



**INITIATIVE
RAUM-STARK
KLIMA-STARK**

50 Jahre Raumvertrag Steiermark

Rückblick – Ausblick

anlässlich des

Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 1974

Impressum

Herausgeber, Gesamtdredaktion: Dipl. Ing. Rainer Opl und Dipl. Ing. Richard Resch ; rainer.opl@outlook.com, resch@regionalentwicklung.eu

Gestaltung, Layout: Erika Thümmel

Unterstützung: Kammer der Ziviltechniker:innen für Steiermark und Kärnten

September 2024

Download: <https://www.unverwechselbaresgraz.at/aktuelle-veranstaltungen/broschueren/>

Inhalt

Richard Resch, Rainer Opl: 50 Jahre Raumordnung Steiermark – Agenda und Schwerpunktsetzungen seit 1974	4
Statements wesentlicher Akteur:innen 1985 und 2005	14
Richard Resch: (Miss)Erfolge der Steirischen Raumplanung bei der Steuerung des Bodenverbrauchs	16
Arthur Kanonier: Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 1974 im Vergleich	18
Günter Rettensteiner, Jakob Knap-Rieger: Fragen an die Raumordnung – Grund für ein „Jubiläum“?	22
Willi Schrenk: Standortentwicklung für Gewerbe und Industrie	28
Maria Baumgartner: 50 Jahre Frei-Raumplanung in der Steiermark – kein Grund zur Freude	30
Richard Hummelbrunner, Heinz Rosmann: 50 Jahre Raumplanung in Graz und Graz Umgebung	39
Statements wesentlicher Akteur:innen 2021 bis 2024	44
Christof Schremmer: Herausforderungen für Raumplanung und Siedlungsentwicklung in Österreich	46
Katharina Drage, Elisabeth Stix, Andrea Weninger: Zukunftsperspektiven in der Raumplanung	54
Bundeskammer der Ziviltechniker:innen / Arch+Ing: Positionspapier Boden, Klima und Gesellschaft	57
Literatur, Quellen	62
Autor:innen	64

Vorwort

Neben dem Klimawandel sind heute auch die Bodenversiegelung und der Flächenverbrauch zu einem aktuellen Thema geworden. Von der Fachwelt seit Jahrzehnten erkannte Fehlentwicklungen werden benannt und öffentlich diskutiert.

Von der dafür zuständigen Landespolitik ist dazu noch wenig zu vernehmen, auch die durchaus engagierte Raumordnungsgesetznovelle 2022 wird vergangene Fehlentwicklungen nicht mehr bereinigen können und weitere Fehler zulassen. Das Thema Raumordnung bleibt politisch meist tabu, ergänzende Ansätze wie das EU-Renaturierungsgesetz werden ebenfalls blockiert.

Eine fundierte Evaluierung der Raumentwicklung, des Bodenverbrauchs und möglicher Steuerungsansätze findet nicht statt, obwohl das Steirische Raumordnungsgesetz (StROG) dies seit über zehn Jahren vorschreibt. Gerade der 50. Geburtstag des StROG wäre wieder ein Anlass für einen kritischen Rückblick, eine breite Diskussion und eine Perspektive für eine raum- und klimafitte Zukunft der Steiermark.

So entstand die Idee, den runden Geburtstag des StROG für einen Rück- und Ausblick zu nützen. Wie sieht die Steiermark nach einem halben Jahrhundert Raumordnung heute aus? Was wären die Ansätze für die Neugestaltung der Raumplanungsinstrumente?

Wir beide, Richard Resch als Ziviltechniker für Raumordnung in Graz und Rainer Opl als in der Landes- und Regionalplanung tätiger Landesbeamter im Ruhestand, haben diese Initiative RaumStark – KlimaStark zur vorliegenden Broschüre ergriffen und gemeinsam mit engagierten österreichischen Planer:innen sowie der Kammer der Ziviltechniker:innen für Steiermark und Kärnten umgesetzt. Wir danken für die engagierten Beiträge! Sehr bewusst zitieren wir dabei auch eine Reihe von politischen Aussagen zum Thema, auf eine Einbindung von Verwaltung und Politik haben wir verzichtet.

Nach unserem gemeinsamen, cursorischen Rückblick über die Entwicklung des StROG und seiner Umsetzung sowie einer Analyse zum Bodenverbrauch folgen Beiträge von Kollegen und Planer:innen, die wie wir an der Raumentwicklung Steiermark mitgearbeitet haben, aber auch derzeit noch aktiv sind; mit unterschiedlichen Schwerpunkten, Perspektiven, Sichtweisen und Bewertungen. Der Blick in die Zukunft beleuchtet insbesondere Kernforderungen und notwendige Transformationsstrategien für eine nachhaltige, gemeinwohlorientierte und gerechte Raumstruktur.

Wir möchten damit einen kleinen Beitrag für eine neue, engagierte Diskussion zur Weiterentwicklung der Raumordnung in der Steiermark leisten, um dieses Land auch zukünftigen Generationen lebenswert zu erhalten.

Richard Resch

Rainer Opl

50 Jahre Raumordnung Steiermark

1. Die Entwicklung des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes (StROG) 1974

Der kompetenzrechtliche Rahmen der Raumordnung in Österreich

Nach Feststellung der Zuständigkeit der Länder für die Raumordnung durch den Verfassungsgerichtshof 1954 erließ Salzburg 1956 das erste Landesraumordnungsgesetz Österreichs. Im Jahre 1962 wurde die Örtliche Raumordnung als selbstständige Aufgabe der Gemeinden in der Bundesverfassung festgeschrieben. 1971 wurde schließlich die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) als informelle koordinierende Stelle ohne Rechtspersönlichkeit von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden eingerichtet.

Angesichts des Fehlens einer zentralen Raumordnungskompetenz des Bundes obliegt die allgemeine Raumordnung den Ländern, während dem Bund wichtige Planungsbefugnisse aufgrund der Materiegesetze zukommen. Eine Vielzahl der Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zugewiesen sind, können im Sinn einer funktionalen Raumordnung als Fachplanungskompetenzen des Bundes gesehen werden (z. B. Wasserrecht, Forstrecht, Eisenbahnrecht, Bundesstraßenrecht, Gewerberecht, Denkmalschutzrecht). In den Bundesländern bestehen ebenfalls Fachplanungen neben der Raumordnung im engeren Sinn, denen erhebliche Raumrelevanz zukommt (z. B. Baurecht, Naturschutzrecht, Wohnbauförderungsrecht, Grundverkehrsrecht).

Versuche in den 70er-Jahren, eine Rahmengesetzgebung zur Raumordnung durch den Bund und Anfang der 90er-Jahre eine 15a BVG-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zustande zu bringen, sind sowohl am Widerstand der Länder als auch einzelner Ministerien gescheitert.

Diese horizontale (Ressortzuständigkeit) und vertikale (Bund/Land) Kompetenzaufsplitterung war bzw. ist Ursache für vielfältige Problemlösungs- und Steuerungsdefizite – die Realität der räumlichen Entwicklung passiert dem gegenüber ganzheitlich integriert.

Die Verwaltungsstruktur in der Steiermark

Zum Zeitpunkt der Erlassung des StROG waren die Zuständigkeiten im Amt der Landesregierung in Rechts- und Fachabteilungen aufgeteilt. So umfasste die damalige Fachabteilung 1b den Bereich der Landes-, Regional- und Ortsplanung, für die rechtlichen Angelegenheiten war die Rechtsabteilung 3 zuständig. Diese damals übliche Auftrennung verursachte vielfach Abstimmungsprobleme zwischen „Juristen“ und „Technikern“. Bis zum heutigen Zeitpunkt erfolgten zahlreiche Änderungen der Verwaltungsstruktur, wobei schon bald die überörtliche Raumordnung eigenständig aufgestellt und um die durch den EU-Beitritt aufgewertete Regionalentwicklung erweitert wurde.

Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz (StROG) 1974

In der Steiermark wurde mit dem StROG 1974 nach dem Modell anderer Länder eine Rechtsgrundlage für die Landesraumordnung geschaffen. Dieses von LAbg. Hermann Schaller und Landesrat Christoph Klausner initiierte Gesetz kann als Stunde Null für die Raumordnung in der Steiermark gesehen werden. Zwar wurde schon 1964 ein Gesetz zur Erstellung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen beschlossen, das jedoch kaum angewendet wurde.

Als wesentliche Probleme der Raumordnung in der Steiermark wurden in den 70er-Jahren die Zersiedelung mit überhöhten Aufschließungs- und Infrastrukturkosten, die Expansion der Region Graz, die Sanierungserfordernisse der verstaatlichten Industrie in der Mur-Mürzfurche, Immissionsprobleme, aber auch die notwendige Verbesserung der Lebensbedingungen in den Berggebieten angesprochen (1. ÖROK-Raumordnungsbericht 1975).

Als Kernaufgaben des neuen Gesetzes waren Entwicklungsprogramme auf Regions- und Landesebene, die Erstellung von Örtlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen sowie Bebauungsplänen und ein erforderlicher Raumordnungs-Kataster festgelegt worden.

Die wesentlichen Novellierungen 1976–2008

Das StROG wurde im Laufe der Jahre häufig novelliert, oft mit kleineren Änderungen als „Reparaturanpassung“ oder mit umfassenden Neuregelungen, um neuen räumlichen Steuerungserfordernissen entsprechen zu können. Zwischen 1977 und 2008 wurde das StROG 20 mal novelliert, davon dreimal wegen Behebungen durch den VfGH. Nachstehend einige beispielhaft ausgewählte Themen aus den Novellen des StROG 1974 bis 2010:

1976: Aufnahme der ersten Begriffsbestimmungen und Regelungen für Einkaufszentren, Gebiete für die Errichtung von Apartmenthäusern, Feriendörfern und Wochenendsiedlungen.

1977: Für ein zusammenhängendes Bauland mit mehr als 1000 Einwohnern sind mindestens ein öffentlicher Kinderspielplatz und eine öffentliche Sportanlage vorzusehen.

1980: Unterscheidung zwischen Einkaufszentren I, mit Lebensmittelangebot und Einkaufszentren II ohne Lebensmittel. EZ sind nur auf Standorten zulässig, für die ein genügend großer Einzugsbereich vorhanden ist, der durch bestehende Betriebe einschließlich solcher für den örtlichen Bedarf nicht ohnedies bereits ausreichend versorgt ist. Die Bestimmung wurde 1985 vom VfGH behoben.

1981: Fortführung und Änderung des örtlichen Entwicklungskonzeptes, des Flächenwidmungsplanes und der Bebauungspläne, Einführung der „kleinen Änderung“.

1985: Umfangreiche Novelle der Raumordnungsgrundsätze und Inhalte der Instrumente Regionales Entwicklungsprogramm,

Örtliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan und Bebauungsplanung.

1988: Einführung der umstrittenen Auffüllungsgebiete und die Möglichkeit einer Bebauungsfrist als bodenpolitische Maßnahme.

1991: Entwicklungsprogramm zum Sachbereich Luft mit Vorranggebieten zur lufthygienischen Sanierung: Innerhalb der Vorranggebiete sind jene Gebiete abzugrenzen, in welchen den Luftschadstoffemissionen von Raumheizungen eine wesentliche Bedeutung zukommt. Kommunale Energiekonzepte mit Fernwärmeausbauplan als Grundlage für verpflichtende Fernwärmeanschlussbereiche.

Konkretisierung der Inhalte Regionaler Entwicklungsprogramme, Vorrangzonen und Vorbehaltsflächen für überörtlich bedeutsame Flächennutzungen und Maßnahmen, Teilregionale Entwicklungsprogramme und örtliche Sachbereichskonzepte.

1994: Einschränkende Regelungen für Ferienwohngebiete, Beschränkungszonen für Zweitwohnsitze in Vorbehaltsgemeinden im Sinne des Steiermärkischen Grundverkehrsgesetzes.

1995: Infrastrukturkostenbeitrag als Gemeindeabgabe, Umsetzung der SEWESO II Richtlinie.

2002: Neue Systematik der Raumordnungsgrundsätze, Weiterentwicklung der Baugebietsdefinitionen und Einkaufszentren-Regelungen.

Verpflichtende Maßnahmen zur aktiven Bodenpolitik: privatwirtschaftliche Maßnahmen, Bebauungsfrist, Vorbehaltsflächen.

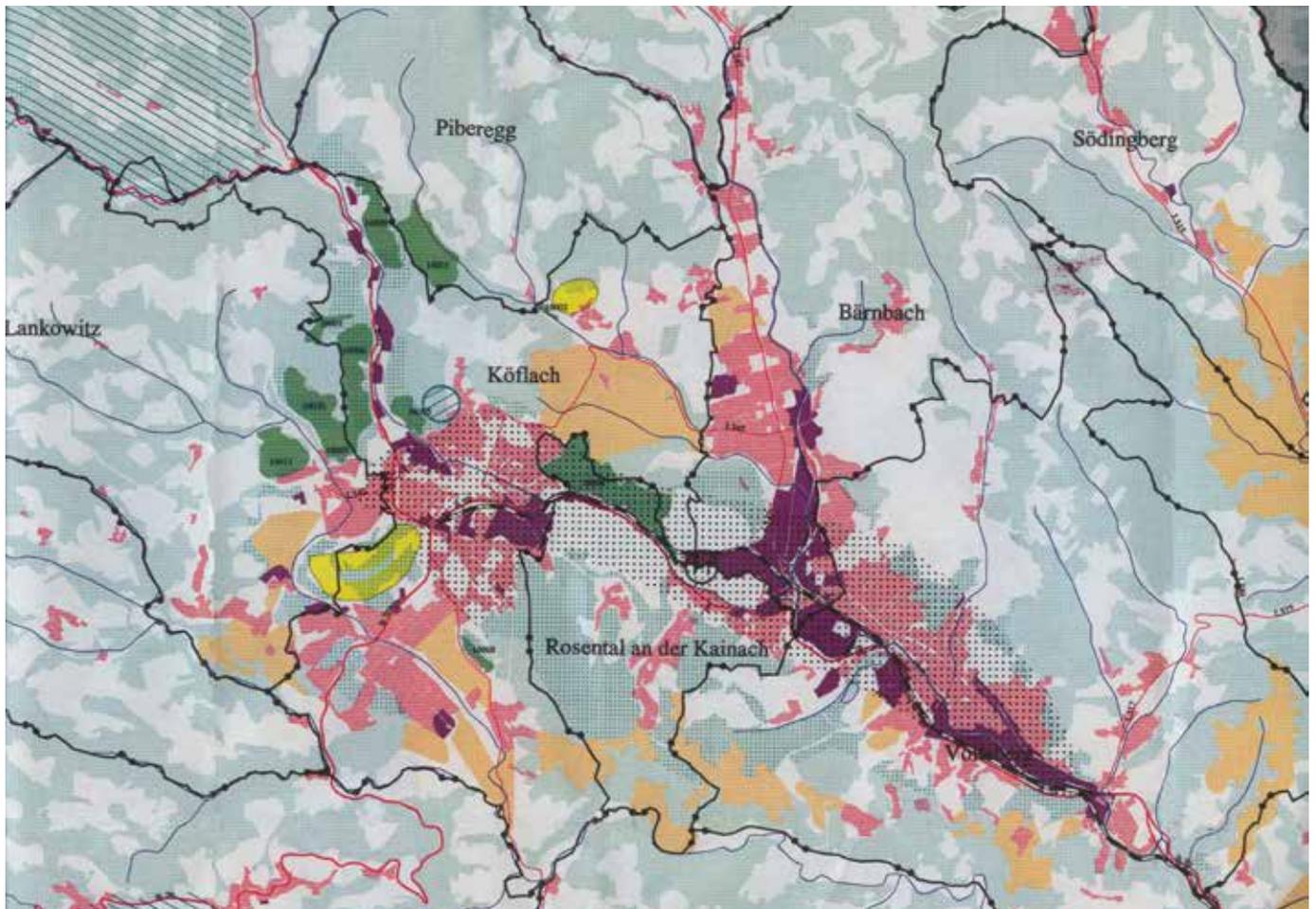
2005: Umweltprüfung in Ergänzung zur UVP, Weiterentwicklung des ÖEK.

2008: Weiterentwicklung der überörtlichen Programme, Neuorganisation von Regionalversammlung und Regionalvorstand, Ermöglichung gemeinsamer örtlicher Entwicklungskonzepte für Kleinregionen (Regionext).

Evaluierung und Dokumentationen zur Raumplanung Steiermark

In umfassenden Beiträgen zur Raumordnung in den Steirischen Berichten 1985/5 erfolgte eine Vielzahl von kritischen Einschätzungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung der steirischen Raumordnung. LH Dr. Josef Krainer hielt die Raumordnungspolitik als wesentlichen Teil der Landespolitik, Landesrat Dipl. Ing. Josef Riegler verwies schon damals auf den hohen Bodenverbrauch in Österreich. Christoph Klauer sah die Raumordnung auch nach 10 Jahren noch am Anfang, Hermann Schaller betonte vor allem die notwendige Auseinandersetzung mit der Bodenfrage.

Nach 30 Jahren StROG erfolgte 2003 eine erste umfassendere Evaluierung mit einer Befragung von 40 Expert:innen. Dabei sollten auch Vorschläge für eine Novellierung formuliert werden. Die Einschätzungen der Befragten gingen in Richtung einer politischen „lose-lose“ Materie. Großprojekte wie Einkaufszentren bewegten sich weitgehend außerhalb raumplanerischer Zielvorgaben, die Umsetzung der Raumordnungsinstrumente war in vielen Bereichen unzureichend. Neben einzelnen positiven Ansätzen wurden auch besonders negative Beispiele angeführt.



Regionales Entwicklungsprogramm Voitsberg 1995

Als Vorschläge wurden eine Harmonisierung der österreichischen Raumordnungsgesetze, eine Abstimmung mit sonstigen raumrelevanten Regelungen und eine Abstimmung mit Förderinstrumentarien gefordert. Die Umsetzung von Landes- und Regionalprogrammen sollte von einem Monitoring mit Evaluierung begleitet werden. Weitere Vorschläge umfassten die Aufwertung der Örtlichen Entwicklungskonzepte, Fragen der Kostengerechtigkeit für spätere „Planungsgewinne“, Verfahrensvereinfachungen und die Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger. Von der Novellierung einzelner Themenbereiche abgesehen, sind die Vorschläge aber nie ernsthaft diskutiert und weiterentwickelt worden.

In einer zweiten umfassenden Broschüre „30 Jahre Raumplanung Steiermark“ 2005 bemängelte zum Beispiel Dipl. Ing. Gunther Hasewend die baukulturelle Entwicklung, „Bittere Pillen wirken – schmecken aber nicht“ – konstatierte Dr. Manfred Rupprecht in seinem umfassenden Beitrag zur Entwicklung der Raumplanung.

Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010 und folgende Novellierungen

Die zahlreichen Novellen zum StROG 1974 führten zu einer Unübersichtlichkeit des Gesetzes und machten eine Überarbeitung und Systematisierung notwendig. Am 23. März 2010 hat die Landesregierung das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010 beschlossen, welches mit 1. Juli 2010 in Kraft getreten ist und neben inhaltlichen Überarbeitungen auch Verfahrensvereinfachungen enthält. Bis 2023 wurden weitere 14 Novellierungen mit folgenden Inhalten durchgeführt:

2011: Sondernutzung Tierhaltungsbetriebe, Neuformulierung von Regionalvorstand und Regionalversammlung.

2014: Regelung der örtlichen Raumordnung für Gemeinden nach der Gemeindegliederung.

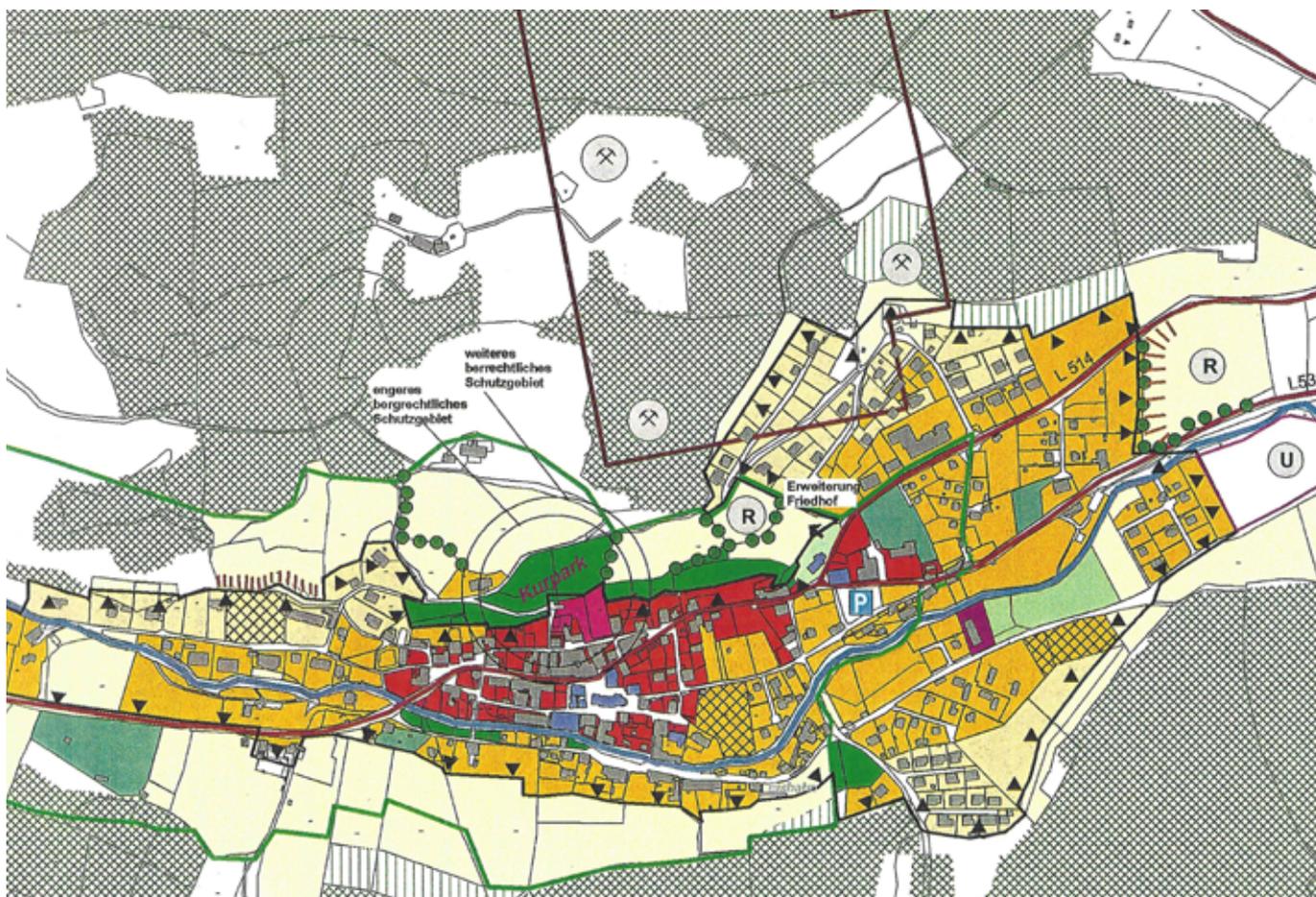
2017: Umsetzung der SEVESO III-Richtlinie.

2018: Ergänzung des StROG um das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz: Regelung der strategischen Ausrichtung und Zusammenarbeit im Bereich der Regionalentwicklung zwischen dem Land Steiermark, den steirischen Regionen und Gemeinden, deren Aufgaben und Instrumente sowie die grundlegende Ressourcenzuteilung der Regionalentwicklung auf regionaler Ebene.

2020: Vereinfachtes Verfahren bei Änderung eines örtlichen Entwicklungskonzeptes, Solaranlagen.

2022: Umfassende Novelle, Schwerpunkte sind: Maßnahmen im Bereich Klimaschutz, die Bekämpfung des ausufernden Bodenverbrauchs sowie Maßnahmen zur Stärkung der Orts- u. Stadtkerne. Entwicklung von innen nach außen als Raumordnungsgrundsatz, Festlegung von Zentrumszonen im ÖEK, Ergänzung bei Begriffsbestimmung der Kerngebiete, Maßnahmen zur aktiven Bodenpolitik, Sondervorschriften für Handelsbetriebe und Einkaufszentren.

2023: Agri-Photovoltaikanlagen, Zentrumszonen.



Siedlungsleitbild Oberzeiring 1999

2. Die Entwicklung der örtlichen Raumplanung

Nach dem Inkrafttreten des StROG 1974 wurde vorrangig die Erstellung der Flächenwidmungspläne (FläWi) – auch mit Unterstützung des Landes – vorangetrieben.

Nach 10 Jahren Raumordnungsgesetz hatten bis 1985 alle 544 Gemeinden einen Flächenwidmungsplanentwurf erarbeitet, bei etwa 100 davon gab es allerdings noch Probleme bei der Genehmigung. Erst um 1990, nach Überschreitung der im StROG vorgesehenen Fristen, kam es schließlich zu einem flächendeckenden Bestand von Örtlichen Entwicklungskonzepten und rechtskräftigen Flächenwidmungsplänen in allen Gemeinden.

Der seit 1976 für die Raumplanung zuständige Leiter Gunther Hasewend verweist in seiner Bilanz 1985 insbesondere auf den anfänglichen Widerstand gegen die Eingriffe in die private Bodennutzung, auf die mangelnde Planungserfahrung der Gemeinden und Planungsbüros sowie auf die notwendige Verbesserung von Kommunikation, Beteiligung und Konfliktbetreuung. Der damalige Landesrat Josef Riegler kritisierte schon 1985 die Verbauung von 128 km² landwirtschaftlicher Nutzfläche pro Jahr in Österreich (Steirische Berichte 1985).

Schwerpunktsetzung Ortserneuerung

Um 1985 erfolgte auch eine Schwerpunktsetzung zum Thema Ortserneuerung. In neun Testgemeinden wurden Erfahrungen im Umgang mit Gestaltungs- und Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, Öko-Kataster, Nahwärmenetzen und öffentlicher Teilnahme und Mitwirkung gesammelt. In den Folgejahren wurde die Aktion Ortserneuerung weiter gestärkt und auf 250 Gemeinden ausgedehnt. Ergänzend dazu wurde in den 1990er-Jahren die Leitbildentwicklung der Gemeinden als Ergänzung zu den Örtlichen Entwicklungskonzepten unterstützt.

Mit diesen ergänzenden Schwerpunkten wurden konkrete Projekte aus den Gemeinden aufgegriffen und gefördert. Rückblickend hätte eine stärkere Verschränkung der Örtlichen Entwicklungskonzepte als maßgebliche Raumordnungs- und Raumentwicklungsinstrumente der Gemeinden mit den Maßnahmen der Ortserneuerung zu einer Aufwertung derselben geführt.

Bodenpolitische Maßnahmen

Das „sanfte“ Baugebot im StROG, Novelle 1988, steht am Anfang von länderspezifischen Bestimmungen, die auf eine Bebauungsfrist bzw. ein Baugebot abzielen. Neben der im StROG vorgesehenen entschädigungslosen Rückwidmung als Sanktion einer nicht fristgerechten Bebauung werden zwei Instrumente in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen verankert, mit denen eine widmungskonforme Realisierung oder eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse angestrebt wird:

- Durch die Vertragsraumordnung ist der Abschluss von Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundeigentümer:innen möglich, der eine widmungsgemäße Bebauung von als Bauland gewidmeten Grundstücken bezwecken soll.
- Erschließungs- und Infrastrukturkosten für Eigentümer:innen von nicht bebauten Bauflächen werden in mehreren Bundesländern als Infrastrukturkostenbeitrag, als Aufschließungsbeitrag oder als Infrastrukturabgabe geregelt.

Eine baulandmobilisierende Wirkung wird dadurch erwartet, dass bei einer Hortung unbebauter Bauflächen besondere Beiträge bzw. Abgaben fällig werden.

Mitte der 1990er-Jahre zeigt sich, dass für Baulandmobilisierung und -sicherung enge gesetzliche Grenzen bestehen. Der VfGH hebt 1999 das Salzburger Modell einer obligatorischen Vertragsraumordnung als verfassungswidrig auf. Die Folge sind erhebliche Unsicherheiten bei Gesetzgebern und Rechtsanwendern bezüglich der Grenzen und Möglichkeiten privatrechtlicher Vereinbarungen in Kombination mit hoheitlichen Planungsakten.

Weiterführung der örtlichen Raumplanung

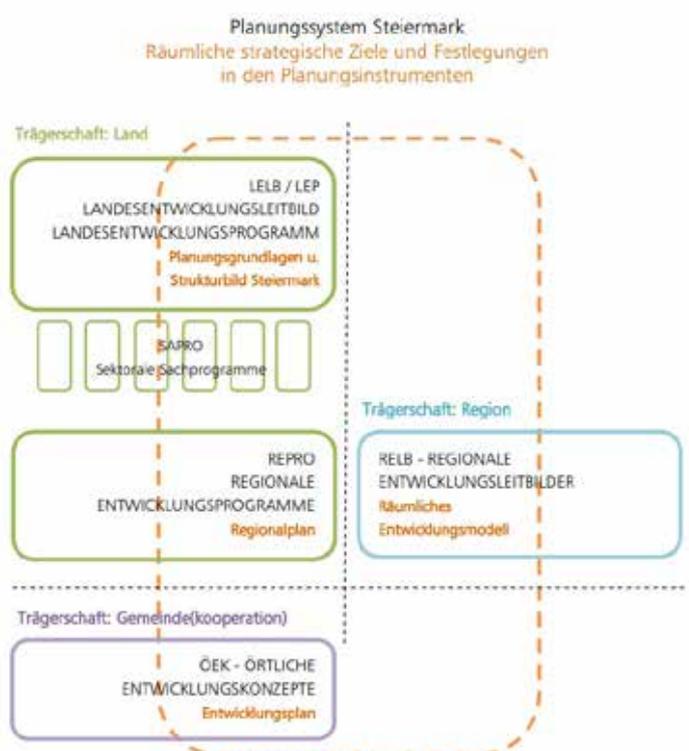
Bei einer Bewertung ausgewählter Örtlicher Entwicklungskonzepte 1996 wurde die teilweise problematische Qualität und ein mangelndes Engagement bei Bearbeitung und Umsetzung, auch im Vergleich zu anderen Bundesländern, festgestellt.

