

# Raum Unordnung

# Paradigmen wechsel jetzt



GRI

30. Juni 2022

INITIATIVE FÜR EIN UNVERWECHSELBARES GRAZ



## Vorwort

Es wird in Österreich gebaut wie nie zuvor, auch in der Steiermark und auch vor allem in Graz. Egal ob es sich um das Bauen auf der grünen Wiese handelt, um ganze Wohnsiedlungen am Stadt- und Ortsrand, um die vielgepriesene Verdichtung und Flächenauffüllung in größeren Städten, um Werkshallen, Einkaufszentren und Straßen – es kostet immer knapper werdenden unverbauten Grund und Boden. Je knapper dieses Gut wird, desto teurer wird es. Auf diese Werthaltigkeit von Grund und Boden setzen Immobilien-Investmentgesellschaften wie Immobilienfonds. So kommt es, dass viele Wohnungen gar nicht gebaut werden, um darin zu wohnen, sondern zur Kapitalanlage. Ob diese Wohnungen auch langfristig vermietet und bewohnt sind, ist sekundär, denn es geht ja um die Werthaltigkeit des immer knapper werdenden Guts von Grund und Boden. So werden auch alte ökonomische Grundsätze außer Kraft gesetzt, die da sagen, je mehr Wohnungen wir bauen, desto billiger wird die Ware – weil die „Ware“ nicht die Wohnung, sondern der Boden ist, und dessen Preis steigt seit Jahren immer weiter. Diese Entwicklung hat längst auch Österreich, die Steiermark und Graz erfasst – ja wir sind mitten drin. Es herrscht zwar Einigkeit, dass Österreich – und da vor allem die Steiermark – beim Flächenverbrauch auf die Bremse steigen muss, trotzdem wird weiter zugebaut.

Derweilen basteln wir an alten Gesetzen der Raumordnung und des Bauens, die aus Zeiten stammen, in denen diese Entwicklung noch unvorstellbar war, ja die geradezu in freundlicher Weise auf Investoren als Bauherren ausgerichtet sind. Es braucht einen Paradigmenwechsel und einen legislatischen Neustart, um den Flächenfraß zu stoppen, dem Klimawandel in vollem Umfang Rechnung zu tragen und den Zugang zu leistbarem Wohnraum, zu Grund und Boden fair zu verteilen.

Diese Broschüre richtet sich an das Land Steiermark als den Gesetzgeber, der schon längst auf die sich abzeichnende Entwicklung mit einer Neufassung des Raumordnungsgesetzes und einer Novellierung des Baugesetzes reagieren hätte müssen. Aber auch die Stadt Graz muss möglichst rasch einen Paradigmenwechsel in Richtung einer neuen Kultur der Bebauungsplanung vollziehen.

Erika Thümmel, Erwin Schwentner,  
Heinz Rosmann, Doris Pollet-Kammerlander,  
Richard Hummelbrunner, Sigi Binder

# RaumUnordnung

Eigentlich bestimmt die Raumordnung unser Leben, ohne dass wir davon wirklich Kenntnis nehmen. Wir registrieren wann wo was gebaut wird, wo Wohnblöcke gebaut werden, Einkaufszentren entstehen oder neue Schnellstraßen buchstäblich aus dem Boden wachsen. Dass das alles mit Raumordnung in Form eines Gesetzes zu tun hat, ist den wenigsten bewusst.

Ein Einkaufszentrum mit Riesenparkplatz hier, eine Einfamilienhaussiedlung da und oben auf dem Berg noch ein



Chaletdorf. In Österreich wird mit Boden umgegangen, als würde es unendlich viel davon geben. Die Folgen sind weithin sichtbar: Das Land ist völlig zersiedelt, überwiegend sind es Gebäude, Werksgelände, Einkaufszentren, Parkplätze und Straßen, die sich buchstäblich immer weiter ins Land fressen.

Die Problematik ist seit Jahren bekannt. Die Regierung legte schon 2002 fest, dass der Flächenverbrauch bis 2010 auf maximal 2,5 Hektar pro Tag reduziert werden sollte; davon sind wir mit täglichen 13 Hektar weit entfernt. Österreichs versiegelte Fläche wächst dreimal schneller als seine Bevölkerung – und eine Fläche von 18 Fußballfeldern geht täglich verloren. Die Ursachen für den starken Flächenfraß in Österreich sind das Resultat eines multikausalen Versagens auf allen politischen Ebenen: Statt einer bundesweiten Rahmengesetzgebung gibt es aufgesplitterte Kompetenzen, mittels Kommunalsteuer und Finanzausgleich werden falsche finanzielle Anreize gesetzt, die Kontrollinstanzen der Landesverwaltungen sind wirkungslos.

Unter allen Bundesländern ist die Steiermark der Spitzenreiter im Flächenverbrauch und droht ihr „grünes Herz“ zu verlieren. Im Dschungel von Kompetenzen, Vorschriften, Verordnungen und Zuständigkeiten wird ehe wir es uns versehen aus der Raumordnung die Unordnung.

