

Landtag Steiermark
Landtagsdirektion
Herrn Landtagsdirektor
Dr. Maximilian WEISS
Herrrengasse 16
8010 Graz
email: direktion@landtag.steiermark.at
email: verfassungsdienst@stmk.gv.at

14. April 2022

Bearbeiter:in: , DW

Begutachtungsentwurf Steiermärkisches Raumordnungsgesetz Stellungnahme der Kammer der Ziviltechniker:innen für Steiermark und Kärnten

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Kammer der Ziviltechniker:innen für Steiermark und Kärnten bedankt sich für die Übermittlung des o.a. Begutachtungsentwurfes und erlaubt sich, dazu folgende Stellungnahme abzugeben bzw. Anmerkungen zu machen:

Begutachtungsfrist

Mit Schreiben der Landtagsdirektion vom 06.04.2022 wurde die Kammer der Ziviltechniker:innen für Steiermark und Kärnten gemäß Art. 68 L-VG iVm § 24 GeoLT eingeladen, eine Stellungnahme zum vorgelegten Begutachtungsentwurf zur Novellierung des Stmk. ROG 2010 sowie des Stmk. Baugesetzes abzugeben. Als Frist für den Eingang einer Stellungnahme wurde der 15.04.2022 angeführt, woraus sich eine Begutachtungsfrist von neun Tagen ergibt.

Aus unserer Sicht scheint diese knappe Frist demokratiepolitisch bedenklich und nicht geeignet, sich in der gebotenen Sorgfalt und Tiefe mit den zur Novellierung vorgeschlagenen Punkten auseinanderzusetzen, um entsprechend vertiefte Vorschläge auszuarbeiten.

Diese Vorgangsweise ist uns nicht verständlich. Ebenso bedauern wir es, nicht vorab in die Ausarbeitung von Vorschlägen für die Novellierung eingebunden worden zu sein.

Die Kammer der Ziviltechniker:innen ist die gesetzliche Interessensvertretung unabhängiger Expert:innen, insbesondere auch auf dem Gebiet der Raumplanung, die in der täglichen Berufspraxis mit den Problemfeldern der örtlichen Raumplanung in den Gemeinden vertraut und konfrontiert sind.

Wir stehen deshalb auch in engem Kontakt und konstruktiver Zusammenarbeit mit verschiedensten Institutionen und Stellen der öffentlichen Verwaltung bzw. des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung.

Das Wesen des Berufsstandes der Ziviltechniker:innen besteht darin, unabhängig zu agieren und ohne Beeinflussung - politischer oder sonstiger Art - fachliche Expertisen abgeben zu können.

In diesem Sinn haben wir mehrmals unsere Mitwirkung angeboten und auch konkrete Positionen und Vorschläge formuliert.

Anmerkungen/Anregungen

Wir möchten – trotz der nicht angemessenen Begutachtungsfrist – dennoch einige, aus unserer Sicht wesentliche Punkte aufzeigen und dazu nachfolgende fachliche Stellungnahme abgeben:

Zu § 3 Abs. 1 Z 2 Stmk ROG – Raumordnungsgrundsätze:

Die Festlegung, wonach Entwicklungen „von innen nach außen vorzunehmen“ seien, ist prinzipiell begrüßenswert, wirft jedoch in der Praxis einige Unklarheiten auf:

In Gebieten mit bereits ineinander verwobenen Siedlungsstrukturen ist nicht immer klar, wo „innen“ und wo „außen“ ist. Man denke hier an den Grazer Zentralraum, d. h. die Stadt Graz samt ihren Umlandgemeinden. Weiters besteht oft das erklärte Ziel, neue Teilzentren zu schaffen. Dies ist meist in Bereichen der Fall, wo häufig eine homogene Bebauung stattgefunden hat und dennoch neue Zentrumsansätze gefunden werden müssen.

Es wäre dieses an sich positive Prinzip der Siedlungsentwicklung von „innen nach außen“ – hier im Gesetz als zwingender Grundsatz formuliert – daher ergänzend zu erläutern und mit Durchführungsbestimmungen auszustatten, um eine Umsetzbarkeit möglich zu machen.

