben für Verkehrsplanung, Architektur- und Ingenieurleistungen im Zusammenhang mit dem ÖPNV-Knoten, die zum überwiegenden Teil vom Amt der Landeshauptstadt vergeben worden waren.⁴⁸ Die Stadt begründete den Vorsteuerabzug damit, dass das Stadtbusbüro im Rathaus an die Stadtwerke Bregenz G.m.b.H. mit Umsatzsteuer vermietet werde, die Stadtwerke Bregenz G.m.b.H. im Bereich „Stadtbus“ vorsteuerabzugsberechtigt sei und geplant sei, das Stadtbusbüro zukünftig im neuen Bahnhof, einem Teil des ÖPNV-Knotens, unterzubringen.

- 31.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Stadt Bregenz von 2008 bis 2018 Ausgaben von rd. 876.000 EUR für externe Leistungen im Zusammenhang mit den Planungen in den Arealen der Seestadt und des Seequartiers angab. Diese deckten jedoch nicht den gesamten Aufwand ab, weil sie die Ausgaben der auf einem anderen Ansatz verbuchten Parkraumstudie nicht umfassten. Der RH kritisierte außerdem, dass der Stadt nicht bekannt war, welcher Aufwand der Stadtwerke Bregenz G.m.b.H. für das Projekt „Seewassernutzung“ entstanden war oder ob andere Unternehmen der Stadt Ausgaben im Zusammenhang mit den Projekten Seestadt und Seequartier hatten.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, auch die Ausgaben der Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist, für die Projekte Seestadt und Seequartier zu erheben, um im Sinne eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes einen Überblick über den gesamten Aufwand im Wirkungsbereich der Stadt zu erhalten.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass aufgrund des vom Unternehmen S verkündeten Projektstopps die bisher für die Seespange getätigten Ausgaben von rd. 183.000 EUR und die Ausgaben für Rechtsberatung und Vertragserrichtung bei der Seestadt von rd. 100.000 EUR – in Abhängigkeit von der weiteren Projektentwicklung – zumindest teilweise einen verlorenen Aufwand darstellen könnten, ebenso wie ein Teil der vor der Änderung des ÖPNV-Knotens im Jahr 2017 erbrachten Planungsleistungen.

⁴⁸ Teilweise waren Aufträge vom Amt der Vorarlberger Landesregierung bzw. vom Unternehmen Q vergeben worden, wobei eine Kostenteilung mit der Stadt vereinbart worden war.

Im Hinblick auf im Zuge der Gebarungsüberprüfung festgestellte Mängel bei den Auftragsvergaben verwies der RH auf TZ 32.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Stadt für einen Großteil der Ausgaben beim ÖPNV-Knoten zwischen 2011 und 2018 die Vorsteuer abzog. Er äußerte diesbezüglich Bedenken, ob die Zulässigkeit des Abzugs im Zuge einer Steuerprüfung bestätigt werden würde, weil es sich um Ausgaben für allgemeine Planungsleistungen für den ÖPNV-Knoten handelte, die überwiegend die Stadt vergeben hatte. Im Falle einer Umsatzsteuerprüfung und Aberkennung der Vorsteuerabzugsberechtigung würden sich die Kosten für das Stadtentwicklungsprojekt um den entsprechenden Betrag erhöhen. Der Vorsteuerabzug bot zudem aus gesamtwirtschaftlicher Sicht keine Vorteile, weil der reduzierten Umsatzsteuerzahllast der Stadt niedrigere Steuereinnahmen gegenüberstanden.

Der RH empfahl daher, den Vorsteuerabzug bei Aufträgen im Zusammenhang mit dem Knoten des öffentlichen Personennahverkehrs steuerrechtlich zu prüfen.

- 31.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz habe die Stadtwerke Bregenz G.m.b.H. Vorstudien in Auftrag gegeben, um eine nachhaltige Energieversorgung für die Seestadt und das Seequartier zu prüfen und einen Überblick über die technische Machbarkeit und Realisierbarkeit zu bekommen. Da diese nicht nur für die Seestadt und das Seequartier, sondern auch für die umliegenden Großunternehmen erstellt worden seien, seien die Studien über das Budget „Forschung und Entwicklung“ abzuwickeln gewesen. Die angefallenen Aufwendungen hätten betragsmäßig nicht ausschließlich dem oben angeführten Projekt zugeordnet werden können, zumal es sich um eine zukunftsorientierte, strategische Entscheidung der Stadtwerke Bregenz G.m.b.H. gehandelt habe.

Die Empfehlung des RH zur umsatzsteuerrechtlichen Prüfung habe die Stadt bereits umgesetzt. Gemäß einem Schreiben eines Steuerberaters der Stadt vom Februar 2020 habe die Stadt hinsichtlich der Planungs- und Projektierungsleistungen im Zusammenhang mit dem Areal „Seestadt“ zu Recht einen Vorsteuerabzug geltend gemacht. Sollten sich in weiterer Folge Verhältnisse im Sinne des § 12 Umsatzsteuergesetz ändern, wären entsprechende Vorsteuerkorrekturen erforderlich.

- 31.4 Der RH entgegnete der Stadt Bregenz, dass seine Empfehlung die Erhebung auch der Ausgaben jener Unternehmen betreffend die Projekte Seestadt und Seequartier umfasste, an denen die Stadt beteiligt ist. Entsprechend der Spruchpraxis des RH⁴⁹ sollten nämlich Kosten von Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit einem Projekt stehen, in der Ermittlung und Darstellung der Gesamtkosten im Sinne der Transparenz und eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes berücksichtigt werden. Bezüglich des Projekts „Seewassernutzung“ wies der RH zudem

⁴⁹ siehe Bauleitfaden des RH „Management von öffentlichen Bauprojekten“ (2018), S. 42

darauf hin, dass aus Präsentationsunterlagen zur Bürgerinformation im Jahr 2013 eine Anbindung von Seestadt und Seequartier, nicht aber von anderen Unternehmen hervorging. Er erachtete daher eine – zumindest anteilmäßige – Zuordnung des Aufwands für diesen Zeitraum als durchführbar und verblieb bei seiner Empfehlung.

Vergabe von Planungsleistungen

Ausgewählte Planungsaufträge

- 32.1 (1) Im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung und Stadtplanung vergab die Stadt Bregenz Aufträge u.a. für städtebauliche Studien, Verkehrsplanungen und Landschaftsgestaltung an Ingenieur- und Architekturbüros. Der RH überprüfte die Aufträge zu den betragsmäßig bedeutendsten Ausgaben für Planungsleistungen der Dienststelle Stadtplanung von 2013 bis 2018 sowie für Planungsleistungen bei der Seestadt und dem Seequartier ab dem Jahr 2010.

Der Schwellenwert für Direktvergaben lag im überprüften Zeitraum bei 100.000 EUR (exkl. USt). Von den 23 überprüften Aufträgen vergab die Stadt 13 Aufträge mit Auftragswerten unter dem Schwellenwert direkt aufgrund von Angeboten eines angefragten Bieters. Sie holte dabei keine Vergleichsangebote ein. Die Stadt begründete dies mit der besonderen fachlichen Expertise bzw. mit den guten Gebietskenntnissen der Auftragnehmer bzw. mit allgemein positiven Erfahrungen bei vorangegangenen Aufträgen. In zwei weiteren Fällen, u.a. für die Evaluierung des Masterplans Seestadt, lagen keine schriftlichen Aufträge vor.

Im Vorfeld der Vergabe der Überarbeitung des Fuß- und Radwegekonzepts im Jahr 2017 mit einem Auftragswert von rd. 59.000 EUR exkl. USt (rd. 71.000 EUR inkl. USt) holte die Stadt fünf unverbindliche Preisauskünfte ein und bewertete diese nach Durchführung von Hearings anhand einheitlicher Kriterien.

(2) Betreffend das im Jahr 2012 vergebene Generalverkehrskonzept 2014 holte die Stadt bei vier Unternehmen unverbindliche Preisauskünfte ein. Zwei dieser Unternehmen schlossen sich zu einer Bietergemeinschaft zusammen, ein Unternehmen gab kein Angebot ab. Der Auftrag wurde schließlich auf der Grundlage von unverbindlichen Preisauskünften der beiden verbleibenden Bieter mit einem „Kostendach“ von rd. 117.000 EUR exkl. USt (140.000 EUR inkl. USt) vergeben.

(3) Wenn eine Dienstleistung aus der Erbringung gleichartiger Leistungen in mehreren Losen bestand, für die jeweils ein gesonderter Auftrag vergeben wurde, war gemäß Bundesvergabegesetz 2006 als Auftragswert der geschätzte Gesamtwert aller dieser Lose anzusetzen.

Im Jahr 2016 vergab die Stadt zwei Aufträge betreffend die Planung der öffentlichen – nur durch die Landesstraße getrennten – Freiflächen am „Bahnhofsvorplatz“ und in der „Fußgängerzone Bahnhofstraße neu“ an ein Landschaftsarchitekturbüro mit einer Auftragssumme von rd. 87.000 EUR bzw. rd. 44.000 EUR (exkl. USt) Laut einem Aktenvermerk war ein Verhandlungsverfahren – gesplittet in die beiden Projekte – durchgeführt worden. Es lagen von zwei Schweizer Büros Angebote vom Jänner 2015 für beide Planungsbereiche gemeinsam vor. Eines davon enthielt den Hinweis, dass bei einer eventuellen Teilung der Offerte diese angepasst werden müssten. Ein deutsches Büro gab im April 2015 getrennte Angebote für die beiden Planungsbereiche ab, das Preiserminderungen gegenüber einem vorhergehenden Angebot berücksichtigte. Hinweise für Verhandlungen mit den Schweizer Büros oder eine Aufforderung zur Legung eines Letztangebots lagen nicht vor.

Laut Aufzeichnungen der Stadt war die Vergabe als „Gesamtpaket“ nicht möglich. Die Stadt begründete dies gegenüber dem RH damit, dass zum Zeitpunkt der Angebotseinholung noch nicht klar gewesen sei, wie sich die Bauphasen der Straße und des Vorplatzes zeitlich decken würden. Weiters handle es sich beim Vorplatz und der Fußgängerzone um zwei verschiedene „Gestaltungsprinzipien“. Bei der Bahnhofstraße trage die Stadt die Kosten, beim Vorplatz sei die Stadt gemäß Vereinbarungen aus dem Jahr 2009 zwar Bauherr, jedoch erfolge eine Mitfinanzierung durch das Land Vorarlberg und die ÖBB. Daher habe die Stadt zwei separate Angebote eingeholt sowie zwei separate Aufträge vergeben, die aufgrund des Auswahlverfahrens zufällig an ein Büro gegangen seien.

(4) Im Dezember 2017 beauftragte die Stadt eine lokal ansässige Architekten GmbH, ein räumliches Leitbild für die Entwicklung der Stadt zu erstellen. Die Auftragssumme belief sich laut Schlussbrief entsprechend dem Angebot auf 246.000 EUR (inkl. USt) zuzüglich 3 % Nebenkosten. Im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung waren zwei Angebote eingeholt worden. Die Stadt gab als Begründung für die Durchführung eines „Verhandlungsverfahrens“ mit lediglich zwei Unternehmen an, dass die gewünschte Studie von der technischen Kompetenz her nur von den beiden angefragten Unternehmen als einzige in der gesamten EU bewältigbar sei.