## Eine heiße Kartoffel - Raumordnung und Politik

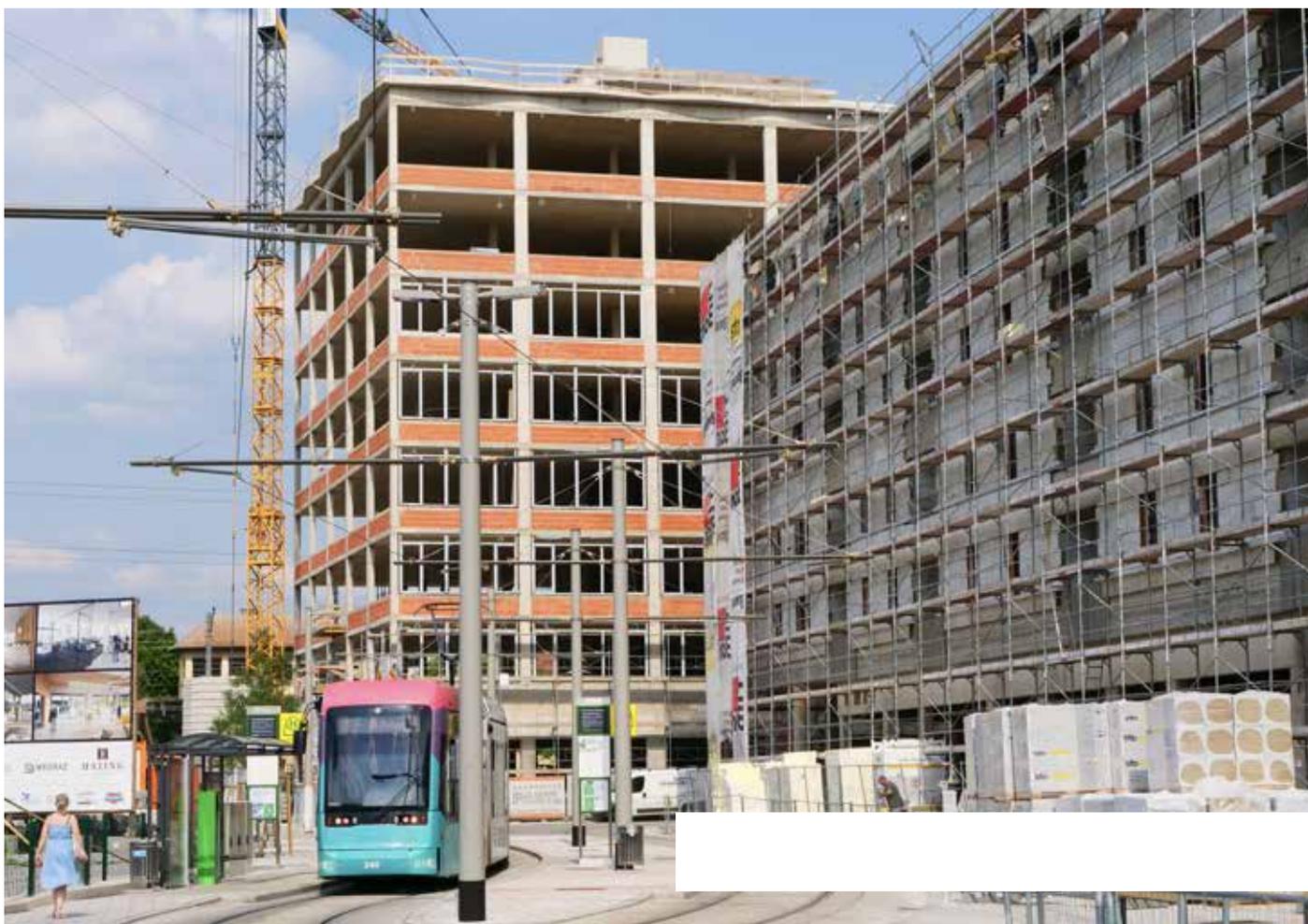
Die Raumordnung, ein für viele sperriger Begriff, regelt die Anordnung des öffentlichen Raums und seine Nutzung auf regionaler wie örtlicher Ebene. Da geht es um Wohngebiete, Siedlungsformen, Verkehrswege, Zonen für Gewerbe und Industrie, Parks, Grünflächen, Sport- und Kinderspielplätze und um Flächen, die unverbaut bleiben, wie Wald, Äcker und Felder oder eben naturräumliches Freiland. Für jeweils 10 Jahre wird dies in einem Entwicklungskonzept dargelegt und beschrieben und in einem **Flächenwidmungsplan Grundstück für Grundstück festgelegt**.

Fachlich gesehen ist die Raumordnung ein sehr komplexes System unterschiedlicher ineinandergreifender und abgestimmter Sachbereiche; politisch betrachtet wäre die Raumordnung eigentlich **eines der wesentlichsten Instrumente, um die Geschicke des Landes zu lenken** und künftige Entwicklungen in die Wege zu leiten. Trotzdem, so hört man, ist die Raumordnung ein Ressort, in das sich keine PolitikerIn drängt. In der Raumordnung geht es, wie der Begriff schon sagt, ums Ordnen, das natürlich oft auch Einschränkungen etwa bei der Nutzung von Grund und Boden, mit sich bringt. Mit Einspruch und Widerstand ist zu rechnen, was dem einen eine Lösung ist, ist dem anderen ein Problem, zu unterschiedlich sind die Interessen und der Wertekanon der in den Planungsprozess Involvierten:

Das beginnt bereits bei der Bevölkerung, trifft aber auch für Gemeindeverwaltungen wie Interessenvertretungen aus Wirtschaft, Landwirtschaft, Transport, Infrastruktur usw. zu. Dabei geht es nicht nur um Entscheidungen auf örtlicher Ebene. Oftmals kommt es auch zu einem **Wirrwarr an Zuständigkeiten zwischen Land und Kommunen**; in diesem Fall ist Raumordnung die „heiße Kartoffel“, die gerne an andere weitergereicht werden wird.

### Alles unverbindlich

Der Bund hat da wenig zu reden, denn anders als in den ebenfalls sehr föderativen Nachbarländern Deutschland und der Schweiz gibt es in Österreich **keine Rahmengesetzgebung**. Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Ländern, der Bund hat nur in den Bereichen der bundesweiten Infrastruktur Planungs- und Koordinierungskompetenz. So gibt es in Österreich **neun verschiedene Raumordnungs- und Baugesetze**. Es gab zwar in den 1960iger Jahren wiederholt Ansätze, die Raumordnung zu einer Bundeskompetenz zu machen, was aber immer wieder am **Widerstand der Länder** gescheitert ist. Auch auf Bundesebene wird die bescheiden verbliebene Kompetenz des Planens, Koordinierens und der Vertretung gegenüber der EU gerne zwischen den Ministerien und dem Bundeskanzleramt hin und her geschoben.