Zu § 3 Abs. 2 Z 2 lit d Stmk ROG - Sicherstellung von Flächen für leistbares Wohnen:

Auch dieser Ansatz ist positiv zu werten und wird auf breite Zustimmung treffen. Es ist jedoch zu hinterfragen, wie die Umsetzung in der Praxis erfolgen soll. Für Grundstückstransaktionen gilt nach wie vor der freie Markt, und es steht den Grundstückseigentümer:innen frei, Grundstücke an Meistbieter:innen zu verkaufen.

Wenn daher gefordert wird, Flächen für den „leistbaren Wohnbau“ zur Verfügung zu stellen, stellt sich die Frage, ob die Flächen enteignet werden oder durch die jeweilige Gemeinde zu „marktüblichen Preisen“ angekauft werden sollen, um sie dann für den „leistbaren Wohnbau“ zur Verfügung zu stellen.

Generell wird hinterfragt, wie der „leistbare Wohnbau“ insbesondere in Zeiten ständig steigender Baupreise definiert ist. Handelt es sich um Projekte gemeinnütziger und/oder gewerblicher Genossenschaften bzw. Bauträger? Werden Kommunen verpflichtet, Wohnbau zu Selbstkosten zu errichten und die Wohnungen zur Miete und zum Kauf anzubieten? Welche Eintrittsberechtigungen bestehen für „leistbaren Wohnbau“? Ist die Eintrittsberechtigung an Einkommen, Herkunftsland etc. geknüpft? Welches Zusammenspiel gibt es mit den aktuellen bzw. geplanten Wohnbauförderungen?

Es ergeben sich daher in der Praxis aus der beabsichtigten Novelle viele Fragen, die einer vertieften Betrachtung bzw. Klärung bedürfen.

Zu § 3 Abs. 2 Z 2 lit e Stmk ROG - Flächenrecycling und Wiedernutzbarmachung von Konversionsflächen, insbesondere in Zusammenhang mit gewerblichen Nutzungen und Energieerzeugungsanlagen:

Die Wiedernutzbarmachung von Konversionsflächen ist begrüßenswert. Es stellt sich jedoch die Frage, wie dieser Vorsatz in der Praxis in die Tat umgesetzt werden soll und kann. Bereits aufgrund des derzeit geltenden Gesetzesstandes bestünde ja die Möglichkeit, zahlreiche aufgelassene Fachmarktzentren, Gewerbebrachen etc. einer neuen Nutzung zuzuführen. Dies bedarf aber nicht bloß der Festlegung eines Raumordnungsgrundsatzes, sondern vielmehr des rigorosen Drucks einer Innenentwicklung, wenn keine Außenentwicklung möglich ist. Dies wird dann der Fall sein, wenn aufgrund gesetzlicher Zwänge die Nachnutzung von Brachen opportuner als das Bauen auf der grünen Wiese ist.

Nur mit eindeutigen gesetzlichen Rahmenbestimmungen – sowohl für Industrie- und Gewerbeentwicklungen als auch für Photovoltaikanlagen -, wonach eine Innenentwicklung und Nachnutzung automatisch vor der Außenentwicklung und dem Flächenfraß stehen, kann dies aus unserer Sicht umgesetzt werden.

Zu § 3 Abs. 2 Z 2 lit i Stmk ROG - Berücksichtigung der Klimaschutzziele und -maßnahmen, insbesondere zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel:

Es ist sicherlich allgemein bekannt, dass einerseits aufgrund gültiger Verordnungen der EU, andererseits auch der Vorgaben der österreichischen Bundesregierung „Klimaziele“ zu erreichen sind.

Auf Landesebene erfordert dies das legislative Festschreiben von Maßnahmen, um einen entsprechenden Beitrag zu leisten.

Wenn daher in den Raumordnungsgrundsätzen zwar diese übergeordneten Vorgaben enthalten sind, stellt sich die Frage, wie diese Ziele nun umgesetzt werden sollen.

Es wird deshalb angeregt, eindeutige und für Gemeinden klar umsetzbare Gesetzesbestimmungen und/oder Verordnungen zu implementieren.