Grundlage für die Angebote war ein von der Stadt erstelltes Leistungsverzeichnis mit 16 Positionen. Das Angebot des zweiten Bieters, eines Architekturbüros aus Dänemark, war um 1.800 EUR höher. Beide Angebote enthielten die Gesamtsumme für die Vergütung der Leistungen, aber keine Kalkulationsgrundlagen für die einzelnen

Positionen. Es lagen in der Stadt keine Unterlagen über die Auftragswertschätzung und allfällig geführte Verhandlungen vor. Gemäß einer Internetrecherche des RH hatten die beiden Bieter gemeinsam einen Wettbewerbsbeitrag für die Innenstadtgestaltung am Leutbühel in Bregenz entworfen, und es waren auch andere Architekturbüros für vergleichbare Studien tätig.

Da die Nebenkosten vom Nettobetrag zu berechnen und in der Auftragswertschätzung für die Wahl des Vergabeverfahrens zu berücksichtigen waren, betrug der Nettoauftragswert gemäß Berechnung des RH rd. 211.000 EUR. Der Schwellenwert für ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung lag im Jahr 2017 bei 100.000 EUR (exkl. USt) und für Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich mit einer EU-weiten Bekanntmachung bei 209.000 EUR (exkl. USt).

(5) Die Stadt und das Unternehmen S lobten im Herbst 2009 jeweils einen Architekturwettbewerb aus: das Unternehmen S für den Hochbau der Seestadt, die Stadt für die Fuß- und Radwegbrücke „Seespange“. Dabei übernahm die Beurteilungskommission der Stadt die Bieter aus der Vorauswahlphase des Wettbewerbs für die Seestadt. Für diesen Projektteil waren zum Verfahren ausschließlich Arbeitsgemeinschaften zugelassen, wobei mindestens ein Büro der Arbeitsgemeinschaft seinen Hauptgeschäftssitz in Vorarlberg haben musste.

Die Stadt führte einen geladenen Realisierungswettbewerb im Unterschwellenbereich gemäß Bundesvergabegesetz 2006⁵⁰ durch. Dies war bis zu einem Auftragswert von 211.000 EUR (exkl. USt) zulässig. Laut Auslobungsunterlagen beabsichtigte die Stadt, den Verfasser des erstgereichten Projekts mit den Leistungen in einem Verhandlungsverfahren zu beauftragen und in dieses Verfahren einen allfälligen am Projekt beteiligten Tragwerksplaner miteinzubeziehen.⁵¹ Die Beurteilungskommission kürte im April 2010 dieselbe Architektengemeinschaft als Sieger des Wettbewerbs für die Seestadt und die Seespange.

Die Architektengemeinschaft legte im Oktober 2010 ein Angebot für Architekturleistungen für die Seespange von 115.000 EUR (exkl. USt), ein Ingenieurbüro, das laut Aktenvermerk an der Ausarbeitung des Wettbewerbsbeitrags mitgewirkt hatte, ein Angebot für die statisch-konstruktive Bearbeitung von rd. 116.000 EUR (exkl. USt). Allfällige Verhandlungen waren nicht dokumentiert.

(6) Die Stadt beauftragte im Jahr 2016 Ingenieurleistungen für die Überdachung des ÖPNV-Knotens mit einer Auftragssumme von rd. 123.000 EUR exkl. USt (rd. 148.000 EUR inkl. USt) auf Grundlage eines Angebots, weitere Angebote holte

⁵⁰ BGBl. I 17/2006 i.d.F. BGBl. 125/2009

⁵¹ Gemäß Bundesvergabegesetz 2006 konnten Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, wenn im Anschluss an einen Wettbewerb der Auftrag gemäß den einschlägigen Bestimmungen an den Gewinner des Wettbewerbs vergeben werden muss.

die Stadt nicht ein. Als Begründung gab die Stadt an, dass das Ingenieurbüro den Sieger des vom privaten Unternehmen Q ausgelobten Architekturwettbewerbs bereits in der Wettbewerbsphase unterstützt hatte.⁵² Dies war in den Protokollen der Wettbewerbsjury nicht dokumentiert. Im Jahr 2017 legte das Ingenieurbüro aufgrund von geplanten Änderungen bei der Überdachung des ÖPNV-Knotens ein neues Angebot über rd. 344.000 EUR exkl. USt (rd. 412.000 inkl. USt). Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erteilte die Stadt – wegen der Verhandlung der Grundsatzvereinbarung mit den ÖBB – noch keinen Auftrag.

- 32.2 (1) Der RH hielt fest, dass der Auftragswert der von ihm überprüften Vergaben von Planungsleistungen im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung und Stadtplanung meistens unter 100.000 EUR lag und damit Direktvergaben bzw. Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung möglich waren. In den meisten dieser Fälle holte die Stadt keine Vergleichsangebote bzw. unverbindliche Preisauskünfte ein. Dies wäre nach Ansicht des RH jedoch stets – auch wenn Direktvergaben formfrei möglich sind – zweckmäßig, um die Preisangemessenheit der zu beauftragenden Leistungen zu prüfen und um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sicherzustellen. Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass in zwei Fällen die Beauftragung nur mündlich erfolgte; dadurch war der vereinbarte Leistungsumfang nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote bzw. unverbindliche Preisauskünfte einzuholen.

Weiters empfahl er, Aufträge für Planungsleistungen stets schriftlich zu erteilen und dabei den Leistungsumfang festzuhalten.

- (2) Der RH kritisierte, dass die Stadt die Vergabe von Leistungen zur Erstellung des Generalverkehrskonzepts 2014 mit einem „Kostendach“ von rd. 117.000 EUR (exkl. USt) im Wege einer Direktvergabe beschloss, obwohl dies über dem entsprechenden Schwellenwert lag.

- (3) Bei den Aufträgen zur Planung der öffentlichen Freiflächen des Bahnhofsvorplatzes und der Bahnhofstraße war nach Ansicht des RH ein sachlicher, räumlicher und zeitlicher Zusammenhang gegeben, so dass diese als Lose gleichartiger Leistungen anzusehen waren. Als geschätzter Auftragswert wäre daher der geschätzte Gesamtwert aller dieser Lose anzusetzen gewesen. Der RH kritisierte, dass die Stadt diese Planungsleistungen ohne vorherige Bekanntmachung vergab, obwohl der Gesamtwert der beiden Aufträge mit rd. 130.000 EUR (exkl. USt) über dem Schwellenwert für ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung lag. Der RH wies zudem kritisch darauf hin, dass keine Auftragswertschätzung dokumentiert war.

⁵² Von diesem Auftrag wurden bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung rd. 20.000 EUR abgerechnet.

Weiters war aufgrund der Aktenlage nicht nachvollziehbar, inwieweit die Stadt Verhandlungen mit allen drei Bietern über den gesamten Leistungsinhalt geführt und ob sie alle aufgefordert hatte, ein Letztangebot zu legen.

(4) Der RH kritisierte, dass die Stadt den Auftrag zur Erstellung eines räumlichen Leitbilds für die Entwicklung der Stadt im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung vergab, obwohl der vom RH ermittelte Auftragswert sowohl den Schwellenwert für Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung als auch jenen für Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich überschritt. Die Stadt hätte die Leistungen nach Ansicht des RH daher EU-weit ausschreiben müssen. Der RH wies kritisch darauf hin, dass keine Auftragswertschätzung und keine Verhandlungen dokumentiert waren. Der Auftragswert war für den RH mangels Kalkulationsgrundlagen nicht nachvollziehbar.

(5) Der RH hielt fest, dass die Stadt den Wettbewerb für die Fuß- und Radwegbrücke „Seespange“ gemäß Bundesvergabegesetz 2006 durchführte und es beim geladenen Wettbewerb grundsätzlich zulässig gewesen wäre, eine beschränkte Anzahl von geeigneten Wettbewerbsteilnehmern unmittelbar zur Vorlage von Wettbewerbsarbeiten aufzufordern. Er wies aber kritisch darauf hin, dass der mögliche Teilnehmerkreis durch die Bindung an die Vorauswahlphase des parallel laufenden Wettbewerbs für die Seestadt eingeschränkt war. Dadurch, dass laut den Auslobungsunterlagen des privaten Unternehmens S mindestens ein Büro der Arbeitsgemeinschaft seinen Hauptgeschäftssitz in Vorarlberg haben musste, sah der RH ein Spannungsfeld zum europäischen Wettbewerbsrecht.

Außerdem kritisierte der RH, dass die Summe der auf Basis des Wettbewerbs vergebenen Aufträge für Architekturleistungen und Tragwerksplanung den zur Zeit der Auslobung des Wettbewerbs gültigen Auftragswert für den Oberschwellenbereich überschritt.

(6) Bezüglich der Beauftragung von Ingenieurleistungen für die Überdachung des ÖPNV-Knotens kritisierte der RH, dass die Stadt nur ein Angebot einholte, obwohl der Schwellenwert für eine Direktvergabe überschritten war. Er sah die – nicht in den Juryprotokollen dokumentierte – Unterstützung des Siegers des Architekturwettbewerbs durch das ausgewählte Ingenieurbüro als nicht ausreichende rechtliche Begründung für diese Vorgangsweise an, zumal der Wettbewerb von einer privaten Gesellschaft ausgelobt worden war.

Der RH kritisierte zusammenfassend, dass die Stadt die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 in mehreren Fällen der Vergabe von Planungsleistungen zur Stadtentwicklung und Stadtplanung nicht einhielt.

Vor dem Hintergrund seiner obenstehenden Feststellungen (Punkte (2) bis (6)) empfahl der RH,

- die Auftragswertschätzung für Planungsleistungen nachvollziehbar zu dokumentieren und auf dieser Basis die gesetzlich vorgesehenen Vergabeverfahren anzuwenden,
- bei der Auftragswertermittlung sämtliche Lose gleichartiger Leistungen und auch allfällige Nebenkosten zu berücksichtigen,
- die vergaberechtlich festgelegten Schritte für Verhandlungsverfahren, wie insbesondere die Dokumentation der Verhandlungen über den gesamten Leistungsinhalt und die Aufforderung zur Legung eines Letztangebots, einzuhalten und angemessen zu dokumentieren,
- zur Beurteilung der Leistungspositionen der Angebote nachvollziehbare Kalkulationsgrundlagen einzufordern und
- auch bei Kooperationen mit privaten Auftraggebern auf im Sinne des Wettbewerbs diskriminierungsfreie Eignungskriterien zu achten.

32.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz habe sie – ungeachtet der bereits bestehenden Praxis, auch bei Direktvergaben ab einem gewissen Wert Vergleichsangebote bzw. unverbindliche Preisauskünfte einzuholen – die schriftliche Direktvergabe-Richtlinie überarbeitet. Die Stadt vergabe seit längerer Zeit Aufträge – auch Kleinstaufträge – nur mehr schriftlich. Den Leistungsumfang lege sie stets auf Basis der Honorarrichtlinien der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten fest.