Die konkrete Aufgabenverteilung läuft vielfach über informelle Kanäle; so gibt es die **Österreichische Raumordnungskonferenz/ÖROK**, eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene. Diese Einrichtung hat **keinen formellen Charakter**. Ihr obliegt die übergreifende Koordination von Fragen der Raumordnung und Regionalpolitik in Österreich. Die ÖROK handelt immer **im Konsens aller Player, aber unverbindlich**. Dennoch ist die ÖROK zur fachlichen Abstimmung auf Augenhöhe zwischen Bund, Ländern und Gemeinden eine wichtige Plattform. Zudem ist die ÖROK dazu berufen, das österreichische Raumentwicklungskonzept zu erstellen; das letzte wurde im Oktober 2021 präsentiert, als Raumordnungsplan 2030 „Raum für Wandel“. Im Mittelpunkt stehen dabei die raumbezogenen Herausforderungen durch Klimaschutz, Klimawandelanpassung und die Transformation zu einer dekarbonisierten Gesellschaft.

**Ein ausgezeichnetes Papier, das aber nur so viel wert ist, wie die politischen Player der ÖROK bereit sind, es auch umzusetzen.**

## Lösungen in Sicht?

Was also tun, wenn Appelle zur sparsamen Bodennutzung und Einschränkung der Versiegelung wenig fruchten und scheinbar „...auf ein paar Häuser mehr oder weniger kommt es nicht an...“ das **ganze System der Raumordnung ins Kippen kommt**, denn Treiber des Bodenverbrauchs sind Bau- und Betriebsflächen.

Ein **Rahmengesetz** ähnlich wie in Deutschland und der Schweiz, in dem Grundsätze und Ziele der Raumordnung, wie eben die Eingrenzung des Bodenverbrauchs, festgelegt werden könnten, die Kompetenz der Raumordnung aber bei den Ländern und Gemeinden verbliebe, wäre wahrscheinlich ein praktikabler Ansatz; dazu bräuchte es allerdings eine **Verfassungsänderung im Parlament**.

Das **Umweltbundesamt** plädiert für ein **strategisches Flächenmanagement**, das eine Verankerung der Bodenfunktionen in den entsprechenden Gesetzen vorsieht; das würde verbindliche Zielwerte für die Erhaltung produktiver Böden, Bodenfunktionsbewertungen, Wiedernutzung von Leerstand und Brachflächen, Festlegung von Siedlungsgrenzen, die Definition von sogenannten Vorrangflächen für die landwirtschaftliche Produktion und für Hochwasser-Rückhaltung sowie den Schutz ökologisch wertvoller Gebiete umfassen.

Das wäre zumindest ein erster Schritt in Richtung eines bundesweiten verpflichtenden Grundsatzes und Ziels in der Raumordnung, der auch ohne Verfassungsänderung zu bewerkstelligen ist.

# Das steirische Raumordnungsgesetz Bodenverbrauch statt Klimaschutz

Unter allen Bundesländern, ist die Steiermark der absolute Spitzenreiter, was den Flächenverbrauch betrifft, und wir bauen uns buchstäblich jeden Tag mehr zu. Es wäre Zeit zu handeln. Aber aus einer groß angekündigten Raumordnungsreform ist stattdessen ein Fleckerlteppich geworden, zu unterschiedlich sind die Interessen der politischen Player auf Kommunal- und Landesebene. Statt der dringenden Herausforderung unserer Zeit – dem Klimawandel – mit einer kompletten Neufassung und Neustrukturierung des Regelwerks für die räumliche Entwicklung und des Bauens in der Steiermark zu begegnen, ist man den Weg des vermeintlich geringsten Widerstandes gegangen.

Man hat ein an fast 50 Jahre altes Gesetzeswerk, das durch unzählige Änderungen nicht gerade an Qualität gewonnen hat, dafür aber ein legislatives, kaum mehr handhabbar und überschaubares Schachtelwerk geworden ist, noch einmal geflickt. Dabei ist man tunlichst „unter sich“ geblieben, weder Fachleute und Expertinnen (ZiviltechnikerInnen und andere Interessensvertretungen), noch die Gemeinden als die eigentlichen Adressaten waren in die Vorberatungen eingebunden. Die Begutachtung war über die Osterfeiertage anberaumt und extrem kurz, bevor das Gesetz gegen die Stimmen aller Oppositionsparteien im Landtag verabschiedet wurde. Fazit: Es geht weiter in Richtung Chaletdörfer und Einkaufszentren auf der grünen Wiese. Das Gesetz wird weder Flächenfraß, Zersiedelung und Versiegelung des Bodens stoppen, noch die Vernichtung von historischer Baukultur und gewachsenen Siedlungsstrukturen verhindern.

## Damit ist kein Boden gut zu machen

Die vielgepriesene Leerstandsabgabe bzw. eine Zweitwohnsitzabgabe ist so moderat, dass der immense Bodenverbrauch und die Zersiedelung nicht wirklich eingebremst werden. Die nun vorgesehene großzügige Möglichkeit der Bebauung im Freiland wird sogar die weitere Zersiedelung und Versiegelung noch stärker forcieren als bisher. Auch die eher fragwürdigen Auffüllungsgebiete im Freiland

zur Realisierung einzelner Bauwünsche bleiben bestehen statt den Passus zum Schutz des Bodens zu streichen. Der Raumordnungsgrundsatz, die Siedlungsstruktur einer Gemeinde von innen nach außen vorzunehmen, bleibt ohne Erläuterung wirkungslos und nicht anwendbar. Wo ist Innen und Außen bei grenzübergreifenden Siedlungsstrukturen, wie z.B. Graz und Umland? Der Grünflächenfaktor als Kann-Bestimmung wird ein eher zahnloses Instrument zur Versiegelungsbeschränkung pro Bauplatz sein. Die Durchsetzung obliegt der örtlichen Behörde, dem ohnehin schon bestehenden Investorendruck wird damit Nachdruck verliehen.