Zu § 11 Abs. 10 Stmk ROG - Entwicklungsprogramm zum Sachbereich erneuerbarer Energie ... unter Bedachtnahme auf die für die Lebensmittelproduktion wertvollen Böden:

Diese Festlegung wird begrüßt und ergänzend Folgendes festgehalten: Die Konsumation von Freiflächen für die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen und Windkraftanlagen wird generell differenziert betrachtet und diskutiert. Anhand dieser Diskussion zeigt sich deutlich, dass der (Landschafts-)Raum und der Boden nicht vermehrbar sind. Der Wunsch nach erneuerbarer Energie mit dem damit verbundenen Flächenfraß steht in direkter Konkurrenz mit dem Landschaftsbild, dem Erholungsraum und natürlich - nicht zuletzt - mit den für die agrarische Nutzung erforderlichen Flächen.

Es wird daher diese gesetzliche Bestimmung begrüßt, wobei zu hoffen bleibt, dass die derzeit in Ausarbeitung stehenden überörtlichen Festlegungen zur räumlichen Abstimmung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen einerseits und Freihaltezonen bzw. landwirtschaftlichen Flächen andererseits zeitnahe nachgezogen werden, um eine entsprechende Umsetzung zu gewährleisten.

Zu § 13a Abs. 1 Stmk ROG - Sonderstandorte für Einkaufszentren 1 und 2:

Diese Festlegung wird befürwortet, sie wird einer bereits seit vielen Jahren von der Kammer der Ziviltechniker:innen gestellten Forderung gerecht.

Es ist erforderlich, im Rahmen der überörtlichen Raumplanung Festlegungen zu treffen, in welchem Raum und unter welchen Rahmenbedingungen Einkaufszentren entstehen dürfen und sollen. Auch wenn diese Regelung leider erst sehr spät erfolgt, ist sie dennoch wichtig, um künftige Fehlentwicklungen hintanzuhalten.

Die geplante gesetzliche Bestimmung, wonach diese Festlegung von Flächen auch auf Antrag einer Gemeinde erfolgen kann, wird sich aller Voraussicht nach wieder als „zahmer Tiger“ erweisen. Es hat sich aufgrund unserer Erfahrungen bis dato nicht durchgesetzt, dass Gemeinden zum Schutze ihrer Kernzonen und Ortskerne auf die Entwicklung von peripheren Fachmarktzentren verzichtet haben.

Die Möglichkeit, dass durch die überörtliche Raumplanung derartige Regulative eingesetzt werden, schützt einerseits Gemeinden untereinander (Anm.: Graz-Seiersberg, Bezirksstadt x mit Vorort etc.) und andererseits auch die jeweiligen Ortskerne der Gemeinden gegenüber Entwicklungen an der Peripherie.

Zu § 13a Abs. 3 Stmk ROG - Sonderstandorte für Solar und Photovoltaikfreiflächenanlagen:

Diese Festlegung wird ebenso begrüßt, wobei die Präzisierung folgender Rahmenbedingungen erforderlich wäre:

Handelt es sich bei der Fläche von 10 ha um die Nettofläche der Kollektoren, der Bruttofläche der Kollektoren samt zwischenliegenden Freiflächen, der Bruttofläche der Gesamtanlage mit zugehörigen Aufschließungs- und Manipulationsflächen, Freiflächen etc.?

Angeregt werden jedenfalls auch eine verbindliche Prüfung und Verprobung der Einfügung derartiger Anlagen in das Straßen-, Orts- und Landschaftsbild und der Ausschluss der Nutzung hochwertiger Böden, die für die landwirtschaftliche Urproduktion erforderlich sind.

Es wird weiters angeregt, die Festlegung derartiger Anlagen jedenfalls gemeindeübergreifend zu denken und nicht jede Gemeinde isoliert zu betrachten. Es mag sich herausstellen, dass manche Gemeinden weniger und manche besser geeignet für die Freiflächenanlagen sind.

Im Anlassfall muss geprüft werden, ob interkommunale oder kleinräumige, gemeindeautonome Anlagen die bessere Lösung (für die Energiesicherheit und -versorgung und die Einbindung in den Raum) sind.