Der Stand der Flächenwidmungsplanung im Jahre 2001, nach 26 Jahren Raumordnungsgesetz: Eine Gemeinde arbeitet noch auf der Basis des Flächenwidmungsplanes der ersten Generation, 232 Gemeinden sind bereits in der 2. verbesserten Generation, bereits 177 Gemeinden – so auch Graz - arbeiten bereits am FläWi 3.0. 17 Gemeinden verfügen schon über FläWi 4.0 und 5.0. 2004 sind 240 Flächenwidmungspläne auch digital abrufbar.

Aufgrund der 2015 in Kraft getretenen Gemeindestrukturenform wurde eine Neuerstellung der Örtlichen Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungspläne eingeleitet. Die überwiegende Zahl der Fusionsgemeinden hat inzwischen ein Örtliches Entwicklungskonzept und einen Flächenwidmungsplan erstellt bzw. ist in der finalen Phase der Erstellung (RO-Bericht 21)

Leitfäden/Richtlinien

Über die ersten grundlegenden Arbeitsmappen und Standardvorgaben in den 1980er-Jahren (Handbuch für die örtliche Raumplanung HÖRST und Handbuch zur Erstellung regionaler



Entwicklungsprogramme REPRO) hinaus wurden in den folgenden Jahrzehnten eine Reihe von Leitfäden insbesondere zur Umsetzung der örtlichen Raumplanung erstellt, um einen einheitlichen Vollzug von gesetzlichen Regelungen sicherzustellen.

3. Landesplanung

Das Landesentwicklungsprogramm (LEP) 1977

Neben der Forcierung der örtlichen Raumplanung erfolgten bald auch erste Arbeiten zum Landesentwicklungsprogramm. In dem 1977 beschlossenen Programm wurden schließlich Aufgaben und Ziele, das Netz zentraler Orte als bestimmende Arbeits- und Versorgungszentren, Planungsregionen sowie Grundsätze für die Erstellung der Entwicklungsprogramme für 12 Sachbereiche und für die Örtliche Raumplanung festgelegt.

Das LEP stellte ein generelles Fundament für die Vertiefung in den Sachprogrammen und Regionalen Entwicklungsprogrammen dar. Seine Relevanz sank jedoch mit zunehmender Präzisierung durch diese Programme. Es wurde erst 32 Jahre später durch ein neues Programm ersetzt, obwohl es schon früher zweckmäßig gewesen wäre, z.B. anlässlich der EU-Integration ein neues Landesentwicklungsprogramm als rahmengebendes Instrument auszuarbeiten.

Die Entwicklungsprogramme für Sachbereiche

Von den geplanten 12 Sachbereichsprogrammen nach dem Landesentwicklungsprogramm 1977 sind bis 1988 die Programme Rohstoff- und Energieversorgung (1984), Land- und Forstwirtschaft (1985), Natur- und Landschaftspflege (1985), Wohnungswesen (1987), sowie Wasserwirtschaft und Abwasserbeseitigung (1988) erlassen worden. Auf Grund der geringen Zuständigkeit auf Landesebene in den meisten Sachbereichen musste der Verordnungsteil kurz und allgemein gehalten werden. Der umfangreiche Erläuterungsteil mit weiterführenden Zielen und Maßnahmen wurde als politischer Beschluss der Landesregierung (ohne hoheitliche Wirkung) angesehen. Die reale Steuerungswirkung dieser Sachprogramme war daher gering. Im Gegensatz dazu wurden Entwicklungsprogramme für Themenbereiche mit dringendem ordnungspolitischen Handlungsbedarf erstellt und erlassen. Nach aktuellem Rechtsstand bestehen folgende landesweite Sachprogramme:

- Entwicklungsprogramm zur Versorgungs-Infrastruktur (Einkaufszentrenregelung 1988, Neufassung 2011)
- Entwicklungsprogramm zur Reinhaltung der Luft (1993, Änderung 2011)
- Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume (2005)
- Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Windenergie (2013, novelliert 2019)
- Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Erneuerbare Energie – Solarenergie (2023).

Maßgeschneiderte hoheitliche Regelungen zu konkreten überörtlich relevanten Themenbereichen in Sachbereichs-

programmen sind geeignete Instrumente zur Problemlösung, bzw. zur Vermeidung von Nutzungskonflikten. Dazu sind auch räumliche Festlegungen (Zonen) des Landes rechtlich zulässig, die in den Instrumenten der örtlichen Raumplanung lediglich ersichtlich zu machen sind.

Einkaufszentren als planungsrechtlicher „Dauerbrenner“

Keine andere Nutzungs- und Bauform wurde derart intensiv in den Raumordnungsgesetzen geregelt, wobei der Regelungsumfang stetig zugenommen hat. Eine Vielzahl von ROG-Novellen hat immer wieder Einkaufszentren-Regelungen zum Gegenstand, was die Anwendungsprobleme in der Praxis verdeutlicht. Gemeinsam sind den Bestimmungen die Ziele, Einkaufszentren auf der grünen Wiese zu verhindern (insbesondere mit Waren des täglichen Bedarfs) und eine Schwächung der Innenstädte und Ortskerne zu vermeiden. Die rechtlichen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind unterschiedlich, wobei großteils überörtliche Regelungen die kommunale Planungstätigkeit bei Einkaufszentren einschränken.

Rechtskonforme Regelungen auf Landesebene müssen jedenfalls ohne „Bedarfsprüfung“ auskommen. Eine solche wäre dem Gewerberecht des Bundes vorbehalten, wurde aber nicht wirksam umgesetzt. Die Ergebnisse der steirischen Einkaufszentrenregelung auf Gesetzes- und Verordnungsebene sind jedenfalls durchwachsen: Prominente Einkaufszentrenprojekte, die nachweislich zur Schädigung der Ausstattung von zentralen Orten beigetragen haben, konnten durch Ausnutzung von Gesetzeslücken mit rechtsfreundlicher Unterstützung errichtet werden. Abgesehen vom Niedergang der Stadt- und Ortskerne mit Leerständen in den innerörtlichen Lagen, weiterem Flächenverbrauch, Bodenversiegelung und Verkehr in den Randlagen sind diese großflächigen, meist ebenerdigen Handelsbetriebsagglomerationen für die hässlichsten Orts- und Landschaftsbilder der Steiermark verantwortlich. Nicht wenige der Novellen zum StROG befassen sich mit Regelungen für Einkaufszentren, um aus den (negativen) Vollzugserfahrungen zukünftig Umgehungsmöglichkeiten zu verhindern.

Fachbereichskonzepte und Grundlagenarbeiten

Neben den Sachbereichsprogrammen wurden zu verschiedenen Themenbereichen landesweite Konzepte erstellt und fallweise von der Regierung beschlossen, wie die Alpenschistudie 1994, die Analyse und Priorisierung von Vorrangzonen für Industrie und Gewerbe, ein Gesamtverkehrsprogramm 1991, ein Konzept für Radwanderkarten Steiermark und einige andere mehr.

Als wesentliche weitere Grundlagen wurden Projekte zu Baulandausweisungen in Haltestelleneinzugsbereichen, Biotopkartierungen, Vorrangzonen für Freiraumnutzungen, digitale geologische Karten, Klimaeignungskarten, die Leitfunktionen Landwirtschaft, das Zentrale Orte-System, Baulandentwicklung Steiermark, Infrastrukturkosten der Siedlungserweiterung, Baulandangebotseffekte in peripheren Gemeinden, Rohstoffhoffungsgebiete, Nahversorgungserhebung, über mehrere Dekaden laufende Wohnbedarfsprognosen, Regionsprofile, etc. durchgeführt.

Eine Reihe von raumplanerisch relevanten Projekten wurde auch im Zusammenhang mit europäischen Projektverbänden und EU-Programmen (INTERREG) erarbeitet.

Weiterführung und Vertiefung der Landesplanungsinstrumente

2004 wurde die Neufassung des LEP Steiermark 1977 beschlossen und eine Grundlagenarbeit für die Neubearbeitung beauftragt. Insbesondere wurden dabei die verschiedenen Ansätze aus den österreichischen Bundesländern untersucht. Darüber hinaus befasste sich die Arbeit mit den bestehenden Vorgaben von der EU-Ebene bis auf Bundeskonzepte und sonstige Leitbilder und Sachprogramme der Steiermark.

Über den Vorschlag für eine inhaltliche Struktur des Programmes hinaus wurden auch generelle Empfehlungen für die Bearbeitung und mögliche Ergebnisse des Instruments vorgelegt. Das LEP als Orientierungsrahmen sollte verbindliche Rahmenvorgaben definieren, aber auch regionsspezifische Entwicklungen berücksichtigen. Neben entwicklungspolitischen Vorgaben sollen ordnungspolitische Festlegungen getroffen werden, deren Wirksamkeit auch überprüfbar ist. Neben der Neuformulierung des Zentrale-Orte-Systems wären auch grenzübergreifende Funktionsräume zu berücksichtigen.

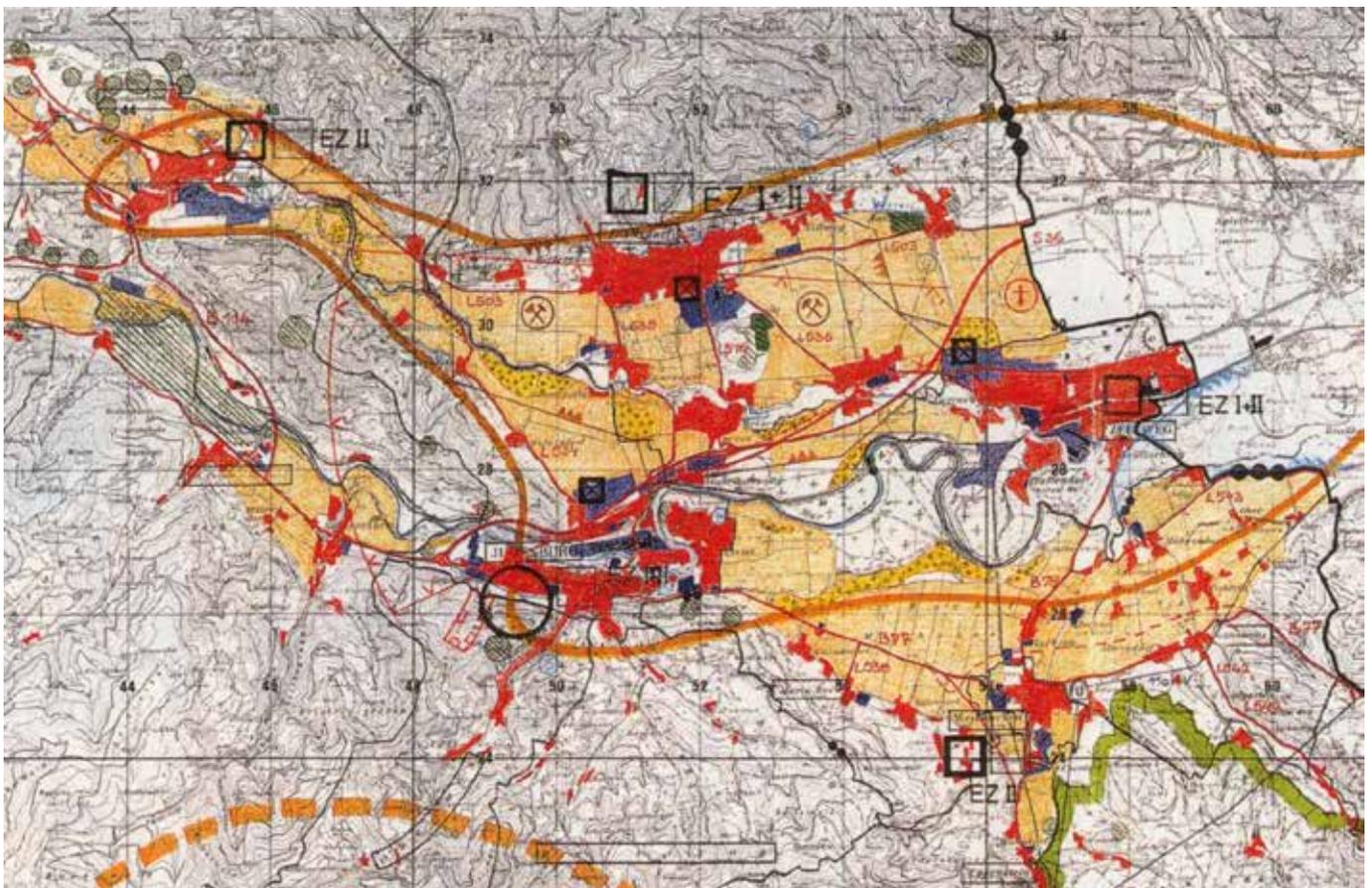
Das 2009 schließlich beschlossene **Landesentwicklungsprogramm** beschränkt sich darauf, die sieben steirischen Planungsregionen, die Raumstruktur nach dem System der Zentralen Orte und Grundsätze für die Erstellung des Landesentwicklungsleitbildes, der Regionalen Entwicklungsleitbilder, der Kleinregionalen Entwicklungskonzepte sowie für die Umsetzung der Regionalen Entwicklungsprogramme und die Örtliche Raumplanung festzulegen. Die oben angeführten Vorschläge blieben unberücksichtigt. Teils waren sie nicht mit den Anforderungen des rechtsverbindlichen LEP vereinbar, teils waren sie im Landesentwicklungsleitbild besser aufgehoben und teilweise waren Vorschläge schlichtweg politisch nicht

erwünscht. Vorrang hatte die rechtliche Festlegung der landesweit notwendigen Regelungen zur Umsetzung der Ergebnisse aus dem Projekt „Regionext“.

Das **Landesentwicklungsleitbild** 2013 beschreibt zum einen die übergeordneten Rahmenbedingungen und entwicklungspolitischen Herausforderungen. Auf der Basis bereits beschlossener Konzepte und Programme wird darin zum anderen eine Räumliche Strategie zur Landesentwicklung mit den zwei Strategiefeldern Wettbewerbsfähigkeit sowie Lebensqualität der Bevölkerung und natürliche Ressourcen festgelegt. Nach den drei Raumtypen Steirischer Zentralraum, Technologie- und Wirtschaftsraum Obersteiermark und ländlicher Raum differenziert, wird die Umsetzung der dementsprechenden Ziele und Maßnahmen beschrieben.

Dem Regierungsbeschluss des Landesentwicklungsleitbildes sind langwierige Abstimmungsprozesse zwischen den unterschiedlichen politischen Ressorts des Landes vorausgegangen. Dabei hat sich wieder gezeigt, dass die Festlegung von wirksamen integrierten, d.h. sektorübergreifenden Zielen und Maßnahmen, wegen der nach Ressorts aufgeteilten Kompetenzen nur sehr schwer möglich ist. Viele räumliche Fehlentwicklungen, nicht nur in der Steiermark, sind auf diese Nichtabstimmung unterschiedlicher Fachplanungen und Fördermaßnahmen zurückzuführen. Daher wurde auch das steirische Landesentwicklungsleitbild von 2013 nicht wirklich die Basis für eine landesweit koordinierte Entwicklungsstrategie.

Zur rechtlichen Absicherung der Einrichtungen und Weiterführung der Regionalentwicklung wurden im **Landes- und Regionalentwicklungsgesetz 2018** die Agenden der Regionalentwicklung erstmals in Österreich in einem eigenen Gesetz geregelt. Die Hauptteile des Gesetzes umfassen Ziele und



Regionalplan Aichfeld Murboden, Erläuterung REPRO I 1986

Grundsätze der Landes- und Regionalentwicklung, Aufgaben und Instrumente auf Landes- und Regionalebene, die Struktur und Organisation in den Regionen sowie die Finanzierung der Regionalentwicklung. Die Regionalmanagements wurden dabei als wesentliche strategische Organisationseinheiten eingerichtet, als Träger fungieren Regionalverbände mit Regionalvorstand und Regionalversammlung.

Die 2022 beschlossene **Strategie Steiermark 2030** beschreibt die großen Trends und Herausforderungen, führt bestehende und neue Entwicklungsansätze sektorübergreifend zusammen und definiert den strategischen Rahmen für eine zukunftsorientierte räumliche Entwicklung des Landes Steiermark. Zu den Leitthemen Digitalisierung, Wirtschafts- und Arbeitsstandort, Mobilität, Siedlungsentwicklung, Ressourcenmanagement, Wissen, Aus- und Weiterbildung, Regionalität, regionale Identität wurden Ziele und Umsetzungsstrategien definiert.

Als spezifische Maßnahme im Themenfeld Siedlungsentwicklung wird ein sparsamer Umgang mit unversiegeltem Boden durch Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte formuliert. Beim Themenbereich Ressourcenmanagement wird der hohe Flächenverbrauch angesprochen und wird u.a. die verstärkte Nutzung bestehender Siedlungsflächen durch Flächenrecycling, Verdichtung und Mobilisierung bestehender gewidmeter Flächen postuliert.

Vom Raumordnungskataster zum umfassenden Raummonitoring

Auf Grundlage des früheren Raumordnungskatasters (ROKAT) und des Landes-Umwelt-Informationssystems (LUIIS) wurde ab 2004 das Rauminformationssystem Steiermark als Analyse-, Monitoring-, Berichts- und Präsentationsinstrument für raumbezogene Fragestellungen eingerichtet, das nunmehr als Raummonitoringsystem – Atlas zur Landesentwicklung Steiermark zur Verfügung steht.

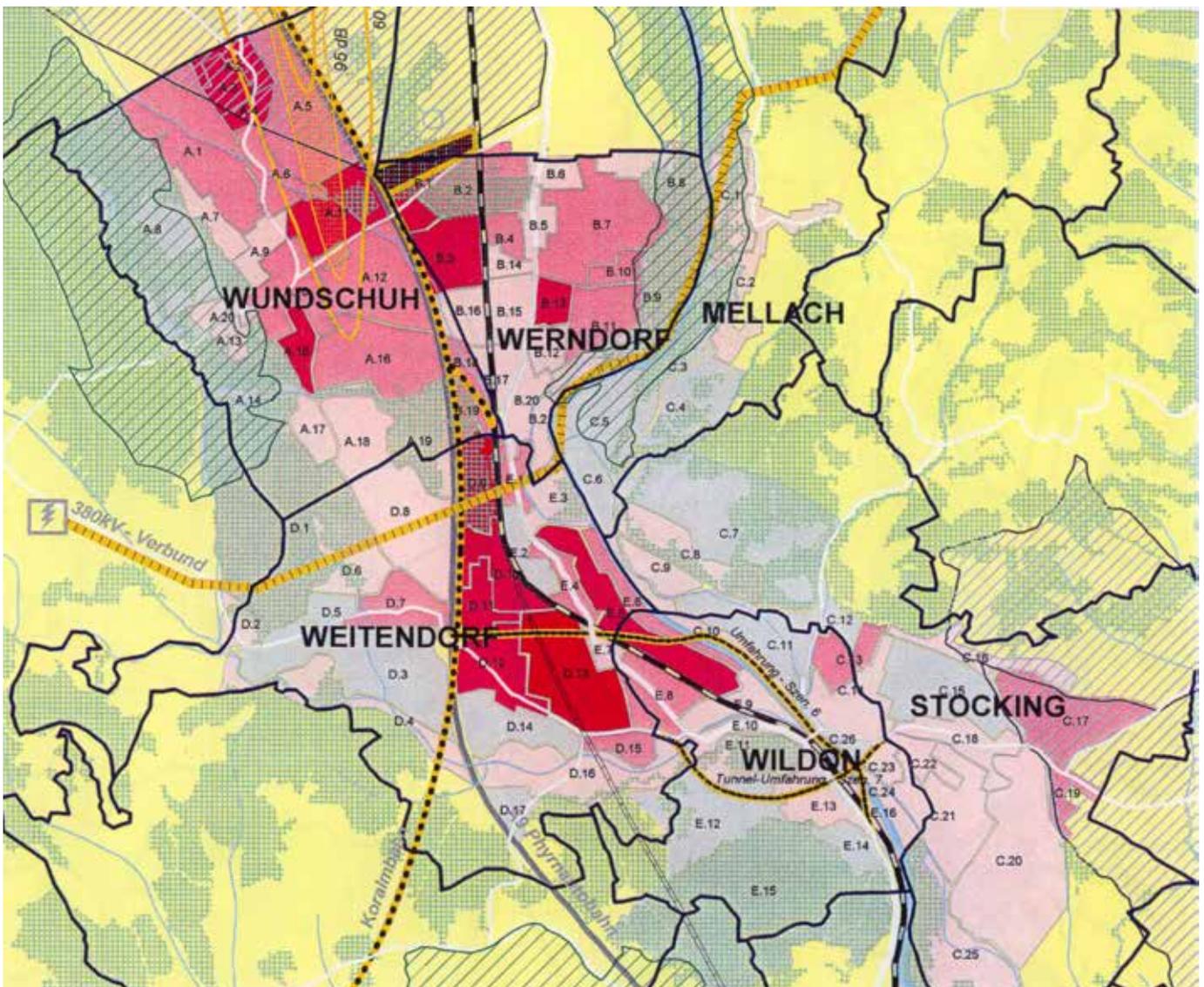
Die gesetzlich vorgesehene Berichterstattung über die Auswirkungen der Raumordnung konnte in den Berichten bisher nur rudimentär geleistet werden.

4. Regionalplanung

Teilregionale Studien, Konzepte und Entwicklungsleitbilder

Eine Reihe von teilweise interdisziplinären Projekten wurden als Analyse- und Entscheidungsgrundlagen für Gemeinden oder spätere regionale Festlegungen durchgeführt oder auch maßgeblich unterstützt.

Als einige ausgewählte Konzepte können genannt werden: Naherholungsraum östliches Grazer Hügelland, Siedlungsleit-



Konfliktplan Raum Wildon

bild und Freiraumkonzept Aichfeld-Murboden, Freizeitseenentwicklung Südweststeiermark, Lebensraum Unteres Murta, Regionales Verkehrskonzept Deutschlandsberg, Landschaftsrahmenplan Ennstal, Teilregionales Leitbild Region Sulmtal-Koralpe, Entwicklungsleitbild Weiswurz'n, Turracher Höhe, Leitlinie Enns, Umbruch-Aufbruch Eisenerz, nachhaltiges Gemeindeentwicklungskonzept „Kaindorf 2030“ und andere mehr.

In den Teilregionalen Entwicklungsleitbildern und Konzepten für den Raum Wildon, für die Achse Weiz-Gleisdorf, das Raabtal oder für das Stiefingtal wurden Nutzungskonflikte dokumentiert und in Kooperation mit den Gemeinden Leitbilder zur Gestaltung des Raumes entwickelt.

Die Programme und Konzepte sind meist mit viel inhaltlichem Input, großem Engagement und breiten Beteiligungsformaten durchgeführt worden, einzelne Inhalte wurden in die Regionalen Entwicklungsprogramme eingearbeitet, letztlich fehlte aber oft die Umsetzung auf der Widmungsebene der örtlichen Raumplanung.

Die erste Generation Regionaler Entwicklungsprogramme (REPRO)

Als Pilotprojekt wurde 1980 ein Regionales Entwicklungsprogramm für Graz und Graz-Umgebung mit Verordnung und Regionalplan als Teil der Erläuterungen ausgearbeitet, in dem Ziele und Maßnahmen der überörtlichen Raumordnung festgelegt wurden. Das zweite Regionale Entwicklungsprogramm wurde für den Bezirk Leibnitz erstellt.

In der Folge wurden nach und nach alle anderen Regionalen Entwicklungsprogramme erarbeitet und zwischen 1989 und 2001 beschlossen.

Der rechtsverbindliche Verordnungsteil dieser Regionalprogramme war sehr allgemein gehalten. Der Regionalplan Maßstab 1 : 50.000 war Teil der Erläuterungen, die auch Maßnahmen – ohne Rechtsverbindlichkeit – enthielten. Zu Recht wurden diese später als regionale Wunschlisten kritisiert. Der Stellenwert des nicht rechtsverbindlichen, aber von der Regierung beschlossenen Regionalplanes löste einige Diskussionen über die Anwendung in der örtlichen Raumplanung aus.

Die zweite Generation der Regionalen Entwicklungsprogramme

Der Regierungsbeschluss 2000 zur Fortführung der Regionalen Entwicklungsprogramme (zweite Generation) war Startpunkt für die Überarbeitung der REPROs. Die Anforderungen für die Überarbeitung waren vielfältig:

- Neben generellen Zielsetzungen für die Region sollen konkrete Festlegungen für unterschiedliche landschaftliche Teilräume erfolgen.
- Der Regionalplan soll verschiedene Typen von Vorrangzonen als überörtliche Vorgabe enthalten.
- Ergänzend zum Landesentwicklungsprogramm sollen weitere Gemeindefunktionen festgelegt werden.
- Maßnahmen zur flächensparenden Siedlungsentwicklung schwerpunktmäßig in den zentralen Orten.
- Für die Programme ist eine strategische Umweltprüfung (SUP) mit Umweltbericht zu erstellen.

- Die nach dem EU-Beitritt erstellten Regionalen Leitbilder, die Grundlage für die Umsetzung der regionalpolitisch relevanten EU-Programme sind, sollen berücksichtigt werden.

Für die Erarbeitung der Entwürfe konnte auf die in den vorhergehenden Jahren erstellten Grundlagen auf Landesebene zurückgegriffen werden. Als erstes Programm der neuen Generation ist das Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Leibnitz 2001 in Kraft getreten. Bis 2009 konnte diese zweite Generation von Entwicklungsprogrammen abgeschlossen werden.

Die dritte, großregionale Generation der Regionalen Entwicklungsprogramme

Als ein Ergebnis des Projektes „Regionext“ (Näheres siehe unten) wurden die bisherigen 16 Planungsregionen zu sieben Größeren zusammengefasst. Im Rahmen eines Projektauftrages 2011 wurden Leitlinien für die inhaltliche und prozedurale Ausrichtung der 3. Generation Regionaler Entwicklungsprogramme erarbeitet. Basis für die Empfehlungen waren eine Evaluierung der laufenden Regionalplanung, eine Abschätzung der künftigen Entwicklungserfordernisse sowie eine Ableitung von Erfolgsfaktoren und potenziellen Innovationen aus Best Practice-Beispielen. Die wesentlichen Empfehlungen daraus waren:

- die Schaffung eines konsistenten Zielsystems mit quantitativen und qualitativen Teilzielen für relevante Themenbereiche,
- eine Differenzierung der Entwicklungsstrategien und -maßnahmen, die auf (inner-)regional unterschiedliche Entwicklungsdynamiken eingeht,
- die Abstimmung von übergeordneten (Landes-)Infrastrukturmaßnahmen, Fördermittelvergaben und Bedarfszuweisungen auf die im Erarbeitungsprozess verhandelten Festlegungen,
- die Ausrichtung der örtlichen Entwicklungsmaßnahmen in allen relevanten Bereichen auf die im REPRO-Prozess erarbeiteten Zielsetzungen und Strategien.

In einem umfassenden Beteiligungsprozess wurden die Regionalen Entwicklungsprogramme 2015/16 aktualisiert und den nunmehr sieben Regionen angepasst. Sie bestehen wieder aus dem Verordnungswortlaut, den Erläuterungen, der Strategischen Umweltprüfung (SUP) mit Umweltbericht, dem Regionalplan mit Vorrangzonen und Ersichtlichmachungen sowie einer Karte der landschaftlichen Teilräume. Die Festlegungen zur Planungsregion und seiner Teilräume, die Vorrangzonen und Siedlungsschwerpunkte wurden im Wesentlichen nur fortgeschrieben, die zentralörtliche Gliederung wurde an die neue Gemeinde- und Regionsstruktur angepasst.

Besonderer Wert wurde auf eine rechtskonforme Ausarbeitung der Programme gelegt, um Rechtssicherheit bei der Umsetzung in der örtlichen Raumplanung der Gemeinden nach der Gemeindestrukturereform für den nachfolgenden Neustart der örtlichen Raumplanung zu gewährleisten. Entwicklungspolitische Ziele aus Rahmenvorgaben des Landes und aus dem Regionsleitbild wurden angeführt, die Erläuterungen beschränken sich auf die (ordnungspolitischen) Festlegungen der Verordnung. Die Empfehlungen der vorangegangenen Studie mit weitreichenden Vorschlägen blieben dabei weitgehend unberücksichtigt.

Mittlerweile wäre es an der Zeit, die bestehenden Regionalen Entwicklungsprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten. Die aktuellen Diskussionen um Flächenverbrauch, die Versiegelung von Grund und Boden sowie fortschreitenden Klimawandel zeigen, dass ein Bedarf an einer Weiterentwicklung der regionalen Bestimmungen besteht.

Teilregionale Entwicklungsprogramme

Die generellen Regelungen der Regionalen Entwicklungsprogramme waren für spezifische Probleme in Teilgebieten nicht ausreichend, wegen der Betroffenheit mehrerer Gemeinden auch mit den Instrumenten der örtlichen Raumplanung nicht lösbar.

Das betraf die Nutzungskonflikte zwischen intensiver Landwirtschaft, Sand- und Kiesgewinnung, Freizeitnutzung sowie Grundwasserschutz zur überörtlichen Trinkwassernutzung im nördlichen Leibnitzer Feld. Durch intensive Kooperation zwischen Mitarbeitern der Wasserversorger, der (Bundes-) Wasserwirtschaft und (Landes-)Raumordnung konnte 1989 ein rechtsverbindliches Teilregionales Entwicklungsprogramm mit Maßnahmen zum Grundwasserschutz, Rekultivierung und Nachfolgenutzung der Abbaugelände erstellt werden.

Ähnliche Teilregionale Entwicklungsprogramme wurden für das Grazer Feld und Radkersburg-Süd (Grundwasserschutz, Rohstoffabbau und Nachfolgenutzung) erarbeitet. Auch für die Kleinregion Köflach-Voitsberg wurde in Kooperation mit der Bergbehörde ein Nachfolgenutzungsplan für die Zeit nach Beendigung des Kohleabbaus erarbeitet.

Voraussetzung für die sektorübergreifende Bearbeitung von Bundes- und Landesdienststellen war die Bereitschaft zur Kooperation und gemeinsamen Problemlösung. So wurden Wege gefunden, verordnete Landesprogramme umsetzungswirksam im Bundesrecht zu berücksichtigen. Diese erfolgreiche informelle Kooperation wurde durch Verwaltungsstrukturereformen, nach denen die Abteilungen zu eigenständigen Einheiten aufgewertet wurden, deutlich schwieriger.