Bezüglich der Auftragswertschätzung sagte die Stadt zu, in Zukunft den formalen Ablauf besser zu dokumentieren, dies auch im Hinblick auf die nun vorliegende und verbindliche Direktvergabe-Richtlinie. Auch in der Vergangenheit habe sie alle Honorarangebote entsprechend den geltenden Honorarrichtlinien auf ihre Plausibilität geprüft.

Die Stadt sei stets bemüht, die vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten, zudem würden die zuständigen Mitarbeitenden unter Beachtung der einschlägigen Richtlinien auch regelmäßig geschult.

Die Stadt achte auf eine diskriminierungsfreie Ausschreibung. Im Rahmen des Verhandlungsverfahrens seien die Gespräche immer mit mindestens zwei Amtspersonen geführt worden, damit das Vier-Augen-Prinzip im Sinne eines ordnungsgemäßen Verfahrens gewahrt werde. Eine einheitliche Dokumentation werde künftig auf Basis der neuen Vergaberichtlinie erfolgen.

Zum Einholen von Kalkulationsgrundlagen gab die Stadt an, dass sie die Plausibilität der Angebote mit approximativen Zeitaufwandsschätzungen auf Basis der von der

Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten empfohlenen Stundensätze überprüfe.

- 32.4 Der RH erwiderte der Stadt Bregenz, dass bei 15 von 16 überprüften Direktvergaben keine Vergleichsangebote vorlagen. Er wertete grundsätzlich positiv, dass die Stadt ihre Direktvergabe-Richtlinie überarbeitete, betonte aber, dass seine Empfehlungen vor allem auch auf Vergaben oberhalb des Schwellenwerts für Direktvergaben abzielten.

Bezüglich der Auftragswertschätzung wies der RH darauf hin, dass diese vor allem als Grundlage für die Wahl des zulässigen Vergabeverfahrens und nicht nur der Plausibilitätsprüfung der eingelangten Angebote dient.

Zur Beurteilung der Angebote sollten zumindest bei komplexeren Fällen zusätzlich auch Kalkulationsgrundlagen der Bieter eingefordert werden. Unter Berücksichtigung der teilweisen Zusagen der Stadt hielt der RH seine Empfehlungen aufrecht.

Organisatorische Aspekte von Vergabeverfahren

- 33.1 (1) Seit Juni 2018 gab es im Intranet der Stadtverwaltung verfügbare Informationen über den Umgang mit öffentlichen Aufträgen. Anlässlich eines Informationstags wurden laut Auskunft der Stadt städtische Bedienstete u.a. über die Themen Datenschutz, Amtsverschwiegenheit, Auskunftspflicht, Amtshaftung und öffentliche Aufträge informiert. Die Stadt verwies darauf, dass Bedienstete der Stadt regelmäßig an Schulungen zum Vergaberecht teilnahmen, zuletzt im Herbst 2018, und bei bestimmten Ausschreibungen auch der Vorarlberger Umweltverband mit der Durchführung von Vergaben, u.a. auch zum Parkleitsystem, beauftragt wurde.

(2) Gemäß den Erhebungen des RH gab die Stabsstelle Recht anlassbezogen Stellungnahmen zu vergaberechtlichen Fragen ab, z.B. im Zusammenhang mit dem Wettbewerb für die Seespange, und übermittelte aktuelle Informationen zum Vergaberecht. Die Stabsstelle Recht wurde jedoch im Zusammenhang mit Auftragsvergaben nicht systematisch eingebunden. Das Erfordernis zur Einbindung war in der bestehenden Handlungsanleitung der Stadt nicht enthalten.

(3) Bezüglich des Beschaffungswesens lagen für den überprüften Zeitraum 2013 bis 2018 keine Berichte bzw. Aktenvermerke der Dienststelle Kontrolle vor. Es gab auch nicht die in der Geschäftsordnung der Dienststelle Kontrolle vorgesehenen Jahresberichte über die Prüftätigkeit von 2013 bis 2018. Die Dienststelle Kontrolle erstattete – laut Auskunft der Stadt – auch mündliche Berichte an den Bürgermeister bzw. Stadtamtsdirektor. Daneben befasste sich der Prüfungsausschuss der Stadt, dessen Schriftführer der Kontrollamtsleiter war, fallweise mit Vergabethemen.

- 33.2 Der RH erachtete es grundsätzlich als zweckmäßig, den Bediensteten im Intranet eine Handlungsanleitung für die Durchführung von Vergabeverfahren zur Verfügung zu stellen. Der RH wies aber kritisch darauf hin, dass auch bei größeren bzw. komplexeren Vergaben keine systematische Einbindung der Stabsstelle Recht erfolgte und diese in der bestehenden Handlungsanleitung der Stadt nicht enthalten war.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, bei größeren bzw. komplexeren Vergaben die mit Rechtsangelegenheiten betraute Organisationseinheit systematisch in den Vergabeprozess einzubinden. Dies wäre auch in die interne Handlungsanleitung zur Durchführung von Vergabeverfahren aufzunehmen.

Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass keine Prüfberichte bzw. Aktenvermerke der Dienststelle Kontrolle über Prüfungen im Beschaffungswesen vorlagen.

Er empfahl, interne Kontrollen im Beschaffungswesen durchzuführen und zu dokumentieren.

- 33.3 Die Stadt Bregenz sagte die Umsetzung zu.

Liegenschaftsmanagement im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung

Liegenschaftsverwaltung und Immobilienstrategie

34.1 (1) Die Liegenschaftsverwaltung der Stadt Bregenz war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auf mehrere Organisationen aufgeteilt:

- Ein bedeutender Anteil der städtischen Liegenschaften befand sich bis Herbst 2018 in der Verwaltung der städtischen Immobiliengesellschaft, der Landeshauptstadt Bregenz Immobilienverwaltungs KG.
- Ein weiterer Teil der Liegenschaften wurde von der städtischen Dienststelle „Liegenschaften, Wirtschaft und Hafen“ verwaltet. Diese war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für den Ankauf von Grundstücken für städtische Projekte, Grundablösen für Straßen und Gehsteige, die Vermietung und Verwaltung der städtischen Wohn- und Geschäftsobjekte sowie die Einräumung von Sondernutzungsrechten an Grundstücken oder Grundstücksflächen zuständig.
- Die Dienststelle „Schulen und Sport“ verwaltete Liegenschaften der städtischen Schulen und Kindergärten.

Diese Trennung der Verwaltung war laut Angaben der Stadt einerseits historisch bedingt, andererseits in den unterschiedlichen Anforderungen für Schul- und Kindergartenerhaltung begründet. Die Stadt gab gegenüber dem RH an, die Implementierung eines einheitlichen Immobilien- und Facilitymanagement-Systems zu überlegen.

Weitere Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt war, verwalteten ebenfalls Liegenschaften, die sich teilweise im Eigentum der Stadt, teilweise im Eigentum der jeweiligen Gesellschaften befanden. Dies waren z.B. die Bregenzer Gaststättenbetriebsgesellschaft m.b.H. (in der Folge: **Gaststätten GmbH**) ([TZ 38](#)), die „Am Hafen“ Garagenerrichtungs- und Betriebs GmbH & Co KG (in der Folge: **Garagen KG**) ([TZ 39](#)) sowie die Stadtwerke Bregenz G.m.b.H.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Stadt dabei, die Liegenschaften in der städtischen Immobiliengesellschaft zurück an die Stadt zu übertragen und die Gesellschaft aufzulösen. Um die Rückführung der Liegenschaften in die städtische Liegenschaftsverwaltung ohne Steuernachteile durchzuführen, nahm sie über einen Steuerberater Kontakt mit dem Finanzamt Feldkirch auf.

(3) Laut einer Auswertung der Stadt im Zuge der Gebarungsüberprüfung war sie im Jahr 2018 im Eigentum von 3,5 ha un bebauten Bauflächen. Insgesamt waren in Bregenz über 60 ha Bauflächen nicht bebaut. Angesichts der begrenzten Immobili-

enreserven verwies die Stadt darauf, dass ihre Immobilienstrategie darin bestand, keine Liegenschaften mehr zu verkaufen. Eine schriftlich ausformulierte Immobilienstrategie lag nicht vor. Es fehlte etwa auch ein Masterplan Immobilien zur langfristigen Investitions- und Sanierungsplanung.

- 34.2 Der RH hielt fest, dass zwei Dienststellen der Stadt sowie mehrere städtische Unternehmen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich Liegenschaften verwalteten. Mit der Rückgliederung der in der Landeshauptstadt Bregenz Immobilienverwaltungs KG verwalteten Liegenschaften in die Stadtverwaltung sah er einen Beitrag, die Steuerungshoheit über die städtische Liegenschaftsverwaltung zu verbessern.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass weiterhin mehrere Akteure städtische Liegenschaften verwalteten. Er wertete es positiv, dass die Stadt im Zusammenhang mit der Optimierung der Verwaltung Überlegungen zu einem einheitlichen Immobilien- und Facilitymanagement-System anstellte. Er vermisste jedoch eine gesamthafte Immobilienstrategie. Diese wäre seiner Ansicht nach zweckmäßig, um einen Überblick darüber zu bekommen, welche Liegenschaften der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, in welchem Erhaltungszustand sich diese befanden (z.B. Amtsgebäude, Schulen) und welche Liegenschaften im Sinne bodenpolitischer Maßnahmen der Standortsicherung bzw. als Reserve für den künftigen Bedarf der Stadt dienen konnten.

Der RH empfahl daher der Stadt Bregenz, eine auf den Liegenschaftsbestand und -bedarf ausgerichtete Immobilienstrategie zu entwickeln und schriftlich festzuhalten. Überlegungen zur Optimierung der Organisation der Liegenschaftsverwaltung wären in die Erarbeitung einer gesamthafte Immobilienstrategie einzubetten.

- 34.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz habe sie bereits seit mehreren Jahren konkrete Schritte gesetzt, um die historisch gewachsene Struktur der städtischen Liegenschaftsverwaltung neu und den gegenwärtig gegebenen Anforderungen entsprechend zu organisieren sowie die Verwaltung aller städtischen Liegenschaften in der Dienststelle Liegenschaften, Wirtschaft und Hafen zu konzentrieren. Die Konzentration der Aufgaben der Reinigung sämtlicher städtischer Liegenschaften habe sie bereits umgesetzt, ebenso wie die Übernahme der Objekte der Kleinkinderbetreuung und der Kindergärten in die Verwaltung der genannten Dienststelle. Derzeit liege das Augenmerk bei der „Digitalisierung“ der Liegenschaftsverwaltung durch Einführung einer Facility-Management-Software sowie eines Dokumentenmanagementsystems. Im Zuge der Einführung dieser Software werde die vollständige Inventarisierung der städtischen Liegenschaften samt kurz-, mittel- und langfristiger Investitions- und Sanierungsplanung umgesetzt. Insbesondere auf Grundlage dieser Informationen stelle die Erarbeitung einer gesamthafte Immobilienstrategie ein Ziel der Stadt in diesem Zusammenhang dar.

Ausgewählte Liegenschaftstransaktionen

35.1 (1) Der RH überprüfte die betragsmäßig größten Grundankäufe und –verkäufe der Stadt Bregenz im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung. Der Kauf bzw. Verkauf von Grundstücken erfolgte teilweise im Rahmen von Liegenschaftstransaktionspaketen.