Zu § 22 Abs. 6 Stmk ROG - Intensivtierhaltung - Landwirtschaft:

Die fehlende Verpflichtung der Darstellung von Geruchszonen bei einzelnen Betrieben im ÖEK mit Entwicklungsplan birgt die Gefahr der Fehlinterpretation und Bagatellisierung der damit verbundenen Geruchsemissionen.

Es wird daher angeregt, jedenfalls die Plandarstellung der Geruchszonen entsprechend der plangraphischen Möglichkeiten in allen Planwerken einzufordern.

Die Einführung der „Jahresgeruchsstunden“ in der örtlichen Raumplanung entspricht dem heutigen Stand der Technik und wird von uns begrüßt. Es findet auch eine weitgehende Akkordierung mit der Betrachtung in Bauverfahren statt.

Es werden jedoch folgende ergänzende Aspekte angeregt:

- Berücksichtigung aller Tierarten
- Umgehende Veröffentlichung der anzuwendenden Berechnungsmethodik, da andernfalls der gesetzlichen Forderung nicht gefolgt werden kann.
- Akkordierung mit dem Baugesetz muss zur Gänze bestehen.

- Lesbarkeit für kumulative Tierbestände muss auch für technische Laien gegeben sein (Summe Belästigungspotential: X%=Gering / Y%=Mittel / Z%=Hoch).
- Akkordierung mit den Begrifflichkeiten der Abt. 15 muss hergestellt werden (gering, mittel, hoch)

Zu § 26 Stmk ROG - Wohnungsleerstand:

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass der künftige Wohnlandbedarf und damit der Konsum wertvollen Raumes auch den Leerstand zu berücksichtigen hat.

In diesem Zusammenhang stellen sich mehrere Fragen:

- Verfügbarkeit der Daten: Wie wird der Leerstand erhoben? Wie valide sind verfügbare Daten?
- Welche gesetzlichen Möglichkeiten bestehen zur Mobilisierung leerstehender Wohnungen?

Aus Sicht der „freien Marktwirtschaft“ wird man natürlich davon ausgehen können, dass ein Überangebot an Nachfrage automatisch einen Druck auf den Leerstand bewirken würde. Aus Sicht der Kammer der Ziviltechniker:innen wäre die Zurverfügungstellung geeigneter Instrumente und Daten, um derartige Planungsüberlegungen auch tatsächlich umsetzen zu können, wichtig und hilfreich.

Zu § 26a Stmk ROG - Vorbehaltsflächen:

Die Festlegung von Vorbehaltsflächen wird auf theoretischer Ebene begrüßt, wobei die praktische Umsetzung eher schwierig sein dürfte. Der argumentative Aufwand, um die Ausweisung einer Vorbehaltsfläche für eine bestimmte Funktion, wie etwa ein Schülerheim exakt auf einem bestimmten Grundstück, festzulegen – und dies meist gegen den Willen der Grundstückseigentümer:innen – dürfte ein nicht absehbares Ausmaß annehmen.

Denkbar sind derartige Festlegungen dann, wenn die Verfügbarkeit bzw. das Liegenschaftseigentum durch die jeweilige Gemeinde direkt beeinflussbar ist.

Die Bestimmung des § 26a Abs. 3, wonach „Eigentümer von Grundstücken, die als Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden, nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes von der Gemeinde ... verlangen können, dass das Grundstück auch eingelöst wird“, könnte für manche Gemeinde zu finanziellen Problemen führen. Man stelle sich den Tag nach Rechtskraft des Flächenwidmungsplanes einer mittelgroßen Stadt vor, wenn zeitgleich mehrere Liegenschaftseigentümer:innen die Gemeinde auffordern, die Grundstücke zum Verkehrswert zu erwerben.

Die Festlegung ist sicherlich ein guter Ansatz, bedarf jedoch noch entsprechender Detailüberlegungen.

Zu § 31 Stmk ROG - Einkaufszentren:

Die Intention, dass Baustoffhandelsbetriebe, Gartencenter sowie Kraftfahrzeug- und Maschinenhandelsbetriebe und deren Ersatzteil- und Zubehörhandel nicht als Einkaufszentren gelten, ist für uns nicht nachvollziehbar.