5. Regionalentwicklung

Endogene Regionalentwicklung, Kleinregionsplanung

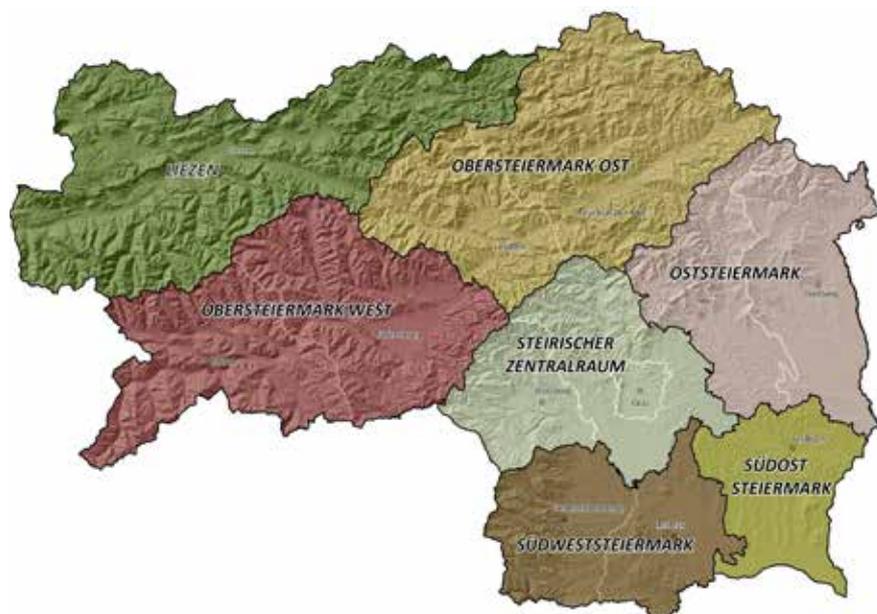
Parallel zur Vorbereitung der Regionalen Entwicklungsprogramme und Einrichtung von Planungsbeiräten wurden ab 1979 sieben flächendeckende kleinregionale Einheiten definiert und erstmals gemeindegrenzüberschreitende Konzepte erarbeitet, die eine Grundlage für die Regionalen Entwicklungsprogramme sein sollten.

Mit der Einrichtung von Entwicklungsverbänden mit vor Ort Betreuern und ergänzenden Förderungen verstärkte auch das Bundeskanzleramt etwa zeitgleich seine regionalpolitischen Aktivitäten. Anfang der 80er-Jahre wurden diese Verbände auch vom Land gefördert.

Als erste Beispiele von daraus hervorgegangenen Aktivitäten und Projekten können die Gründung und finanzielle Unterstützung der Entwicklungsverbände Mürz und Hartberg, die Vorbereitung eines Naherholungsverbandes Graz-GU, eines Nahverkehrsverbundes Großraum Graz und erste Schritte für ein Radwegenetz Graz-GU genannt werden. In weiterer Folge wurden eine Reihe von weiteren Verbänden, Arbeitsgemeinschaften und Projektgruppen im gewerblich-handwerklichen Bereich, im naturnahen Tourismus, im Kultur- und Museumsbereich unterstützt.

Die Projektunterstützung des Landes mündete 1984 in einer eigenen Förderungsaktion für regional eigenständige Initiativen (STEFREI). Mit dieser endogenen und sektorübergreifenden Förderschicht konnten bis 1998 über 100 Projekte gefördert werden.

Diese erste Verknüpfung von partizipativer Entwicklungsplanung auf der überschaubaren Kleinregionsebene mit konkreten Projektförderungen sowie regionalpolitische Erfahrungen mit den Regionalverbänden können als Versuchslabor für die Handhabung der mit der EU-Integration startenden Programme der EU Regionalpolitik bewertet werden.



EU-Regionalpolitik

Mit Regierungsbeschluss 1994 wurden die inhaltliche Koordinierung und die Förderungsmaßnahmen einer Reihe von Gemeinschaftsinitiativen der Landes- und Regionalplanung übertragen. Insbesondere bei den Initiativen INTERREG und LEADER konnten in den Folgejahren viele beispielgebende regionale, überregionale und grenzübergreifende Projekte umgesetzt werden.

Zur Unterstützung der Regionen bei Planung, Koordination und Förderabwicklung wurden ab 1995 sieben Regionalmanagementstellen eingerichtet. Als ergänzende Instrumente der Regionalen Entwicklungsprogramme und Grundlage für die EU kofinanzierte Projektförderung wurden 1997/98 flächendeckende Regionale Entwicklungsleitbilder erarbeitet. Nach der Diskussion und Festlegung von Entwicklungsstrategien wurden dabei auch konkrete Projektvorschläge gesammelt, bewertet und einer

Prioritätenreihung zugeführt. Das Ergebnis „Projekthandbuch“ war als gemeinsam akkordierte Leitlinie für die Umsetzung von Leitprojekten gedacht.

Die regionalpolitischen Programme der jeweiligen EU-Programmplanungsperiode boten und bieten vielfältige Möglichkeiten, die endogenen Entwicklungspotenziale der steirischen Regionen mit Hilfe der regionalen Einrichtungen (Regionalmanagements, LAGs) zu nutzen. Voraussetzung dafür war die Bereitstellung geeigneter Programmumsetzungsstrukturen auf allen dafür zuständigen Ebenen bei Bund, Land und Regionen.

“Steiermark der Regionen“ und Gemeindestrukturereform

Mit dem nach der Landtagswahl 2005 von LH Voves in Kooperation mit LHStv. Schützenhöfer initiierten Projekt „Regionext“ war die Weiterentwicklung der steirischen Regionalpolitik durch effizientere Strukturen geplant. Als Zielsetzungen wurden die thematische und strukturelle Bündelung der Aktivitäten der Gebietskörperschaften, mehr Eigenverantwortung, attraktive Lebensräume für die Bevölkerung und höhere Wettbewerbsfähigkeit formuliert.

Die bisherigen Regionen auf Bezirksebene (mit Ausnahme von Graz plus Graz-Umgebung) wurden zu sieben größeren Regionen zusammengefasst und professionellere Regionalstrukturen entwickelt. Regionalversammlungen und Regionalvorstände wurden als neue Regionsgremien mit erweiterten Aufgaben und mehr Eigenverantwortung eingerichtet.

Der Kleinteiligkeit der Gemeindestruktur und der bei sinkenden Einwohnerzahlen und steigenden Anforderungen zukünftig nicht mehr erwartbaren Leistungsfähigkeit der Gemeinden sollte durch Gemeindekooperationen entgegengewirkt werden. Nach einem Handbuch des Landes erarbeiteten die Kleinregionen in der Folge Entwicklungskonzepte zur gemeinsamen Aufgabenbewältigung und Projektentwicklung. Über Gemeindefusionen wurde noch nicht diskutiert.

Nach der Landtagswahl 2010 wurde die Gemeindestrukturereform in das Regierungsprogramm aufgenommen. Eine Gemeindeformgruppe wurde eingerichtet und ein generelles Leitbild zur Gemeindestrukturereform beschlossen. Nach einem umfassenden Prozess wurde das Gemeindestrukturereformgesetz mit einer Verringerung der Anzahl der Gemeinden von 542 auf 287 ab 1.1.2015 am 17. Dezember 2013 beschlossen. Von Seiten der Verwaltung wurde als Grundlage für die nachfolgenden politischen Verhandlungen ein noch weitergehender Zusammenlegungsvorschlag ausgearbeitet. Die Gemeindestrukturereform war ein Meilenstein zur Ertüchtigung der Gemeinden für eine zukunftsorientierte Aufgabenbewältigung, insbesondere auch bei der örtlichen Raumplanung, was bei den nachfolgenden Landtagswahlen leider nicht belohnt wurde. Etliche Fälle von Problemen im Vollzug der örtlichen Raumplanung nach 2015 waren darauf zurückzuführen, dass fachlich argumentierte Zusammenlegungsvorschläge aus lokalpolitischen Gründen nicht vorgenommen wurden.

Aufgrund dieser innerhalb von fünf Jahren umgesetzten Gemeindestrukturereform stieg die durchschnittliche Bevölkerungszahl der steirischen Gemeinden von 1.747 Einwohner:innen (2010) auf 3.293 Einwohner:innen (2015). 385 Gemeinden waren von der Reform betroffen, 306 Gemeinden stimmten der vorgeschlagenen Vereinigung freiwillig zu, die restlichen 79 Gemeinden wurden entsprechend dem Gemeindestruktureformgesetz abgewickelt.



Statements Raumplanung 1985



Dr. Josef Krainer, Landeshauptmann

„Ohne die Euphorie der sechziger und siebziger Jahre auf „die Machbarkeit der Planung“ geteilt zu haben, setze ich angesichts der gesteigerten Nutzungsansprüche an Umwelt und Boden doch entsprechende Erwartungen in die in Arbeit befindlichen Regionalen Entwicklungsprogramme und Entwicklungsprogramme für Sachbereiche.“

DI Josef Riegler, Landesrat

„Nach jüngsten Erhebungen gehen in Österreich durch Bautätigkeiten aller Art täglich ca. 35 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche verloren (aktuell 12 ha). Es gehört daher zu den wichtigsten Aufgaben der Raumplanung, die Inanspruchnahme von Boden neu zu überdenken, um eine möglichst zweckmäßige ökonomische und ökologische Lösung für die einzelnen Projekte zu finden.“

Dr. Christoph Klauser, Landesrat

„Leider scheinen sich jedoch jene Kräfte in Bodenfragen nicht durchzusetzen, die erkannt haben, daß Bodenbeschaffung für öffentliche und vor allem der Bevölkerung dienende Zwecke heute keine Frage der Ideologie mehr sein kann, sondern Notwendigkeit allgemein anerkannter Planung.“

DI Hermann Schaller, Landesrat

„Raumordnung ohne oder gegen den Bürger ist nicht vollziehbar. Sie wird von ihm dann, und nur dann, mitgetragen und mitvollzogen werden, wenn ihm die Motive, die inneren Beweggründe für die Notwendigkeit derartiger Ordnungs- und Gestaltungsprozesse einsichtig gemacht werden können.“

DI Gunther Hasewend, Landesbaudirektor

„Daß die Raumplanung zu einem Instrument der Abwägung verschiedenster Interessen wird, Dazu braucht es Verbesserungen bei gesetzlichen und fachlichen Grundlagen und Begründungen, insbesondere aber bei der Kommunikation und dem Umgang mit der Bevölkerung, der mir am wenigsten entwickelt erscheint.“

DI Dieter Schoeller

„Die zweite Phase der Raumplanung muss die Natur mit einbeziehen. Sie muss den bisher zu wenig beachteten ökologischen Prinzipien zu ihrem Recht verhelfen: Nachhaltigkeit, Vielfalt, Gleichgewicht, Kreisläufe und vor allem Vernetzung.“

Statements Raumplanung 2005

DI Dietlinde Mlaker, Leiterin Überörtliche Raumplanung

„Ich glaube, dass eine ausgewogene, eigenständige, umsetzungsorientierte Regionalentwicklung und -planung nur dann erreicht werden kann, wenn auf den Kenntnissen, Erfahrungen und Fertigkeiten der Menschen in den Regionen aufgebaut wird und auch eine spezifische Sichtweise für diese – die eigene – gefunden wird.“

Dr. Manfred Rupprecht, Vorstand Raumordnungsrecht

„Das Raumordnungsrecht ist – und muss – das Gegenteil von Wachstumsphilosophien vertreten und es dient eher der Allgemeinheit und nicht dem Einzelinteresse. Darin liegt das hauptsächliche Akzeptanzproblem, nicht in der Kompetenzverteilung oder in den Verwaltungsstrukturen.“



DI Heinz Rosmann, Leiter Stadtplanung Graz

“Raumplanung muss wieder ein politisches Anliegen werden. In Anbetracht der immer geringer werdenden öffentlichen personellen und materiellen Ressourcen ist es unerlässlich, darüber zu reflektieren, was die einzelnen Instrumente der Raumordnung tatsächlich gebracht haben und wie die Raumplanung auf die wesentlichen Inhalte konzentriert und der Verfahrensaufwand minimiert werden könnte?”

Dr. Walter Nerath, SPÖ-Landtagsklub

“Oft ist in Ländern, in denen lange Zeit konservative Kräfte politisch hauptverantwortlich waren, eine sehr gut entwickelte Raumplanung vorzufinden, wie z.B. in Bayern, in Südtirol oder auch in der Steiermark. Letztlich hängt die Umsetzung dieser tagespolitisch nicht „verkaufbaren“ politischen Aufgaben wohl mehr mit Politiker:innen zusammen, die die Aufgaben und Ziele der Raumordnung verstehen, als von politischen Ideologien. Kommunismus und Raumplanung können demnach nicht unreflektiert in einen Topf geworfen werden

Peter Platzer, Arbeiterkammer Steiermark

“Ob Hochwasser, Lawinen, Verkehr, Klimaänderungen, Zersiedelung – die Verantwortung wird regelmäßig „der Raumordnung“ zugewiesen. Keiner fragt, ob sie überhaupt „ordnen“ durfte.”

Peter Hagenauer, LAbg. Der Grünen

“Einige Bereiche der Politik werden in Zukunft zur Unterstützung der Raumordnung im Sinne einer höheren Effizienz zusätzlich oder verstärkt eingesetzt werden müssen. Dazu zählt z.B. die verstärkte Bindung der Wohnbauförderung an den schienengebundenen ÖV, die Gewährung der Pendlerpauschale auch für die Benützung des ÖV, keine oder geringere Einfamilienhaus-Förderungen in Ballungsräumen usw. Eine Herkulesaufgabe, eine Situation, die schwieriger ist als jene vor 30 Jahren.”

Peter Merlini, Bgm Bad Radkersburg

“Der europäische Integrationsprozess, der absehbare Wegfall der Grenzkontrollen sowie die Ausdehnung der Währungsunion und der für alle nun bereits erkennbare grundlegende Politikwechsel unserer Nachbarn wird in seinen Auswirkungen auf unser manchmal allzu lieb gewordenen System unterschätzt. Es wird nicht hinterfragt, ob dieses System überhaupt diesen neuen Herausforderungen noch gerecht werden kann. ... Es wäre also nicht nur zu wünschen, sondern zu fordern, dass Ziele und Grundsätze der Raumordnung gelebt und ernst genommen werden und nicht augenzwinkernd dem tages- und parteipolitisch orientierten Handeln zum Opfer fallen.”

Bernd Rosenberger, Bgm Bruck a.d.Mur

“Besonders gefordert ist die Politik beim notwendigen Abwiegen zwischen kurzfristigen Erfolgchancen und längerfristigen Entwicklungsmöglichkeiten, weil erstere zu meist erdrückend konkret erscheinen und zweitere immer mit vielen Unsicherheiten behaftet sind. Trotz aller dieser Verunsicherungen wäre uns wieder mehr Mut zu raumplanerischem Gestaltungswillen zu wünschen und Entschlossenheit bei der Suche nach Alternativen zu Entwicklungen, die wir nicht gutheißen können.”

Peter Pilz, Bgm Rohrmoos

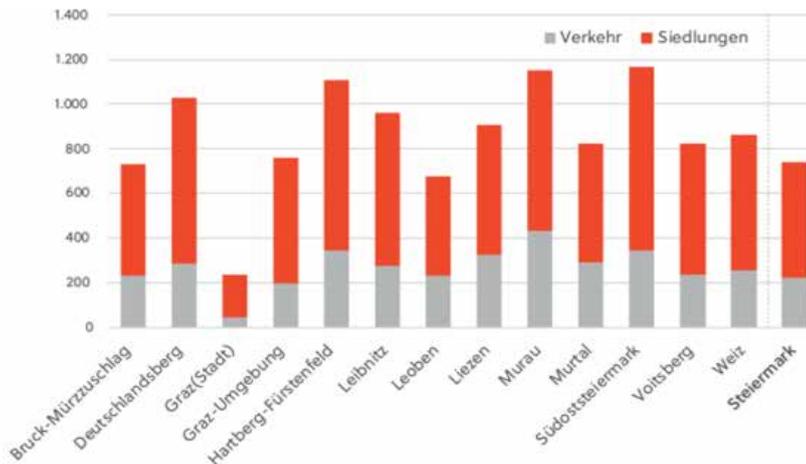
“Trotz der genannten Defizite in der Raumordnungspraxis ist aber doch in breiten Kreisen der Bevölkerung über die Jahre eine gewisse Grundeinsicht über die Notwendigkeit der Raumordnung gereift. Das ist wohl auch einer der wesentlichsten Erfolge von 30 Jahre Raumordnung in der Steiermark.”

DI Dr. Heiner Hierzegger, O. Univ. Prof. TU Wien

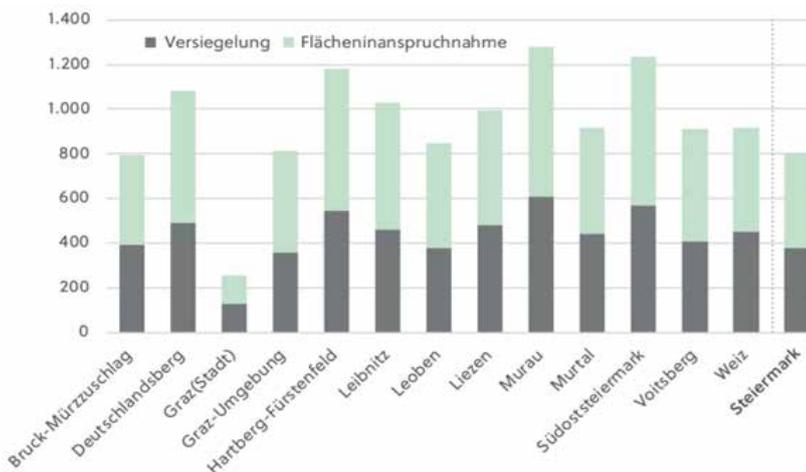
“Je größer die heutige Überproduktion an Bau- und Infrastruktur ist, desto größer der künftige Leerstand und der zu entsorgende Sondermüll. Die schon heute klaffende Schere zwischen Arm und Reich wird sich weiter öffnen. Sozial schwache Bevölkerungsgruppen werden in die vernachlässigten Bereiche abgedrängt werden; Begüterte werden sich in bevorzugten Vierteln einigeln. Vermehrt drohen soziale Konflikte. Nur mit massiver Unterstützung der politischen Kräfte des Landes kann effektiv gegengesteuert werden. ... Interkommunale und regionale Planungsansätze und Förderungskonzepte müssen geschaffen und erprobt werden. Steuerungsinstrumente für die künftigen Schrumpfungprozesse und Strategien, die gegensteuern, müssen konzipiert werden.”

Quellen:
Steirische Berichte, Raumordnung 1985
30 Jahre Raumplanung Steiermark 2005
Cover gestaltet von Gerald Brettschuh

(Miss)Erfolge der Steirischen Raumplanung bei der Steuerung des Bodenverbrauchs



Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen in den Bezirken der Steiermark (in m²/Person) 2022 (Quelle: ÖROK – Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich 2023 und eigene Berechnungen)



Versiegelung und gesamte Flächeninanspruchnahme je Bezirk (m² pro Person) 2022 (Quelle: ÖROK – Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich 2023 und eigene Berechnungen)

	Raumordnungs-Indikatoren					Einwohner-prognose 2021-50
	Flächeninanspruchnahme/EW	Flächeninanspruchnahme/Dauersiedlungs-	Versiegelung/EW	Bauland/EW	Baulandreserven/EW	
Burgenland	1274	15	582	774	257	106
Kärnten	894	21	435	577	129	97
Niederösterreich	960	14	503	510	112	108
Oberösterreich	704	15	386	396	75	108
Salzburg	519	20	298	240	36	106
Steiermark	804	19	376	441	101	102
Tirol	477	23	288	283	48	108
Vorarlberg	413	29	241	279	62	110
Wien	127	73	79	76	6	114
Österreich	629	17	330	354	75	108

Quelle: ÖROK – Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich 2023 und eigene Berechnungen

Der Flächenverbrauch und die Versiegelung von Grund und Boden können als maßgebliche Parameter der Effizienz der Raumordnung angesehen werden. Im Zusammenhang mit der aktuell in Diskussion stehenden Bodenstrategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030 wurde von der ÖROK ein akkordiertes Datenmodell zur Erfassung von Flächeninanspruchnahme und Versiegelung erarbeitet.

Als in Anspruch genommen im Sinne dieses Modells gelten Flächen, die durch menschliche Eingriffe verändert und/oder bebaut sind und damit für die land- und/oder forstwirtschaftliche Produktion oder als natürlicher Lebensraum nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Inanspruchnahme kann sowohl versiegelte, teilweise versiegelte als auch nicht versiegelte Flächen (z.B. Gärten, Parkanlagen, Sportplätze, Straßenbegleitflächen) enthalten. Die Baulandreserven werden, sofern sie nicht landwirtschaftlich genutzt oder bewaldet sind, als Teil der Flächeninanspruchnahme erfasst, da aufgrund der Widmung die rechtliche Voraussetzung für eine bauliche Nutzung besteht.

Diesem Modell entsprechend beträgt die gesamte Flächeninanspruchnahme in der Steiermark im Jahr 2022 1.008 km². Das entspricht 6,1% der Landesfläche und 19,3% des Dauersiedlungsraums. Dieser in Anspruch genommene Anteil setzt sich zu 27,2% aus Verkehrsflächen, 47,4% Siedlungsflächen innerhalb der Baulandwidmung, 17,7% Siedlungsflächen außerhalb der Baulandwidmung, 4,9% Freizeit- und Erholungsflächen sowie 2,9% Ver- und Entsorgungsflächen zusammen.

Von der gesamten in Anspruch genommenen Fläche sind in der Steiermark durchschnittlich rund 47% versiegelt, das sind 471 km². Für die Siedlungsflächen innerhalb der Baulandwidmung liegt dieser Wert bei rund 41%, für jener außerhalb der Widmungen bei rund 40%. Verkehrsflächen sind zu rund 70% versiegelt, Freizeit- und Erholungsflächen zu 17%, Ver- und Entsorgungsflächen zu 13%.

Die Flächeninanspruchnahme liegt in der Steiermark bei 804 m² pro Person. Die Werte variieren deutlich zwischen den Bezirken. In der Landeshauptstadt Graz ist die Flächeninanspruchnahme mit 254 m² pro Person wesentlich geringer als in den ländlich geprägten Bezirken. Die Bezirke Südoststeiermark und Murau weisen mit rund

1.250 m² die höchsten Werte auf, gefolgt von den Bezirken Hartberg-Fürstenfeld mit 1.181 m² und Deutschlandsberg mit 1.080 m² pro Person.

Von den in der Steiermark gewidmeten Baulandflächen im Ausmaß von 55.300 ha sind rund 12.600 ha oder 22,8% nicht bebaut und stehen als Baulandreserven zur Verfügung. In den Bezirken liegen die Anteile der Baulandreserven zwischen 14,9% in der Stadt Graz und 27,2% im Bezirk Hartberg-Fürstenfeld.

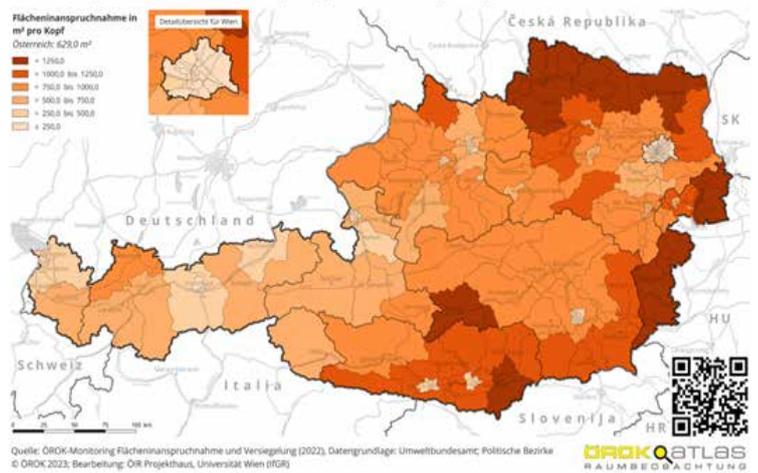
Im Vergleich zusammenfassender Raumordnungs-Indikatoren liegt die Steiermark durchwegs im schlechten Mittelfeld der Bundesländer. Das Burgenland weist sowohl bei der Flächeninanspruchnahme pro Einwohner als auch beim gewidmeten Bauland und bei den Baulandreserven pro Einwohner die höchsten Werte auf. Die Steiermark liegt bei der Flächeninanspruchnahme pro Einwohner und auch beim ausgewiesenen Bauland und den Baulandreserven leicht hinter den Werten von Niederösterreich und Kärnten. Allerdings stehen die hohen Baulandreserven der Steiermark in einem krassen Missverhältnis zur weitgehenden Stagnation der Bevölkerung und den teilweise massiven Bevölkerungsverlusten der Landregionen mit den schlechtesten Indikatorwerten. Dementsprechend besteht vor allem in den Randregionen ein hoher Handlungsbedarf für eine geordnete Raumentwicklung.

Nach dem WWF-Bodenreport 2023 lag in Österreich der Bodenverbrauch im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 bei 11,3 Hektar pro Tag. Negativer Bundesländer-Spitzenreiter beim Bodenverbrauch ist die Steiermark, in der jeden Tag 3,1 Hektar Boden dem Flächenfraß zum Opfer fallen. Dahinter reihen sich Oberösterreich und Niederösterreich mit je 2,3 beziehungsweise 2,1 ha pro Tag ein. Bei den flächenmäßig kleineren Bundesländern, wie Vorarlberg (0,5 ha) und Wien (0,1 ha), sind die Werte naturgemäß deutlich niedriger. In den vergangenen 20 Jahren kam es in den meisten Bundesländern zwar zu einer Verlangsamung des Tempos, dies allerdings auf einem sehr hohen Niveau und großteils nicht dem Nachhaltigkeitsziel des Bundes entsprechend.

Der Flächenfraß ist in den vergangenen 20 Jahren nahezu dreimal so schnell gewachsen wie die Bevölkerung: Laut einer Auswertung der Statistik Austria aus dem Jahr 2021 ist der Bodenverbrauch in Österreich seit 2001 um 27,9 Prozent gestiegen, während die Bevölkerung nur um 10,9 Prozent gewachsen ist. Die Fachleute der Statistik Austria bewerten den Schlüsselindikator Bodenverbrauch daher als „langfristig eindeutig negativ“ für Österreichs Wohlstand und Fortschrittsfähigkeit.

In einer Studie des Instituts für Soziale Ökologie an der BOKU wurde die Entwicklung der Zersiedelung in Österreich erfasst. Im Zeitraum 1975 bis 2020 wuchs die absolute Fläche der Rasterzellen mit Bebauung in Österreich von rund 9.000 km² auf rund 12.700 km². Die absolute Fläche, die als hoch und sehr hoch zersiedelt angesehen werden kann, erhöhte sich von 1.100 km² auf den fünf-fachen Wert von 5.800 km². Im Bundesländervergleich verdreizehnfacht sich diese Kennzahl in der Steiermark, gleich dahinter folgt Kärnten mit einer Verelffaltung, Oberösterreich mit einer Verachtffaltung, alle übrigen Bundesländer liegen weit dahinter.

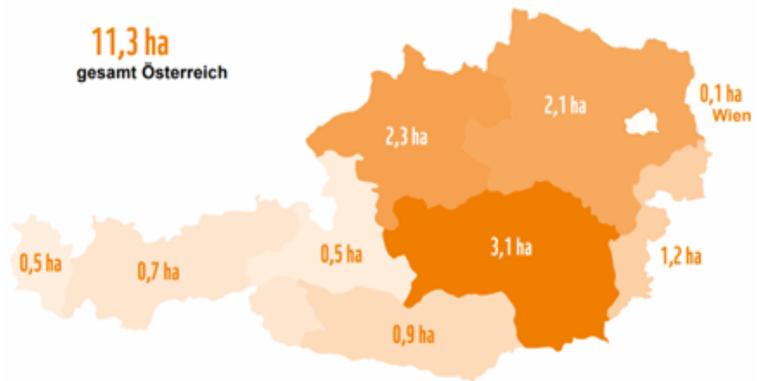
Flächeninanspruchnahme: Gesamte in Anspruch genommene Fläche pro Kopf 2022 in m²



Quelle: ÖROK Atlas, 2022

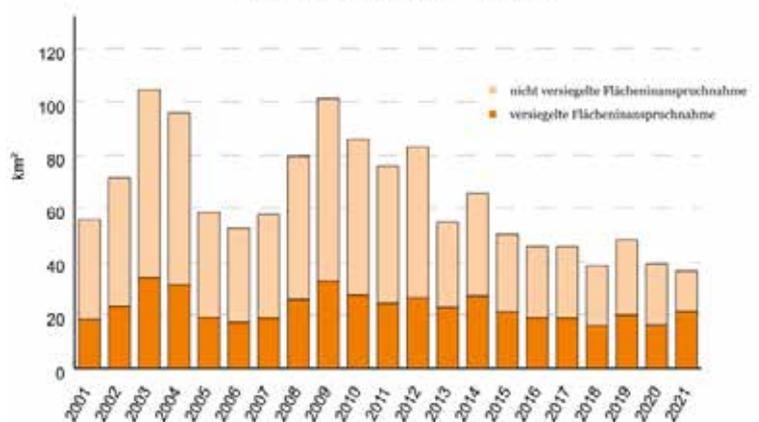
BODENVERBRAUCH DER BUNDESLÄNDER

3-Jahres Mittel 2019-2021 in Hektar pro Tag



Quelle: WWF-Bodenreport 2023

JÄHRLICHER BODENVERBRAUCH SEIT 2001



Quelle: WWF-Bodenreport 2023

Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 1974 im Vergleich

Einleitung

Mit dem Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 1974 (StROG 1974), „wird ein schon lange sehnsüchtig erwarteter Wunsch, vor allem auch unserer Bürgermeister als Baubehörden, erfüllt und dieser 25. Juni 1974 wird als historischer Tag für die Raumordnungsentwicklung unserer Steiermark in unsere Landesgeschichte eingehen.“ (Dorfer, 1974). Dem StROG 1974 kommt im Ländervergleich zwar keine Sonderstellung zu, das Stammgesetz aus 1974 hat aber vor nunmehr 50 Jahren wesentliche raumordnungsgesetzliche Vorgaben geschaffen, die durchaus Orientierungshilfe für andere Bundesländer waren.