(2) Im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 war u.a. vorgesehen, im Stadtteil Mariahilf/Vorkloster ein Stadtteilzentrum zu entwickeln. Laut Auskunft der Stadt handelte es sich dabei um das bevölkerungsreichste Wohnquartier des Landes, das erstmals ein Zentrum mit einer breit angelegten Angebots- und Nutzungsstruktur erhalten sollte. Ziel der Stadt war es, als Kern dieses Stadtteilzentrums einen Park zu schaffen. Für das in Frage kommende, als Baufläche gewidmete Grundstück bestand bereits ein Wohnbauprojekt der Vorarlberger gemeinnützigen Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H. (**VOGEWOSI**)⁵³. Ein Erwerb dieses Grundstücks durch die Stadt war nur nach schwierigen Verhandlungen im Rahmen eines Gesamtpakets möglich, in dem weitere Transaktionen zwischen dem Land Vorarlberg und der Stadt sowie zwischen dem Land Vorarlberg und der VOGEWOSI vereinbart waren.⁵⁴

(a) Im Juni 2009 schloss die Stadt mit der VOGEWOSI einen Miet- und Kaufvertrag für die zum Stichtag des Bewertungsgutachtens als Baufläche-Kerngebiet gewidmete Fläche ab. Es war vereinbart, dass die Stadt über zehn Jahre einen jährlichen Mietzins von rd. 27.000 EUR entrichtet und für den – nicht wertgesicherten – Kaufpreis von 1,34 Mio. EUR jährliche Akontozahlungen von rd. 13.000 EUR leistet. Der im Jahr 2018 zu entrichtende Restkaufpreis betrug 1,21 Mio. EUR. Gemäß Auskunft der Stadt wählte sie die Form des Mietkaufs aufgrund von finanziellen Überlegungen, insbesondere auch, um die Zahlung des Kaufpreises über einen längeren Zeitraum zu erstrecken.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrags im Jahr 2009 war die Liegenschaft bereits als Parkanlage gewidmet. Im Kaufvertrag war eine Dienstbarkeit des Bauverbots für die VOGEWOSI vereinbart, wonach diese einer allfälligen späteren Bebauung nur zustimmen würde, wenn die Stadt eine Aufzahlung auf den dann zu diesem Zeitpunkt geltenden Verkehrswert leistet.

(b) Im Gegenzug räumte die Stadt im Jahr 2008 der VOGEWOSI in einem Optionsvertrag das alleinige Recht ein, eine Liegenschaft für ein Mehrwohnhäuserhaus, das auch als Pflegeheim oder Ähnliches genutzt werden konnte, zum Preis von rd. 917.000 EUR zu erwerben. Die Option galt für die Dauer von fünf Jahren und wurde 2013 um

⁵³ Die Gesellschaft war zu rd. 71 % im Eigentum des Landes Vorarlberg, zu rd. 8 % im Eigentum der Stadt; die weiteren Anteile lagen bei anderen Vorarlberger Gemeinden.

⁵⁴ Gegenstand der Verhandlungen war u.a. auch der Verzicht bzw. die Redimensionierung eines bereits genehmigten Bauprojekts der VOGEWOSI unterhalb der Riedenburg.

weitere drei Jahre bis Juni 2016 verlängert. Der Kaufpreis war nicht indexiert, die Optionseinräumung war unentgeltlich. Gemäß Optionsvertrag hatte der Abbruch des bestehenden Gebäudes durch die Stadt zu erfolgen.

Der vereinbarte Kaufpreis beruhte auf einem Bewertungsgutachten aus dem Jahr 2006, das für eine benachbarte, im Eigentum des Landes Vorarlberg stehende Liegenschaft einen Grundstückswert von 420 EUR/m² ermittelte. Abbruchkosten waren im Bewertungsgutachten für die benachbarte Liegenschaft nicht berücksichtigt.

Der Kaufvertrag wurde schließlich im April 2016 zum im Optionsvertrag vereinbarten Preis geschlossen. Die Stadt strebte im Vorfeld des Vertragsabschlusses einen besseren Verkaufspreis an. In diesem Zusammenhang verwies die Liegenschaftsabteilung der Stadt in einem Schreiben im Jahr 2015 auf den in diesen Lagen erzielbaren Bodenpreis von 1.000 EUR/m². Die Stadt sah letztlich von einer Anpassung des Kaufpreises ab, weil das Land Vorarlberg vom Ankauf einer im oben genannten Gesamtpaket enthaltenen Liegenschaft letztlich Abstand nahm.

(3) Im Jahr 2011 erfolgten zwei Liegenschaftstransaktionen zwischen der Stadt und einem privaten Bau- und Immobilienunternehmen.

(a) Im April 2011 erwarb die Stadt ein Grundstück am Brachsenweg von einer kirchlichen Organisation zu einem Preis von 358 EUR/m². Die Fläche sollte als Reserve für die künftige Stadtentwicklung, z.B. für eine soziale Einrichtung, dienen. Für dieses Grundstück hatte zuvor das private Bau- und Immobilienunternehmen eine Kaufoption gehabt, auf die es zugunsten der Stadt verzichtete. Die Stadt zahlte für die Vermittlung des Grundstücks eine Provision an einen Immobilienmakler von rd. 43.000 EUR. Über eine zivilrechtliche Rechtsgrundlage für diese Zahlung und einen Leistungsnachweis des Immobilienmaklers legte die Stadt dem RH keine Dokumente vor.

(b) Da das private Bau- und Immobilienunternehmen ein Ersatzgrundstück benötigte, verkaufte ihm die Landeshauptstadt Bregenz Immobilienverwaltungs KG im April 2011 zwei Grundstücke im Bereich des ehemaligen „Landspitals“ um 420 EUR/m². Dem Verkauf lag ein Gutachten vom Dezember 2010 zugrunde, das einen Quadratmeterpreis von 410 EUR/m² als marktkonformen Wert ermittelt hatte. Die Bewertung des Verkehrswerts war auf Grundlage des Bodenrichtwertkatalogs aus dem Jahr 2004 und einer Anpassung nach dem von der Statistik Austria veröffentlichten Baukostenindex erfolgt.⁵⁵ Weiters hatte der Gutachter Quadratmeterpreise aus Grundstücksverkäufen aus dem Jahr 2005 herangezogen, deren Wert er ebenfalls mit dem Baukostenindex

⁵⁵ Der von der Statistik Austria veröffentlichte Baukostenindex bildete die Entwicklung der vom Bauunternehmen im Rahmen der Ausführung des Bauvorhabens zu tragenden Kosten ab.

anpasste. Es wurde nicht überprüft, ob die tatsächlichen Wertsteigerungen gegenüber dem Jahr 2004 dem Baukostenindex entsprachen.

Der Preis der im Gutachten herangezogenen Vergleichsgrundstücke im Jahr 2005 lag gemäß Berechnungen des RH um 7 % bzw. 12 % über dem Bodenrichtwert aus dem Jahr 2004, die Steigerung des Baukostenindex betrug demgegenüber 2 %.

(4) Im Jänner 2012 leitete die Stadt eine öffentliche Interessentensuche für eine seit dem Jahr 2007 nicht mehr genutzte Liegenschaft ein. Die Bekanntmachung erfolgte in einer landesweiten und einer regionalen Zeitung, die Frist zur Angebotslegung betrug rund drei Wochen.

Gemäß Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (97/C 209/03)⁵⁶ galt ein Angebot als hinreichend publiziert, wenn es über mindestens zwei Monate mehrfach in der nationalen Presse, Immobilienanzeigern oder Ähnlichem bekannt gemacht wurde.

Die zwei eingelangten Angebote für das unter Denkmalschutz stehende Areal lagen über dem in einem Bewertungsgutachten ermittelten Verkehrswert. Auch in diesem Gutachten wurde der Bodenpreis mit dem Baukostenindex angepasst. Der Verkauf erfolgte an den Höchstbieter. Entsprechend dem Kaufvertrag verrechnete die Stadt im Jahr 2014 aufgrund der Realisierung einer größeren Wohnnutzfläche als im Bestand eine entsprechende Nachzahlung.

35.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Grundstücke teilweise im Rahmen von – mit auch mehreren Vertragspartnern ausverhandelten – komplexen Liegenschaftstransaktionspaketen kaufte bzw. verkaufte. Er anerkannte, dass der Erwerb des Grundstücks im Stadtteil Mariahilf/Vorkloster grundsätzlich im Sinne der im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 definierten Ziele erfolgte.

Der RH hielt kritisch fest, dass den Transaktionen zwar Gutachten zur Bewertung der Liegenschaften zugrunde lagen, der teilweise zur Wertanpassung herangezogene Baukostenindex nach Ansicht des RH aber nicht die tatsächliche Wertentwicklung der Liegenschaften abbildete. Daher war nicht gesichert, dass der vereinbarte Kaufpreis tatsächlich marktkonform war.

[Der RH empfahl der Stadt Bregenz, Gutachten zur Bewertung von Liegenschaften auf Plausibilität zu prüfen.](#)

⁵⁶ Diese Mitteilung wurde im Juli 2016 durch die Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01) ersetzt.

Der RH kritisierte, dass die Stadt den in einem Optionsvertrag aus dem Jahr 2008 vereinbarten Kaufpreis nicht indexierte und die Einräumung der Kaufoption unentgeltlich erfolgte. Dies führte dazu, dass die Stadt im Jahr 2016 der VOGEWOSI ein Grundstück zu einem Preis verkaufte, der auf einem Bewertungsgutachten aus dem Jahr 2006 beruhte. Zudem hatte sich das Gutachten auf ein benachbartes Grundstück bezogen und daher auch nicht die von der Stadt laut Optionsvertrag zu tragenden Abbruchkosten berücksichtigt. Der RH wies darauf hin, dass die Stadt demgegenüber ein Grundstück der VOGEWOSI über zehn Jahre mietete und eine Kaufpreisakontozahlung leistete, bevor sie es im Jahr 2018 zum im Jahr 2008 vereinbarten – ebenfalls nicht indexierten – Kaufpreis erwarb.

[Der RH empfahl, allfällige künftige Kaufoptionen für Liegenschaften nur entgeltlich einzuräumen.](#)

Der RH kritisierte weiters, dass die Stadt – für den Fall der künftigen Bebauung der Freiflächen – der VOGEWOSI eine Aufzahlung auf den dann geltenden Verkehrswert vertraglich zusicherte. Da der vereinbarte Kaufpreis bereits auf der Bewertung als Baufläche beruhte, käme dies nach Ansicht des RH einer Doppelzahlung gleich.

Der RH anerkannte, dass die Stadt eine weitere Liegenschaft auf Basis der nach einer öffentlichen Bekanntmachung eingelangten Angebote verkaufte und damit einen höheren Preis als im Bewertungsgutachten erzielte. Er bemängelte jedoch die kurze Frist von rund drei Wochen zur Legung eines Angebots. Er erachtete es als zweckmäßig, dass die Stadt eine Nachzahlung für den Fall einer größeren Wohnnutzfläche vereinbarte und auch verrechnete.

35.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz würden die von ihr eingeholten Gutachten stets auf Plausibilität geprüft. Bislang sei bei den Gutachten von gerichtlich beeideten Sachverständigen kein Grund zur Beanstandung vorgelegen.