## Was fehlt:

**Klimaschutz:** Sowohl bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes als auch des Flächenwidmungsplanes sollten konkrete Pläne zur Anpassung an den Klimawandel erstellt werden, wie z.B. bodenschonende Entwicklung, (nachträgliche) Entsiegelung von Flächen, Erhalt der in Privatbesitz befindlichen grünen Inseln im Ortsgebiet durch Anreizsysteme und Ausweisung von Grünflächen, mehr Bäume und Grünflächen im Straßenraum (Feinstaub und Co2 „Schlucker“) und Anreize für intensive Dach und Fassadenbegrünung,

Eine **Widmungskategorie „Geförderter Wohnbau“**, um leistbares Wohnen zu ermöglichen, Kosten zu begrenzen und den Bau von geförderten Wohnungen voran zu treiben, eine **Leerstandsdatenbank** für die Steiermark, um die Nutzung leerstehender Wohnungen im Einklang mit den Eigentümern zu ermöglichen; der Ausweisung von neuen Wohngebieten soll nicht nur die Bevölkerungsbilanz sondern auch der Leerstand in der jeweiligen Gemeinde zu Grunde gelegt werden.

Die Erstellung eines **Sachprogramms für den Grünraum** (Erhalt, Schutz und Ausweitung des Grünraums) soll verpflichtend für alle Gemeinden eingeführt werden.



# Das steirische Baugesetz: Es wird gebaut wie eh und je

Das steirische Baugesetz, das Investoren großzügig Raum und Möglichkeiten bietet, ihre Anlageprodukte in Form von Betonburgen umzusetzen, steht seit langem im Zentrum der Kritik; vor allem der **Rechtsanspruch auf Ausnutzung der maximalen Bebauungsdichte**, die **völlig unzureichenden Nachbarrechte**, die **Abbruchgenehmigungen ohne Wenn und Aber**, und die unzähligen **offenen Laubengänge**, mit denen Bebauungsdichtebegrenzungen umgangen werden. Aber anstelle von tatsächlichen Reformen gibt es **Kann- und Darf-Bestimmungen**, die mühelos umgangen werden können. Klimaschutz und notwendige Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel kommen de facto (Kann Bestimmung) nicht vor.

Gerade aber im Baugesetz hätte man sich durchringen sollen, größtmögliche **Transparenz und Öffentlichkeit** im Interesse der Allgemeinheit zu schaffen; in Behördenverfahren sollen die Nachbarrechte gestärkt und auf dasselbe Niveau wie in Verfahren des Raumordnungsgesetzes gestellt werden, wie auch **Verfahrensbegleitende Gutachten öffentlich gemacht** werden sollen.

Das Recht zur Ausnutzung der maximalen Bebauungsdichte führt die Raumordnung ad absurdum, da der Spielraum einer ausgewogenen Raumplanung zwischen minimalem und maximalem Verdichtungsgrad nicht mehr existiert. Da die meisten Bauprojekte Anlegerprojekte sind, wird nicht der Bedarf an Wohnraum (Anzahl und Größe der Wohnungen) in Betracht gezogen, sondern die Abschöpfung der maximalen Rendite; das führt zu einer, meist ziellosen Verdichtung von Baumasse. Die nun vorgeschlagene Änderung in eine „Darf“-Formulierung wird daran nichts ändern, im Gegenteil: Der Investorendruck gegenüber örtlichen Baubehörden wird erhöht werden!

Der Grünflächenfaktor als Kann Bestimmung wird ein eher zahnloses Instrument zur Versiegelungsbeschränkung pro Bauplatz sein. Die Durchsetzung obliegt der örtlichen Behörde.

## Was fehlt:

Stopp von Abbruch: Anträge auf Abbruch sollen sowohl gebäudetechnisch als auch städtebaulich geprüft werden, wobei Faktoren der Nachhaltigkeit hinzugezogen werden sollen. **Abbruchbewilligungen sollen erst mit Erteilung einer Baubewilligung** gegeben werden.

**Offene Erschließungsflächen, wie Stiegenhäuser oder Laubengänge** sollen weitestgehend vermieden, aber jedenfalls **in die Ermittlung der Bruttogeschossflächen einbezogen werden**.

Bei Neubauten kommt es immer wieder zu einem völligen **Kahlschlag von Bäumen und Sträuchern** sowie **Geländemanipulationen**, die den Gebietscharakter total verändern

können. Die Baubehörde soll verpflichtet werden, für den Schutz der Grünsubstanz und Erhaltung natürlicher Geländeformen **Auflagen in den Baubewilligungsbescheid** aufzunehmen.

**Höhere Qualitätskriterien für Wohnbau:** Analog zum geförderten Wohnbau sollen auch für den frei finanzierten Wohnbau höhere der Nachhaltigkeit entsprechende Qualitätskriterien sowohl für den Bau als auch für die Größe und Ausgestaltung des Freiraums gelten.



# Heiße Zukunft - Klimaschutz bei Raumordnung und Bauen

Die Raumordnung als Querschnittsmaterie, in der alle klimarelevanten Sachgebiete zusammenfinden, ist bestens geeignet, um Klimaschutz und die Erreichung der Klimaschutzziele voranzutreiben; die Themen reichen vom Siedlungsraum bzw. Städtebau bis zu Gewerbe und Industrie, Landwirtschaft, Naturraum, Gewässer, Hochwasserschutz, Wärmeversorgung/Heizung, Verkehr und Transport. Ein **Raumordnungs- und Baugesetz ohne konkrete Maßnahmen und Vorgaben zum Klimaschutz in all diesen Bereichen ist völlig aus der Zeit gefallen**. In beide Gesetze gehören die Pläne und Programme zur Klimawandelanpassung als verpflichtende Maßnahme verankert.