Gerade Baustoffhandelsbetriebe, Gartencenter (Lagerhäuser etc.) weisen oft die Charakteristik von Einkaufszentren auf und stehen daher in einem starken Konkurrenzverhältnis zu sonstigen Betrieben.

Zu § 33 Abs. 3 Z 2 lit d Stmk ROG - Auffüllungsgebiete:

Die Festlegung, dass die Erweiterung von Auffüllungsgebieten nach außen nun nicht mehr möglich sein soll, wird begrüßt. Damit geht ein eindeutiges Bekenntnis einher, derartige „Siedlungsgebilde“ nicht nach außen entwickeln zu wollen und zusätzliche Flächen verbrauchen zu müssen.

Generell sehen wir die Auffüllungsgebiete problematisch. Zum einen, weil sie einen unverhältnismäßig hohen Bearbeitungs- und Administrativaufwand für alle Beteiligten (Planer:innen, Behörden, Prüfbehörde etc.) nach sich ziehen, und zum anderen, weil sie der Bevölkerung und auch vielen Gemeinden das Signal senden könnten, dass das Bauen im Freiland eigentlich „zum guten Ton gehört“.

Es wird deshalb angeregt, die Thematik der Auffüllungsgebiete einer generellen und vertieften Prüfung auf ihre Sinnhaftigkeit zu unterziehen und allenfalls eine komplette Neuordnung der diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen anstelle wiederholter Reparaturen vorzunehmen.

Zu § 33 Abs. 5 Stmk ROG - Freilandbauten außerhalb der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung:

Die geplante Möglichkeit, rechtmäßig im Freiland bestehende Gebäude bis zu einer Bruttogeschossfläche von 300 m² und bis maximal 3 Wohneinheiten zu erweitern, widerspricht aus unserer Sicht den Intentionen der Raumplanung und deren Grundsätzen und wird deshalb von uns negativ gesehen.

Begründungen:

- Die Möglichkeit, maximal 3 Wohneinheiten zu schaffen, würde eine Besserstellung des Bauens im Freiland gegenüber dem Bauen im Bauland in der Gebietskategorie „Dorfgebiet“ schaffen, in welcher nur die Ausführung von 2 Wohneinheiten zulässig ist.
- Die Vergrößerung auf eine zulässige Bruttogeschossfläche von 300 m² weist einen aus raumordnungsfachlicher Sicht falschen Weg, nämlich jenen der Liberalisierung des Bauens im Freiland, und stellt damit die Weichen für eine weitere Zersiedelung der Landschaft.
- Die Vergrößerung auf eine Fläche von 300 m² steht nicht im Einklang mit der Begriffsbestimmung des „Zubaus“ im Stmk. BauG, wonach ein Umbau maximal eine Flächenverdoppelung zu Inhalt haben kann, andernfalls ein „Neubau“ vorliegen würde.

Im Zusammenspiel mit der Neudefinition der „Raumordnungsgrundsätze“ (gem. § 3 Abs. 2 Z 2 lit i), wonach die Berücksichtigung von Klimaschutzzielen und -maßnahmen insbesondere zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel zu erfolgen habe, ist die Ausweitung der Möglichkeiten des Bauens im Freiland eine für uns nicht nachvollziehbare Intention und kann daher seitens der Kammer der Ziviltechniker:innen nicht unterstützt werden.

Zu „Maßnahmen zur aktiven Baulandpolitik“ - § 34 in Verbindung mit § 35 und § 36 Stmk ROG:

Die zwingende Bestimmung zur gemeindeautonomen Umsetzung von Maßnahmen zur aktiven Baulandpolitik wird von uns begrüßt.

Diese Bestimmung ist für „vollwertiges Bauland“ und „Aufschließungsgebiet Bauland“ für die Kategorien „Reines Wohngebiet (WR)“, „Allgemeines Wohngebiet (WA)“, „Dorfgebiet (DO)“, „Kerngebiet (KG)“, „Erholungsgebiet (E)“ und „Kurgebiet (K)“ vorgesehen.