In der Regel räume die Stadt keine Kaufoptionen ein. Bei der vom RH aufgegriffenen Liegenschaftstransaktion habe es sich um einen komplexen Einzelfall gehandelt, und es seien die Leistungen und Gegenleistungen in ihrer Gesamtheit zu betrachten.

35.4 Bezüglich der Plausibilitätsprüfung der von der Stadt eingeholten Gutachten verwies der RH auf die im Zuge der Gebarungsüberprüfung festgestellten Mängel, wie die Wertanpassung nach dem Baukostenindex oder das Heranziehen eines Bewertungsgutachtens für eine benachbarte Liegenschaft, in dem keine Abbruchkosten berücksichtigt waren. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Gemeindeeigene Wohnungen

36.1 (1) Die Stadt war Eigentümer von 130 Wohnungen, die zum überwiegenden Teil von Bediensteten der Stadt gemietet wurden. Dies entsprach 0,8 % der in Bregenz im Jahr 2019 bestehenden rd. 16.400 Wohnungen. Die Größe der Wohnungen lag zwischen rd. 36 m² und rd. 143 m².

(2) Die Stadt vermietete die Wohnungen vorrangig an Bedienstete der Stadt, weil dies ihrem Ziel entsprach, sich als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren. Teilweise waren in den Wohnungen soziale Einrichtungen, wie die städtische Kinderbetreuung oder die Notschlafstelle eines Vereins, untergebracht.

Gemäß Geschäftsordnung des Amts der Stadt hatten alle Bediensteten der Stadt die Möglichkeit, sich für die Zuweisung einer ausgeschriebenen städtischen Wohnung zu bewerben. Eine Wohnungsvergabekommission unterbreitete dem Bürgermeister einen Vorschlag für die Zuweisung. Wenn sich keine Bediensteten um eine Wohnung bewarben, vergab die Stadt Wohnungen auch an andere Personen, in diesem Fall auf Grundlage des Mietrechtsgesetzes.

Die Vermietung der Wohnungen an die Bediensteten erfolgte als Werkswohnung gemäß Gemeindeangestelltengesetz⁵⁷. Das Mietrechtsgesetz war für diese nicht anwendbar. Die Differenz zwischen der Miete und dem für Vorarlberg geltenden Richtwert wurde in der Lohnverrechnung als Sachbezug berücksichtigt.

(3) Mit Stand Mai 2019 standen zehn von 130 Wohnungen leer. Davon bedurften sieben Wohnungen nach Angabe der Stadt einer umfassenderen Sanierung bzw. eines längerfristigen Konzepts über die künftige Nutzung. Im Zeitraum 2013 bis 2018 wurden pro Jahr zwischen fünf und zwölf neue Verträge abgeschlossen.

Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung⁵⁸ betrug der Mietzins der Wohnungen (ohne jene mit sozialen Einrichtungen) durchschnittlich 4,83 EUR/m². Es bestanden noch 44 Mietverträge aus der Zeit vor 2000 mit einem Mietzins von durchschnittlich 3,13 EUR/m². Seit Ende 2015 erfolgte die Mietpreisgestaltung für Dienstwohnungen nach marktwirtschaftlichen Kriterien, wie Lage, Objektzustand, Ausstattung. Bei den ab dem Jahr 2016 vergebenen Wohnungen betrug die auf dieser Grundlage festgelegte Miete gemäß Berechnung des RH durchschnittlich 7,38 EUR/m².

Der Richtwertmietzins lag in Vorarlberg ab April 2017 bei 8,57 EUR/m² und ab April 2019 bei 8,92 EUR/m².

⁵⁷ LGBl. 19/2005 i.d.G.F.

⁵⁸ Stand Dezember 2018

- 36.2 Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Stadt Bregenz die Wohnungen an Bedienstete der Stadt vergab, um sich als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren. Er kritisierte, dass der durchschnittliche Mietzins – vor allem aufgrund der langfristig bestehenden Mietverträge – deutlich unter dem Richtwertmietzins in Vorarlberg lag, würdigte aber die Entwicklung in Richtung einer marktorientierten Mietzinsgestaltung positiv.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz, ihre Bemühungen zu einer marktpreiskonformen Mietzinsgestaltung für die in ihrem Eigentum stehenden Wohnungen zu forcieren.

Der RH merkte an, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zehn Wohnungen leer standen, weil sie einer umfassenderen Sanierung bzw. eines längerfristigen Nachnutzungskonzepts bedurften.

- 36.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz werde sie die dem RH dargelegten und seit Jahren praktizierten Maßnahmen, bei Neuvermietungen einen marktpreiskonformen Mietzins zu verrechnen, fortsetzen.

Leerstandsmanagement von privaten Geschäftsflächen und Wohnungen

- 37.1 (1) Im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 lautete ein Ziel, strukturelle und funktionelle Defizite im Handels- und Dienstleistungsbereich auszuräumen.

Die Stadt war mit 51 % an der Bregenz Tourismus & Stadtmarketing GmbH beteiligt.⁵⁹ Der Wirtschaftsservice dieser Gesellschaft erhob seit 2015 regelmäßig die zur Verfügung stehenden Immobilienflächen im Erdgeschoß und nahm Kontakt zu Eigentümern oder Verwaltern auf. Er kontaktierte mit Rücksichtnahme auf den Branchenmix auch neue Interessenten und sandte Immobilienanfragen an Immobilienmakler und –eigentümer aus. Der Wirtschaftsservice verwaltete Daten über Leerstände in einem digitalen System der Dienststelle Geoinformation der Stadt, in dem Leerstände mit Angaben wie Lage, Größe, Zustand und Kosten erfasst waren. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stand Mai 2019) umfasste die Leerstandsdatenbank laut Auskunft der Bregenz Tourismus & Stadtmarketing GmbH insgesamt 39 Objekte in verschiedenen Kategorien, davon waren 17 als „Leerstand“ und acht als „Langzeitleerstand“⁶⁰ eingestuft. Seit 2015 wurden etwa 88 Objekte begleitet, vermittelt oder lediglich erfasst. Eine zeitliche Auswertung der Leerstandsentwicklung oder die Ermittlung einer Leerstandsquote war in diesem System nicht möglich.

⁵⁹ Mehrere private und städtische Unternehmen sowie ein Verein hielten die übrigen 49 % der Anteile.

⁶⁰ Objekte, welche bereits seit mehr als drei Jahren keiner neuen Nutzung zugeführt werden konnten und/oder bei denen der Zustand keine Nutzung zuließ

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Innenstadt und die zentralen Bereiche des Stadtteils Vorkloster erfasst. Ziel war es, die Leerstände von Geschäftsflächen im gesamten Stadtgebiet aktuell in der Datenbank abzubilden. Die Datenerfassung zur Aktualisierung stellte für den Wirtschaftsservice eine Herausforderung dar. Mit einer in Umsetzung befindlichen App sollten künftig auch weitere stadtnahe Personen Leerstände erfassen können.

(2) In Bregenz befanden sich laut Auskunft der Stadt gemäß Gebäude- und Wohnungsregister rd. 16.400 Wohnungen (Stand April 2019). Fast ein Drittel aller Wohnungen war dem integrativen bzw. gemeinnützigen Wohnbau zuzurechnen; diese vergab das Wohnungsamt der Stadt.

Im Rahmen einer vom Land Vorarlberg beauftragten Studie⁶¹ legte die Stadt ihre Versuche dar, mit verschiedenen Methoden den Wohnungsleerstand in Bregenz zu beziffern. Diese hätten jedoch stark abweichende Ergebnisse gebracht. Eine gesonderte Auswertung der Studie auf Gemeindeebene erhielt die Stadt nicht.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren gemäß Gebäude- und Wohnungsregister 1.845 Wohnungen als leerstehend geführt. Gründe für Wohnungsleerstände waren nach Angaben der Stadt z.B. die bevorzugte Vermietung an Touristinnen bzw. Touristen, schlechte Erfahrungen mit der Vermietung von Privatwohnungen oder langwierige Erbschaftsverfahren.

Seit April 2017 nahm die Stadt am Projekt „Sicher vermieten“ des Landes Vorarlberg teil. Dies war eine Initiative, um die Vermietung von Wohnungen u.a. durch Beratung, Vermittlung von Mieterinnen bzw. Mietern und eine Garantie auf Miete, Betriebskosten und Wohnungsinstandsetzung zu unterstützen; die Höhe des Mietzinses war jedoch vom Land vorgegeben und auf maximal 20 % unter dem Vorarlberger Richtwert begrenzt. Bis zur Gebarungsüberprüfung konnte die Stadt drei Wohnungen an Wohnungswerberinnen bzw. -werber vermitteln, in sechs weiteren Fällen fand eine Beratung statt. Aus Datenschutzgründen durfte die Stadt Daten aus dem Gebäude- und Wohnungsregister nicht verwenden, um Eigentümerinnen und Eigentümer leerstehender Wohnungen für das Projekt „Sicher Vermieten“ anzuwerben.

- 37.2 (1) Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Bregenz Tourismus & Stadtmarketing GmbH Daten leerstehender Geschäftsflächen erfasste und Initiativen zu deren weiterer Nutzung setzte. Dies unterstützte seiner Ansicht nach auch die Erfüllung des Ziels der Stadt, strukturelle und funktionelle Defizite im Handels- und Dienstleistungsbereich auszuräumen. Die Bestrebungen zur Erweiterung des Systems auf das gesamte Stadtgebiet und zur Optimierung der Datenerfassung wertete er positiv. Er wies jedoch

⁶¹ Institut für Immobilien Bauen und Wohnen GmbH, Investiver Wohnungsleerstand. a) Statistische Erfassung b) Erhebung der Motivationslage von Wohnungseigentümern für eine Marktzuführung; im Auftrag des Landes Vorarlberg (Mai 2018)

kritisch darauf hin, dass mit dem derzeitigen System eine zeitliche Auswertung der Leerstandsentwicklung oder die Ermittlung einer Leerstandsquote nicht möglich war.

Der RH empfahl daher der Stadt Bregenz, gemeinsam mit der Bregenz Tourismus & Stadtmarketing GmbH im Sinne einer Erfolgskontrolle Möglichkeiten zur Verbesserung der Auswertung und Dokumentation von Leerstandsdaten zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

(2) In Bezug auf den Wohnungsleerstand hielt der RH fest, dass die Stadt Kenntnisse über die allfällige Verfügbarkeit der integrativen bzw. gemeinnützigen Wohnungen – somit von fast einem Drittel der Wohnungen in Bregenz – hatte.

Die Schwierigkeiten der Stadt, den Leerstand für Wohnungen im Privateigentum zu erheben und deren Vermietung voranzutreiben, waren für den RH grundsätzlich nachvollziehbar. Er bemerkte jedoch kritisch, dass gemäß Gebäude- und Wohnungsregister über 10 % der Wohnungen in Bregenz als leerstehend geführt waren. Daher erachtete er es als wesentlich, dass die Stadt weiterhin im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten auf die widmungsgemäße Nutzung von Bauflächen und Gebäuden hinwirkt, und verwies auf seine Ausführungen zur Zweitwohnsitzabgabe in TZ 11.