Hintergrund

„Planung ist der große Zug unserer Zeit.“ (Kaiser, 1965, S 7)

In den österreichischen Bundesländern wird die Raumordnung in den 1970er-Jahren als eine im öffentlichen Interesse liegende Staats- und Verwaltungstätigkeit anerkannt. Raumordnung erlebt vor rund 50 Jahren eine beachtliche „Boom-Phase“ – mit intensiven fachlichen und insbesondere juristischen Auseinandersetzungen und Abhandlungen, die im politischen Diskurs aufgenommen wurden. „Fragen der Raumordnung wurden gerade in den letzten Jahren von immer größerer Bedeutung und Aktualität.“ (Korinek, 1971, S 3.) Dass die staatliche Planung und die rechtlich verbindlichen Pläne in den 1970er-Jahren verstärkt in der Verwaltungsrechtslehre behandelt wurden, hat im Wesentlichen drei Gründe (Oberndorfer, 1979, S 229):

- Der zeitliche Abstand zur nationalsozialistischen Zeit ließ eine ideologisch unbefangene Einstellung zu, in der ein umfassender Planungsanspruch nicht mehr für unvereinbar mit einer rechtsstaatlichen Demokratie gesehen wurde.
- Die Komplexität des gesellschaftlichen Lebens erforderte neue „prospektive“ Steuerungsinstrumente, die sich nicht darauf beschränken, überschaubare Sachverhalte durch punktuelle Entscheidungen zu regeln.
- Die herkömmlichen rechtstechnischen Programmierungsformen der Verwaltung entsprachen nicht mehr den gesellschaftlichen und ökonomischen Anforderungen an rasche Veränderbarkeit.

Rückblickend wird deutlich, dass der damaligen Planungsdiskussion ein systematisch-rationales Weltbild zugrunde liegt mit „mechanistischen“ Wirkungsweisen, die als wesentliche Merkmale „Regelhaftigkeit, Gleichmäßigkeit und Berechenbarkeit“ aufweisen (Smid, 1988, S 325). Allgemein gilt, dass Planung auf einer analytischen Erfassung gegenwärtiger Gegebenheiten, auf einer Prognose künftiger Entwicklungen und dem Vorentwurf einer normativen Ordnung beruht. Pläne werden als „sinnvolle Ordnung gesellschaftlicher Verhältnisse“ und als Gegenstück zum „freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte“ gesehen, die zur Erreichung bestimmter Ziele die „Dispositionen der Rechtsunterworfenen“ einschränkt. (Rill, Schäffer, 1975, S 23). Wesentliche Ausprägungen dieses

Planungsverständnisses sind die in den 1970er-Jahren beschlossenen raumordnungsgesetzlichen Grundlagen in den Bundesländern.

Als am 25. Juni 1974 das Steiermärkische Raumordnungsgesetz über die Raumordnung im Lande Steiermark beschlossen wurde, war die Steiermark eines der späteren Bundesländer, die für „die planmäßige, vorausschauende Gestaltung eines Gebietes“ (§ 1 Abs. 1 StROG) die landesgesetzliche Grundlage geschaffen hat. Lediglich Niederösterreich (1976) und Salzburg (1977) haben ihre Raumordnungsgesetze später erlassen. Hingegen haben einige Bundesländer früher ihre Raumplanungsgesetze (Bgld 1969, VlbG 1973), ihre Raumordnungsgesetze (Ktn 1969, Oö 1972, Tirol 1971) oder Spezialgesetze (Gemeindeplanungsgesetz in Ktn 1970) erlassen. Wien hat seine Bauordnung aus 1930 beibehalten und mehrfach novelliert.

Die raumordnungsgesetzlichen Grundlagen in der Steiermark haben sich als robust und praxistauglich erwiesen – wohl auch deshalb, weil „es wenige Gesetze gibt, die so gründlich und so gewissenhaft vorbereitet worden sind, die aber auch unzählige Beratungen notwendig gemacht haben“ (Schaller, 1974). Auch wenn das StROG 1974 im Laufe der Jahre an neue Herausforderungen angepasst wurde, etwa bezüglich Umweltschutz, Baulandmobilisierung, Vertragsraumordnung oder Energieraumplanung, die Instrumente und Verfahren der überörtlichen und örtlichen Raumordnung wurden in ihren Grundzügen beibehalten.

Struktur und Aufbau

Angesichts des Fehlens einer zentralen Raumordnungskompetenz des Bundes obliegt die allgemeine Raumplanung grundsätzlich den Ländern. Diese föderale Aufgabenzuteilung hat zur Folge, dass die Bundesländer insbesondere in den 1970er-Jahren eigenständig ihre Raumordnungsgesetze¹ erlassen haben, die sich (teilweise) strukturell erheblich unterscheiden.

Mit seinen sieben Abschnitten hat die Stammfassung des StROG strukturell eine Sonderstellung. Im Vergleich dazu hat etwa die Stammfassung des Bgld RplG drei Abschnitte, das Ktn ROG keine Abschnitte und das Ktn GplG nur zwei Abschnitte, das NÖ ROG sechs Abschnitte, das Oö ROG vier Abschnitte, das Slbg ROG fünf Abschnitte, das TROG hingegen gliedert sich in vier Teile mit jeweils mehreren Abschnitten und das VlbG RplG in sechs Hauptstücke, die in weitere Abschnitte unterteilt werden.

Die abschnittsweise Teilung der raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen in einleitende oder allgemeine Bestimmungen, in überörtliche Raumordnung, örtliche Raumordnung sowie Schluss- und Übergangsbestimmungen finden sich in ähnlicher Form in fast allen Raumordnungsgesetzen. Eigene Abschnitte zur Teilung oder Umliegung von Grundstücken sowie Grenzänderungen finden sich neben dem StROG nur noch in den Stammfassungen des TROG und VlbG RplG.

¹ Unter dem vereinfachenden Begriff „Raumordnungsgesetze“ werden auch die Raumplanungsgesetze in Bgld und VlbG sowie die Wiener Bauordnung (I. Abschnitt) berücksichtigt.

Insgesamt zeigt sich, dass die ersten Raumordnungsgesetze in den einleitenden Bestimmungen und in den Abschnitten zur überörtlichen Raumordnung ähnlich sind, die der örtlichen Raumordnung zuzurechnenden Instrumente werden jedoch deutlich unterschiedlicher geregelt.

Inhalte StROG

Grundsätze

Ausgehend von der Legaldefinition der Raumordnung in § 1 Abs. 1 bestimmt die Stammfassung des StROG 14 Grundsätze, welche die inhaltlichen Vorgaben für Planungsentscheidungen darstellen. Auch der steirische Gesetzgeber nutzt im ROG das Prinzip der finalen Determinierung, wonach Planungsnormen ihrem Wesen nach nur final, im Hinblick auf bestimmte zu erreichende Planungsgrundsätze, festgelegt werden. Damit kommt den Grundsätzen besondere Bedeutung bei der inhaltlichen Begründung und Interessenabwägung bei Planungsentscheidungen – sowohl in der überörtlichen wie auch örtlichen Raumordnung – zu.

In der Stammfassung werden in § 3 ausschließlich Grundsätze festgelegt, die gleichgewichtig angeordnet sind und grundsätzlich abwägungsfähig sind. In den meisten anderen ROG wird in diesem Zusammenhang der Begriff „Ziele“ verwendet, wobei die Inhalte durchaus vergleichbar sind. Die inhaltlich umfangreichen Grundsätze im StROG weisen – wie alle anderen Zielkataloge in den ROG – Zielkonflikte auf, die von den zuständigen Planungsträgern abzuwägen und zu priorisieren sind. Neben planungshierarchischen und koordinativen Grundsätzen dominieren insbesondere Grundsätze zur Sicherung verschiedener Nutzungs- und Raumfunktionen. Im Ländervergleich beachtlich ist, dass in der StROG-Stammfassung bereits die Vermeidung der Zersiedlung als Grundsatz normiert wird, während sich zu dieser Zeit in den anderen Raumordnungsgesetzen vergleichsweise wenige Zielbestimmungen zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden oder zur Zersiedlungsvermeidung finden.

Zu dieser Zeit werden die Zielkataloge in den ROG (überwiegend noch) nicht gewichtet oder differenziert (etwa nach Grundsätzen und Zielen oder für die überörtliche und örtliche Raumordnung). In der StROG Stammfassung sind die einzelnen Grundsätze ohne Priorisierung und damit gleichwertig angeführt. Eine (sinnvolle) Differenzierung der wesentlichen Anliegen der Raumordnung in einerseits Grundsätze, denen bei Planungsentscheidungen jedenfalls Rechnung zu tragen ist, und abzuwägenden Zielbestimmungen, erfolgt erst in einer Novelle des StROG im Jahr 2002.

Zur Umsetzung der Grundsätze im StROG werden die verschiedenen Instrumente der überörtlichen und örtlichen Raumordnung normiert, wodurch die „planmäßige, vorausschauende Gestaltung“ (§ 1 Abs. 2) erfolgen soll. Land und Gemeinden geben somit in Plänen den hoheitlichen Rahmen für die künftige Raumentwicklung vor, deren Umsetzung wird im Wesentlichen den Grundeigentümern zugeordnet („Negativplanung“) (Kanonier, Schindelegger, 2018, 106). Aktive Umsetzungsmöglichkeiten kennt die Stammfassung des StROG noch kaum. Auch wenn etwa die Vorbehaltsflächen in § 26 StROG 1974 umfangreich geregelt werden, sind allfällige Durchgriffsrechte gegen Grundeigentümer nur schwach verankert. Der zurückhaltende Umgang mit Grundeigentum ist freilich kein Alleinstellungsmerkmal des StROG 1974. So wird etwa in den Erläuterungen zum VlbG RplG 1972 (1972 010 RV RaumplanungsG 19720509.pdf (vorarlberg.at)) ausgeführt: „Die

Hauptschwierigkeit der Raumplanung ist, das muss bei diesem Anlass offen ausgesprochen werden, die Frage des Privateigentums und seiner Beschränkung.“ Alle ROG schränken zwar das Grundrecht auf Eigentum insbesondere durch planungsrechtliche Nutzungsbeschränkungen ein, jedoch mit großer Zurückhaltung. Fehlende Durchgriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand gegen den Willen von Eigentümern erschweren wirkungsvolle und aktive raumplanerische Maßnahmen.

Die über Jahrzehnte eingeübte Unantastbarkeit eigentumsrechtlicher Strukturen wird wohl auch künftig Bestand haben, freilich werden durch den Raumordnungsgesetzgeber zunehmend Eingriffe ins Eigentum verankert. Beginnend mit Maßnahmen zu Baulandmobilisierung sind heute eingriffsintensive Maßnahmen im Zusammenhang mit leistbarem Wohnen, Leerstandsmanagement oder Bodenbeschaffung keine Tabuthemen mehr. Auch wenn Abgaben für Baulandwidmungen oder Abschöpfung von Widmungsgewinnen bislang (nur) diskutiert werden, wird insgesamt aus eigentumsrechtlicher Sicht deutlich, dass verstärkt eine Sozialpflicht des Eigentums bedeutend wird. Neben Eigentumsrechten, die seit jeher raumplanungsrechtlich beschränkt werden konnten, werden zunehmend Pflichten ans Eigentumsrecht geknüpft, insbesondere wenn durch planerische Maßnahmen gewinnbringende Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Nicht alle Raumordnungsgesetze sehen Regelungen in den 1970er-Jahren Regelungen für die Bestandsaufnahme vor, während im StROG verdeutlicht wurde, dass die raumrelevanten Gegebenheiten systematisch von den zuständigen Planungsträgern zu erheben sind und dies fortlaufend zu erfolgen hat. Auch die Führung eines Raumordnungskatasters beim Amt der Landesregierung war nicht und ist nicht in allen Bundesländern gesetzlich vorgesehen.

Überörtliche Raumordnung

Die Steiermark nimmt in der überörtlichen Raumordnung österreichweit eine Vorreiterrolle ein. Rechtliche Grundlage dafür ist das StROG 1974, das die Landesregierung zur Erlassung von Entwicklungsprogrammen verpflichtet. Die in § 8 Abs 4 vorgenommene Gliederung der überörtlichen Raumpläne in Verordnungsform in Landesentwicklungsprogramme (für das gesamte Landesgebiet), für Planungsregionen (regionale Entwicklungsprogramme) sowie Entwicklungsprogramme für Sachbereiche ist vergleichbar mit der überörtlichen Planstruktur in anderen Bundesländern. Die vorgeschriebenen Inhalte der Entwicklungsprogramme waren im StROG 1974 durchaus ambitioniert, z.B. „die Fach- und Investitionsplanung zur Verbesserung der Raumstruktur des Landes“ im Landesentwicklungsprogramm oder die „beabsichtigte Verteilung der Erwerbsmöglichkeiten nach Wirtschaftsbereichen“ bzw. die „Verteilung und Ausstattung zentraler Orte“ in regionalen Entwicklungsprogrammen, haben aber hinsichtlich effizienter Steuerung teilweise die Möglichkeiten der Raumordnung überstiegen.

Der 1974 eingeführte Raumordnungsbeirat hat vergleichbare Institutionen in fast allen Bundesländern, die regionalen Raumordnungsbeiräte, die gemäß § 17 Abs. 1 StROG 1974 bei der Erstellung eines regionalen Entwicklungsprogrammes einzurichten waren, sind in anderen Bundesländern hingegen selten.

Örtliche Raumordnung

Nachdem Niederösterreich 1968 mit dem örtlichen Raumordnungsprogramm dem Fläwi ein neues Planungsinstrument vorangestellt hat, wird in der StROG-Stammfassung das örtli-

che Entwicklungskonzept erstmals als eigenständiges Instrument der örtlichen Raumordnung vorgeschrieben. Hintergrund dieser Neuerung sind Bemühungen, der kommunalen Flächenwidmungsplanung einen konzeptiven Rahmen vorzugeben und damit die Ordnungsplanung um Entwicklungsperspektiven zu ergänzen. Auch wenn der entsprechende § 21 im StROG 1974 kurz gehalten wird, ist die gesetzliche Verankerung eines strategischen Planungsinstrumentes auf Gemeindeebene ausdrücklich zu würdigen. Die Instrumentenstruktur der örtlichen Raumordnung – Örtliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan – hat sich bis heute als zentrales Instrumentarium erwiesen, dem die anderen Bundesländer – mit Ausnahme Wiens – gefolgt sind.

Dass 1974 im StROG bereits interkommunale Zusammenarbeit angedacht war, ist durchaus visionär, auch wenn die Raumordnungsgemeinschaften zur Abstimmung räumlich-funktional verbundener Gemeinden gemäß § 20 im Laufe der Zeit raumordnungsgesetzlich modifiziert wurden.

Die Bestimmungen zum Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan sind in der StROG-Stammfassung vergleichsweise einfach, stellen aber nach wie vor das Grundgerüst der hoheitlichen örtlichen Raumpläne dar. Die für den Flächenwidmungsplan typische Teilung in Kenntlichmachungen und Widmungskategorien (Bauland, Freiland, Verkehrsflächen), die jeweils weiter differenziert werden können, gilt für alle Bundesländer, wobei hinsichtlich der Begriffsverwendung, der Inhalte und Rechtswirkung der jeweiligen Planungsfestlegungen offensichtlich der föderale Differenzierungsbedarf genutzt wurde.

In der Steiermark und in den anderen Bundesländern wurden im Laufe der Zeit vor allem die Widmungsbestimmungen für Einkaufszentren, Ferienwohnungen sowie Industrie- und Gewerbegebiete an aktuelle Erfordernisse angepasst und die

vergleichsweise wenigen Regelungen für Bauten im Freiland deutlich erweitert. Auch wenn im Laufe der Zeit umfangreiche inhaltliche Ergänzungen erfolgt sind (z.B. Maßnahmen zur aktiven Bodenpolitik, privatwirtschaftliche Maßnahmen, Befristungen aber auch Auffüllungsgebiete), sind die ursprünglichen Widmungskategorien bzw. zentrale Inhalte im Bebauungsplan sowie deren Rechtswirkungen weiterhin gültig. Die grundsätzlich hohe Regelungsbeständigkeit ist eines der prägenden Merkmale der hoheitlichen Raumordnung. Die gilt auch für die Planungsverfahren.

Der Ordnungscharakter der örtlichen Raumpläne hat verfahrensrechtliche Auswirkungen und Erfordernisse, an welche die Entscheidungsträger seit 1974 bei der Planerstellung gebunden sind. Das Verfahren für örtliche Raumpläne ist nahezu unverändert gekennzeichnet durch Einbindung der Öffentlichkeit, Beschlussfassung durch den Gemeinderat sowie Genehmigungsvorbehalt durch die Landesregierung. Im Ländervergleich auffällig ist die seit 1974 vorgesehene Information der Gemeindemitglieder in öffentlichen Versammlungen. Während in anderen Bundesländern die Bürgerbeteiligung gesetzlich allein durch die Planaufgabe erfolgt, sind in der Steiermark frühzeitig eine Präsentation und damit ein beachtlicher Beitrag zur partizipativen Planung vorgesehen.

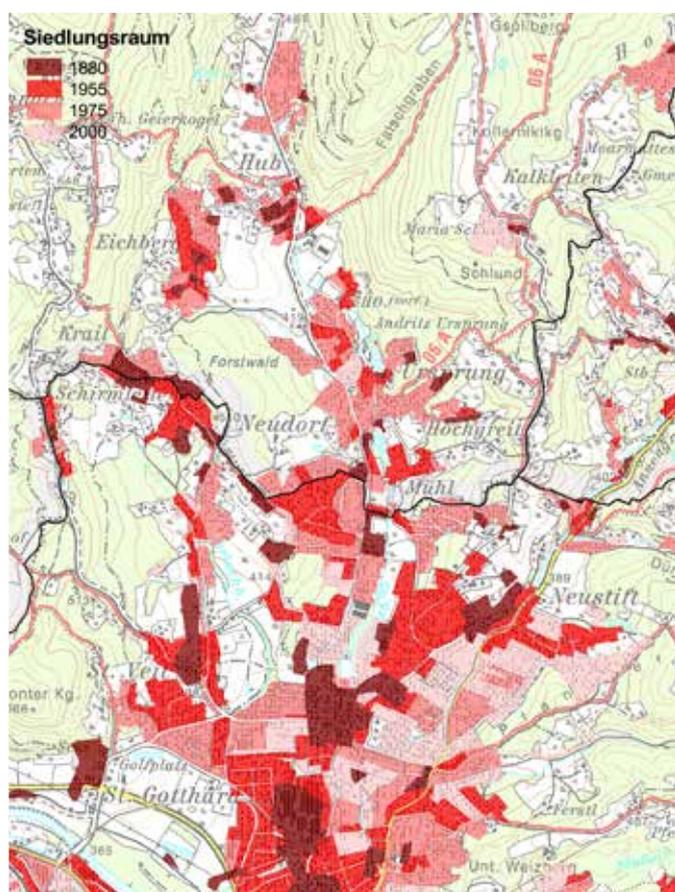
Eine Analyse der ROG der Bundesländer dahingehend, ob diese im Vergleich zum StROG 1974 zusätzliche Inhalte vorsehen, ergibt weitgehend eine Leermeldung. Lediglich die Enteignungsmöglichkeiten bei Vorbehaltsflächen im Bgld RplG und NÖ ROG sehen eingriffsintensivere Maßnahmen vor. Bei allen begrifflichen und inhaltlichen Unterschieden war das StROG 1974 zielbezogen, instrumentell und verfahrensmäßig am aktuellen und letzten Stand.

Raumordnungsgesetz und Vollzug

„Das Hauptproblem der Raumplanung ist der Vollzug.“
(Weiss, NZZ, 21.4.2010)

Das StROG gibt seit 1974 den gesetzlichen Rahmen für raumplanerische Verwaltungsentscheidungen auf überörtlicher und insbesondere kommunaler Ebene. Die tatsächliche Siedlungsentwicklung der letzten 50 Jahre – auch in der Steiermark – zeigt, dass den wesentlichen Grundsätzen der Raumordnung nicht durchgängig gefolgt wurde. Seien es die (zu) umfangreiche Bodeninanspruchnahme oder die ausufernde Zersiedelung allgemein oder überdimensionierte Einkaufszentren, Fachmärkte und Betriebsgebiete am Siedlungsrand, die vielfältigen Bauten im Grünland oder Ferienwohnungen in isolierter Lage, überwiegend wirkt die Siedlungsentwicklung nicht nach vorausschauender und planmäßiger Gestaltung und schon gar nicht nach der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes im Interesse des Gemeinwohles – jedenfalls aus heutiger Perspektive. „Raum ohne Ordnung“ (Putschögl, Der Standard, 5.6.2021) fasst die Kritik an der herkömmlichen hoheitlichen Planung zusammen, wobei die Gründe für die ungeordnete Siedlungsentwicklung vielfältig sind und deutlich über Bevölkerungswachstum und damit verbundenem Siedlungsdruck hinausreichen.

Bei allen instrumentellen Stärken des StROG 1974, das den Planungsträgern durchaus Möglichkeiten etwa zum haushälterischen Umgang mit Grund und Boden geboten hat, waren die inhaltlich-materiellen Vorgaben wenig einschränkend und der



Veränderung des Siedlungsraum im Norden von Graz

damaligen Zeit geschuldet. Raumordnung wurde tendenziell mit Entwicklung in Verbindung gebracht und weniger als konsequente Einschränkung der räumlichen Nutzungsmöglichkeiten. Mit der Worthülse „bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes“ wurde ein Gesetzauftrag vorgegeben, der ein Höchstmaß an Unbestimmtheit enthielt, was zwar durch die Raumordnungsgrundsätze inhaltlich aufgefangen, aber nicht präzisiert wurde. Die gleichwertigen Zielvorgaben, die unterschiedlichste öffentliche Interessen an der Raumentwicklung gleichwertig normierten, ermöglichten planerische Festlegungen in viele Richtungen. Die rechtlich zulässige Maßnahmenvielfalt in der planerischen Praxis konnte auch nicht durch die aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht systematisch eingeschränkt werden, zumal die inhaltlichen Prüfkriterien in der Regel einen Ermessensspielraum eröffneten, der von den Planungsträgern entsprechend genutzt wurde. Auch die grundsätzlichen Einschränkungen für Planänderungen sowie das zwingende Erfordernis der sachlichen Begründung und schlüssigen Interessenabwägung bei Planungsmaßnahmen hat offensichtlich nicht durchgängig den kreativen Gestaltungswillen der Planungsträger, insbesondere in Anlässfällen, in planerisch gewünschte Bahnen gelenkt.

Erst aufgrund der Erfahrungen wurden im Laufe der Jahre die inhaltlichen Vorgaben im StROG geschärft, etwa durch Priorisierungen bei den Grundsätzen und Zielvorgaben, durch gesetzliche Widmungsverbote für Bauland oder durch (zunehmende) Einschränkungen für Einkaufszentren, Ferienwohnungen oder Bauten im Grünland. Ohne an dieser Stelle auf Details eingehen zu können, wird bei einem Vergleich zwischen dem StROG 1974 und dem aktuellen ROG aber deutlich, dass die raumordnungsgesetzlichen Regelungen an Komplexität gewonnen haben – mit dem Bemühen, der Praxis möglichst klare, in der Regel aber vielfältige Ausprägungen berücksichtigende Vorgaben zu machen. Der Eindruck, dass einschränkende gesetzliche Regelungen vielfach (zu) spät kommen, begleitet die Raumordnung seit jeher. Die Raumordnung ist zwar eine vorausschauende Aufgabe, die gesetzlichen Regelungen werden vielfach erst aufgrund festgestellter Defizite – und damit im Nachhinein – angepasst.

Im österreichweiten Vergleich ist die unbefriedigende Siedlungsentwicklung, insbesondere bezüglich sparsamer Flächeninanspruchnahme und Zersiedlungsabwehr deshalb überraschend, da in der Steiermark frühzeitig und flächendeckend überörtliche Raumordnungsprogramme verordnet wurden, die in mehreren Generationen und flächendeckend das Planungsermessen der Gemeinden einschränken sollten. Weshalb trotz verbindlicher überörtlicher Raumpläne und entsprechend hohem Planungsaufwand wesentliche Raumordnungsgrundsätze nur teilweise erfüllt werden konnten, wäre gesondert zu untersuchen. Das mustergültige hierarchische Planungssystem in der Raumordnung wurde wohl durch die jeweilige inhaltliche Ausformulierung der überörtlichen Raumpläne sowie durch Ausnahmeregelungen und Sonderbestimmungen relativiert.

Gemeinden und Städte haben die raumordnungsrechtlichen Vorgaben, die 1974 nur bedingt von einer idealtypischen Siedlungsstruktur ausgegangen sind, vollzogen. Offensichtlich wurden Grundsätze, die aktuell wesentliche Bedeutung haben (z.B. sparsamer und sorgsamer Umgang mit Grund und Boden, Zersiedlungsabwehr, Innen- vor Außenentwicklung), bei den jeweiligen Interessenabwägungen vielfach gegenüber anderen (öffentlichen, aber auch privaten) Interessen nachgereiht. Aus heutiger Sicht ist dieser weite Planungsspielraum zu bedauern, er entsprach aber der grundsätzlichen Logik des damaligen ROG 1974.

Resümee

In der Raumordnung werden selten rechtshistorische Ereignisse gewürdigt. Umso erfreulicher ist es, dass das StROG 1974 nach 50-jährigem Bestehen im Blickpunkt fachlicher Betrachtungen liegt. Das StROG 1974 stellte grundsätzlich die raumordnungsrechtliche Grundlage für die Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Steiermark dar und bildete das öffentliche Interesse an der Raumordnung zu diesem Zeitpunkt ab. Die Stamfassung wurde zwar vielfach geändert und an neue Anforderungen angepasst, die Grundpfeiler der Instrumente, Verfahren und Rechtswirkungen blieben aber bestehen.

Neben den raumordnungsgesetzlichen Vorgaben stellt der konkrete Vollzug den wesentlichen Faktor für die tatsächliche räumliche Entwicklung dar. Wie in anderen Bundesländern scheinen vor allem in der örtlichen Raumordnung der Gemeinden im Laufe der Jahre Planungsentscheidungen getroffen worden zu sein, die nicht durchgängig „die nachhaltige und bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraums im Interesse des Gemeinwohls“ (§ 1 Abs. 2 StROG 1974) im Fokus hatten. Das Ringen zwischen fachlichen, privaten und öffentlichen Interessen, Gesetzgebung und Vollziehung wird die Raumordnung auch in den nächsten Jahren beschäftigen. Das Zusammenspiel zwischen gesetzlichen Vorgaben, Maßnahmen der überörtlichen und örtlichen Raumplanung wird wesentlich dafür verantwortlich sein, ob die anstehenden Nutzungskonkurrenzen auf verschiedenen Ebenen und Sachbereichen langfristig verträglich gelöst werden können. Dabei werden hoheitliche Planungsentscheidungen nur noch einen Teil der Steuerungsmöglichkeiten ausmachen – ergänzt durch privatwirtschaftliche und bodenpolitische Maßnahmen.

Ein Blick in aktuelle Konzepte, wie der Bodenstrategie für Österreich oder dem kommunalen Bodenschutzplan, verdeutlicht die Vielzahl an unterschiedlichen, durchaus restriktiven und eingriffsintensiven Steuerungsansätzen. Wie immer in Raumordnungsangelegenheiten werden die Gesetzgeber unterschiedlich reagieren, eine Schärfung der Zielvorgaben, inhaltlicher Kriterien und Vorgaben sowie des Instrumentariums erscheint jedenfalls geboten. Auch wenn geltende staatliche Grundpfeiler, wie Eigentumsrecht, Kompetenzverteilung oder Finanzausgleich, auch künftig Bestand haben werden, die eine oder andere Modifikation in grundsätzlichen Themen zeichnet sich ab.

Die Grundzüge der StROG 1974 werden weiterhin erkennbar sein, aber wesentlich ergänzt und modifiziert.

Grund für ein „Jubiläum“?

50 Jahre Steiermärkisches Raumordnungsgesetz sind kein Grund für ein „Jubiläum“. Dies zeigen die folgenden, ausgewählten Beispiele von ungeordnetem Flächenfraß aus dem Zentralraum und Rändern steirischer Bezirkszentren.

Die Beantwortung der anschließenden 16 Fragen wäre ein erster Schritt für eine breite Diskussion dieses zentralen Zukunftsthemas und den aus unserer Sicht notwendigen Neustart der steirischen Raumplanung.



Luftbild Liezen, 2005

Liezen

17 Jahre Betriebsansiedlungen bzw. Betriebsverlagerungen. Straßen wurden vor 2004 errichtet, die bauliche Entwicklung vollzieht sich entlang des dichten Straßennetzes.

Der Flächenbedarf für Mobilität ist enorm. Der größere Teil der versiegelten Flächen sind Verkehrsflächen (sehr viel ruhender Verkehr), der kleinere Teil der Flächen wird für Gebäude benötigt.

Das Verhältnis von Ortsrandentwicklung zu Ortskernentwicklung stimmt nicht mehr. Wie soll ein Ortskern (mit den bestehenden Hemmnissen wie bspw. Eigentümerstruktur/Besitzverhältnisse, kleine Flächen, Sanierungsbedarfe, erforderliche Flächen für wirtschaftliche Tragfähigkeit von Verkaufskonzepten usw.) gegen ein derartiges Überangebot an Einkaufsmöglichkeiten bestehen können?



Luftbild Liezen, 2022



Luftbild St. Marein, 2004



Luftbild St. Marein, 2022

St. Marein im Mürztal

Bodenverbrauch vor allem für Gewerbe, Logistik und Mobilität.

Fertig befüllte Deponieflächen werden begrünt und aufgeforstet.

Feldkirchen bei Graz

Zwischen 1964 und 1980 schafft der Straßenbau eine Zäsur in der Entwicklung der Landschaft. Ein gänzlich neues Netz an hochrangigen Straßen entsteht quer durch landwirtschaftlich genutzte Gebiete und ergänzt das Bestehende. Feldwege und Straßen niedriger Ordnung werden stellenweise ertüchtigt. Noch gibt es keine großflächigen baulichen Veränderungen, teilweise Erweiterung von Wohngebieten und Schotterabbau prägen die Entwicklung abseits der Landwirtschaft.

Bis 2000 beginnt eine langsame Entwicklung entlang der neuen, potenten Straßenachsen.

Zwischen 2000 und 2022 kommt es zu einem enormen Flächenfraß durch Gewerbe und Logistik mit großflächiger Versiegelung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen. Es bleiben keine Grün- und Freiflächenstrukturen erhalten. Ein Mindestmaß an Ausgleich für den exorbitanten Flächenverbrauch bzw. die enorme Vernichtung landwirtschaftlicher Produktionsflächen fehlt in den neuen Betriebs-/ Industriegebieten gesamthaft. Es entstehen Baulücken, die in den nächsten Jahren ebenfalls bebaut werden.