## Es geht darum:

**Flächenfraß stoppen, Brachflächen recyceln** und konsequenter Bodenschutz: keine weiteren Flächen als Bauland ausweisen, dafür vorhandene Wohn- und Gewerbeflächen (vor allem auch brachliegende) neu nutzen!

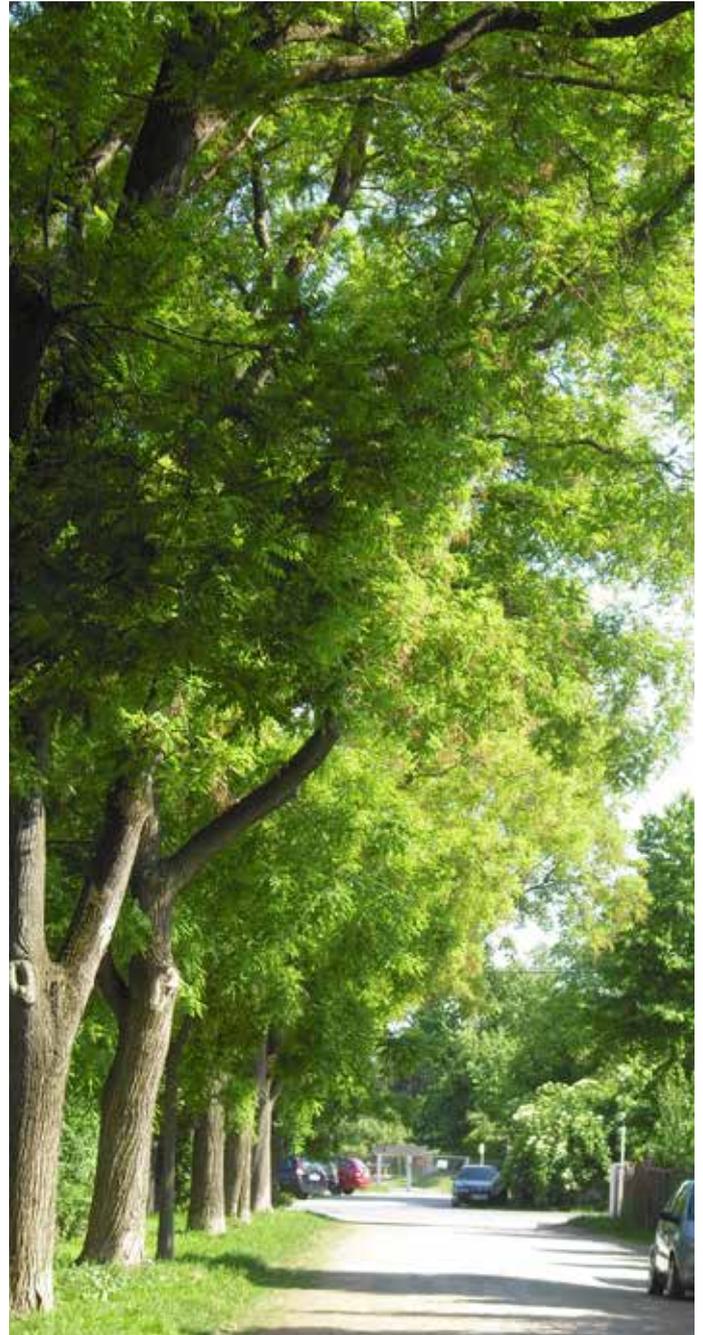
Die **Zersiedelung und Versiegelung stoppen**. Nachhaltig Arbeiten-Wirtschaften-Wohnen: diese Bereiche fußläufig gestalten bzw. mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschließen und **nicht motorisierte Verkehrswege ausbauen**.

**Nachhaltige Landwirtschaft: den Naturraum und die Artenvielfalt schützen** durch Flächenausweisungen, Aufforstungen und Schaffung von Grünstreifen entlang von Straßen und Äckern

**Energiewende jetzt:** Ausweisung von Flächen zur Schaffung alternativer nachhaltiger Energiequellen und deren Netzverteilung im regionalen Raum

**Klimawandelanpassung jetzt:** Flächen entsiegeln und sichern gegen Starkregen und Überflutung, begrünte Siedlungsentwicklung gegen Hitze und Dürre, den Grünflächenanteil steigern und Mindestwerte festlegen

**Nachhaltig Bauen:** Neben vielen Maßnahmen vor allem Wohnbauten nur mehr mit Grünflächen, Baumbestand und Dachbegrünungen



## Nachhaltiges und ressourcenschonendes Bauen

Der Bausektor gehört zu den Wirtschaftszweigen mit dem höchsten Ressourcenverbrauch. Die Siedlungs- und Bautätigkeit, also der Bedarf an immer mehr Wohn- und Gewerberaum sowie Infrastruktur, der stetige Flächenverbrauch, erzeugt einen wesentlichen Teil unseres CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks; dazu kommt noch der Ressourcenverbrauch beim Bauen: Abbruch von Gebäuden, Rohstoffgewinnung wie Herstellung der Baustoffe, Errichtung des Gebäudes inklusive Wärmedämmung und Innenausstattung, Instandsetzungsarbeiten wie Adaptierungen, und schließlich die Entstehung von Müll in Form von Bauschutt und Sondermüll.

Baustoffe und Bauprodukte verursachen einen enormen **Transport- und Energiebedarf**. Aber schon der **Abbau der Rohstoffe** geht mit der Zerstörung von Landschaft, Lebensräumen und Eingriffen in den Wasserhaushalt einher: So sind Sand und Kies der meistgeförderte Rohstoff der Welt.

**Aushubmaterialien** wie Bau- und Abbruchabfälle stellen den größten Anteil am Abfallaufkommen in Österreich; 2019 waren ca. 59 % Aushubmaterialien und ca. 16 % Bau- und Abbruchabfälle (Umweltbundesamt). Beide Abfallgruppen sind im Vergleich zu 2015 durch verstärkte Bautätigkeit deutlich gestiegen.