- 37.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz erfasse sie die Leerstandsdaten weiterhin gemeinsam mit der Bregenz Tourismus & Stadtmarketing GmbH. Möglichkeiten zur Verbesserung der Auswertung und Dokumentation von Leerstandsdaten würde sie prüfen und gegebenenfalls umsetzen.

Verpachtung von Gaststätten

- 38.1 (1) Die Gaststätten GmbH, eine Gesellschaft im Eigentum der Stadt Bregenz, verwaltete insgesamt drei Liegenschaften mit Gaststätten, die sie an private Unternehmer verpachtete.⁶² Eine der Liegenschaften lag direkt am Bodensee, eine am Gebhardsberg (einem Aussichtsberg oberhalb von Bregenz) und eine im ländlichen Ortsteil Fluh. Die Stadt gab gegenüber dem RH an, die Gasthäuser wegen der besonderen Lage dieser Standorte in ihrem Einflussbereich halten zu wollen. Ziele waren einerseits, einen öffentlichen Zugang zum See zu gewährleisten, andererseits zur Erhaltung eines Kulturgutes beizutragen und die Funktion eines Kommunikationszentrums zu erfüllen.

(2) Bei zwei Standorten bestanden langjährige Pachtverhältnisse. Beim dritten Standort im Ortsteil Fluh schloss die Gaststätten GmbH im Jahr 2016 einen Vertrag mit einem neuen Pächter, dem dritten im überprüften Zeitraum, ab. Bei keinem der

⁶² Zwei Liegenschaften standen im Eigentum der Stadt, die dritte im Eigentum der Gaststätten GmbH.

Standorte gab es vor dem Neuabschluss oder der Änderung von Pachtverträgen Nachweise für eine systematische Interessentensuche.

(3) Der Pachtzins war bei zwei Standorten als Umsatzbeteiligung von 7 % vereinbart. Bei den Pächtern A und C war ein zu entrichtender Mindestbetrag festgelegt, bei Pächter C auch ein Höchstbetrag. Vom Pächter B war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Fixpacht zu zahlen.

Im Februar 2018 vereinbarte die Gaststätten GmbH mit dem Pächter C, bauliche Maßnahmen am Gebäude umzusetzen. Die Kostenschätzung für die geplanten Maßnahmen belief sich auf 600.000 EUR (exkl. USt). Es war vereinbart, dass die Investitionen bei einer buchmäßigen Nutzungsdauer von zehn Jahren zur Hälfte vom Pächter getragen werden sollten. Dafür wurde die zu zahlende Höchstpacht um jährlich 30.000 EUR erhöht, in Summe damit um 300.000 EUR. Der Pächter hatte zudem eine Vorauszahlung der Pachtzinserhöhung von 150.000 EUR zu leisten und einen Kündungsverzicht für fünf Jahre abzugeben.

(4) Alle Pachtverträge enthielten Bestimmungen, die den Verpächter zur Überprüfung der Umsätze berechtigten. Der Gaststätten GmbH lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Ergebnisübersichten der Pächter A und B vor, aus denen der Umsatz hervorging, nicht aber vom Pächter C, mit dem eine Höchstpacht vereinbart war. Die Stadt schätzte den Umsatz dieses Pächters anhand der abgeführten Tourismusabgabe; demnach lag der Umsatz an diesem Standort deutlich über dem Umsatz der beiden anderen Standorte.

(5) Im Dezember 2018 schloss die Gaststätten GmbH einen Nachtrag zum Pachtvertrag mit der neu gegründeten GmbH des Pächters C ab, der bis dahin als Einzelunternehmer persönlich haftete. Die Gaststätten GmbH hatte die Möglichkeit der vorzeitigen Vertragsauflösung im Fall einer entscheidenden Änderung der rechtlichen und wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten. Gleichzeitig wurde – zusätzlich zu einer bereits bestehenden Bankgarantie aus dem Jahr 1999 – die Beibringung einer Sicherstellung durch den Pächter innerhalb eines Monats nach Unterfertigung des Vertrags, d.h. für Jänner 2019, vereinbart. Die der Gaststätten GmbH vorliegende Bankgarantie war mit 12. März 2019 datiert und führte die bisherige und die neue Sicherstellung zusammen. Während die ursprüngliche Bankgarantie bis Ablauf des Pachtverhältnisses gültig war, war die nunmehrige Bankgarantie bis März 2022 befristet.

38.2 Der RH konnte die Argumentation der Stadt nachvollziehen, nach der sie über die Gaststätten GmbH drei Liegenschaften mit Gastronomiebetrieben beibehielt, um Funktionen im öffentlichen Interesse zu unterstützen.

Er hielt aber kritisch fest, dass es bei keinem der Gaststätten–Standorte vor dem Neuabschluss oder der Änderung von Pachtverträgen Nachweise für eine systematische Interessentensuche gab.

Der RH empfahl der Stadt Bregenz als Alleineigentümer der Gaststätten GmbH, für systematische Interessentensuchen vor dem Abschluss bzw. einer wesentlichen Änderung von Pachtverträgen über gastronomisch genutzte Liegenschaften zu sorgen.

Der RH hielt fest, dass unterschiedliche Regelungen hinsichtlich des Pachtzinses bestanden. Er erachtete es nicht als zweckmäßig, einen Höchstpachtzins zu vereinbaren. Die bei einem der Objekte umgesetzten bzw. geplanten baulichen Maßnahmen waren nach Ansicht des RH aufgrund der künftigen besseren Nutzbarkeit des Objekts geeignet, eine Steigerung der Umsätze zu ermöglichen. Der RH kritisierte, dass die in diesem Zusammenhang getroffene Vereinbarung mit dem Pächter zwar die Aufteilung der Investitionskosten beinhaltete, aber die mögliche Umsatzsteigerung wegen der Festlegung des Höchstpachtzinses nur unzureichend berücksichtigte.

Der RH empfahl der Stadt als Alleineigentümer der Gaststätten GmbH, sicherzustellen, dass bei Pachtverträgen auf die Vereinbarung von Höchstbestandzinsen verzichtet wird, um sich nicht von positiven Ertragsentwicklungen des Bestandobjekts auszuschließen.

Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Pachtverträge Regelungen enthielten, welche die Gaststätten GmbH zur Prüfung der Umsatzangaben anhand von Geschäftsunterlagen berechtigten. Er kritisierte jedoch, dass diese es verabsäumte, sich beim umsatzstärksten Pachtgegenstand einen detaillierten Einblick in die Umsatzentwicklung zu verschaffen.

Der RH empfahl der Stadt als Alleineigentümer der Gaststätten GmbH, diese dazu anzuhalten, ihre vertraglich vorgesehenen Rechte zur Überprüfung der Umsätze der Pächter zu nutzen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Gaststätten GmbH eine Verminderung des Haftungsfonds zuließ, indem der persönlich haftende Vertragspartner durch eine GmbH als Pächter ersetzt wurde. Die zusätzlich beigebrachte Bankgarantie deckte die Verminderung nur teilweise ab und lag überdies rund zweieinhalb Monate verspätet vor.

Der RH empfahl der Stadt als Alleineigentümer der Gaststätten GmbH, diese dazu anzuhalten, beim Abschluss und der Fortführung von Bestandverträgen Verminderungen des Haftungsfonds zu vermeiden.

- 38.3 Die Stadt Bregenz verwies in ihrer Stellungnahme auf die langjährigen Pachtverträge mit dem Pächter B seit Februar 1988 und mit dem Pächter C seit März 1995. Über diesen sehr langen Zeitraum seien die Pachtobjekte stets zur besten Zufriedenheit des Verpächters an bedeutenden, öffentlichen Plätzen der Stadt geführt worden. Diese Pachtverhältnisse seien auf unbestimmte Zeit abgeschlossen worden und würden jeweils nur sehr eingeschränkte, zur sofortigen Auflösung berechtigte Kündigungsmöglichkeiten vorsehen.

Die Stadt hielt fest, dass im 2. Nachtrag zum Pachtvertrag mit dem Pächter C die Höchstpacht nachhaltig um 32,54 % erhöht worden sei. Der Empfehlung des RH entsprechend werde sie zukünftig eine Befristung von Vereinbarungen, die Höchstbestandzinsregelungen beinhalten, anstreben. Für die Stadt habe kein Anlass bestanden, die von Pächter C genannten Umsätze näher zu hinterfragen, weil der Pächter C den im Pachtvertrag festgelegten Höchstbestandzins bezahle. Die Bankgarantie sei um 157,6 % erhöht worden.

- 38.4 Der RH entgegnete der Stadt Bregenz, keine sofortige Auflösung der Pachtverhältnisse empfohlen zu haben, sondern systematische anlassbezogene Interessentensuchen, z.B. vor dem Neuabschluss oder der Änderung von Pachtverträgen. Eine erschwerte Auflösungsmöglichkeit des Pachtverhältnisses war aus Sicht des RH insbesondere mit dem Pächter C an dessen außerordentlich ertragsstarkem Standort nicht gegeben.

Im Hinblick auf die von der Stadt angeführte Pachterhöhung am Standort C wies der RH darauf hin, dass dieser Erhöhung materielle Investitionen der Stadt in der gleichen Höhe wie jene des Pächters gegenüberstanden. Die Pachterhöhung würde in den zehn Jahren nach der Investition zwar die anteilmäßigen Investitionskosten des Pächters C, nicht aber den aufgrund der Investition erwartbaren Ertragszuwachs abdecken.

Um die Angemessenheit der Pachthöhe beurteilen zu können, sollten nach Ansicht des RH Einsichtsrechte zur Prüfung der Umsatzangaben anhand von Geschäftsunterlagen auch wahrgenommen werden, insbesondere vor wesentlichen Vertragsänderungen. Damit hätte im Fall des Pachtverhältnisses C ermittelt werden können, inwieweit der Höchstbestandzins von der prozentuellen Umsatzbeteiligung abweicht.

Bezüglich der zusätzlich beigebrachten Bankgarantie verblieb der RH bei seiner Feststellung, dass diese die Verminderung des Haftungsfonds nur teilweise kompensierte, zumal die von der Stadt angegebene Erhöhung die inflationsbedingte Wertminderung seit 1995 nicht berücksichtigte.

Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

Exkurs: Tiefgarage „Am Hafen“

39.1 (1) Seit dem Jahr 2004 bestand die „Tiefgarage am Hafen“ mit 391 Stellplätzen, von denen 300 öffentlich verfügbar waren. Sie stand im Eigentum der „Am Hafen“ Garagenerrichtungs- und Betriebs GmbH & Co KG (in der Folge: **Garagen KG**)⁶³. Der RH hatte die Stadt und die Garagen KG im Jahr 2006 im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb der Tiefgarage überprüft.⁶⁴ Im Zuge der aktuellen Gebarungsüberprüfung überprüfte der RH, ob ausgewählte Empfehlungen aus seinem Vorbericht umgesetzt wurden.

(2) Der RH hatte der Garagen KG u.a. empfohlen, den Garagenbetrieb rechtzeitig vor dem Ende des bis April 2008 laufenden Betriebsführungsvertrags neu auszuschreiben. Dabei sollte eine Vergabe an den Bestbieter vorgesehen werden, wobei aufbauend auf den bis dahin gesammelten Erfahrungen Kriterien für die Leistungserfüllung zu definieren und entsprechend zu gewichten wären (TZ 23 des Vorberichts). Gemäß Nachfrageverfahren im Jahr 2009 sei die empfohlene Ausschreibung erfolgt.