Der Wohnbau erfolgt dagegen in verdichteten Bauformen in einem Band entlang der alten Bundesstraße und erhöht die Verkehrsbelastungen in diesen Bereichen.



Luftbild Feldkirchen, 1980



Luftbild Feldkirchen, 2022



Luftbild Feldbach West, 2004



Luftbild Feldbach West, 2022

Feldbach – Gniebing

Bis 2004 ist eine kleinteilige bauliche Entwicklung entlang der Straßenachsen zu erkennen. Danach kommt es zu ersten größeren Betriebsansiedlungen. Auffällig in diesem Zusammenhang ist ein neuer Logistikbetrieb mit angeschlossenem Bürotrakt, der als Solitär an der Raab entstanden ist. Auch hier ist kein Bemühen um Flächensparen zu erkennen, weitgehend eingeschobige Gebäude und vollkommen versiegelte Verkehrsflächen kennzeichnen die betriebliche Entwicklung, die sich in weiterer Folge weiter entlang der B68a, der L201 sowie der Verbindungsstraße nach Gniebing ausbreiten wird.

Durch die Situierung des ersten großen Betriebsgeländes abseits der Hauptstraßen kann nachträglich auch keine besser auf die Hauptstraßen ausgerichtete, konzentriertere Bebauung eingefordert werden. Alle Grundstücke sind je nach Verfügbarkeit/ Besitzverhältnis bebaubar, dem „Flächenfraß“ ist weiter Tür und Tor geöffnet.

Auch in diesem Fall ist die Frage berechtigt: hat das seit 50 Jahren existierende Raumordnungsgesetz einen nachvollziehbaren Einfluss auf die Siedlungsentwicklung? Würde die Siedlungsentwicklung ohne Raumordnungsgesetz wirklich anders erfolgen?

Frauental

Bis in die 80er-Jahre des vorigen Jahrhunderts wird das hochrangige Straßennetz errichtet, die Stadt Deutschlandsberg entwickelt sich langsam in Richtung Osten. Bis zum Jahr 2000 bleibt die Siedlungsentwicklung recht ruhig. Ab dem Jahr 2000 fressen sich in gewaltigem Ausmaß vollständig versiegelte Flächen für Gewerbe und Logistik in die zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen – ohne klar erkennbare Struktur im gesamten Talraum. Dort, wo gebaut wird, bleiben keine Grünstrukturen erhalten.

Diese Darstellung kann als beeindruckendes Beispiel des Unvermögens der Raumordnungspolitik bzw. des Raumordnungsgesetzes gesehen werden und dokumentiert den in dieser Zeit scheinbar nicht vorhandenen Willen zum Bodenschutz.

Resümee

Langfristig ist keine Fläche vor Bebauung sicher.

- Siedlungsentwicklung/ -erweiterung/ -auffüllung ist praktisch überall möglich.
- Erfolg und Wohlstand einer Region/ Gemeinde hängen auch fiskalpolitisch davon ab, wie schnell Flächen „auf der grünen Wiese“ verbaut und versiegelt werden.
- Die größten Flächenfresser sind Gewerbe/ Handel/ Logistik und die dafür erforderliche Infrastruktur.
- Es scheint keine Rolle zu spielen, ob es sich um eine ländliche Gemeinde, gelegen an „günstigen“ Verkehrswegen, handelt oder um die unmittelbare Nachbarschaft zur Landeshauptstadt. Einkaufs-/ Gewerbezentren scheinen je Unternehmen überall einen ähnlichen Flächenbedarf zu haben.
- Das schrittweise „Anknabbern“ und „Zerschneiden“ von zusammenhängenden un bebauten Bereichen freier Landschaften geschieht nicht von heute auf morgen bzw. auf einmal, sondern langsam und allmählich, aber wie es scheint, unaufhaltsam und beständig.



Luftbild Frauental, 2000



Luftbild Frauental, 2022

16 Fragen zum 50-Jahres-„Jubiläum“ StROG

1. Hat das StROG zu einer geordneten Wohnbauentwicklung in der Steiermark beigetragen?
2. Hat die Raumordnung dazu beigetragen, die durchschnittliche Bauplatzgröße im Einfamilienhausbereich und den damit verbundenen Flächenverbrauch zu reduzieren?
3. Konnten sich verdichtete Bauweisen wie z. B. der verdichtete Flachbau in Ihrer Heimatgemeinde etablieren?
4. Hat die Raumordnung dazu beigetragen, den Bodenverbrauch durch Gewerbe und Handel einzuschränken?
5. Betreibt Ihre Heimatgemeinde aktiv Bodenpolitik, um damit die Siedlungsentwicklung zu steuern?
6. Erfüllen die Auffüllungsgebiete ihren Zweck zur Vermeidung von weiterer Zersiedlung oder werden damit Zersiedelungsansätze im Freiland weiterentwickelt?
7. Kann oder soll die Ausbreitung von Zweitwohnsitzen verhindert werden?
8. Wird der RO-Grundsatz der Entwicklung von Innen nach Außen in ihrer Heimatgemeinde konsequent umgesetzt?
9. Haben Konflikte zwischen unterschiedlichen Nutzungen in ihrer Heimatgemeinde in den letzten 20 Jahren zu- oder abgenommen?
10. Finden Sie, dass Sie ausreichend über raumplanerische Maßnahmen ihrer Heimatgemeinde informiert sind?
11. Wie erfolgreich schützt Ihrer Meinung nach das StROG die natürlichen Lebensgrundlagen in der Steiermark?
12. Ist es ihrer Ansicht nach zukunftsfähig, die steirische Raumordnung in ihrer gegenwärtigen Form beizubehalten?
13. Sinn der Raumordnung lt. StROG ist die „planmäßige, vorausschauende Gestaltung eines Gebietes, um die nachhaltige und bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes im Interesse des Gemeinwohles zu gewährleisten“. Ist dies ihrer Meinung nach in der Steiermark in den letzten 50 Jahren gelungen?
14. Stellen Sie sich vor, es hätte die letzten 50 Jahre kein Raumordnungsgesetz gegeben: wie würde die Steiermark heute ausschauen?
15. Kann die Raumordnung Ihrer Meinung nach den Schutz der hochwertigen landwirtschaftlichen Böden gewährleisten?
16. Haben Sie das Gefühl, dass die Ziele der Raumordnung in der Steiermark durchgesetzt werden können?

Standortentwicklung für Gewerbe und Industrie

Aufgabe der Raumordnung ist es unter anderem, geeignete Potenziale für Gewerbe- und Industriestandorte zu identifizieren, zu bewerten und durch entsprechende Widmung zu sichern. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, wettbewerbsfähige Standorte zu entwickeln und ausgewählten Zielgruppen anzubieten sowie mit TOP-Standorten ins internationale Marketing zu gehen.

Standortentwicklung lange den Gemeinden überlassen

Jahrzehntelang blieb es allein den Gemeinden überlassen, Wirtschaftsstandorte im Zuge der örtlichen Raumplanung zu definieren und dafür geeignete Gewerbe- und Industrieflächen festzulegen. Das Gros der Standortflächen folgt überwiegend einfachen, traditionellen Mustern, es wird meist auf Ebene einzelner, miteinander im Wettbewerb stehender Gemeinden organisiert und zielt überwiegend auf einen eher engen Einzugsbereich. Attraktive Immobilienangebote für thematische Zielgruppen in Produktion, Technologie oder hochwertigen Dienstleistungen wurden so kaum entwickelt. Strukturbedingt gibt es damit auch kein schlagkräftiges Management und/oder Marketing.

Erst in den 1990er-Jahren wurde landesweit ein überörtlicher Blick auf gewerblich-industrielle Vorrangzonen geworfen. Dieses Screening fokussierte vorwiegend auf die (klein)regionale Ebene, blieb aber weitgehend folgenlos hinsichtlich Flächen-sicherung oder Standortentwicklung.

Im Jahr 2005 kam es mit dem EU-Projekt RESTBUL im Rahmen von „TECNOMAN perspectives“ unter INTERREG III B – CADSES zu einer landesweiten Betrachtung der steirischen Standortpotenziale. Ziel war es, zukunfts- und nachfrageorientierte Wirtschaftsstandorte entsprechend gemeinsam definierter Standards für Wettbewerbsfähigkeit in Europäischen Standorträumen zu entwickeln. Damit waren auch höhere Qualitätsansprüche und eine strategische Selektion verbunden. Der Fokus wurde dabei auf hochwertige Standorte von zumindest überregionaler, schwerpunktmäßig landesweiter Bedeutung mit einem Flächenausmaß von meist mehr als 20 ha gelegt.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass bei hochwertigen Arealen sehr häufig ein starker Nachfragedruck durch Einkaufszentren, Fachmärkte oder Transport-Logistikunternehmen (mit großer Flächenintensität bei relativ geringer Wertschöpfung) besteht, dem vielfach mit passiven, raumordnungsrechtlichen Instrumenten nicht standgehalten werden kann. Zudem kam es immer wieder zu störenden Nutzungssplittern sowie zu beeinträchtigenden Aktivitäten im Umfeld eines Potenzialstandortes.

Seitens der überörtlichen Raumordnung wurde daher der Versuch gestartet, eine Kooperation mit der steirischen Wirtschaftspolitik aufzubauen mit dem Ziel, die Ergebnisse des RESTBUL-Projektes in der Landespolitik zu verankern: ausgewählte, hochrangige Standorte sollten nicht nur raumordnungsrechtlich gesichert, sondern auch zu Elementen einer pro-aktiven Standortpolitik gemacht werden mit Entwicklungsmaßnahmen, Erschließung, Herstellung der Verfügbarkeit durch Ankauf, zumindest durch Optionen.

Zu einer akkordierten, landesweiten Standortstrategie kam es jedoch nicht. Immobilienentwicklung kostet zunächst viel Geld, schafft Erwartungshaltungen und risikobehafteten Erfolgsdruck ohne Garantie für schnelle Ergebnisse. Die Vorschläge wurden daher auf politischer Ebene nicht aufgegriffen und auch keine nennenswerten Budgetmittel dafür bereitgestellt.

Standortentwicklung blieb weiterhin den Gemeinden überlassen (wohlgemerkt in der alten Gemeindestruktur mit 543 Gemeinden). Die allermeisten waren damit überfordert, sodass auch nur wenig überregional Bedeutsames gelingen konnte. In Summe wurden viele, wohl zu viele Flächen an Industriebauland in mäßiger Qualität ausgewiesen. Genutzt oft mit geringer Wertschöpfung, hoher Beliebtheit, Tendenz zu Handelsaktivitäten, großem Flächenverbrauch mit oft hohem Versiegelungsgrad. Andererseits wurden strategisch wichtige Flächenareale nicht nachhaltig gesichert bzw. entwickelt.

Die Idee zur Kooperation mehrerer Gemeinden und gemeinsame Fokussierung auf den relativ besten Standort, diesen aber mit höherwertiger Ausstattung zu versehen, damit den Flächenverbrauch zu begrenzen und einen (klein-)regionalen Leuchtturm als Standortangebot zu schaffen, kam nur selten zum Durchbruch.

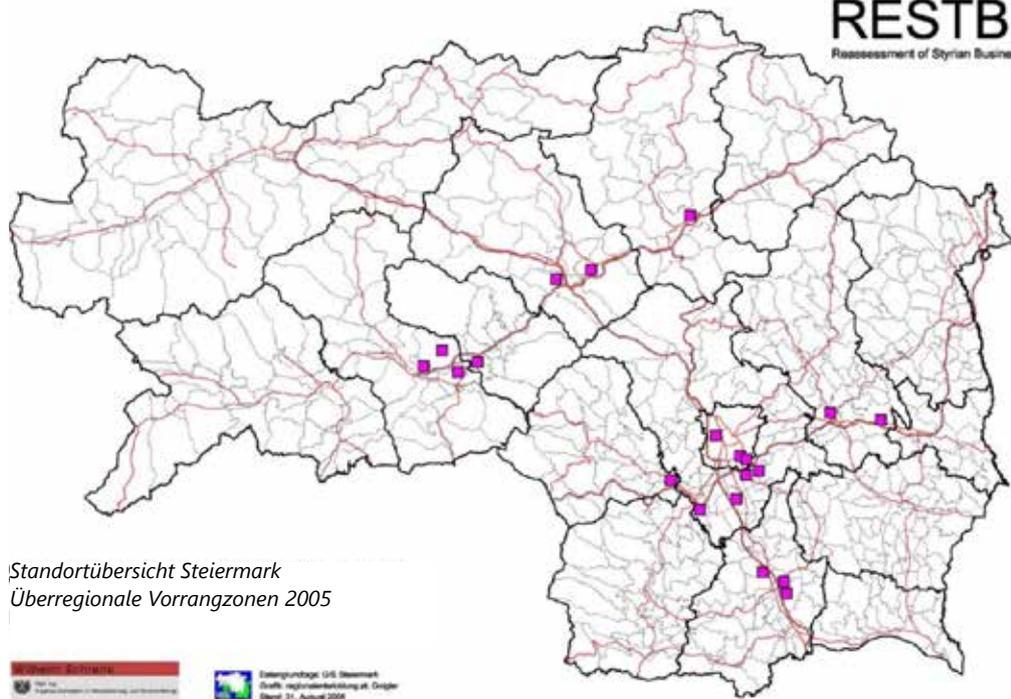
Erfreuliche Ausnahmen zeigten die Initiativen einiger Industriegemeinden, vor allem der Obersteiermark (Kapfenberg, Leoben, Mürzzuschlag), aber auch von Weiz mit aktiver Standortentwicklung und -marketing. Sogar Standortmanager, meist aus der Industrie kommend, wurden engagiert.

Rolle des Landes Steiermark wenig offensiv

Die Steirische Innofinanz als operative Tochtergesellschaft der SFG entwickelte als Träger die ersten Impulszentren als mietbares Angebot in Form von meist kleineren Technologieparks. Der Technologiepark in der Grazer Grottenhofstraße war übrigens der erste seiner Art in ganz Österreich. Der Technologiepark Grambach im nahen Umfeld von Graz entwickelte sich im Laufe der Jahre zu einem Erfolgsmodell.

Anlassbezogene Aktivitäten des Landes zur Standortentwicklung zeigten zugleich das Dilemma auf: bei Standortanfragen von großen internationalen Technologie-Unternehmungen waren weder überprüfte Standorte in einer Standortdatenbank noch Flächen in eigener Hand verfügbar. Die Steiermark kann auf der Ebene von Investorenakquisition und Betriebsansiedlung ihre bekannten Stärken (technologische Stärkefelder, Humankapital, hohe F&E-Quote, Wissens- und technische Infrastruktur) somit nicht effektiv ausspielen. Wenn dies im Tagesgeschäft auch nicht immer als Defizit erscheinen mag, so fehlt dem Land Steiermark doch ein wesentliches Instrument einer aktiven Wirtschafts- und Strukturpolitik.

Als dynamischer Wirtschaftsraum braucht die Steiermark auch hochwertige Flächen für seine Wachstumsunternehmen sowie für externe Impulse und Investitionen. Wird dieser Faktor zum Engpass, finden wichtige Entwicklungen eben woanders statt. Die Umsetzung des europäischen Strukturzieles



einer Reindustrialisierung, der Strukturwandel in den Sektoren Mobilität und Energie oder die Entwicklung bei Industrie 4.0 bringen auch immer wieder einen Flächenbedarf mit sich.

Von der Landespolitik wurde Standortentwicklung weder nennenswert als Ziel gefordert, noch in Richtung Umsetzung gefördert. 2014 schien auf Initiative der Steirischen Sozialpartner eine signifikante Weichenstellung möglich: eine Standortenquete auf Ebene Spitzenpolitik, Sozialpartner und Industrie war vorbereitet, wurde aber kurzfristig ohne nähere Begründung abgesagt. Seitdem ist kein neuer hochrangiger Anlauf zu diesem Thema mehr bekannt geworden.

Ansätze zu einer interkommunalen Standortentwicklung:

2011 startet „area m styria“ als überörtliche Initiative obersteirischer Industriegemeinden mit dem Ziel, die regionalen Stärken (Industrie, Fachkräfte, Wissenschaft, Forschung und hochwertige Flächen rund um das Kernthema Werkstoffe / Materials) zu bündeln und zu positionieren. Innerregional sollten damit die örtlichen Kirchtürme überwunden werden, nach außen, auch international, sollte damit ein hochwertiges Alleinstellungsmerkmal kommuniziert werden und zu technologiestarken Betriebsansiedlungen führen.

Im Gefolge wurde auch in der Oststeiermark auf Initiative des Regionalmanagements Oststeiermark eine regionale Standortstrategie entwickelt.

Eine weitere, positive Initiative auf Regionalebene stellt das Projekt „RAUV – Raumentwicklung entlang hochrangiger Verkehrsinfrastrukturachsen“ des Regionalmanagements Südweststeiermark dar, welches auch Unterstützung des Landes erhielt. Als einer der ersten Umsetzungserfolge des Projektes wurde im Frühjahr 2014 die Laßnitztal Entwicklungs GmbH gegründet mit dem Ziel die Potenziale, welche durch den Bau der Koralmbahn entstehen, optimal für die Region zu nutzen. Beim neuen Bahnhof Weststeiermark stehen 10ha Industrie-flächen bereit.

Die dankenswerte und gelungene Gemeindestrukturreform 2015 hätte einen zweiten Schritt ermöglicht, nämlich mit erstärkten Gemeinden auch eine neue Standortlandschaft auf den Weg zu bringen. Mit weniger, aber attraktiveren Standorten, mit Leuchtturmstandorten in den hochrangigen Zentren, die auch auf internationale Wahrnehmung und Positionierung hätten abzielen können.

Standortentwicklung erfordert Weitblick, Professionalität und politischen Mut

Betriebsansiedlung ist ein hochkompetitives Geschäft. Erfolgreich können nur jene Länder und Agenturen sein, die auch wettbewerbsfähige Angebote bereithalten.

Eine Benchmark in sechs österreichischen Bundesländern (fünf angrenzende und Wien) zeigt, dass hier die Themen Standortentwicklung, Marketing und Investorenservice sehr wohl pro-aktiv als Landesaufgabe aufgegriffen wurden. Dazu wurden operative Gesellschaften und Standortagenturen mit umfassendem Serviceangebot, professionellen Managementstrukturen und vor allem konkreten Standortangeboten (erschlossen, verfügbar, handelbar) geschaffen. Mit diesem Instrumentarium findet auch internationales Investorenmarketing statt.

Insbesondere in Niederösterreich (ecoplus), Kärnten (Lakeside Park) und Wien (Wirtschaftsagentur Wien) weisen Standortentwicklung und Vermarktung schon eine jahrzehntelange, sehr erfolgreiche Performance auf (zahlreiche Unternehmen und Arbeitsplätze in Wirtschaftsparks oder auch Immobilien auf Mietbasis). Projektentwicklung mit anschließender Verwertung haben hier in hohem Maße bereits eigenwirtschaftlich tragfähige Strukturen ermöglicht. Sollen allfällige Betriebsansiedlungen nicht weiterhin eher das Produkt von sporadischen Einzelinitiativen oder Sonderkonstellationen bleiben, müssen die Weichen hier neu gestellt werden.

Es bleibt zu hoffen, dass man auch in der Steiermark jenen Weitblick und die erforderliche politische Kraft aufbringen wird, die notwendig sind, dieses Thema anzupacken und ressortübergreifend über lange Zeit durchzutragen.

50 Jahre Raumplanung in der Steiermark – kein Grund zur Freude?



Bauen auf der „grünen Wiese“ in Kalsdorf – 2024 noch immer der Normalfall in der Steiermark; Foto: Andreas Brudnjak

Ist die Raumplanung in der Steiermark hinsichtlich des Umgangs mit Grün- und Freiräumen ausreichend zukunftsfähig oder legitimiert sie selbst den Landschaftsverbrauch und die Zersiedelung? Inwiefern sind breitenwirksame Begriffe wie „Grünraum“ oder „Landschaft“ in der Erstfassung und der aktuellen Version des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes (StROG) überhaupt Thema und welche Rolle nehmen sie im Vergleich zur Bebauung ein? Haben die Instrumente der Landschafts- und Freiraumplanung oder interdisziplinäre Planerstellungen in der Steiermark bereits Eingang in die Gesetzgebung und Planung gefunden?

Dies sind die Fragestellungen, die im folgenden Beitrag beleuchtet werden.

Ausgangslage

Flächenverbrauch in der Steiermark

Die Steiermark hatte 2020 mit 10,2 km² pro Jahr von allen Bundesländern die größte jährliche Flächenneuanspruchnahme¹. Der laut Bundesregierung bis 2030 angestrebte Wert liegt – umgelegt auf die Einwohnerzahl in Österreich – derzeit bei

knapp unter 1 m²/Einwohner:in/Jahr (9 km² österreichweit/Jahr)², das würde steiermarkweit bei aktuell 1,25 Mio. Steirer:innen eine Reduktion der Flächenneuanspruchnahme auf 1,25 km²/Jahr erfordern, also ca. 8 mal weniger als bisher.

Die Anpassung an den Österreichzielwert wäre ein wichtiger Zwischenschritt zur Erreichung der EU-Zielwerte des Netto-Null-Grünflächenverbrauchs für Städte bis 2030 gemäß dem EU-Renaturierungsgesetz³ sowie dem gesamten Netto-Null-Flächenverbrauch bis 2050⁴. Doch auch unabhängig von Vorgaben und Zielwerten ist es notwendig, den Flächenverbrauch

1 <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaechenanspruchnahme>; 17.03.2024; Im Zuge der Erarbeitung der Österreichischen Bodenstrategie wurde der Erhebungsmodus geändert und zur ÖROK verlagert. Eine jährliche aktuelle Flächenanspruchnahme wird bis dato nicht angegeben.

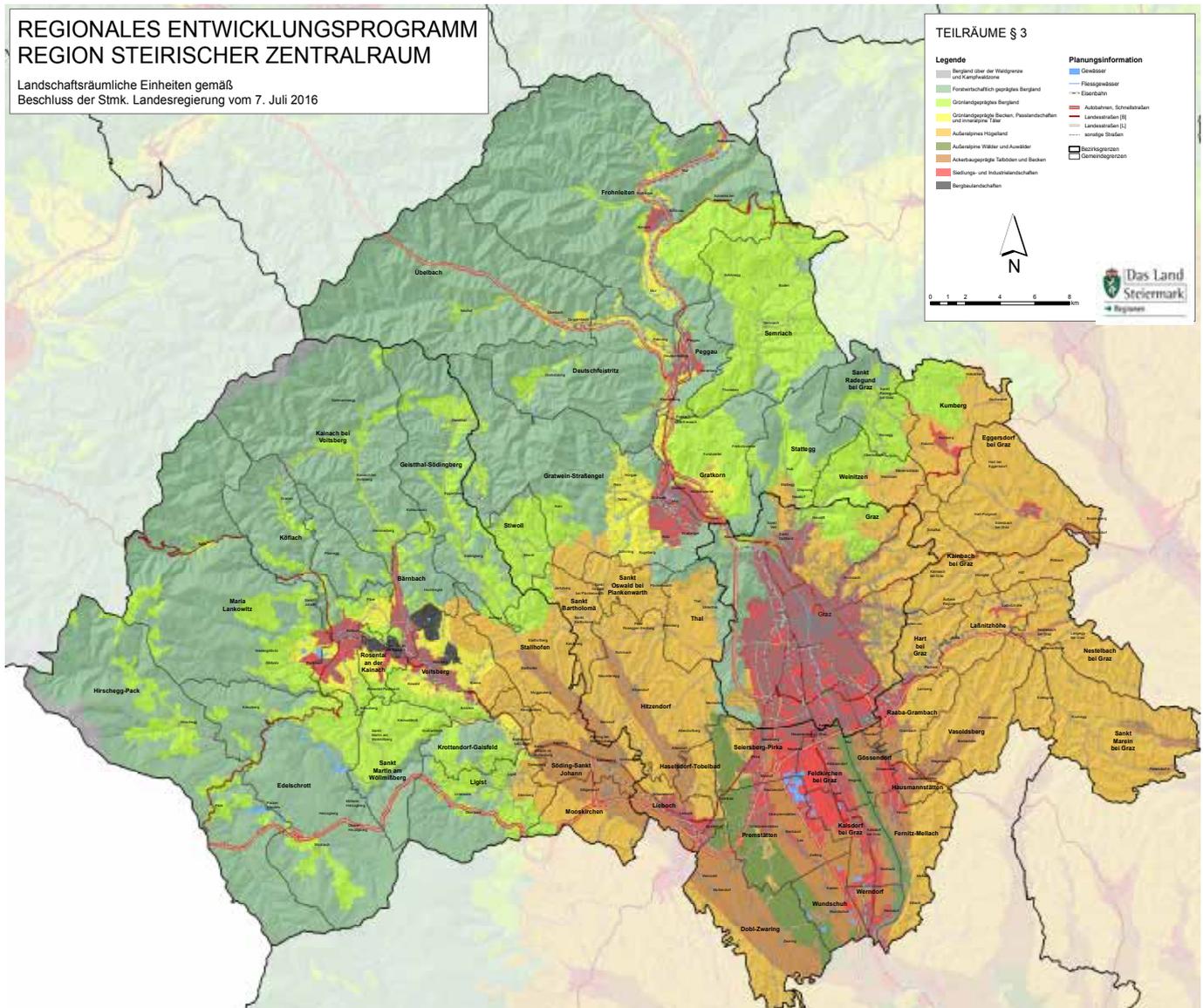
2 Ebd.

3 Das EU-Renaturierungsgesetz wurde im Februar 2024 vom EU-Parlament beschlossen und ist nach der Annahme im EU-Rat in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten einzuhalten (vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240223IPR18078/parlament-ja-zur-renaturierung-von-20-der-land-und-meeresflaechen-der-eu>; 27.04.2024).

4 <https://www.eea.europa.eu/de/signale/eua-signale-2019/artikel/land-und-boden-in-europa>; 27.04.2024

REGIONALES ENTWICKLUNGSPROGRAMM REGION STEIRISCHER ZENTRALRAUM

Landschaftsräumliche Einheiten gemäß
Beschluss der Stmk. Landesregierung vom 7. Juli 2016



Teilraumkarte für die Region des Steirischen Zentralraums; die roten Flächen sind Siedlungs- und Industrielandschaften, in deren Kern- und Wohngebieten gem. § 3 Abs. 8 Z 3 des Regionalen Entwicklungsprogrammes die Erhöhung des Grünflächenanteiles bzw. des Anteils unversiegelter Flächen erforderlich ist. (Quelle: https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12644878_141975702/06e86cf5/REPRO_SZR_Teilraumkarte2016.pdf; 12.03.2024)

sukzessive zu reduzieren und die bereits beanspruchten Flächen effizienter zu nutzen. Wichtige Gründe dafür sind die Flächenvorsorge für zukünftige Generationen, die langfristige Ernährungssicherheit oder der Hochwasserschutz.

Flächenentwertung durch Infrastruktur

Neben dem quantitativen Bodenverbrauch findet auch eine qualitative Flächenentwertung statt. Beispiele dafür sind schwermetall- und mikroplastikbelastete Flächen neben den Straßen⁵, elektrische und magnetische Feldbelastungen beidseitig von Hochspannungsfreileitungen⁶ oder flächige Überschreitungen von Quecksilbergrenzwerten in den Fließgewässern⁷.

5 https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/themen/boden/boris/bericht_boris_kartenband.pdf; 27.04.2024, z.B. S. 19 und <https://vcoe.at/presse/presseaussendungen/detail/vcoe-verkehr-ist-vor-allem-wegen-reifenabrieb-groesster-verursacher-von-mikroplastik>; 27.04.2024

6 <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/fachinformationen/elektrosmog-quellen/hochspannungsleitungen--freileitungen--als-elektrosmog-quelle.html>; 27.04.2024

7 Vgl. <https://maps.wisa.bml.gv.at/gewaesserbewirtschaftungsplan-2021#>; 27.04.2024

Straßen, die zu überhöhten Lärmbelastungen im angrenzenden Bauland führen, sind auch wesentliche Treiber der Zersiedelung, da die Menschen verständlicherweise nicht (mehr) dort wohnen wollen und – sofern sie die Möglichkeit dazu haben – mit dem Haus in den hintersten Gartenteil oder in Siedlungsrandlagen ausweichen. Hier gilt es ursächlich, die überbreiten Fahrbahnen und die Fahrgeschwindigkeiten auf ein verträgliches Maß zu reduzieren, anstatt mit abschottenden, die Orte zerschneidenden Lärmschutzwänden zu reagieren oder lediglich die Innenräume mit Lärmschutzfenstern lärmfrei zu stellen. Diese Praxis entspricht weder der ÖNORM S 5021, die mit Gebiets- (und nicht mit Gebäude)kategorien arbeitet, noch dem gesetzlichen Erfordernis der Beseitigung der Mängel im Gebiet gem. § 29 Abs. 4 StROG. Hier muss die Raumplanung mit dem Wegschauen aufhören und das Land Steiermark seine Verantwortung auch auf den zahlreichen Landesstraßen wahrnehmen.

Unzureichende Grünraumvorsorge

Zwar gibt es in § 8 Abs. 1 des Steiermärkischen Baugesetzes (Stmk. BauG) das grundsätzliche Erfordernis bei Bauführungen „ausreichende, dem Verwendungszweck und der Lage des Baues entsprechende Freiflächen (Höfe, Grünflächen, Zufahrten,

Kinderspielplätze, Stellflächen für Abfallbehälter u. dgl.) zu schaffen und zu erhalten“, konkrete, quantitative Vorgaben bestehen allerdings nur für Kinderspielplätze. Im StROG fehlt die Einforderung eines flächendeckenden Netzes von Grün- und Freiräumen bestimmter Größen und Erreichbarkeiten, wie sie beispielsweise im Fachkonzept Grün- und Freiraum der Stadt Wien⁸ definiert sind.

Die Stadt Graz hat in Eigeninitiative zwar schon vor Jahren gebiets- und einwohnerbezogene Kennwerte für Grünräume festgelegt, eine laufende, der Öffentlichkeit zugängliche Bilanzierung hinsichtlich der Entwicklung dieser Grün- und Freiräume fehlt bis dato aber ebenfalls. Bilanzierungen fordert die Raumplanung grundsätzlich nur bei Bauland.