Die größten Emittenten sind die **Stahl- und Zementindustrie**. Das Wegener Center für Klima und globalen Wandel in Graz hat jüngst eine Studie zu den ökonomischen Effekten beim Erreichen der EU-Klimaziele erstellt,

und kommt, was die Bauwirtschaft betrifft zu dem Schluss, dass ein Umdenken in Richtung Kreislaufwirtschaft notwendig ist; d.h. Bauschutt wieder zu verwenden und Produkte langlebiger zu machen.

### Was soll also geschehen?

Die Lebensdauer von Gebäuden muss deutlich verlängert werden, der Abriss und das „Wegwerfen“ von Gebäudesubstanz vermieden und die Weiternutzung „grauer Energie“\* im Bestand unterstützt werden. Es reicht nicht aus, Energiesparmaßnahmen an Einzelgebäuden vorzunehmen. Die wesentliche Steuerungsgröße liegt nicht im Neubau, sondern im **klugen Umgang mit dem Bestand** - bestehende Gebäude binden wertvolle Baumaterialien, Energie und Arbeitszeit. So ist die Weiter- und Umnutzung eines Bestandsgebäudes deutlich ressourcenschonender als neu zu bauen – was beim Abbau des Happel Stadions in Wien geschieht!

Nachhaltiges Bauen bedeutet eine ganzheitliche Betrachtungsweise; es geht um eine Minimierung der Umweltwirkungen und eine Reduzierung von CO<sub>2</sub> und des Primärenergiebedarfs. Gesundheitsgefährdende Stoffe, **energieaufwendige Baustoffe**, wie Stahl und Beton und auf **fossilen Rohstoffen basierende Produkte sollen vermieden**, der Wasser- und Flächenverbrauch gesenkt werden. Der Einsatz von nachwachsenden oder ressourcenschonend produzierten Baustoffen hat den Vorrang. Viele konventionelle Baustoffe können durch ökologischere Stoffe ersetzt werden, ohne dass Funktionalität und technische Qualität leiden.

\*Graue Energie umfasst Energie zum Gewinnen von Materialien, zum Herstellen und Verarbeiten von Bauteilen, zum Transport von Menschen, Maschinen, Bauteilen und Materialien zur Baustelle, zum Einbau von Bauteilen im Gebäude sowie zur Entsorgung



# Und wie weit betrifft das Graz? Mit Bebauungsplänen zum Paradigmenwechsel

Nach der Gemeinderatswahl in Graz ist die Erwartungshaltung nach wie vor hoch, dass jetzt die Weichen für einen Paradigmenwechsel in der Stadtplanung hin zu mehr städtebaulicher Qualität, Klimaverträglichkeit, zur stärkeren Berücksichtigung sozialer Aspekte und zu mehr Bürger\*innenbeteiligung gestellt werden. Auch das kürzlich stattgefunden Forum der Initiative „Mehr Zeit für Graz“ hatte sich dem Thema Bebauungsplanung gewidmet und bemerkenswerte Beispiele aus Brüssel aber wenig aus Graz zum Inhalt.

Bisher hatte sich die Diskussion um einen Paradigmenwechsel auf eine möglichst schnell zu beschließende Revision des Stadtentwicklungskonzeptes und des Flächenwidmungsplanes samt den begleitenden Verordnungen fokussiert. Der Prozess einer solchen Revision und die Überarbeitung der Pläne nimmt aber so viel Zeit in Anspruch (mindestens 5 Jahre), dass der gewünschte Paradigmenwechsel während der Planungszeit de facto nicht spürbar würde. **Das einzige Raumordnungsinstrument, das rasch, gezielt und wirkungsvoll zur Steigerung der städtebaulichen Qualität eingesetzt werden kann, ist die Bebauungsplanung.**

Mit Bebauungsplänen wird, gegenüber dem Flächenwidmungsplan, der zweidimensional-funktionell organisiert ist, die dritte Dimension wirksam – die Bebauungsplanung zielt auf eine städtebaulich-räumliche Wirkung ab. Auf der Basis des rechtswirksamen Flächenwidmungsplanes und unter Beachtung der Ziele aus dem Stadtentwicklungskonzept und dem Räumlichen Leitbild werden die Festlegungen getroffen, die zur Definition des öffentlichen Raumes (Verkehrsflächen), der Stellung und Dimensionierung der Gebäude, der Freiräume und zur Sicherstellung einer städtebaulichen Qualität erforderlich sind. **Bebauungspläne gehören deshalb zu den wichtigsten städtebaulichen Planungsinstrumenten und sollten für das gesamte Bauland aufgestellt werden.**

Bebauungspläne sind keinesfalls nur ein Konstrukt von abstrakten Straßenflucht-, Bauflucht-, Baugrenzl意思, Dichtewerten und Höhenangaben von Gebäuden. Die eigentliche inhaltliche Substanz jedes Bebauungsplanes ist der städtebauliche Entwurf, das Gestaltungskonzept, das die beabsichtigte räumliche Konzeption modellhaft (3D-Darstellungen) und anschaulich zum Ausdruck bringt. Um die beste städtebauliche Lösung zu finden, sollen für wichtige städtebauliche Vorhaben **Wettbewerbsverfahren** ausgelobt werden, die auf genauen städtebaulichen Analysen basieren und die unter **Mitwirkung der vom Bebauungsplan Betroffenen** entwickelt wurden.

Damit der Paradigmenwechsel möglichst rasch vollzogen wird, dürfte zukünftig kein wichtiges städtebauliches Projekt und kein größeres Wohnprojekt ohne Bebauungsplan und ohne die dafür notwendigen städtebaulichen Quali-

tätsanforderungen (städtebauliche Analyse, städtebaulicher Wettbewerb, Bürger\*innenbeteiligung) bewilligt werden!