Im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung erhob der RH, dass die Garagen KG am 19. Jänner 2008 im Amtsblatt für das Land Vorarlberg die kommerzielle, organisatorische und technische Führung des Garagenbetriebs (Betriebsführung) als nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung ausgeschrieben hatte. Bis zur Frist am 5. Februar 2008 langten keine Teilnahmeanträge ein, auch nicht von der bereits für die Garage tätigen Betriebsführungsgesellschaft. Die Auftragswertschätzung war nicht dokumentiert. Sie war – gemäß Auskunft des Geschäftsführers im Zuge der Gebarungsüberprüfung – auf Basis des bestehenden Betriebsführungsentgelts, aber ohne Berücksichtigung der von der Betriebsführungsgesellschaft verrechneten Personalkosten erfolgt.

Die Garagen KG schloss daraufhin im Mai 2008 einen neuen Vertrag mit der bereits seit dem Jahr 2004 tätigen Garagenbetriebsgesellschaft auf Basis eines im März 2008 eingelangten Angebots. Weiters war geregelt, dass ausschließlich die private Betriebsgesellschaft das Garagenpersonal anstellte, die Personalkosten jedoch die Garagen KG übernahm. Die Mitarbeiteranzahl richtete sich nach einem gemeinsam zu erstellenden Betriebskonzept.

Gemäß Bundesvergabegesetz 2006 war bei unbefristeten Dienstleistungsverträgen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, das 48-Fache des zu leistenden Monatsentgelts als geschätzter Auftragswert anzusetzen. Bei einem geschätzten Auftragswert

⁶³ Der Komplementär der Garagen KG war die „Am Hafen“ Garagenerrichtungs- und Betriebs GmbH, die Kommanditisten waren die Stadt sowie zwei private Unternehmen, deren Anteile die Garagen GmbH Ende des Jahres 2017 erwarb.

⁶⁴ RH-Bericht „Bregenz: Tiefgarage am Hafen“ (Reihe Vorarlberg 2008/1)

bei Dienstleistungsaufträgen von mindestens 211.000 EUR war das Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich durchzuführen und damit EU–weit auszuschreiben.

Im Jahr 2007 lag der von der privaten Betriebsgesellschaft verrechnete Aufwand für Personal bei rd. 71. 000 EUR und für die Garagenbetriebsführung bei rd. 24.000 EUR, in Summe somit bei rd. 95.000 EUR. Der RH ermittelte daher einen geschätzten Auftragswert in Höhe von rd. 380.000 EUR.

(3) Eine weitere Empfehlung des RH in seinem Vorbericht an die Garagen KG war, die Anforderungen an die Geschäftsführung der Gesellschaft kritisch zu hinterfragen und das seiner Ansicht nach bestehende Einsparungspotenzial beim Geschäftsführungsaufwand zu nutzen (TZ 21 des Vorberichts). Gemäß Nachfrageverfahren im Jahr 2009 war diese Empfehlung noch offen.

Die Geschäftsführung der Garagen KG nahm zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weiterhin der Geschäftsführer der Komplementärgesellschaft („Am Hafen“ Garagenerrichtungs– und Betriebs GmbH; in der Folge: **Garagen GmbH**) wahr. Grundlage für die Entgeltbemessung war entsprechend dem im Jahr 2002 geschlossenen Dienstvertrag ein Beschäftigungsausmaß von 20 Wochenstunden.

Im Zuge der Vergabe der Garagenbetriebsführung im Jahr 2008 definierten die Garagen KG und die Garagenbetriebsgesellschaft die Schnittstellen zwischen Geschäftsführung und Betriebsleitung. Demnach war die Garagenbetriebsgesellschaft für die technische und organisatorische Führung des Garagenbetriebs verantwortlich, vor allem die Abwicklung des gesamten Kurz– und Dauerparkgeschäfts, die Betreuung der technischen Anlagen, die Schulung des Garagenpersonals und die Überwachung der Einhaltung aller gesetzlichen Vorschriften. Der Geschäftsführung verblieben im Wesentlichen Aufgaben aus gesellschafts– und unternehmensrechtlichen Bestimmungen (inklusive der jährlichen Betriebskostenabrechnung mit 56 privaten Dauerparkkundinnen und –kunden), die Führung des Garagenpersonals (z.B. Besprechung tagesaktueller Themen, allgemeine Kontrollen) sowie die Überwachung der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen. Eine Änderung des Geschäftsführervertrags erfolgte nicht.

39.2 Der RH kritisierte, dass die Garagen KG die beiden vom RH überprüften Empfehlungen aus seinem Vorbericht nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt hatte.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Garagen KG im Jahr 2008 zwar die Betriebsführung der Tiefgarage am Hafen neu ausschrieb, dies aber nur im Amtsblatt des Landes Vorarlberg bekannt machte. In der Auftragswertschätzung wäre nach Ansicht des RH nicht nur das Betriebsführungsentgelt, sondern auch der abzugeltdene Personalaufwand zu berücksichtigen gewesen. Dies hätte nach Schätzung des RH einen Wert im Oberschwellenbereich ergeben, womit das Vergabeverfahren auch EU–weit bekannt

zu machen gewesen wäre. Dies hätte auch den potenziellen Bieterkreis erweitert. Der RH wies weiters darauf hin, dass der bestehende Betriebsführungsvertrag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits seit über zehn Jahren lief.

Der RH empfahl daher der Stadt Bregenz als Eigentümer der Garagen KG, bei älteren noch laufenden Dienstleistungsverträgen Vergleichsangebote einzuholen bzw. eine Markterkundung durchzuführen und gegebenenfalls Neuvergaben gemäß den geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen durchzuführen.

Der RH hielt fest, dass im Jahr 2008 zwar die Schnittstellen zwischen Geschäftsführung und Garagenbetriebsführung schriftlich festgelegt wurden. Er kritisierte jedoch, dass die Garagen KG im Zuge dessen nicht das vom RH in seinem Vorbericht geortete Einsparungspotenzial beim Geschäftsführungsaufwand nutzte. Dieses war nach Ansicht des RH weiterhin gegeben, weil seit dem Jahr 2004 eine Garagenbetriebsgesellschaft für die technische und organisatorische Führung der Tiefgarage verantwortlich war.

Der RH empfahl deshalb neuerlich, die Anforderungen an die Geschäftsführung der „Am Hafen“ Garagenerrichtungs- und Betriebs GmbH & Co KG kritisch zu hinterfragen und das nach Ansicht des RH bestehende Einsparungspotenzial beim Geschäftsführungsaufwand zu nutzen.

- 39.3 Laut Stellungnahme der Stadt Bregenz werde sie die Empfehlung des RH bezüglich der Betriebsführung der Tiefgarage am Hafen aufgreifen und die neue Geschäftsführung im Jahr 2021 anweisen, eine Markterkundung durchzuführen.

Der Geschäftsführer der Garagen GmbH sei bis 31. Dezember 2020 tätig. In der Sitzung der Stadtvertretung im Juli 2020 sei beschlossen worden, dass die Stadtwerke Bregenz GmbH im Herbst 2020 als weiterer Komplementär an der Garagen KG hinzutritt. Die Garagen GmbH werde dann rückwirkend per 31. Dezember 2020 mit Wirkung ab 1. Jänner 2021 mit der Stadtwerke Bregenz GmbH verschmolzen. In weiterer Folge führe deren Geschäftsführer die Geschäfte fort. Der Geschäftsführungsaufwand werde dann deutlich reduziert werden.

- 39.4 Der RH nahm die gesellschaftsrechtlichen Änderungen betreffend die Tiefgarage am Hafen und die beabsichtigte Reduktion des Geschäftsführungsaufwands ab dem Jahr 2021 zur Kenntnis. Er erinnerte jedoch, dass er bereits im Jahr 2008 entsprechendes Einsparungspotenzial aufgezeigt hatte.

Schlussempfehlungen

- 40 Zusammenfassend empfahl der RH der Landeshauptstadt Bregenz:
- (1) Die bei der Erstellung des räumlichen Entwicklungsplans vorgesehenen Maßnahmen wären grundsätzlich nach Prioritäten zu gliedern; es wären möglichst auch quantifizierbare und messbare Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen. [\(TZ 5\)](#)
 - (2) Der Umsetzungsstand der in räumlichen oder verkehrlichen Konzepten festgelegten Maßnahmen wäre systematisch zu dokumentieren. [\(TZ 5\)](#)
 - (3) Der Erstellung des räumlichen Entwicklungsplans wären auch quantitative Prognosen, z.B. des Bauflächen-, Freiflächen- und Wohnungsbedarfs, und die bestehenden Bauflächenreserven zugrunde zu legen. [\(TZ 6\)](#)
 - (4) Angesichts der vorhandenen Bauflächenreserven wären weiterhin Änderungen der im räumlichen Entwicklungskonzept 2008 bzw. in nachfolgenden Plänen festgelegten Siedlungsgrenzen zu vermeiden. [\(TZ 7\)](#)
 - (5) Im Zuge der Erarbeitung des räumlichen Entwicklungsplans wären auch für den Ortsteil Fluh Siedlungsgrenzen festzulegen. [\(TZ 7\)](#)
 - (6) Die Bauflächenreserven wären als Planungsgrundlage – nach einer methodischen Abstimmung mit dem Land Vorarlberg – zu erfassen. [\(TZ 7\)](#)
 - (7) Das Instrument der Vertragsraumordnung wäre über eine Befristung von neugewidmeten Flächen hinaus stärker als bisher zur Erreichung der stadtplanerischen Ziele zu nutzen. [\(TZ 10\)](#)
 - (8) Die Bemühungen der Stadt zur Einhebung der Zweitwohnsitzabgabe wären unter Abschätzung des erwartbaren Aufwands im Verhältnis zum Ertragspotenzial weiterzuverfolgen. [\(TZ 11\)](#)
 - (9) Die räumliche und zeitliche Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung wäre zu evaluieren. Dabei wäre besonders auf eine mögliche Verlagerung des Parkdrucks in angrenzende Gebiete und die damit zusammenhängende Wahl der Grenzen des bewirtschafteten Gebiets zu achten. [\(TZ 13\)](#)