Raumordnungsregelungen und regionalplanerische Vorgaben am Prüfstand

Es stellt sich also die Frage, inwiefern das aktuelle Raumordnungsgesetz und die Planungen seitens des Landes den aktuellen Erfordernissen, insbesondere hinsichtlich eines flächensparenden Umgangs mit Grund und Boden, der Vermeidung und Verminderung von Emissionen sowie einer ausreichenden Freiraumvorsorge ausreichend Rechnung tragen und damit auch für den erforderlichen Klimaschutz und die benötigte Klimawandelanpassung sorgen. Um dies zu prüfen, wird im Folgenden exemplarisch auf Regelungen des StROG und der Regionalen Entwicklungsprogrammverordnung des Steirischen Zentralraums näher eingegangen.

Der erste Steiermärkische Raumordnungsgrundsatz

Eine der diesbezüglich besten Regelungen im StROG ist der rechtsverbindliche und keiner Abwägung unterliegende erste Raumordnungsgrundsatz in § 3 Abs. 1 Z 1 StROG, der wie folgt lautet: „Die Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen ist durch sparsame und sorgsame Verwendung der natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft zu erhalten und, soweit erforderlich, nachhaltig zu verbessern.“ Wenn diese Regelung flächendeckend eingehalten würde, gäbe es keinen Grund zur Klage. Dieser Raumordnungsgrundsatz und seine Bedeutung sind allerdings selbst Planer:innen teils nicht bekannt oder werden nicht ausreichend ernst genommen bzw. wird deren Einhaltung nicht überprüft.

Definition von Zersiedelung

Das StROG definiert in § 2 Abs. 1 Z 40 Zersiedelung als „eine unregelmäßige und unstrukturierte Siedlungsentwicklung (Bebauung) außerhalb der Grenzen bestehender Verbauungen oder in Form des Wachstums sporadischer Siedlungsansätze, wenn nicht im Rahmen einer planmäßigen Vorausschau eine Bebauung aus funktionellen und standortbezogenen Gegebenheiten begründbar ist.“

Eine „geregelter“ Siedlungsentwicklung ist lt. StROG also keine Zersiedelung. So wundert es nicht, dass nach 50 Jahren „geregelter“ Raumplanung die Zersiedelung höher denn je ist. Es wird zersiedelnd geplant.

⁸ <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/gruen-freiraum/>; 16.03.2024

Erhöhung des Anteils von Grünflächen und versickerungsfähigen Flächen

Im Regionalen Entwicklungsprogramm für die Region Steirischer Zentralraum (REPRO) ist zu den Siedlungs- und Industrielandschaften (Agglomerationsräumen) in § 3 Abs. 8 Z 3 der Verordnung geregelt: „Siedlungsräume sind für die Wohnbevölkerung durch Erhöhung des Grünflächenanteiles bzw. des Anteils unversiegelter Flächen in Wohn- und Kerngebieten zu attraktivieren.“⁹ Diese Regelung aus dem Jahr 2016 ist vorbildlich und geht teils sogar über die im Februar 2024 festgelegte Nettogrünraumerhaltungspflicht für Städte im EU-Renaturierungsgesetz hinaus, allein ihre Einhaltung wird von der Aufsichtsbehörde weder eingefordert noch geprüft.

Grundstücksbegrenzung für Ein- und Zweifamilienhäuser

In § 2 Abs. 6 Z 2 des Regionalen Entwicklungsprogramms für die Region Steirischer Zentralraum und weiteren Entwicklungsprogrammen ist zur flächensparenden Siedlungsentwicklung weiters wie folgt geregelt: „... Zugrundelegung eines Maximalwertes von 800 m² für die durchschnittliche Fläche von Bauplätzen für Ein- und Zweifamilienhäuser.“ Die Intention der Vorgabe flächensparender Grundstücksgrößen für Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke ist begrüßenswert, allerdings sind die Zielwerte viel zu hoch. Beispiele von Neuparzellierungen zeigen, dass sich die Gemeinden durchaus an die regionalplanerischen Vorgaben halten, dennoch kommt dabei nichts anderes als das freistehende Einfamilienhaus in zersiedelter Ortsrandlage heraus.

Es ist gut dokumentiert, dass Häuser, in denen auch zwei Generationen wohnen können, und die sowohl einen Vorgarten wie einen Garten/Hof aufweisen, mit Grundstücksgrößen von 150 m² auskommen.¹⁰ In weitgehend geschlossener Bauweise – wie dies in den steirischen Ortszentren lange Zeit üblich war und wie es auch an Orten der kurzen Wege entspricht – lassen sich auf 800 m² somit fünf Häuser mit Vorgarten und Hof/Garten unterbringen. Mit der Schmalseite der Grundstücke zur Straße angeordnet, können dadurch auch infrastrukturelle Erschließungskosten deutlich reduziert werden. Das bedeutet auch entsprechend weniger versiegelten Straßenraum und attraktivere Standortbedingungen für Nahversorgungsbetriebe.

Vergleich der grünraum- und landschaftsbezogenen Regelungen in den StROGs 1974 und 2024

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwiefern die Erstfassung des StROG 1974 bereits die Begriffe „Grün“, „Landschaft“ oder „Freiraum/Freifläche“ enthielt und wie im Vergleich dazu das aktuelle StROG 2010 i. d. F. v. 24. 02. 2024 abschneidet. Ergänzend werden kurz die Regelungen zu

⁹ https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12644878_141975702/258bedde/REPRO_SZR_2016.pdf; 12.03.2024

¹⁰ BÖSE-VETTER et al. in Arbeitsgemeinschaft Freiraum und Vegetation (Hrsg.) (2013): das HAUS, Notizbuch 80 der Kasseler Schule, Kassel, S. 70.



Beispiel einer beidseitig entlang der Hauptstraße (Feuerbachgasse) gereihten, überwiegend geschlossenen Bebauung im Ortszentrum der Gemeinde Kindberg; Die schmalen Längsparzellen ermöglichen eine Vielzahl an Häusern entlang der Straße. Die straßennahe Anordnung der Häuser führt zu einem belebten Ortszentrum und schirmt gleichzeitig die rückwärtigen Privatgärten vom Straßenlärm ab (<https://gis.stmk.gv.at/>; 12.03.2024).

„Freiland“ als bereits 1974 bestehende eigene Widmungskategorie reflektiert.

Der Vergleich der Gesetzesfassungen zeigt, dass in der aktuellen Version des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes Begriffe wie „Grünfläche“, „Landschaft“ oder „Freiraum“ weit häufiger genannt werden als noch im StROG 1974. Seit 1974 wurde vor allem der Handlungsspielraum für Festlegungen zur Grünausstattung in der Bebauungsplanung gestärkt und präzisiert. Im StROG 1974 beschränkte man sich im Wesentlichen auf öffentliche (im Flächenwidmungsplan) und „nicht öffentliche Parks, Spiel- und Sportplätze“ im Bebauungsplan (§ 28 Abs. 1 Z 7 StROG1974).

Die Verwendung des Begriffes „Landschaft“ hat sich im StROG 2010 gegenüber 1974 nahezu verdoppelt. Der Begriff findet sich in beiden Gesetzen vor allem in Form des „Landschaftsbildes“. Neu hinzugekommen ist die Regelung zum Umweltbericht der Strategischen Umweltprüfung. Ebenso wurden in großem Umfang landschaftsbildbezogene Regelungen zum Bauen im Freiland ergänzt. Das Landschaftsbild kann nunmehr nicht nur, wie bereits in der Fassung von 1974, ein Ausschließungsgrund für Baulandwidmungen, sondern auch ein Grund für die Festlegung eines Freihaltegebietes im Freiland sein. Neu hinzugekommen ist auch die Bebauungsplanpflicht für größere Baumaßnahmen in Landschaftsschutzgebieten.

Die Begriffe „Freifläche“ und „Freiraum“ waren im StROG 1974 noch nicht enthalten, dennoch gab es auch dort bereits Regelungen zu Parks, Spiel- und Sportflächen. Im StROG 2010 findet sich der Begriff „Freifläche“ bei den Begriffsbestimmungen zu den Photovoltaikanlagen, ebenso in diesem Zusammenhang bei den Sonderstandorten, beim Inhalt des Örtlichen Entwicklungskonzeptes (ÖEK) und bei den Freilandregelungen. Weiters sind Freiflächen, wie bei den Grünanlagen erwähnt, als Mindestinhalte bei den Bebauungsplänen

angeführt sowie als mögliche weitere Regelungsinhalte des Bebauungsplanes präzisiert. Im StROG 2010 ist in § 22 Abs. 5 Z 3 auch der Begriff „Freiraum“ bei den erforderlichen Festlegungen im Örtlichen Entwicklungskonzept erstmals angeführt, indem im Entwicklungsplan „eine Prioritätensetzung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ festzulegen ist. Bei den Regelungen zum ÖEK taucht der Begriff noch zwei weitere Male auf, nämlich bei der Nichtnotwendigkeit zur Ausweisung von Geruchszonen und als verpflichtender Inhalt von Grundsätzen zur Freiraumgestaltung im fakultativen räumlichen Leitbild. Bei den Inhalten des Flächenwidmungsplanes können im Wortlaut neuerdings auch Festlegungen zur Freiraumgestaltung vorgenommen werden.

In beiden Gesetzen ist bestimmt, dass eine Zersiedelung der Landschaft zu vermeiden ist. Konkrete Beurteilungskriterien für Zersiedelung oder Mindeststandards für landschafts- und freiraumplanerische Regelungen in den regionalen und örtlichen Raumplanungsinstrumenten gibt es allerdings nach wie vor keine. Die Regelungen zu Freiland wurden zwar deutlich ausgeweitet, mit der Möglichkeit der Festlegung von Auffüllungsgebieten¹¹ gleichzeitig aber ausgehöhlt. „Freiland“ ist mit seiner Negativdefinition als Nicht-Bauland und Nicht-Verkehrsfläche im StROG nach wie vor eine Restkategorie.

Auch sind in beiden Versionen keine grünraum-, freiraum- oder landschaftsplanerischen Instrumente, wie der Landschaftsplan, der Grünordnungsplan oder das Freiraumkonzept, weder fakultativ noch verpflichtend, genannt. Damit werden im StROG 2010 das Wissen und die Kenntnisse einer in Österreich seit mehr als 30 Jahren etablierten Profession ungenutzt gelassen. Die Planungsrealität ist dem Gesetz hier bereits

¹¹ Darunter sind baulich Lückenschlüsse zwischen Wohnbauten im Freiland zu verstehen, wobei die Lücken bis zu 3.000 m² groß sein können (vgl. § 33 Abs. 3 Z 2 StROG 2010).

deutlich voraus: Speziell in den Städten werden landschafts- und freiraumplanerische Ausarbeitungen schon seit längerem regelmäßig eingesetzt, z.B. das Freiraumkonzept als integrativer Teil von städtebaulichen Ausarbeitungen oder Masterplänen, das Grünraumkonzept als Teil des örtlichen Entwicklungskonzeptes oder verpflichtende Außenanlagenpläne bei größeren Baueinreichungen.

Kernforderungen als Vision für die nächsten 5 Jahre

Im Folgenden werden, basierend auf aktuellen Handlungserfordernissen der Raumplanung aus Büropraxis & Raumplanungslehre, sieben Kernforderungen als Vision für die nächsten 5 Jahre aufgestellt. 50 Jahre darauf zu warten, wäre unverantwortlich!

Planungstransparenz & Planungsverantwortung

Alle aktuellen Raumplanungsinstrumente (Örtliches Entwicklungskonzept, Räumliches Leitbild, Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan) inkl. deren Abänderungen und Revisionen werden von den zuständigen Gebietskörperschaften im Internet veröffentlicht. Dies gilt auch für die aus öffentlichen Mitteln (mit)finanzierten sowie für die Erstellung der Raumplanungsinstrumente (Bebauungspläne etc.) erforderlichen Studien, Gutachten und sonstigen Planungsgrundlagen und Pläne. Historische Pläne und Planungsgrundlagen bleiben in einem digital abrufbaren Archiv zwecks Evaluationen und Forschung zugänglich.

Bei der Aufsichtsbehörde finden neben den verfahrensrechtlichen auch die erforderlichen inhaltlichen Prüfungen der Raumordnungsinstrumente zur Einhaltung der Raumordnungsgrundsätze sowie von raumplanungsrelevanten Umweltvorgaben des Bundes und der EU (Flächeninanspruchnahmeziele und -vorgaben, Entsiegelungsvorgaben, CO₂-Neutralität, Emissionsgrenzwerte etc.) statt. Dafür bestehen nachvollziehbare und überprüfbare Kriterien (Checklisten).

Partizipation

Grundeigentümer:innen werden von allen grundstücksrelevanten Änderungen in den formellen, rechtsverbindlichen Raumplanungsinstrumenten rechtzeitig nachweislich persönlich schriftlich informiert und hinsichtlich möglicher Auswirkungen aufgeklärt.

Zur Erreichung dieser Personen erfolgt ergänzend zur ortsüblichen Bekanntmachung auch die Veröffentlichung des Entwurfs der Instrumente im Internet und mittels Edikts in mehreren Tageszeitungen. Die Einhaltung des 1. Raumordnungsgrundsatzes ist von den Projektwerber:innen bzw. Planungsbüros nachzuweisen. Die Umwelthanwaltschaft ist angehalten, bei daran bestehenden begründeten Zweifeln von Anrainer:innen, deren Einwendungen zu unterstützen.

Flächenverbrauchsreduktion & Innenentwicklung

Die Gebietskörperschaften erstellen verbindliche, zeitlich terminisierte Handlungsstrategien zur Erreichung eigener

quantitativer Ziele¹² unter Berücksichtigung der Flächenreduktions- und Qualitätsverbesserungsziele und -vorgaben seitens des Bundes¹³ und der EU¹⁴. Die Erreichung der Zielvorgaben wird jährlich evaluiert und öffentlich dokumentiert.

Auf Landesebene gibt es verbindliche Rahmenbedingungen für die in den Gemeinden jährlich zulässigen Flächenneuanspruchsnahmegenehmigungen. Dafür wird ein einwohnerbasiertes Berechnungsmodell mit der Möglichkeit interkommunaler Abtatsche innerhalb der Regionen empfohlen.

Die Siedlungsentwicklung wird von der Baulandneuausweisung entkoppelt und stattdessen an Leerstandnutzungs- und Nachverdichtungskonzepte von bereits in Anspruch genommenen Flächen gebunden. Sie erfolgt als Innenentwicklung, nicht mehr von innen nach außen. Bei abnehmender Bevölkerungsentwicklung erfolgt grundsätzlich keine Neubaulandausweisung mehr bzw. wenn, dann nur flächenneutral bei gleichzeitiger Rückwidmung anderer Baulandflächen in Freiland. In diesem Fall des Flächentausches wird die Bodenwertigkeit mitberücksichtigt.

Für den Wohnbau gibt es stringente Vorgaben (Lage im Siedlungsgebiet, alltagstaugliche ÖV-Anbindung, überwiegend geschlossene Bebauung, Standards für flächensparende Grundstücksgrößen, Bebauungsgrad max. 0,5, zwei- bis viergeschoßige Wohnbebauung als Standard, ortsbildverträgliche Nachverdichtung mit Gebäudehöhendifferenzen von max. ein Geschoß über Nachbargebäuden, Bebauungszieldichte ca. 1–2, etc.). Gewerbe- und Industriebauten werden nach Möglichkeit – soweit von den Emissionen und dem Verkehrsaufkommen her zulässig – in den Siedlungsraum eingegliedert, multifunktionell konzipiert, verkehrsmäßig alltagstauglich mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Geh- und Radwegen angebunden und freiraumplanerisch in die Umgebung integriert.

Die Baugebietskategorie „Reines Wohngebiet“ wird im Sinne vertraglicher multifunktionaler Baulandnutzungsoptionen adaptiert. Es werden keine zusätzlichen Zweitwohnsitzgebietswidmungen ausgewiesen, da Zweitwohnsitze raumplanerisch unerwünscht sind. Die Regelungen zu Auffüllungsgebieten im Freiland werden gestrichen.

Lebenswerte Straßen

Für alle Landesstraßen, die die zulässigen Immissionsgrenzwerte, z.B. hinsichtlich Lärm, auf den Nachbargrundstücken nicht einhalten, existiert ein terminisierter Sanierungsplan. In § 29 Abs. 4 StROG wird zu den Sanierungsgebieten ergänzt, dass die Sanierungsfrist von höchstens 15 Jahren nur verlängerbar ist, wenn die Beseitigung der Mängel nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde „oder des Landes“ fällt. Das Landes- und Gemeindestraßennetz wird über entsprechende Festlegungen in den örtlichen Raumplanungsinstrumenten, z. B. Tempo-30-Zonen,

12 Vgl. die am 29.02.2024 von den Ländern beschlossene Bodenstrategie, die auch die Festlegung quantitativer Zielwerte und Flächenkontingente vorsieht (<https://www.oerok.gv.at/bodenstrategie>, S. 16, 41f. und <https://ooe.orf.at/stories/3246883/>; beide: 29.02.2024)

13 2,5 ha/Tag bis 2030, s. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>; 15.03.2024

14 Netto-Null-Flächenverbrauch bis 2050, vgl. <https://www.eu-umweltbuero.at/inhalt/neue-eu-bodenschutzstrategie-fuer-natur-und-klimaschutz-und-zielvorgaben> lt. Renaturierungsgesetz, s. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240223IPR18078/parlament-ja-zur-renaturierung-von-20-der-land-und-meeresflaechen-der-eu>; beide: 29.02.2024



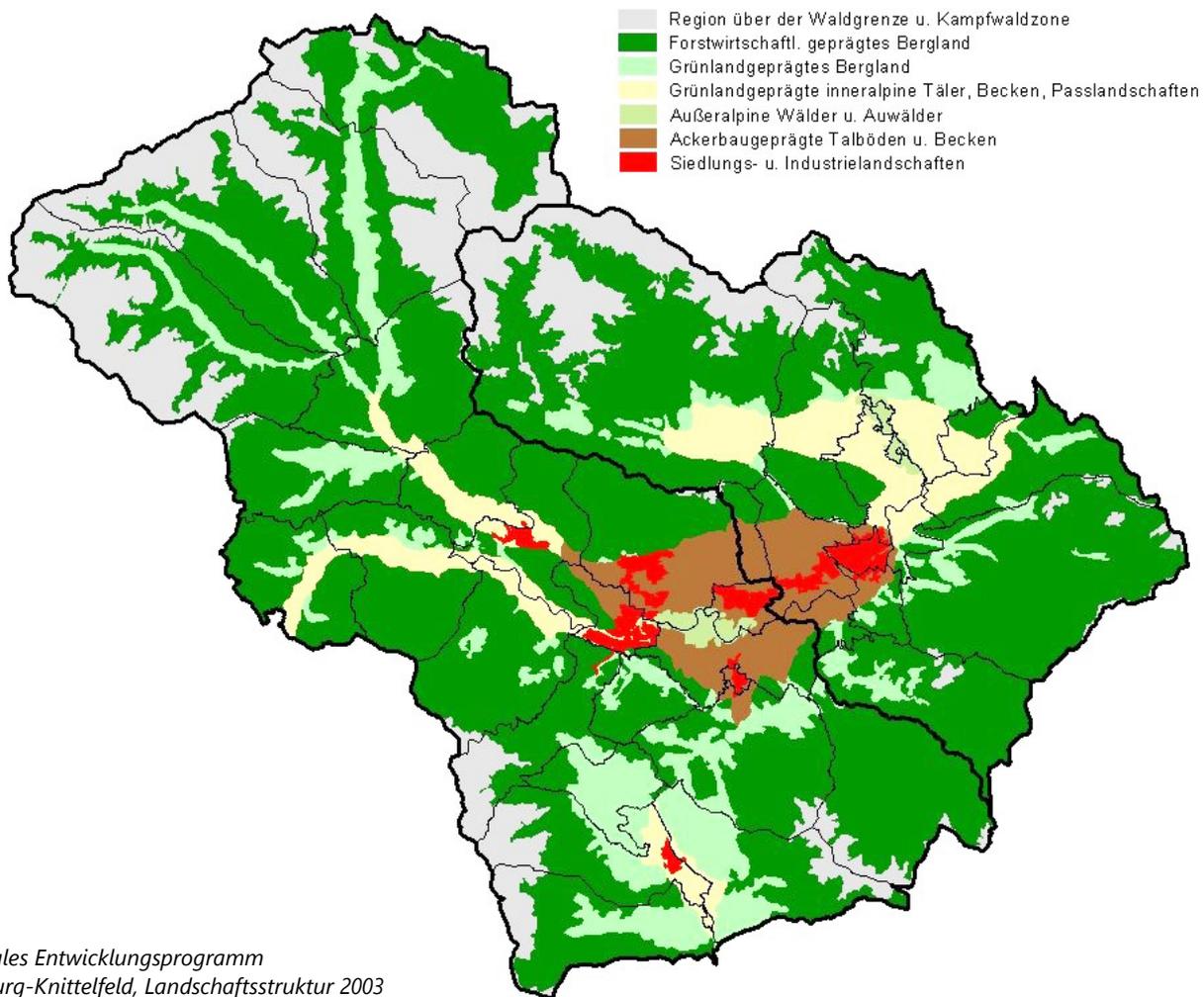
Spielende Kinder im Ortszentrum von Graz-Straßgang, Kreuzung Gradner Straße/Kärntner Straße im Jahr 1926. Die Straße ist ein selbstverständlicher Spielort für Kinder. Foto zur Verfügung gestellt von Ferdinand Köberl.



Die Kreuzung Gradner Straße/Kärntner Straße im Jahr 2020 – Der überwiegende Straßenraum steht exklusiv dem Fahrverkehr zur Verfügung und ist für Autos optimiert. Die Kärntner Straße im Hintergrund ist eine Landesstraße. Der Straßenraum ist nicht nur für Kinder gefährlich geworden. Ist dies der Fortschritt und die Lebensqualität, die wir in unseren Städten wollen?



Vorschlag einer Begegnungszone für das Ortszentrum von Straßgang, Kreuzung Gradner Straße/Kärntner Straße im Rahmen eines Lehrveranstaltungsprojektes zur Landschaftsplanung; Die Bodenbeläge sind teilweise versickerungsfähig, Bäume spenden Schatten und kühlen im Sommer, der Raum kann wieder von allen Verkehrsteilnehmer:innen gefahrlos genutzt werden (Photomontage © Phillip Schimek).



Regionales Entwicklungsprogramm
Judenburg-Knittelfeld, Landschaftsstruktur 2003

Fahrradstraßen, Begegnungszonen etc., auch faktisch wieder in die Siedlungsräume integriert und für die bewegungsaktive Mobilität für Fußgänger:innen, Radfahrer:innen etc. optimiert.

Um hier rasch zu Veränderungen zu kommen, erhalten die Gemeinden ein Einklagerecht bzw. die Möglichkeit zu Ersatzvornahmen mit Gegenverrechnung beim Land Steiermark. Insgesamt wird die „streuende Landesverkehrsplanung“ besser in die Raumplanung integriert. Unterstützend wird eine flächendeckende Parkraumbewirtschaftung in der Steiermark als effizientes Steuerungsmittel der Kfz-Mobilität implementiert. Dies einerseits, um die erforderliche Mobilitätswende zu beschleunigen und andererseits die Straßenfreiräume durch grüne Infrastruktur und Aufenthaltsangebote wieder lebenswert zu machen. Ergänzend entfallen die nicht mehr zeitgerechten, kontraproduktiven Stellplatzvorschreibungen im Steiermärkischen Baugesetz weitgehend. Derzeit scheuen viele Gemeinden vor reduzierend wirkenden Stellplatzverordnungen zurück, aus Angst, die Autos würden dann in den Straßen der Umgebung parken oder die Autofahrer:innen würden zum Einkaufen in Nachbarorte ausweichen.

Retentionserhöhendes Bauen

Für die Erhaltung der lokalen Wasserretention, die Starkregen- und Hochwasservorsorge wird als Mindestanforderung ein retentionsneutrales Bauen im Einzugsgebiet der Gewässer festgelegt, nach Möglichkeit unter Erhaltung des Bodens, d.h. mittels bodenabgesetzter Bauweisen, wie z.B. Pfahlbauten, und

mit versickerungsfähigen Belägen. Anzustreben sind aufgrund des Klimawandels sogar retentionspositive Bauten, bei denen, z.B. mittels zusätzlicher wasserspeichernder Gründächer und Baumpflanzungen am Grundstück, der lokale Wasserrückhalt nach der Baudurchführung höher ist als zuvor.

Gefahrenzonen, egal welcher Art, sind für Neuwidmungen von Bauland tabu, d.h. sie werden als Freihaltegebiete festgelegt. Auch bestehen dort generelle Bauverbote¹⁵. Dies gilt jedenfalls für die Abflussbereiche des hundertjährigen Hochwassers sowie für die roten und gelben Wildbachgefahrenzonen. Erfolgt durch Rückhaltebecken, Geschiebesperren oder Ähnliches die Überflutungsfreistellung, bleiben die Freihaltegebiete zur Risikoversorge auch danach bestehen¹⁶.

Unbebaute Baulandbestandswidmungen in Gefahrenzonen werden grundsätzlich entschädigungslos in Freiland – Freihaltegebiete (rück)gewidmet¹⁷. Bei Nachverdichtungen in bereits sanierten Gebieten darf damit das Gefahrenpotenzial nicht wieder steigen.

¹⁵ Ausnahmen sind nur für dort erforderliche Funktionsbauten des Wasserbaus oder der Landwirtschaft zulässig.

¹⁶ Vgl. dazu eine ähnliche Regelung in § 23 Abs. 1a Österreichisches Raumordnungsgesetz für Flächen im ehemaligen 30-jährlichen Hochwasserabflussbereich.

¹⁷ Hinsichtlich Ausnahmeregelungen von der Entschädigungsfreiheit empfiehlt sich die Anlehnung an die Regelungen in § 37 des Kärntner Raumordnungsgesetzes.

Die einschlägigen Leitfäden des Landes Steiermark zur Hangwasser- und Niederschlagswasserbewirtschaftung¹⁸ werden implementiert.

Klimaneutralität & Naturraumsanierung

Ähnlich wie bei der erforderlichen Reduktion der Flächeninanspruchnahme braucht es auch für den Klimaschutz und die Naturraumsanierung eine strategische und mit terminisierten Meilensteinen versehene Implementierung in die Raumordnung. Die grundsätzliche Zielvorgabe erfolgt im StROG, das geeignete übergeordnete Instrument für strategische, landesweite Vorgaben ist das Landesentwicklungsprogramm, an dem sich in der Folge die hierarchisch nachfolgenden Regional- und Kommunalplanungen ausrichten.

Die Österreichische Raumordnungskonferenz sieht mit dem ÖREK 2030 im Klimaschutz und der Klimawandelanpassung die höchste Priorität für die Raumentwicklung und Raumordnung der nächsten Jahre und hat die diesbezüglich einzuhaltenen Empfehlungen bereits sehr übersichtlich zusammengestellt¹⁹. Zu präzisieren ist, dass aufgrund des EU-Klimagesetzes bis 2050 die Treibhausgasemissionen in den EU-Mitgliedsstaaten auf netto null zu reduzieren sind²⁰.

Im Folgenden wird der Schwerpunkt auf die dafür zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen der Landschafts- und Freiraumplanung gelegt. Ergänzend wird auf die neu hinzukommenden, unterstützend wirkenden Verpflichtungen aufgrund des EU-Renaturierungsgesetzes näher eingegangen.

Mit dem am 27.02.2024 vom EU-Parlament beschlossenen Renaturierungsgesetz (das noch im nationalen Recht umzusetzen ist) hat die Notwendigkeit zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensräume eine EU-weite Dimension erhalten. Auch wenn diese Zielvorgaben im ersten Raumordnungsgrundsatz der Steiermark grundsätzlich bereits abgebildet sind, braucht es Präzisierungen und Rahmenbedingungen im Gesetz sowie einen Prüfleitfaden für die Verwaltung, um deren Einhaltung zu gewährleisten. Das Zurückziehen auf die bisher vielfach geübte Praxis einer rein formal-juristischen Prüfung der in den Gemeinden beschlossenen Raumordnungsinstrumente reicht nicht und entspricht nicht den gesetzlichen Erfordernissen.

Als zu gewährleistende Rahmenbedingungen werden daher im Landesentwicklungsprogramm, auf Basis eines Landschaftsprogrammes, festgelegt: Maßnahmen zur Erreichung der steiermarkweiten Klimaneutralität bis spätestens 2050²¹, zu sanierende Ökogeotope (Wälder, Grünland, Feuchtgebiete, Gewässer) inklusive EU-konformen, terminisierten Meilensteinen bis 2050²². Dabei liegt bis 2030 der Schwerpunkt auf

18 <https://www.wasserwirtschaft.steiermark.at/cms/bei-trag/11781344/95634057/>; 16.03.2024

19 S. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK; Hrsg.): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030. Raum für Wandel, Wien; S. 5 und 43f, <https://www.oerok.gv.at/oerek-2030/>; S. 39ff.; 16.03.2024

20 S. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_de; 27.04.2024

21 Ziel der Österreichischen Bundesregierung ist die Klimaneutralität Österreichs bereits 2040, vgl. https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/agenda2030/bericht-2020/nachhaltigkeit.html; 27.02.2024

22 30 % bis 2030, 60 % bis 2040, 90 % bis 2050; vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240223IPR18078/parlament-ja-zur-renaturierung-von-20-der-land-und-meeresflaechen-der-eu>; 27.02.2024; vgl. European Parliament (2024): P9_TA(2024)0089, Nature restoration. European Parliament legislative resolution of 27 February 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)), Straßburg, (72)

Natura 2000-Gebieten. In der Steiermark befinden sich besonders in der Südsteiermark Habitate in schlechtem Zustand²³. Weiters braucht es Vorgaben zur Erreichung der geforderten Biodiversitätsstrukturen im Freiland²⁴ sowie Maßnahmen zur Reduktion der ökosystemaren Lichtverschmutzung²⁵. In den REPROs und ÖEKs erfolgt die Implementierung der Vorgaben aus dem Landesentwicklungsprogramm.

Im Zuge der Erstellung der ÖEKs sowie der nachfolgenden Flächenwidmungs- und Bebauungspläne werden daher erhoben und festgelegt: Städtische Grünflächen inklusive einer sukzessiven Baulandbegrenzung für den geforderten Netto-Null-Grünflächenverbrauch bis 2030. Ab dann darf es zu keinen Nettoverlusten städtischer Grünflächen (inkl. unbebauter als Bauland gewidmeter Flächen) und Baumkronen im Vergleich zum Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes mehr kommen (vgl. Artikel 8, 1. Nature Restoration Law). Diese Regelung gilt jedenfalls, solange der städtische Grünflächenanteil $\leq 45\%$ und die Baumüberschirmung städtischer Siedlungsgebiete $\leq 10\%$ ²⁶ ist. Im Hinblick auf den Klimawandel sollte jede Gemeinde allerdings versuchen, auf einen Wert über 50 % zu kommen. Im ÖEK wird auch festgelegt, wo und wie die erforderlichen sieben zusätzlichen Baumpflanzungen/Person bis 2030²⁷ erfolgen.