Die enorme Unzufriedenheit der Grazer Bevölkerung mit der „investorenhörigen“ Stadtverwaltung muss nicht weiter erläutert werden. Einen wesentlichen Anteil daran hatten auch die in der letzten Gemeinderatsperiode vorgelegten Bebauungsplanentwürfe und die beschlossenen Bebauungspläne, denn sie entsprachen in den meisten Fällen nicht den Ansprüchen an eine hohe städtebauliche Qualität.

Vielfach wurden vorgelegte Projekte durch einen Bebauungsplan lediglich nachgezeichnet. So gesehen konzentrieren sich Bebauungspläne meist auf die Bauplätze eines Projektes. Die umgebende Bebauung und deren Einflüsse sowie die Rückwirkungen des Projektes auf die Umgebung bleiben weitestgehend unbehandelt, es gibt keine alternativen Lösungsansätze, die Mitwirkung der Bevölkerung reduziert sich auf die Möglichkeit, Einwendungen vorzubringen, wichtige Zukunftsthemen bleiben weitestgehend ausgeblendet. Die Bebauungspläne wirken daher sehr schematisch und tragen wenig zur Verbesserung der städtebaulich-räumlichen Qualität bei.

**Um eine unverzügliche und wahrnehmbare Qualitätsverbesserung zu erzielen, muss die Bebauungsplanung zum städtebaulichen Schwerpunktthema des Gemeinderates für die nächsten Jahre festgeschrieben werden:**

- In Seminaren sollen die Fachleute in der Stadtplanung, aber auch die politisch Verantwortlichen, mit den fachlichen und rechtlichen Grundlagen der Bebauungsplanung, aber auch mit **positiven Beispielen aus anderen Städten** mit dem Ziel vertraut gemacht werden, die Qualitätsanforderungen für eine Neuorganisation der Bebauungsplanung zu definieren.
- Bebauungsplanentwürfe aus der letzten Gemeinderatsperiode, die diesen neuen Anforderungen nicht entsprechen, müssen **überarbeitet und noch einmal öffentlich aufgelegt** werden.
- Dem Gemeinderat sind die gewonnenen Erfahrungen zu berichten und eine **Neuorganisation der Bebauungsplanung** vorzulegen.

# Zusammenfassend: Raumordnung und Raumplanung muss wieder ein politisches Anliegen werden!

Das **Steiermärkische Raumordnungsgesetz 1974 (Stmk. ROG74)** hat durch die mehrfach anlassbezogenen Änderungen die **prägnante Struktur verloren** und der **überbordende Formalismus** im Vollzug sind dafür verantwortlich, dass dem einst fortschrittlichsten Raumordnungsgesetz in Österreich der Geist und die ursprüngliche Absicht, den Raum zu gestalten, abhanden kam.

Raumordnung, als umfassender Begriff für eine auf Nachhaltigkeit orientierte Gestaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes, der Infrastruktur und die Sicherstellung der landschaftlichen und räumlichen Qualitäten des Landes ist in der Steiermark offenbar kein relevantes politisches Thema mehr!

Die Auswirkungen dieser offenbar fehlenden Gestaltungsabsicht des Gesetzgebers ist bei einer Reise durch die Steiermark, aber selbst in der Landeshauptstadt Graz un schwer zu erkennen:

- Der **fortschreitenden Zersiedelung** am Land konnte nicht Einhalt geboten werden, wichtige Landschaftsräume für den Fremdenverkehr und die Landwirtschaft wurden und werden dauerhaft gestört.
- Die meisten **Einkaufszentren** wurden **außerhalb zentralörtlicher Siedlungsstrukturen** und entgegen den Intentionen des Raumordnungsgesetzes errichtet.
- Investorenfreundliche Regelungen führen zu **überbordenden Baumassen**, einem ungezügelten Wohnbau **ohne erkennbare Qualitätsansprüche** und einem **Verlust an Grün- und Freiflächen**.

Am stärksten wirkt sich das nicht mehr zeitgemäße Raumordnungs- und Baurecht in der **Landeshauptstadt Graz** aus. Obwohl sich die Stadt Graz mit ihren Fachabteilungen darum bemüht, eine qualitätsvolle Stadtplanung zu organisieren, ist sie an die **Unzulänglichkeit der Gesetze** und an die übertriebenen Formalismen gebunden. Viele Anträge auf Novellierung der Gesetze wurden nicht ernst genommen, verschleppt oder nicht verstanden und nur zum Teil beachtet.

**Eine gänzliche Neufassung des Raumordnungsgesetzes ist daher in Anbetracht der Problemlage und der komplizierten Verfahrensabläufe unumgänglich.**

Dazu einige Anregungen:

In der gesamten Bundesrepublik Deutschland gibt es ein Raumordnungsrecht (Deutsches Baugesetzbuch) und als finales Produkt der Raumordnung eine Verordnung, den Bebauungsplan! Das Entwicklungskonzept, spezielle Fachplanungen und der Flächennutzungsplan gehören zu vorbereitenden **Bauleitplanung** und werden nicht verordnet.

In Graz benötigt man im Vorlauf für einen Bebauungsplan mindestens drei Verordnungen mit den entsprechenden Verfahrensabläufen und Genehmigungsverfahren: Stadtentwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan und Räumliches Leitbild. Die letzte Revision dauerte in Graz beinahe 10 Jahre!

Ohne Qualitätsverlust könnte die örtliche Raumordnung





in der Steiermark auf zwei Elemente reduziert werden, den Flächenwidmungsplan und die Bebauungspläne.

Das örtliche Entwicklungskonzept stellt die Zielsetzung und Begründung für den Flächenwidmungsplan dar und das Räumliche Leitbild definiert die Ziele für die Bebauungsplanung. Beide Planwerke können nur in Abstimmung mit dem Flächenwidmungsplan entwickelt werden und ließen sich in diesen gut integrieren ohne sie speziell verordnen zu müssen. Es gäbe nur mehr zwei Ebenen der örtlichen Raumordnung und damit eine bedeutende **Ver-einfachung der Verfahrensabläufe!**

Nachdem sich die Raumordnung in der Steiermark beinahe 50 Jahre lang auf die Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungspläne konzentrierte, müsste zukünftig die **flächendeckende Bebauungsplanung** das Hauptthema sein, also die kultivierte räumliche Gestaltung des gesamten Gemeindegebietes.