Es wird ergänzend angeregt, die Baulandmobilisierung auch für „Gewerbegebiete (GG)“ und „Industriegebiete (I)“ festzulegen. In der Praxis zeigt sich – vor allem in wenig dynamischen, ländlichen Bereichen – vielfach, dass große Gewerbe- und Industrieflächen brach liegen, teilweise versiegelt sind und Infrastrukturkosten verursachen.

Die Festlegung einer Bebauungsfrist, nach deren fruchtlosem Ablauf Rechtsfolgen eintreten, wird aus raumordnungsfachlicher Sicht sehr begrüßt. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang der Aspekt der „verpflichtenden Umsetzung“ derartiger Bestimmungen auf Gemeindeebene und der „Automatismus des Eintretens“ derartiger Rechtsfolgen.

Ad „verpflichtende Umsetzung“ und „Automatismus“: Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass sich Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich scheuen, Infrastrukturkostenbeiträge (Strafen) auf Basis landesgesetzlicher Bestimmungen einzuheben, wenngleich sie die infrastrukturellen Kosten des Baulandes zu tragen haben.

Es ist daher erforderlich, durch entsprechende landesgesetzliche Bestimmungen einen „Automatismus“ der Einhebung von Infrastrukturkostenbeiträgen auszulösen. Dies ist die einzig praktikable Möglichkeit, die Gemeinden in der Exekutive dieser Raumordnungsabgaben zu unterstützen und diese auch praktikabel zu machen.

Zusammenfassend begrüßen wir die Intention, dass die Kostenwahrheit der kommunalen und gesellschaftlichen Infrastrukturleistung eingefordert wird und derartige Kosten nicht auf die Allgemeinheit umgelegt werden.

Zu § 43 Stmk ROG - Zivilrechtliche Vereinbarungen:

Planungskosten sollten nicht nur zur Hälfte, sondern zur Gänze an Interessenswerber:innen übergeleitet werden können.

Es ist nicht einzusehen, dass für zwischen Flächenwidmungsplanrevisionen liegende Änderungen die Kosten durch die Gemeinde bzw. die Allgemeinheit getragen werden müssen. Wenngleich die Raumplanungstätigkeiten im eigenen Wirkungsbereich einer Gemeinde liegen, muss eine Kostentragung durch den/die Verursacher:in jedenfalls geprüft werden.

Die Zurverfügungstellung von Musterverträgen durch das Land Steiermark wäre hier für alle Beteiligten hilfreich.

Zusammenfassung/Empfehlungen

Es wird zusammenfassend durch die Kammer der Ziviltechniker:innen festgestellt, dass die zur Begutachtung vorliegende Novelle des ROG 2010 offensichtlich das Ziel hat, Korrekturen und Reparaturen von raumordnungsfachlichen und raumordnungsrechtlichen Problemstellen durchzuführen.

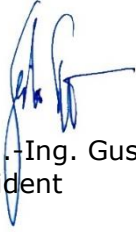
Allerdings scheint der vorliegende Entwurf nicht geeignet, die wichtigen Themen umfassend zu behandeln und eine klimaneutrale, nachhaltige Raumentwicklung umzusetzen.

Die Kammer der Ziviltechniker:innen hat in verschiedenen Positionspapieren und Stellungnahmen mehrmals wichtige Problemfelder, wie Innenentwicklung, Ortskernstärkung, Verhinderung weiterer Zersiedelung etc., aufgezeigt und auch Lösungsansätze angeboten.

Im Sinne einer zukunftssträchtigen und nachhaltigen Raumentwicklung ist es aus unserer Sicht mehr denn je sinnvoll und notwendig, dass auch unabhängige Expert:innen vorab in die Prozesse der Gesetzeswerdung eingebunden werden.

Dabei dürfen wir auch auf die fachliche Kompetenz und das große Know-How der steirischen Ziviltechniker:innen auf einer Vielzahl von Fachgebieten hinweisen. Gerne stehen wir Ihnen jederzeit für eine Zusammenarbeit und Unterstützung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



(Dipl.-Ing. Gustav SPENER)
Präsident