Entsprechend dem EU-Renaturierungsgesetz wird in Städten – ähnlich wie es in den Regionalen Entwicklungsprogrammen der Steiermark für Agglomerationsräume bereits vorgesehen ist – der Grünflächenverbrauch also gänzlich gestoppt. Stattdessen gilt es, Grünflächen wiederherzustellen und auszuweiten, unter anderem durch die Integration von grüner Infrastruktur und naturnahen baulichen Lösungen, wie Gründächern und Fassadenbegrünungen²⁸.

Grünraumvorsorge durch interdisziplinäre Planung

Die Landschafts- und Freiraumplanung wird auf allen Raumplanungsebenen verbindlich implementiert. Dies kann in Form einer gesetzlich geregelten Erstellung von eigenen Landschafts- und Freiraumplanungsinstrumenten auf den einzelnen

23 Vgl. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>; 27.02.2024, S. 45

24 Z.B. Feldraine, Brachflächen, Hecken, Baumgruppen, Feuchtgebiete in agrarisch genutzten Flächen; vgl. European Parliament (2024): P9_TA(2024)0089, Nature restoration. European Parliament legislative resolution of 27 February 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)), Straßburg (57), und Entwicklung artenreicher, standortgerechter und klimawandelgeigneter Waldökosysteme (62)

25 European Parliament (2024): P9_TA(2024)0089, Nature restoration. European Parliament legislative resolution of 27 February 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)), Straßburg (49)

26 Zielwert der EU-Kommission (vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/872908/Factsheet%20on%20Nature%20Restoration%20Law_DE.pdf); 28.02.2024

27 Vgl. European Parliament (2024): P9_TA(2024)0089, Nature restoration. European Parliament legislative resolution of 27 February 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)), Straßburg (64): 3 Mrd. Bäume innerhalb der Europ. Union bei ca. 448,4 Millionen Menschen;

28 Vgl. ebd. (48)



C. Mazelle, M. Zachhuber, S. Unterüberbacher: Studierende der Lehrveranstaltung Überörtliche Raumplanung, Entwicklungsplanung am Institut für Städtebau der Technischen Universität Graz stellen Kernforderungen für eine zukünftige Raumplanung vor.

Planungsebenen (vgl. dazu die ÖNORM L 1101²⁹ und ÖNORM L 1100³⁰) oder in Form einer interdisziplinären Erstellung der bisherigen Raumplanungsinstrumente mit verpflichtenden landschafts- und freiraumplanerischen Bearbeitungsinhalten erfolgen.

Vorbild für eine gesetzlich verpflichtende Implementierung eigener Landschaftsplanungsinstrumente könnte das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz (NÖ ROG) sein, das zumindest ein Landschaftskonzept als Bestandteil der Grundlagenforschung des örtlichen Raumordnungsprogrammes vorsieht (s. § 1 Abs. 1 Z9 und § 13 Abs. 5 Pkt. 1 NÖ ROG). Gemeinden haben die Bedeutung und Vorteile einer stärker grünraumorientierten Planung ohnehin bereits vielfach erkannt und beauftragen auf freiwilliger Basis entsprechende Ausarbeitungen, wie etwa die Stadt Weiz den Grünraumplan Weiz 2020³¹. Auf lokaler Ebene werden beispielsweise in Graz in Bebauungsplänen bereits standardmäßig Außenanlagenpläne³² im Bauverfahren gefordert. Ähnlich verhält es sich bei Projekten, die dem Gestaltungsbeirat vorgelegt werden müssen.

Auch bei städtebaulichen Wettbewerben wird von Gemeinden vielfach bereits eine interdisziplinäre Bearbeitung gefordert³³. Die Beauftragung interdisziplinärer Teams ist auch eine kostengünstige, kurzfristig umsetzbare Möglichkeit für kleinere Gemeinden, um die Landschaft und den Freiraum in den Planungen zu stärken und Naturgefahrenvorsorge zu betreiben. Bewährt hat sich weiters ein interdisziplinär zusammengesetzter Gestaltungsbeirat, dessen Mitglieder vor Ort nicht

planerisch tätig sind, einerseits zur Bauwerber:innenberatung und andererseits zur Projektbegutachtung.

Ziel ist einerseits die Erhaltung vorhandener Landschaftswerte und Qualitäten, aber auch die Ermittlung erforderlicher Maßnahmen, um eine nachhaltige Gemeinde-, Regions- und Landentwicklung mit vollständiger Freiraumversorgung zu erreichen. Als Beispiel dafür kann das Fachkonzept Grün- und Freiraum der Stadt Wien dienen, das auch einwohnerbezogene Mindestgrößen und zulässige Entfernungen z.B. von nachbarschafts-, wohngebietsbezogenen und sonstigen öffentlichen Freiräumen festlegt³⁴.

Für ein vollständiges Innenhaus und Außenhaus als gesamtheitliches Wohnumfeld braucht zudem jede Wohnung einen privaten Freiraum (Erdgeschoßwohnungen einen Erdgeschoßgarten bei der Wohnung, Obergeschoßwohnungen zumindest einen privaten Balkon, eine Loggia oder eine wohnungsangebundene Dachterrasse) sowie jedes Haus hausgemeinschaftliche Freiräume (Vorgärten und Hof/Garten).

Bestehen in Örtlichen Entwicklungskonzepten oder in Flächenwidmungsplänen Grün- und Freiraumdefizite, bietet ein Bebauungsplan die letzte Chance, dies zu ändern. Aufgrund der vielfältigen Regelungsmöglichkeiten von Bebauungsplänen, wird empfohlen, diese für Bauland im Bebauungsplanzonierungsplan flächendeckend vorzusehen. In Gemeindeteilen, in denen Grünflächendefizite bestehen, kann bis zur Erlassung des Bebauungsplans gem. § 9 StROG eine Bausperre verhängt werden. Aufgrund der Möglichkeiten der Vertragsraumordnung können für die Planung und Finanzierung „grün-blauer“ Infrastruktur auch die Grundeigentümer:innen bzw. Projektwerber:innen herangezogen werden (vgl. § 43 StROG).

29 Hrsg.: Österreichisches Normungsinstitut, Wien 2003

30 Hrsg.: Austrian Standards Institute, Österreichisches Normungsinstitut, Wien 2016

31 https://www.weiz.at/Gemeinde/Umwelt-_Klimaschutz/Gruenraumplan_2020; 16.03.2024

32 Vgl. https://www.graz.at/cms/dokumente/10367873_7758108/565af4ab/07.29.0%20BBPI.%3B%20VO.pdf; 16.03.2024

33 Ein Beispiel dafür war der 2022 österreichweit ausgelobte zweistufige offene Realisierungswettbewerb für die Conrad-von-Hötendorf-Straße 151 in Graz.

34 S. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/gruen-freiraum/>; 16.03.2024

50 Jahre Raumplanung in Graz und Graz-Umgebung

Eine kritische Analyse

Graz als Pionier und Sonderfall der Raumordnung

In der Landeshauptstadt Graz traten die Probleme, Konflikte und Ansprüche in Bezug auf die Raumnutzung schon sehr früh und in anderen Dimensionen auf als in den übrigen Gemeinden der Steiermark. So war Graz Vorreiter in der Raumordnungspolitik und die treibende Kraft zur Neufassung des Raumordnungsrechts. Raumplanung wurde im Rahmen der gesetzlichen Rahmenbedingungen kultiviert und kontinuierlich weiterentwickelt, sie spielte eine wichtige Rolle in der Verwaltung, im öffentlichen Planungs- und im politischen Entscheidungsprozess.

Der Gemeinderat der Stadt Graz beschloss bereits 1952 (!) einen Flächennutzungsplan, der allerdings von der Landesregierung wegen der unzulänglichen Gesetzeslage keine Genehmigung erhielt.

Erst im Jahr 1964 hatte der Landtag mit dem Gesetz über die Flächennutzungspläne und Bebauungspläne eine rechtliche Grundlage geschaffen, die allerdings wegen der Entschädigungsbestimmungen keine konkreten Auswirkungen in den Gemeinden hatte.

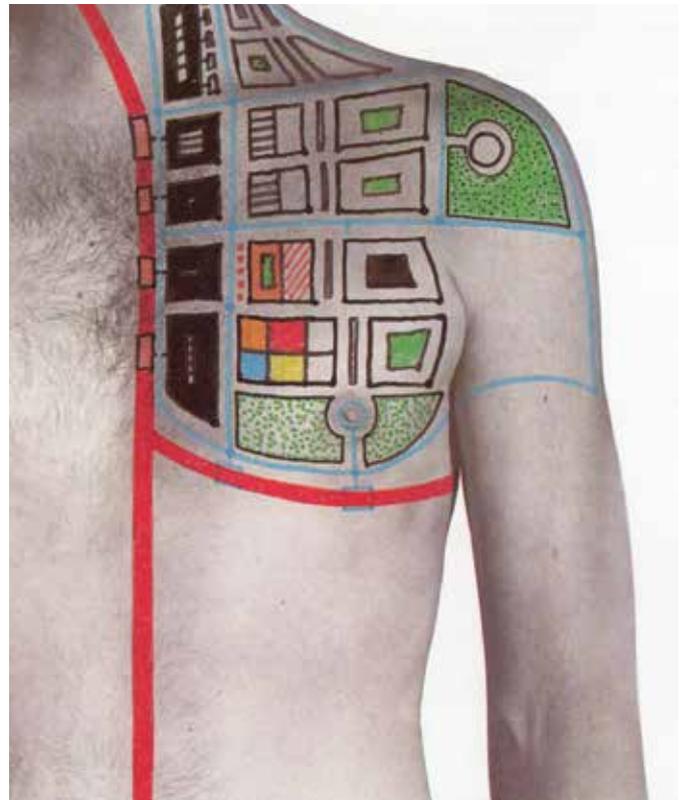
Lediglich die Landeshauptstadt Graz startete wegen der immer spürbareren Willkür in der räumlichen Entwicklung unverzüglich mit den Planungsarbeiten für einen Flächennutzungsplan. Die öffentliche Auflage des Flächennutzungsplan-Entwurfes erfolgte 1970, eine Beschlussfassung im Gemeinderat war aber wegen der zu erwarteten Entschädigungen nicht denkbar.

Erst mit dem Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 1974 wurde ein zeitgemäßes Raumordnungsrecht geschaffen und mit den geänderten Entschädigungsbestimmungen war es möglich, den Flächennutzungsplan 1975 im Gemeinderat zu beschließen und nach Genehmigung durch die Landesregierung kundzumachen. Es war dies der erste und wohl auch einzige Flächennutzungsplan in der Steiermark!

Auf Basis dieses nunmehr fortschrittlichen Raumordnungsgesetzes begann die Stadtplanung gemeinsam mit externen Fachleuten mit den Planungsarbeiten. Es wurden die umfassenden Grundlagen entwickelt und die Raumordnungsinstrumente in einem bundesweit als vorbildlich gewerteten öffentlichen Informations- und Planungsprozess mit den Betroffenen kommuniziert und diskutiert. Diese Herangehensweise an das wichtige kommunalpolitische Thema Raumplanung wurde in der Frühphase vom visionären Planungsstadtrat Erich Edegger geprägt.

Die wesentlichen Meilensteine dieses Ablaufs waren:

- Der Entwurf des Stadtentwicklungskonzepts wurde ab 1977 und danach der des Flächenwidmungsplans in einem aufwändigen partizipativen Prozess mit der Bevölkerung diskutiert und die Anregungen auf Änderungen mit



Broschüre Stadterneuerung Graz 1970er-Jahre

den dafür verantwortlichen Politikern für die Entscheidung im Gemeinderat vorbereitet.

- Das Stadtentwicklungskonzept (STEK) wurde 1980 und der Flächenwidmungsplan 1982 im Gemeinderat beschlossen. Ein substanzieller und nachhaltiger Planungsinhalt war die Schaffung eines „Grüngürtels“ um das dichter bebaute Stadtgebiet mit dem Ziel, Bauland nicht mehr zu erweitern. Gegensätzlich dazu wurde in den Flächenwidmungsplänen der Umlandgemeinden Bauland im Übermaß ausgewiesen, vor allem Industrie- und Gewerbegebiete sowie Einkaufszentrenflächen im Süden der Stadt.
- Bei der zweiten Generation des 2.0 Stadtentwicklungskonzeptes 1990 und 2.0 Flächenwidmungsplanes 1992 standen Ziele und Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Verbesserung der städtischen Lebensqualität sowie die Positionierung von Graz als pulsierende Kulturstadt und Zentrum von Wissenschaft und Forschung im Mittelpunkt. Die Bebauungsplanung als dritte Ebene der städtischen Raumplanung wurde forciert in Angriff genommen.
- Durch die Digitalisierung der Raumordnungspläne (der Flächenwidmungsplan lag bereits 1991 in digitaler Form vor!) wurde die internetfähige Basis für eine zeitgemäße Kommunikation mit den Planungsbetroffenen geschaffen. Es stehen alle Inhalte des Stadtentwicklungskonzepts, des Flächenwidmungsplans mit sämtlichen Inhalten und alle Bebauungspläne über Internet zur Verfügung.

- Für die dritte Generation – wurden verfeinerte Grundlagen – Stadtklimaanalyse, Überflutungsbereiche der Grazer Bäche, etc. – herangezogen und als generelle Zielsetzung für die Bebauungsplanung ein „Räumliches Leitbild“ konzipiert. Es enthält unter Beachtung der räumlichen Gegebenheiten und Qualitäten der Baugebiete wichtige Aussagen zur Intensität der Nutzung für den Flächenwidmungsplan und die räumliche Ausformung der Bebauungspläne. Vom Landesgesetzgeber wurde das Räumliche Leitbild als zusätzliches – nicht verbindlich zu erstellendes – Instrument 2010 in das Raumordnungsgesetz aufgenommen. Das 3.0 Stadtentwicklungskonzept wurde 2001 und der 3.0 Flächenwidmungsplan (mit dem Räumlichen Leitbild) 2003 verordnet.
- Nunmehr ist die vierte Generation der Raumordnungspläne mit einer Weiterentwicklung und stärkeren Detaillierung der Inhalte rechtswirksam – das 4.0 Stadtentwicklungskonzept wurde 2013 und der 4.0 Flächenwidmungsplan 2018 rechtswirksam. Bemerkenswert ist, dass die Bearbeitungszeit für eine Revision von ursprünglich 4 bis 5 Jahren bei der letzten Revision auf über 9 Jahre angewachsen ist.
- Zusätzlich zu den zeitaufwendigen Revisionen müssen die Planwerke ständig an sich ändernde Bedingungen angepasst werden - bisher erfolgten 8 Änderungsverfahren mit jeweils zahlreichen Einzelfällen.
- Eine Kernaufgabe der Stadtplanung ist die Erstellung von Bebauungsplänen. Dies geht schon allein aus der Anzahl von ca. 420 rechtswirksamen Bebauungsplänen und ca. 20 aufgelegten Planwerken hervor. Durch die räumlich konkreten Aussagen der Bebauungspläne entsteht eine direkte Betroffenheit und damit ein erhöhtes Bürgerinteresse, was wieder eine intensivere öffentliche Diskussion zur Folge hat.
- Im 4.0 STEK wurde das Zusammenspiel zwischen Entwicklungsplanung und Ordnungsplanung thematisiert. Städtebauliche Problemstellungen können demnach nicht allein durch ordnungsplanerische Instrumente gelöst werden, Projekte wurden und werden daher auch durch städtebauliche Verträge unterstützt.

Kernstadt im Brennpunkt unterschiedlicher Interessen

Graz ist das Zentrum des bei weitem größten Ballungsraums der Steiermark. In dieser Agglomeration wohnt knapp die Hälfte der steirischen Bevölkerung (ca. 600.000 Einwohner), und wiederum die Hälfte davon wohnt in Graz (ca. 300.000 Einwohner). Dieser Raum entwickelte sich von 2002 bis heute mit einer Bevölkerungszunahme von über 12 % deutlich dynamischer als der Rest der Steiermark mit durchschnittlich 4,5 %.

Sowohl bezüglich der Größenordnung, der Dynamik und der Komplexität der Funktionen treten andere Probleme als in den übrigen Regionen der Steiermark auf, und diese erfordern wiederum andere Planungs- und Handlungsstrategien. Dem steirischen Zentralraum kommt aufgrund seiner Ausstattung mit technischer und sozialer Infrastruktur (insbesondere hochrangige Ausbildungsstätten) sowie seinen leistungsstarken und beschäftigungsintensiven Wirtschaftsbetrieben besondere Bedeutung als Wirtschaftsmotor für das gesamte Bundesland zu. Dafür sind sowohl

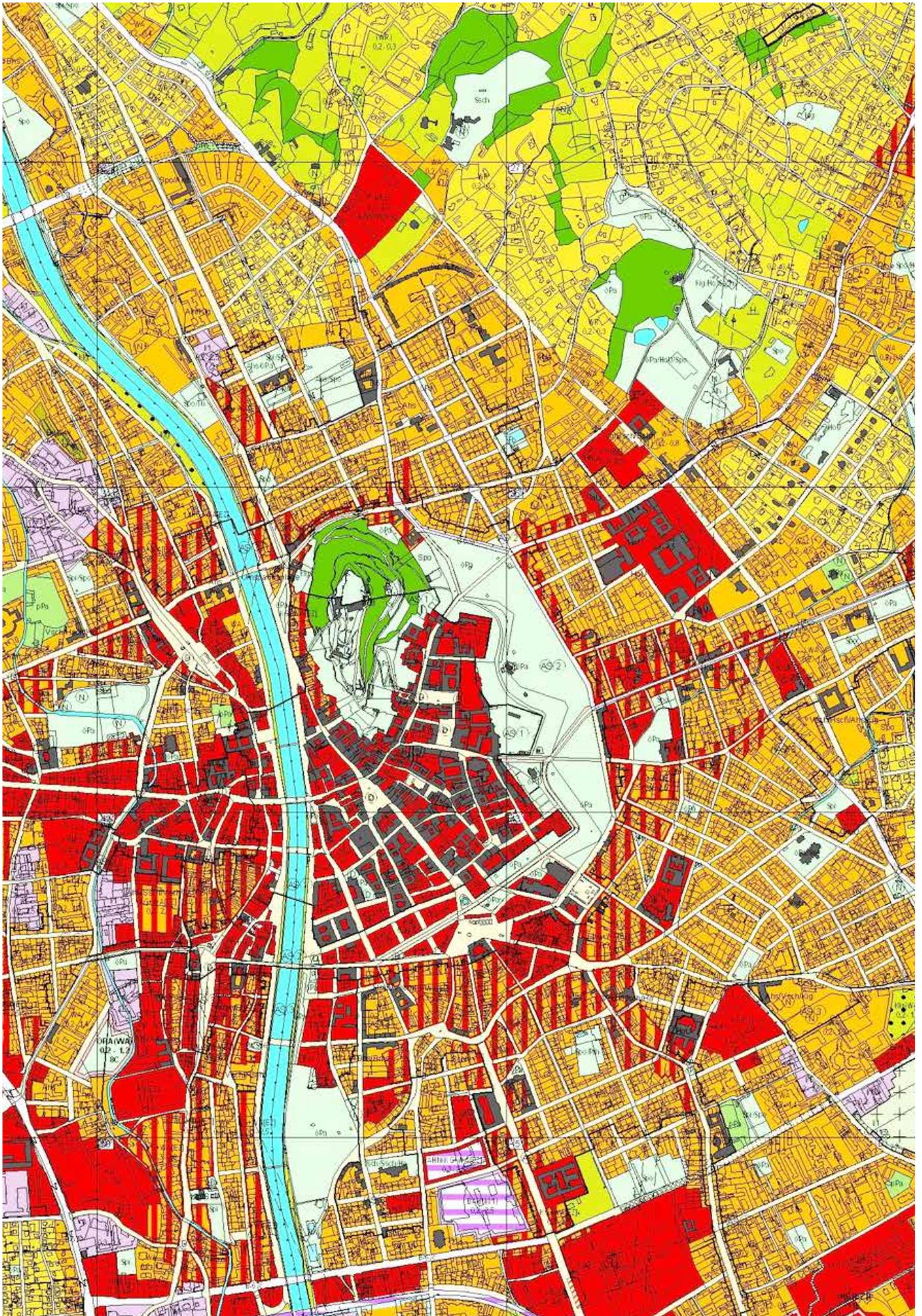
regionalentwicklungs- als auch ordnungsplanerische Maßnahmen erforderlich.

Die Stadt Graz hat sich zu Fragen der regionalen Entwicklungsplanung frühzeitig und engagiert eingebracht, die speziellen Raumordnungsanliegen der Stadt Graz wurden jedoch vom „Land“, als Gesetzgeber, Planungs- und Aufsichtsbehörde, nur wenig unterstützt:

- Es wurde zwar 1980 mit den Arbeiten zu einem Regionalen Entwicklungsprogramm von Seiten der Landesverwaltung begonnen, aber erst nach intensivem Druck der Stadt Graz konnte das Entwicklungsprogramm der Planungsregion Graz – Graz-Umgebung als letzte Region in der Steiermark finalisiert und nach dem Beschluss durch die Landesregierung 1996(!) kundgemacht werden. Das Konkurrenzdenken zwischen den Gemeinden des Bezirkes Graz-Umgebung und der Landeshauptstadt Graz hat die Erstellung des ersten Regionalen Entwicklungsprogrammes (REPRO) für die Planungsregion sehr erschwert und erforderte daher einen aufwendigen Diskussionsprozess.
- Zwischenzeitlich hat diesbezüglich ein Umdenken begonnen und im Jahr 1999 wurde von den Gemeinden ein Verein zur Förderung der Regionalentwicklung Regionalmanagement Graz - Graz-Umgebung ins Leben gerufen. 2015 wurde dieser Verein aufgelöst und unter Hinzunahme der Gemeinden des Bezirks Voitsberg die Regionalmanagement Steirischer Zentralraum GmbH gegründet. Warum der Bezirk Voitsberg an die Region „angehängt“ wurde, bleibt ein Rätsel, es ist weder durch eine räumliche Nähe noch eine funktionelle Zuordnung erklärbar. 2016 wurde für diese Region jedenfalls das Regionale Entwicklungsprogramm „Steirischer Zentralraum“ der dritten Generation beschlossen, bei der die bisherigen 16 Regionen zu 7 zusammengefasst wurden. Dieses Programm hat das Regionale Entwicklungsprogramm für Graz und Graz-Umgebung der zweiten Generation von 2005 abgelöst.
- Trotz einer immer intensiver werdenden funktionellen Verflechtung mit der Region, kann die regionale Entwicklung von der Stadt Graz nur geringfügig beeinflusst werden. Das Beispiel des Einkaufszentrums Seiersberg macht dies besonders deutlich: Sämtliche Einwendungen der Landeshauptstadt Graz gegen die Ausweisungen in den Flächenwidmungsplänen und zu den verschiedenen Bebauungsplänen wurden abgewiesen, ohne auf die schwerwiegenden Argumente qualifiziert einzugehen. Auch die Aufsichtsbehörde



1.0 Räumliches Leitbild 2020 (Ausschnitt)



3.0 Flächenwidmungsplan 2002 (Ausschnitt)

akzeptierte die gegen die (wirtschaftlichen) Interessen der Stadt gerichteten und mit dem Raumordnungsgesetz und den Entwicklungsprogrammen schwer in Einklang zu bringenden Raumordnungspläne, ohne der im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz normierten Verpflichtung zur Koordinierung der Raumordnungsinteressen nachzukommen! Nachdem es keine Rechtsmittel gegen

Raumordnungspläne von Nachbargemeinden gibt, wurde im Februar 2003 vom Stadtsenat eine Aufsichtsbeschwerde erhoben, die jedoch ohne Wirkung blieb.

- Graz hat durch die Einführung des „Grüngürtels“ in das Stadtentwicklungskonzept 1980 die Siedlungsfläche nicht mehr erweitert, lediglich in geringfügigem Ausmaß ergänzt. In den Umlandgemeinden werden jedoch nach wie vor große Baulandreserven aller Kategorien angeboten, sodass sich die regionalen Probleme zukünftig eher weiter verdichten werden.
- Ein Blick auf den Raum südlich der Stadtgrenze festigt den Eindruck: **Es gibt keine Regionalplanung oder sie hat total versagt.** Große Flächen, die im ersten Regionalen Entwicklungsprogramm 1996 noch als Vorrangflächen für die Landwirtschaft ausgewiesen waren, sind im Bereich der Autobahn mit Speditions- und Verteilerzentren mittlerweile bebaut und fast vollständig versiegelt, Einkaufszentren und Verwaltungsstrukturen, die der Kernstadt zuzuordnen wären, wurden ohne ÖV-Anschluss errichtet, etc.

Investorenfreundliche RaumUnOrdnung

Die Wirkung der Raumordnungspläne auf die tatsächliche Raumnutzung und das Baugeschehen kann sich nur auf der Basis des Baurechts und im Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft entfalten. Das Raumordnungs- und das Baurecht wurden in den letzten drei Jahrzehnten mehrfach zugunsten von Investoreninteressen und zulasten von Anrainerrechten so abgeändert, dass es keinen Interessenausgleich mehr gibt und ein baukultureller Auftrag nicht erkennbar ist.

Deshalb stehen das Steiermärkische Baugesetz, aber auch die Bebauungsdichtebestimmungen, seit längerem im Zentrum der Kritik:

- Der Rechtsanspruch auf Ausnutzung der maximalen Bebauungsdichte führt zu überbordenden Baumassen und widerspricht dem Qualitätskriterium, dass sich Gebäude in den räumlichen Kontext einfügen sollen. Der im Raumordnungsgesetz normierte und in den Flächenwidmungsplänen verordnete Spielraum wird dadurch einseitig auf den Maximalwert eingeschränkt.
- Die Nachbarrechte wurden de facto auf die Abstandseinhaltung reduziert, somit können nicht einmal eklatante Gutachtensfehler beansprucht werden. Bauen kann nicht nur einseitig als ein Akt und Recht des Investors geregelt werden, es müssen auch die Nachbarinteressen diskutiert und beachtet werden.
- Einige Kriterien zu einer Überhöhung der maximalen Bebauungsdichte, wie z.B. „die Verkehrserschließung, Versorgung durch öffentliche Einrichtungen“ haben nichts mit einer räumlichen Entwicklung zu tun, sie sind in Graz überall anwendbar und fördern die bauliche Willkür.

Die baulichen Auswirkungen einer zu investorenfreundlichen Auslegung des Baugesetzes und der leicht aushebelbaren Raumordnungsinstrumente wurde in den vergangenen Jahren vor allem in Graz deutlich sichtbar. Dies förderte eine enorme Unzufriedenheit in der Bevölkerung und trug wesentlich zur Abwahl der früheren Stadtregierung bei.

Eine besondere Dynamik entstand durch immer mehr Wohnprojekte, die als Anlegerprodukte - bei denen nicht der Bedarf an qualitativem Wohnraum im Vordergrund steht, sondern die Abschöpfung der maximalen Rendite - beworben werden. Das führt zu einer enormen Verdichtung von Baumassen, Verlust an Grünflächen und Bewuchs mit der Folgewirkung, dass die Wohnqualität im Umfeld abnimmt.

Die Entscheidungsträger sind dem zunehmenden Investoren- druck offenbar nicht gewachsen und die Instrumente der Raumordnung und des Baurechts wirken zahnlos.

Ein Paradigmenwechsel ist in der Raumordnung in absehbarer Zeit nicht abzusehen, daher muss zur raumplanerischen Qualitätsverbesserung die Bebauungsplanung gezielt und wirkungsvoll forciert werden.

Bebauungsplanung

Bebauungspläne gehören zu den wichtigsten städtebaulichen Planungsinstrumenten und sollten für das gesamte Bauland, wie das in der Bundesrepublik Deutschland, in Salzburg, Kärnten, etc. der Fall ist, erstellt werden. Sie sind deshalb so wichtig, weil sie auf eine städtebaulich-räumliche Wirkung abzielen und wichtige Elemente der Stadtgestaltung - öffentliche Räume, Baufluchten, Bauformen, Bepflanzungen, etc. verordnet werden können. Bebauungspläne sind das einzige Raumordnungsinstrument, das rasch, gezielt und wirkungsvoll zur Steigerung der städtebaulichen Qualität eingesetzt werden kann.

In Graz werden Bebauungspläne fast ausschließlich aufgrund von konkreten Planungsvorhaben erstellt und deren inhaltliche Konzeption wird im Regelfall von den Interessen der Bauträger dominiert. Das einem Bebauungsplan zugrundeliegende städtebauliche Projekt wird meist statt über einen öffentlichen, mittels eines geladenen und vom jeweiligen Investor finanzierten Wettbewerb nach dem ‚Grazer Modell‘ ausgewählt. Vielfach präjudizieren Vereinbarungen mit den Investoren das Wettbewerbsverfahren und auch die Entscheidung über den Bebauungsplan im Gemeinderat.

Es gibt weder umfassende städtebauliche Analysen über den relevanten Stadtraum, noch darauf basierende städtebauliche Zielsetzungen für die Wettbewerbe. Auch die Planungsinteressen der im Planungsgebiet Betroffenen werden in dieser Phase nicht beachtet.

Ein radikaler Neuanfang wäre notwendig

Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 1974 hat durch die vielfachen anlassbezogenen Änderungen seine prägnante Struktur verloren. Dies und der überbordende Formalismus im Vollzug sind dafür verantwortlich, dass dem einst sehr fortschrittlichen Raumordnungsgesetz in Österreich der Geist und die ursprüngliche Absicht, den Raum zu gestalten, abhanden kam.

Bei einer Reise durch die Steiermark gewinnt man den Eindruck, dass es überhaupt keine Raumordnung gibt:

- Der Zersiedelung konnte nicht Einhalt geboten werden. Die Baulandreserven sind in vielen Gemeinden so groß,

dass keine raumplanerische Wirkung entstehen kann: Einfamilienhäuser entstehen an beliebigen Orten, Gewerbebetriebe ohne Infrastruktur inmitten ländlicher Freilandstrukturen, wichtige Landschaftsräume für den Fremdenverkehr werden dauerhaft gestört, etc.

- Eine große Anzahl von Einkaufszentren wurde außerhalb zentralörtlicher Siedlungsstrukturen und entgegen den Intentionen des Raumordnungsgesetzes errichtet.