Um notwendige **Flächenwidmungsplankorrekturen** nicht in eigenen Verfahren abwickeln zu müssen, sollten diese im Bebauungsplanverfahren mitbehandelt werden können.

Als Ziel für die Neufassung des Raumordnungsrechts sollte eine neue Planungskultur stehen, die **nicht die rechtlich-formalen Gesichtspunkte** in den Vordergrund rückt, sondern die Entwicklung der Planungsinstrumente, die die **Gestaltung der Siedlungsräume** und die **Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft** sicherstellen.

Eine aktive Planungskultur bleibt aber ohne eine gelebte Baukultur nur ein leeres Konstrukt. Das **Baurecht** darf daher nicht nur einseitig den Investoren dienen (Stichwort: Recht auf Ausschöpfung der maximalen Bebauungsdichte), sondern muss auch durch Stärkung der Nachbarrechte den Interessenausgleich fördern. Um die gebotene Transparenz in den Bauverfahren zu gewährleisten, müssen städtebauliche Fachgutachten (anonymisiert) öffentlich zugänglich gemacht werden.



#### Quellenhinweise

Umweltbundesamt, Bodenverbrauch in Österreich, file:///C:/Users/office/AppData/Local/Temp/Studie%20UBA%20Bodenverbrauch.pdf  
 ÖRÖK, Landbedeckung in Österreich: <https://www.oerok.gv.at/raum/daten-und-grundlagen/landbedeckung-und-bodenversiegelung>

WWF, Bodenreport 2021, file:///C:/Users/office/AppData/Local/Temp/wwf\_bodenreport.pdf

Heinz Fassmann, Stadt- und Raumentwicklung Österreich, file:///C:/Users/office/AppData/Local/Temp/Stadt-%20und%20Raumentwicklung%20%C3%96sterreich.pdf

Anela Duranovic, Flächeninanspruchnahme als Konflikt in der Örtlichen Raumplanung

Maßnahmenkatalog für eine erfolgreiche Baulandmobilisierung file:///C:/Users/office/AppData/Local/Temp/703772\_duranovic\_anela\_2020.pdf

Mehr Zeit für Graz: <https://www.mehrzeitfuergraz.at/mitmachen/forum/63-forum-einladung-aktuell/296-einladung-66-forum.html>

Positionspapier Bauwende – nachhaltiges ressourcenschonendes Bauen, Bündnis 90/Die Grünen 2019, [https://antraege.gruene.de/44bdk/Bauwende\\_\\_Nachhaltiges\\_ressourcenschonendes\\_Bauen-27487](https://antraege.gruene.de/44bdk/Bauwende__Nachhaltiges_ressourcenschonendes_Bauen-27487)

# WEIL UNS NICHT EGAL IST, WAS AUS UNSERER STADT WIRD!

## WAS WOLLEN WIR?

Als Unesco Welterbe, City of Design und Stadt der Menschenrechte soll Graz sein historisches Erbe in und außerhalb der Altstadt in Würde erhalten und Neues mit hoher Qualität schaffen und einfügen. Eine qualitätsvolle Gestaltung des Lebensraumes schafft Wohlbefinden für BewohnerInnen und BesucherInnen.

- Änderungen von überzogenen Baugesetzen, die bislang einseitig die Investoren begünstigen und die Nachbarrechte reduzieren, den Wohnraum für viele BürgerInnen unerschwinglich teuer und das Erhalten von alten Gebäuden fast unmöglich machen.
- Nachverdichtungen durch das Verbauen von Innenhöfen ist ebenso Einhalt zu gebieten, wie überdimensionierten Ausbauten von Dachgeschossen und von überzogenen Investitionsprojekten. Der Stadtraum verfügt über ausreichend Baulücken und nicht genutztes Bauland, wo sozial und ästhetisch verträglich gebaut werden kann.
- Erhaltung von Parkanlagen, Gärten und Vorgärten sowie Erhaltung von das Stadtbild prägenden Gebäuden. Bausünden der Vergangenheit dürfen nicht Anlass dafür sein, historisch gewachsene Ensembles und Grünflächen vollständig zu opfern.
- Der Entscheidungswillkür der politisch Verantwortlichen ist in Anbetracht des großen Investitionsdruckes Einhalt zu gebieten.

## WER SIND WIR?

Eine zivilgesellschaftlich engagierte Gruppe von Grazern und Grazerinnen, die von keiner Partei oder Organisation unterstützt wird.

Kontakt: [info@unverwechselbaresgraz.at](mailto:info@unverwechselbaresgraz.at)  
[www.unverwechselbaresgraz.at](http://www.unverwechselbaresgraz.at)

## WAS KÖNNEN SIE FÜR UNS TUN?

Nur wenn viele BürgerInnen diesen Anliegen Gehör verschaffen kann etwas bewirkt werden. Bitte Unterschreiben Sie auf der Unterschriftenliste (Print oder Internet). Bitte leiten Sie diese weiter und verbreiten sie in Ihrem Bekanntenkreis.

Arbeiten Sie mit, indem Sie uns helfen bei der Erstellung von Dokumentation und bei der Verbreitung der Informationen.

Kommen Sie zu unseren Treffen.

Spenden Sie - wir haben ein Vereinskonto zur Abrechnung von Sachkosten - arbeiten aber ausschließlich ehrenamtlich.

Posten Sie Beiträge in unserer Facebook Gruppe:  
[www.facebook.com/groups/unverwechselbares.graz](http://www.facebook.com/groups/unverwechselbares.graz)

Entwickeln Sie eigene Ideen, wie man diesen Anliegen vermehrt Gehör verschaffen kann...