- (10) Die Praxis der Ausgabe von Ausfahrtskarten sowie die Entwertung von Parkkarten für den Parkplatz Rathausbezirk wäre – hinsichtlich der von der Stadt gesetzten Ziele der Reduktion des motorisierten Zielverkehrs und des Risikos einer missbräuchlichen Verwendung – zu prüfen und gegebenenfalls einzustellen. (TZ 14)
- (11) Die Vereinbarung zur Mitbewirtschaftung der Stellplätze beim Parkplatz Rathausbezirk sollte neu verhandelt und nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gestaltet werden. Künftige Änderungen wären stets schriftlich zu vereinbaren. (TZ 15)
- (12) Risiken im Zusammenhang mit der Parkraumbewirtschaftung wären auch weiterhin zu erfassen und durch entsprechende Kontrollen zu minimieren. Auch bei Stornierungen von Organstrafverfügungen wäre das Vier-Augen-Prinzip systematisch anzuwenden. (TZ 16)
- (13) Bei der Evaluierung der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung wäre im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung auch der notwendige Personaleinsatz zu berücksichtigen; gegebenenfalls wären Anpassungen vorzunehmen. (TZ 16)
- (14) Beim Gemeindeverband Personennahverkehr Unteres Rheintal wären zumindest jährlich Informationen über die Nutzung des Anrufbusses einzuholen und gegebenenfalls Optimierungen für den Betrieb bzw. die Öffentlichkeitsarbeit anzuregen. (TZ 18)
- (15) Bezüglich der Verteilung des gemeinnützigen Wohnbaus wäre auf weitere Abstimmungen mit den anderen Gemeinden im Rheintal und dem Land Vorarlberg hinzuwirken. (TZ 18)
- (16) Bei komplexen Planungsprozessen wäre auf den tatsächlichen zeitnahen Abschluss von Grundsatzvereinbarungen in einem frühen Planungsstadium hinzuwirken, um Rechtssicherheit für die weiteren Planungen zu erhalten. (TZ 22)
- (17) Bei künftigen Planungen wären städtebauliche Kennzahlen zur Nutzungsintensität, wie Baunutzungszahlen oder Gesamtgeschoßflächen, festzulegen. Im Zuge des weiteren Projektverlaufs wäre die Entwicklung dieser Kennzahlen quantitativ zu erfassen. (TZ 24)

- (18) Beim Einsatz von hoheitlichen Raumplanungsinstrumenten, wie dem Flächenwidmungsplan und dem Bebauungsplan, wäre die Steuerungshoheit der Stadt zu wahren. Änderungen von hoheitlichen Raumplanungsinstrumenten aufgrund von Vorschlägen Dritter wären transparent im Zuge der vorgesehenen öffentlichen Planaufgabe und der Prüfung der eingelangten Stellungnahmen durchzuführen. (TZ 24)
- (19) Die Qualität künftiger Evaluierungen wäre durch methodische Vorgaben sicherzustellen. Dabei wäre insbesondere auf eine strukturierte Beurteilung der Zielerreichung zu achten. (TZ 24)
- (20) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass der Gestaltungsbeirat künftig die von der Stadt gesetzten Ziele vermehrt berücksichtigt und insbesondere wesentliche Projektänderungen begutachtet, beurteilt und dokumentiert. (TZ 25)
- (21) Bei Stadtentwicklungsprojekten wäre eine angemessene Beteiligung und Information von Bürgerinnen und Bürgern über den gesamten Projektverlauf zu gewährleisten. (TZ 25)
- (22) Die maximalen Gebäudehöhen für die Seestadt und das Seequartier bzw. etwaige weitere Erhöhungen wären hinsichtlich ihrer städtebaulichen Funktionalität und Gestaltung zu evaluieren, insbesondere auch hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit der bestehenden Stadtstruktur. (TZ 26)
- (23) Bei den weiteren Planungen für die Seestadt wäre auf einen höheren Anteil an öffentlich nutzbaren Flächen im Sinne der im Masterplan für die Seestadt und das Seequartier definierten Ziele hinzuwirken. (TZ 27)
- (24) Der Wohnungsflächenanteil der Seestadt wäre im Hinblick auf die vom Masterplan beabsichtigte Wirkung einer gemischten Nutzung zu evaluieren. (TZ 27)
- (25) Die Größe der für die Seestadt und das Seequartier gewidmeten Verkaufsflächen wäre zu evaluieren; dabei wären die aktuellen Entwicklungen im Einzelhandel sowie die Auswirkungen auf die vorhandene Einzelhandelsstruktur zu berücksichtigen. (TZ 29)
- (26) Berechnungen und Abstimmungen als Entscheidungsgrundlage zur Festlegung von Verkaufsflächen wären nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 29)

- (27) Bei allfälligen Projektänderungen wären für die Seestadt und das Seequartier weitere Regelungen im Sinne der von der Stadt im Generalverkehrskonzept 2014 angestrebten Reduktion des motorisierten Quell- und Zielverkehrs in Betracht zu ziehen, weil diese zentral gelegenen Standorte sehr gut an den öffentlichen Verkehr angebunden sind. (TZ 30)
- (28) Für die Projekte Seestadt und Seequartier wären auch die Ausgaben der Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist, zu erheben, um im Sinne eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes einen Überblick über den gesamten Aufwand im Wirkungsbereich der Stadt zu erhalten. (TZ 31)
- (29) Der Vorsteuerabzug bei Aufträgen im Zusammenhang mit dem Knoten des öffentlichen Personennahverkehrs wäre steuerrechtlich zu prüfen. (TZ 31)
- (30) Unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wären auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote bzw. unverbindliche Preisauskünfte einzuholen. (TZ 32)
- (31) Aufträge für Planungsleistungen wären stets schriftlich zu erteilen; dabei wäre der Leistungsumfang festzuhalten. (TZ 32)
- (32) Die Auftragswertschätzung für Planungsleistungen wäre nachvollziehbar zu dokumentieren; auf dieser Basis wären die gesetzlich vorgesehenen Vergabeverfahren anzuwenden. (TZ 32)
- (33) Bei der Auftragswertermittlung wären sämtliche Lose gleichartiger Leistungen und auch allfällige Nebenkosten zu berücksichtigen. (TZ 32)
- (34) Die vergaberechtlich festgelegten Schritte für Verhandlungsverfahren, wie insbesondere die Dokumentation der Verhandlungen über den gesamten Leistungsinhalt und die Aufforderung zur Legung eines Letztangebots, wären einzuhalten und angemessen zu dokumentieren. (TZ 32)
- (35) Zur Beurteilung der Leistungspositionen der Angebote wären nachvollziehbare Kalkulationsgrundlagen einzufordern. (TZ 32)
- (36) Auch bei Kooperationen mit privaten Auftraggebern wäre auf im Sinne des Wettbewerbs diskriminierungsfreie Eignungskriterien zu achten. (TZ 32)

- (37) Bei größeren bzw. komplexeren Vergaben wäre die mit Rechtsangelegenheiten betraute Organisationseinheit systematisch in den Vergabeprozess einzubinden. Dies wäre auch in die interne Handlungsanleitung zur Durchführung von Vergabeverfahren aufzunehmen. (TZ 33)
- (38) Es wären interne Kontrollen im Beschaffungswesen durchzuführen und zu dokumentieren. (TZ 33)
- (39) Es wäre eine auf den Liegenschaftsbestand und –bedarf ausgerichtete Immobilienstrategie zu entwickeln und schriftlich festzuhalten. Überlegungen zur Optimierung der Organisation der Liegenschaftsverwaltung wären in die Erarbeitung einer gesamthaften Immobilienstrategie einzubetten. (TZ 34)
- (40) Gutachten zur Bewertung von Liegenschaften wären auf Plausibilität zu prüfen. (TZ 35)
- (41) Allfällige künftige Kaufoptionen für Liegenschaften wären nur entgeltlich einzuräumen. (TZ 35)
- (42) Die Bemühungen zu einer marktpreiskonformen Mietzinsgestaltung für die im Eigentum der Stadt stehenden Wohnungen wären zu forcieren. (TZ 36)
- (43) Gemeinsam mit der Bregenz Tourismus & Stadtmarketing GmbH wären im Sinne einer Erfolgskontrolle Möglichkeiten zur Verbesserung der Auswertung und Dokumentation von Leerstandsdaten zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. (TZ 37)
- (44) Es wäre für systematische Interessentensuchen vor dem Abschluss bzw. einer wesentlichen Änderung von Pachtverträgen über gastronomisch genutzte Liegenschaften zu sorgen. (TZ 38)
- (45) Es wäre sicherzustellen, dass bei Pachtverträgen auf die Vereinbarung von Höchstbestandzinsen verzichtet wird, um sich nicht von positiven Ertragsentwicklungen des Bestandobjekts auszuschließen. (TZ 38)
- (46) Die Bregenzer Gaststättenbetriebsgesellschaft m.b.H. wäre dazu anzuhalten, ihre vertraglich vorgesehenen Rechte zur Überprüfung der Umsätze der Pächter zu nutzen. (TZ 38)

- (47) Die Bregenzer Gaststättenbetriebsgesellschaft m.b.H. wäre dazu anzuhalten, beim Abschluss und der Fortführung von Bestandverträgen Verminderungen des Haftungsfonds zu vermeiden. **(TZ 38)**
- (48) Bei älteren noch laufenden Dienstleistungsverträgen wären Vergleichsangebote einzuholen bzw. eine Markterkundung durchzuführen und gegebenenfalls Neuvergaben gemäß den geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen durchzuführen. **(TZ 39)**
- (49) Die Anforderungen an die Geschäftsführung der „Am Hafen“ Garagenerrichtungs- und Betriebs GmbH & Co KG wären kritisch zu hinterfragen und das nach Ansicht des RH bestehende Einsparungspotenzial beim Geschäftsführungsaufwand zu nutzen. **(TZ 39)**



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Jänner 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Tabelle A: Übersicht über privatrechtliche Vereinbarungen der Stadt Bregenz für die Seestadt und das Seequartier

Entwurf privatrechtlicher Vereinbarungen ¹	vertragliche Umsetzung	
Inhalt Vertragspartner	Inhalt Vertragspartner	Datum
Vereinbarung über die Errichtung der „Seespange“ im Rahmen des Projekts Seestadtareal ÖBB, Land Vorarlberg, Stadt Bregenz und Unternehmen S (TZ 22)	Dienstbarkeits- und Reallastvertrag betreffend die Seespange Stadt Bregenz und Unternehmen S (TZ 22)	November 2015
Vereinbarungen betreffend öffentliche Plätze Stadt Bregenz und Unternehmen S (TZ 22)	Dienstbarkeitsverträge betreffend Plätze mit Öffentlichkeitscharakter Stadt Bregenz und Unternehmen S (TZ 22, TZ 27)	November 2015
Vereinbarung über die Errichtung von Tiefgaragen im Rahmen des Projekts Seestadtareal ÖBB, Land Vorarlberg, Stadt Bregenz und Unternehmen S (TZ 22, TZ 23)	Bausicherungsvertrag Stadt Bregenz, ÖBB und Unternehmen Q (TZ 23)	März 2015
	Dienstbarkeits- und Reallastvertrag betreffend die „Seestadt-Garage“ Stadt Bregenz und Unternehmen S (TZ 22)	November 2015
	Sondergebrauchsvertrag betreffend die Unterbauung der Landesstraßen Land Vorarlberg, Unternehmen S und Stadt Bregenz (TZ 22)	Jänner 2016
Vereinbarung betreffend den Um- bzw. Neubau des Vorplatzes des Bahnhofareals Bregenz Land Vorarlberg, Stadt Bregenz und ÖBB (TZ 23)	Bausicherungsvertrag Stadt Bregenz, ÖBB und Unternehmen Q (TZ 23)	März 2015
	Grundsatzvereinbarung zur Mobilitätsdrehscheibe Bahnhof Bregenz Stadt Bregenz, ÖBB und Land Vorarlberg (TZ 23, TZ 28)	November 2019 ²

¹ gemäß Beschluss der Landeshauptstadt Bregenz im Oktober 2009

Quelle: Landeshauptstadt Bregenz

² nach Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle durch den RH

R
—
H