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 offenbar kein relevantes politisches Thema mehr!**

Die konkreten Auswirkungen des nicht mehr zeitgemäßen Raumordnungs- und Baurechts lassen sich am Verlust an Gestalt- und Lebensqualität im Ballungsraum Graz am deutlichsten erkennen.

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.

Aus einer groß angekündigten Raumordnungsreform ist stattdessen ein Fleckerlteppich geworden, zu unterschiedlich sind die Interessen der politischen Player auf Kommunal- und Landesebene. Statt der dringendsten 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 und flickt anlassbezogen mit Novellen am fast 50 Jahre alten Gesetzeswerk – das zu einem kaum mehr handhabbaren und überschaubaren Schachtelwerk verkommen ist – herum.

Auch beim Gesetzwerdungsprozess ist eine schleichende Veränderung zu konstatieren: Während das Raumordnungsgesetz 1974 erst nach einem intensiven öffentlichen Diskussionsprozess rechtswirksam wurde, verzichtete man in der jüngsten Vergangenheit auf die Einbindung der betroffenen Gemeinden und die Expertise der Fachleute. Die Novellierungen des



03.12.0 Bebauungsplan – Gründerzeitliche Villengebiete, Bereich Schubertstraße † Elisabethstraße 2004 (Ausschnitt)

Raumordnungsgesetzes zeigen eine Tendenz, gut eingeführte Begriffe aufzuweichen und die Verfahren durch überbordende Formalismen zu verkomplizieren.

Raumplanung muss wieder ein politisches Anliegen werden!

Die Euphorie bei Politikern, Planern und in der Bürgerschaft, die bei der Umsetzung der ersten Generation von Flächenwidmungsplänen in den Gemeinden spürbar war, wurde durch eine gewisse Ernüchterung abgelöst. Bereits nach der Landtagswahl 1991 zogen sich die beiden großen Parteien immer mehr aus dieser wichtigen politischen Gestaltungsaufgabe des Landes zurück. Der Verzicht auf eine von Raumordnungsfachleuten besetzte Abteilung in der Landesverwaltung und gewisse rechtspositivistische Tendenzen in der Handhabung der Raumordnungsverfahren lassen erkennen, dass Raumordnung in der Steiermark kein wesentliches politisches Anliegen ist.

In keinem Parteien- und Regierungsprogramm der letzten Landtagswahlen wurde dieser lebenswichtigen Thematik ein erwähnenswerter Stellenwert eingeräumt!

Wo sind die Politiker, die aufgrund der mitverursachten Probleme endlich erkennen, dass Raumordnung in der Steiermark (aber in einer innovativen Form!) dringend geboten ist?

In Anbetracht der immer geringer werdenden öffentlichen, personellen und materiellen Ressourcen ist es unerlässlich, darüber zu reflektieren, was die einzelnen Instrumente der Raumordnung tatsächlich gebracht haben und wie die Raumplanung auf die wesentlichen Inhalte konzentriert und der Verfahrensaufwand minimiert werden könnte.

So sollten alle Regelungen aus dem Raumordnungsgesetz, die einen hohen Aufwand zur Folge haben, aber in der praktischen Umsetzung wenig bis gar nichts bringen, eliminiert werden.

Dazu einige Anregungen:

- Das örtliche Entwicklungskonzept stellt die Zielsetzung und Begründung für den Flächenwidmungsplan dar, daher könnte es ohne einen Qualitätsverlust in den Flächenwidmungsplan integriert werden. Es gäbe nur mehr zwei Ebenen der örtlichen Raumordnung: den Flächenwidmungsplan und Bebauungspläne.
- Die Bebauungsplanung – als räumliche Gestaltung des Gemeindegebietes – soll in den Vordergrund treten. Dafür notwendige Flächenwidmungsplankorrekturen sollten in diesen Verfahren mitbehandelt werden können.
- Die Stadt Graz ist eine Stadt mit eigenem Statut und einem mit qualifizierten Raumordnungsfachleuten besetztem Stadtplanungsamt. Zur Minimierung des Verwaltungsaufwandes wäre es daher ohne weiters möglich, auf das Genehmigungsverfahren durch die Landesregierung zu verzichten (in Analogie zum Stmk. Baugesetz).

Es gäbe sehr viel zu tun, aber die Politik müsste endlich das entstandene – durch sie mitverursachte – Problem erkennen, um dann umfassend und nachhaltig reagieren zu können!

Statements 2021-2023

Dr. Heinz Faßmann, O. Univ. Prof. Universität Wien, 2021

“Die Vielzahl der Themenstellungen kann auf einer abstrakten Ebene als eine Steuerung des Zuviels und eine Stimulierung des Zuwenigs zusammengefasst werden. In den Stadtregionen erleben wir ein Zuviel an Wachstum, ein Zuviel an Zuwanderung, ein Zuviel an ökonomischen Aktivitäten, ein Zuviel an Einzelhandelszentren, ein Zuviel an Druck auf den Boden und ein Zuviel an Entnahme der Fläche für die gesellschaftliche Nutzung. Im Gegensatz dazu stellt sich das Problem des Zuwenigs in den ländlich, peripheren Gebieten.“ (50 Jahre ÖROK)

Hannes Schwarz, Klubobmann SPÖ Steiermark, 2022

“Mit dem neuen Gesetzespaket sagen wir ausserdem Bodenverbrauch den Kampf an. Gleichzeitig erhöhen wir damit die Verfügbarkeit von leistbarem Wohnraum, verbessern die Versorgungssicherheit mit regionalen Lebensmitteln und tragen effektiv zum nachhaltigen Klimaschutz bei.“ (SPÖ Steiermark 18.3.2022)

Die Steirische Volkspartei, 2022

“Mit dem umfassenden Zukunftspaket (Novelle des steiermärkischen Raumordnungsgesetzes sowie des steiermärkischen Baugesetzes und der Einführung des steiermärkischen Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabegesetzes), welches am 26. April 2022 im Landtag beschlossen wurde, ist es uns gelungen, einen Interessensausgleich zwischen allen Betroffenen sicherzustellen. So können wir nun bestmöglich auf aktuelle Herausforderungen reagieren. Wir sorgen damit für einen verantwortungsvollen Umgang mit der Ressource Boden, erhöhen die Verfügbarkeit von leistbarem Wohnraum, erhalten die Versorgungssicherheit mit regionalen Lebensmitteln und tragen effektiv zum Klimaschutz bei.“ (Zukunft.Lebensraum. Steiermark, 2022)

Mag.a Ursula Lackner, Landesrätin für Umwelt, Klimaschutz, Energie, Regionalentwicklung und Raumordnung, 2023

“Es ist klar: Wir müssen noch sorgsamer mit der Ressource Boden umgehen. Einerseits stellen wir uns vermeidbarem Bodenverbrauch entgegen, andererseits müssen wir aber auch die Weiterentwicklung unseres Bundeslandes ermöglichen. Denn auch wichtige Infrastrukturprojekte – wie beispielsweise die Koralmbahn – benötigen Fläche.“ (Mein Bezirk.at, 5.12.2023)

Sandra Krautwaschl, Klubobfrau Die Grünen Steiermark, 2023

“Es ist inakzeptabel, dass Umweltlandesrätin Ursula Lackner den Bodenfraß nicht energisch genug bekämpft und auf ihre Regierungskolleg:innen einwirkt. Ihre Untätigkeit zeigt eine bedenkliche Gleichgültigkeit gegenüber der Zukunft der Steirerinnen und Steirer.“ (Mein Bezirk.at, 5.12.2023)

John Bachtler, European Policies Research Centres, 2021

“Ein wichtiges Thema für die Zukunft ist die Nachhaltigkeit und viele Themen, die damit in Zusammenhang stehen. Auch die Zukunft unseres Wirtschaftsmodells – wie man wirtschaftlich, sozial, ökologisch funktionieren und dabei den Wohlstand der Bevölkerung weiterhin garantieren kann, ist eine große Herausforderung. Weitere Themen sind die Energiewende – wie man mit der Energieerzeugung für den Verkehrssektor, mit dem Energieverbrauch in Haushalten und in der Industrie zurechtkommt. Die Digitalisierung hat schon viel geändert und sie wird die Situation weiterhin verändern. Eine große Herausforderung für die Politik ist auch, wie man mit wachsenden regionalen und sozialen Disparitäten in den meisten europäischen Ländern zurechtkommt.“ (50 Jahre ÖROK)

DI Sibylla Zech, O. Univ. Prof. TU Wien, 2021

“Wie in allen föderalistischen Staaten, in denen wesentliche Planungskompetenzen bei Ländern und Gemeinden liegen, ist eine koordinierende Stelle der Raumplanungsagenden – wie der ÖROK – unabdingbar. Dies umso mehr in Österreich, wo man sich bis heute nicht zu einer Rahmenkompetenz für Raumplanung auf Bundesebene durchringen konnte. Damit fehlen sowohl ein Ministerium als auch Forschungseinrichtungen und Förderprogramme, wie sie etwa in der Schweiz oder in Deutschland bestehen.“ (50 Jahre ÖROK)

Mag. Ulrike Rauch-Keschmann, BM für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, 2021

“Während der Lock-downs ist die Regionalität wichtiger geworden – die Bevölkerung ist meistens in einem 10–30 km-Umkreis geblieben. Hier sehen wir stark positive Aspekte für die Region und gleichzeitig auch viele Probleme und Herausforderungen, die wir nicht mehr im Kleinen in der Gemeinde und auch nicht auf nationaler oder auf Bundesländer-Ebene lösen können, sondern da wird es Lösungen auf der Regionalebene brauchen.“ (50 Jahre ÖROK)

Dr. Günter Scheer, ÖAR, 2021

„Ich glaube, dass die größte Herausforderung in der Zukunft im Bereich Umwelt und Energie und in ökologischen Themenstellungen liegt. Hierbei wird von zentraler Bedeutung sein, wie man die Reduktionsziele im Klimaschutz in der Regionalpolitik und Raumentwicklung umsetzen kann. Auch die Themen Zersiedelung, Flächenversiegelung, Energieeinsparung, Mobilität und Wohnen sind große Zukunftsthemen für die nächsten 100 Jahre. Alles andere ist nebensächlich.“ (50 Jahre ÖROK)

**DI Dr. Arthur Kanonier,
O. Univ. Prof. TU Wien, 2021**

„Ich bin ganz überrascht, wie sehr das Bodenthema an Bedeutung gewonnen hat. Mit Bodenthema meine ich vor allem die Bodenverfügbarkeit: Wie kommt man zu Grund und Boden? Wie kommt man zu den Verfügungsrechten? Sind diese fair verteilt? Ist das alles in irgendeiner Form gerecht und fair? Das führt dann weiter zur Frage des Umgangs mit Widmungsgewinnen, zum Planwertausgleich usw.. Auch die Korrektur von Fehlentwicklungen, etwa durch Rückwidmungen und Rücknahme von Nutzungsrechten wird ein Thema sein. Diese bodenpolitischen Themen werden an Bedeutung gewinnen.“ (50 Jahre ÖROK)

**LAbg. Ewin Dirnberger,
Gemeindebund Steiermark, 2023**

„Die Steiermark liegt tatsächlich mit einer versiegelten Fläche pro Einwohner (laut Umweltbundesamt) mit 323m² im Durchschnitt Österreichs. Der Anteil des Dauersiedlungsraumes an der Landesfläche ist mit 30 Prozent in der Steiermark guter Durchschnitt aller Bundesländer. Das soll nicht heißen, dass in Zukunft keine Aktivitäten gesetzt werden müssen, um die fortschreitende Versiegelung des steirischen Bodens zu vermindern. In Summe muss man Bewusstsein in der Bevölkerung für dieses Thema schaffen und weitere gesetzliche Regelungen schaffen.“
(Steirische Volkspartei 7.7.2023)

**LAbg. Lambert Schönleitner,
Klubobfrau Stv. Die Grünen, 2022**

„Die Landespolitik hat schon wieder dem Druck der Bürgermeister nachgegeben. Die Koalition traut sich einfach nicht zu entscheiden, es fehlt ihr der Mut, gravierend einzugreifen“. Dadurch wird die Tendenz zur Flächenverbauung und Bodenversiegelung auch in den nächsten Jahren nicht umgedreht. Es geht weiter „in Richtung Chaletdörfer“, auch Einkaufszentren könnten weiter auf die grüne Wiese gebaut werden.“
(Der Standard 26.4.2022)

Dr. Eduard Kunze, 2021

„Früher bestimmte der Top-down-Ansatz das Handeln, heute wird oft Bottom-up geplant. Es wird sehr viel ausgehandelt und ausdifferenziert, aber dieser Prozess braucht Zeit, der mit den Fristsetzungen in den Raumordnungsgesetzen im Gegensatz steht. Dies spielt für die kommunale Ebene, aber auch für überörtliche und selbst nationale Planung eine Rolle.“
(50 Jahre ÖROK)

**Simon Pories,
Bodenschutzsprecher WWF, 2023**

„Zahlreiche Beispiele aus den Bundesländern zeigen, dass es nach wie vor kein Umdenken gibt. Mit einem Bodenverbrauch von durchschnittlich zwölf Hektar pro Tag hat Österreich 2022 fast das Fünffache des Nachhaltigkeitsziels des Bundes verbaut. Die Steiermark verbraucht allein so viel Boden, wie im „Nachhaltigkeitsziel“ der Regierung für ganz Österreich vorgesehen wäre. Die Bundesländer stellen sich bisher gegen verbindliche Ziele, bleiben selbst aber weitgehend tatenlos. Sie liefern damit selbst die besten Argumente für ein Bodenschutzgesetz auf Bundesebene.“
(ORF.at 3.8.2023)

**DI Alfred Kohlbacher,
Bundeskanzleramt, 2021**

„Die Unterscheidung zwischen raumplanerischen und regionalwirtschaftlichen Themen lehne ich grundsätzlich ab. Ich war immer an einer komplexen, umfassenden, vernetzten Entwicklung interessiert und habe systemisch gedacht.“ (50 Jahre ÖROK)

Herausforderungen für Raumplanung und Siedlungsentwicklung in Österreich

Ausgangslage: Raumentwicklung der letzten 50 Jahre in Österreich

Die gesamte, systemische Wirkung von Raumplanung und Raumentwicklung in Österreich – verstanden im umfassenden Sinn, inklusive Infrastrukturplanung und fördernden Maßnahmen – hat in den letzten 50 Jahren zu folgender Ausgangslage geführt:

- Das Siedlungsgebiet wurde im ganzen Land massiv ausgeweitet und die Entwicklung der letzten Jahre zeigt eine ungebrochene Fortsetzung bei Bodenverbrauch, Zersiedelung und Infrastrukturerschließung.
- Das Instrumentarium der Raumplanung wurde dazu eingesetzt, weitreichende Entwicklungsoptionen, weitgehend unabhängig vom realen baulichen Entwicklungsbedarf rechtsverbindlich zu verordnen und (privaten) Immobilien Eigentümer:innen zuzuordnen.
- Dies bewirkt eine Vermögensschaffung und Zuweisung durch die öffentliche Hand an spezifische Teile der Bevölkerung, der keinerlei Verpflichtungen und gesellschaftlich relevante Gegenleistungen gegenüberstehen.
- Diese durch Baulandwidmungen entstandenen Immobilien-Vermögenszuweisungen sind historisch gewachsen, ihre Wertentwicklung ist von den öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen und der Immobilienmarktentwicklung geprägt.
- Ein besonderes Charakteristikum ist die politisch und auch rechtlich faktisch gegebene Irreversibilität von einmal gegebenen Entwicklungsoptionen (durch Widmungen); d. h. die Rücknahme von einmal entstandenen Baulandwidmungen findet (fast) nicht statt.

Die auf diese Weise in Österreich entstandene Raumstruktur ist in Hinblick auf künftige Herausforderungen in mehrfacher Weise problematisch:

- Österreich weist einen sehr hohen Flächenverbrauch pro Kopf auf,
- der in der Folge extrem hohe Aufwendungen der öffentlichen Haushalte für technische Infrastruktur auslöst sowie Landschaft, Landwirtschaft und Biodiversität beeinträchtigt,
- mit einer räumlichen Verteilung (Wohngebäude, Betriebe, Infrastruktur), die für einen Großteil Österreichs Abhängigkeit vom Individualverkehr auslöst und dadurch einen hohen Energieverbrauch und CO₂-Emissionen,
- die für Jahrzehnte in die Zukunft weitgehend fixiert ist und die räumlichen Bewegungsmuster definiert.

Wesentlich ist, dass diese Siedlungsstruktur durch ein nach wie vor wirksames rechtliches und ökonomisches Anreizsystem entstanden ist und die Entwicklungspfade mindestens für die nächsten 10 Jahre auf die weitere Verschärfung dieser oben beschriebenen räumlichen Ausgangsstrukturen eingestellt sind³⁵. In Hinblick auf die proklamierten Ziele einer nachhaltigen Raumentwicklung sind die genannten Wirkungen ein Desaster: Österreich wies bis 2022 keine nennenswerte Reduktion der Treibhausgasemissionen auf, beim Verkehr wurden sogar seit 2000 weiterhin starke Anstiege (bis +60 %) verzeichnet. Dazu kommen hoher Bodenverbrauch und Beeinträchtigung der Landschaft sowie der unterschiedlichen Lebensräume durch Zerschneidung und Verlärmung.

Das Trilemma der nachhaltigen (Raum) Transformation: Klimastrategie, Bodenverbrauch und Leistbarkeit

Klimastrategie und Klimaziele

Das übergeordnete Ziel der Europäischen Klimapolitik ist die Einhaltung des 2° C-Ziels. Dieses steht im Einklang mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen des Weltklimarates (IPCC) und wurde mit dem Pariser Klimaabkommen vom Dezember 2015 bekräftigt. Für Industrieländer bedeutet dies einen weitgehenden Verzicht auf den Einsatz fossiler Energieträger bis Mitte des Jahrhunderts.

Der EU-Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 gibt eine Emissionsreduktion von mindestens 40 % vor. Um dies zu erreichen, sollen in der EU die Emissionen der Sektoren außerhalb des Emissionshandels um 30 % bezogen auf 2005 gesenkt werden. Für den EU-Emissionshandel wurde ein Reduktionsziel von minus 43 % gegenüber 2005 vereinbart. Österreich hat gemäß Effort-Sharing-Verordnung die THG-Emissionen der nicht vom Emissionshandel erfassten Quellen um 36 % gegenüber 2005 zu reduzieren. Erst seit den beiden großen Krisen, Covid und Ukrainekrieg, sind nennenswerte Rückgänge in Richtung des Zielpfades gegeben, erstmals auch im Verkehr.

Zur Erreichung der Ziele der nationalen Klimastrategie und der Strategien der Länder, die auch in Hinblick auf die Erfüllung des völkerrechtlich bindenden Pariser Abkommens erarbeitet wurden, sind substanzielle Fortschritte bei der energetischen Effizienzsteigerung im Gebäude- und Mobilitätssektor sowie

³⁵ Vgl. eine ähnliche Einschätzung im APCC-Sachstandsbericht zur Raumplanung: Kapitel 19 Raumplanung. In: APCC Special Report - Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben, 2023)

bei der Erzeugung erneuerbarer Energien notwendig: Die in Mobilitätskonzepten angeführten Verbesserungen beim Modal Split wurden bisher nur teilweise erreicht und selbst wenn, würde dies in Hinblick auf die in den Klimastrategien angestrebte CO₂-Einsparung bei weitem nicht ausreichen.

Dies bedeutet, dass es künftig notwendig ist, die Beiträge aus den Sektoren Siedlung, Mobilität und Wirtschaft neu und integriert zu quantifizieren und dann abzuschätzen, was zur Erreichung dieser quantifizierten Emissionsziele an Maßnahmen in den jeweiligen Sektoren erforderlich ist (Gebäude/ Siedlungsentwicklung, Wirtschaft, Mobilität). Die Ergebnisse aus dieser strategischen Analyse sind dann in weiterer Folge in konkrete räumliche Planungen, ordnungspolitische Maßnahmen und Entwicklungsprojekte zu übersetzen.

Kennzeichnend für die Transformationsstrategie ist der drastische Anstieg des Stromverbrauchs, der sowohl für neue Heiz- und Kühlsysteme als auch für die e-Mobilität gebraucht werden wird. Während das Ziel, bis 2030 Strom nur mehr aus erneuerbaren Quellen zur Verfügung zu haben in Österreich noch einigermaßen realistisch scheint, ist dies für die bis 2040 erforderliche vollständige Umstellung auf Heizsysteme ohne fossile Brennstoffe nur mehr schwer vorstellbar, da die dafür erforderlichen Wind- und PV-Anlagen beträchtliche Flächen in Anspruch nehmen oder beeinträchtigen würden und überdies erhebliche Leitungs- und Speicherkapazitäten erfordern.

Reduktion des Bodenverbrauchs

Die tägliche Flächeninanspruchnahme in Österreich beträgt 11,8 ha/Tag im Durchschnitt der Drei-Jahres-Periode 2016-2018 und liegt damit noch immer ganz deutlich über dem Reduktionsziel der Strategie für nachhaltige Entwicklung von 2,5 ha/Tag. Damit liegt Österreich bei den Ländern mit dem höchsten Flächenverbrauch pro Kopf in Europa.

In der laufenden Legislaturperiode hat es unter der Führung des BML und im Rahmen der ÖROK den Versuch gegeben, eine umfassende und für alle Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) verbindliche und überprüfbare Bodenstrategie zu erstellen und zu beschließen. Dieser über mehrere Jahre dauernde und durch eine Reihe von empirischen Analysen gestützte Prozess wurde im Februar 2024 durch eine eigens einberufene Länderkonferenz unterbrochen, bei der eine Ablehnung verbindlicher quantitativer Ziele der Bodenstrategie erfolgte. Es ist aktuell nicht absehbar, ob es nach dieser massiven Intervention der Länder zu einer konkreten und bis auf die

Umsetzungsebene der Gemeinden verbindlichen Bodenstrategie kommen kann. Neben der Ablehnung der Bodenstrategie geht es dabei auch um kompetenzrechtliche Probleme, insbesondere aber um einen mangelnden Kooperationswillen und eine mangelnde Kooperationskultur zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften.

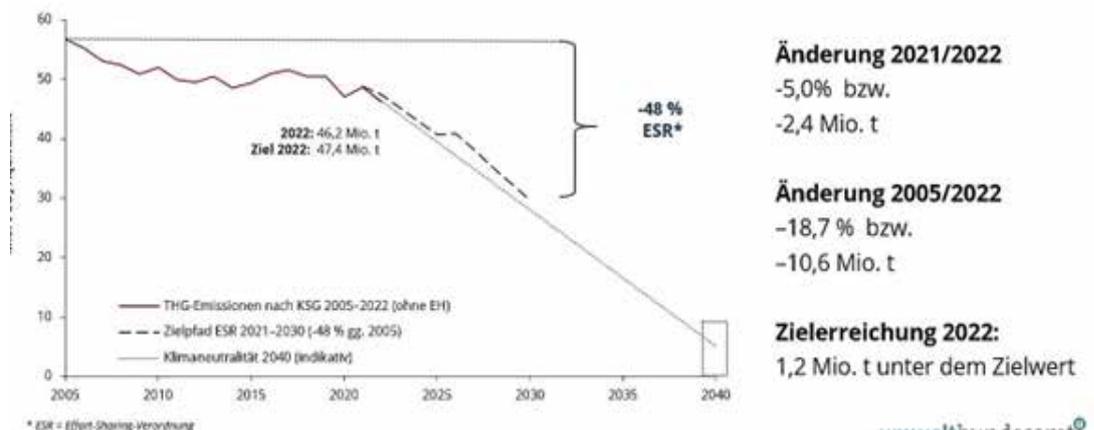
Leistbarkeit von Wohnen, Energieversorgung und Mobilität

Die letzten beiden Jahre haben durch die doppelte Wirkung von Inflation und hohen Zinsen den bis 2022 in Österreich und anderen europäischen Ländern beobachteten Wohnungsbau-boom abrupt gestoppt. Dieser Boom wurde durch die Nullzinspolitik der EZB ausgelöst, die primär zur Abfederung der Folgen der 2008 begonnenen weltweiten Finanzkrise eingesetzt wurde. Während die makroökonomische Stabilisierung damit weitgehend gelang und die Zahlungsunfähigkeit von manchen EU-Staaten vermieden werden konnte, wurde im Sektor der Immobilienwirtschaft ein bis dato beispielloser Anleger-Boom ausgelöst, der von massiven Erwartungen der Preissteigerung getrieben wurde. Da in Österreich die Immobilienpreise in den Großstadtreionen teilweise deutlich unter den internationalen Vergleichswerten lagen, fiel dieser nachholende Preissteigerungseffekt und der damit verbundene Bau-boom besonders stark aus, ganz extrem in rasch wachsenden Städten wie Wien und Graz. Der Bauboom führte in Wien zu Re-korden bei Wohnungsfertigstellungen (zuletzt 16.000 bis 18.000 pro Jahr, historisch unübertroffen) und zu massiven Immobilienpreissteigerungen, mit über einer Verdoppelung in 10 Jahren.

Gleichzeitig mit diesem Bauboom verteuerte sich Wohnungseigentum seit 2004 gegenüber den real verfügbaren Nettoeinkommen auf nahezu das Doppelte³⁶.

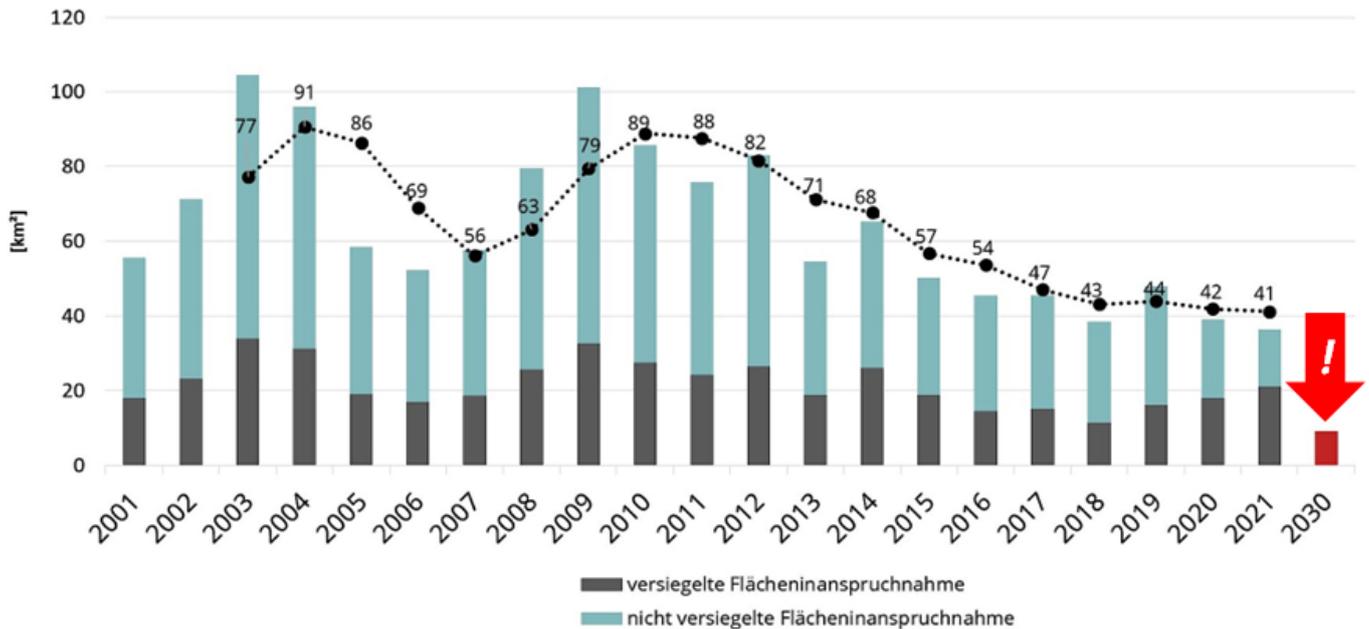
Durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine 2022 wurde eine Energiekrise und in weiterer Folge ein Inflationsschock ausgelöst, der seither von der EZB mit sprunghaft angehobenen Leitzinsen bekämpft wird. Wie in der früheren Niedrigzinsphase – aber mit umgekehrtem Vorzeichen – war auch hier die Nebenwirkung der EZB-Politik im Immobilienbereich drastisch: auf dem Plateau der bis dahin schon massiv angestiegenen Immobilienpreise wurden Neubauten durch Inflation

36 „15 Jahresgehälter für 100 Quadratmeter Eigentum: Leistbarkeit von Wohnraum seit 2004 fast halbiert“, aus: Die Presse vom 29.3.2024, basierend auf einer Pressaussendung der UniCredit Bank Austria von Chefökonom Stefan Bruckbauer. Anmerkung: Die Aussage ist rein rechnerisch auf den Ankauf allein bezogen, ohne die für einen Kredit anfallenden Zinskosten.



Treibhausgasemissionen Österreichs (nach Klimaschutzgesetz) ohne Emissionshandel 2005–2022; Quelle: Umweltbundesamt, Pressaussendung 16.1.2024

Jährlicher Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich [km²/Jahr]



Quelle: Umweltbundesamt

umweltbundesamt[®]

Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsentwicklung in Österreich 2001–2021 und Ziel 2030

Gemäß Regierungsprogramm 2020–2024 soll die Flächeninanspruchnahme so gering wie möglich gehalten werden und der jährliche Zuwachs bis 2030 auf 2,5 ha pro Tag bzw. 9 km² pro Jahr sinken (roter Balken 2030). Quelle: UBA

und hohe Kreditzinsen extrem weiter verteuert. Die gleichzeitig stark angestiegenen Energiepreise belasten die Haushalte bei den Wohn- und den Mobilitätskosten zusätzlich.

Zusammengenommen hat dies zwar den oben erwähnten Neubaeinbruch ausgelöst, die bis dahin aufgebaute Problemlage bleibt aber bestehen und droht sich weiter zu verschärfen: Günstiger Neubau, auch im sozialen Wohnbau, ist bei diesen Rahmenbedingungen nur sehr eingeschränkt möglich. Die hohen Belastungen der Haushaltseinkommen machen es auch für eine bisher nach Eigentum strebende mittlere Einkommensschicht kaum mehr möglich, diesen Wohnwunsch zu verwirklichen und werden in den – mittlerweile ebenfalls stark verteuerten – Mietwohnungsmarkt gedrängt.

Für die Gesellschaft insgesamt bedeutet die Entwicklung der letzten 15 Jahre eine drastische Vergrößerung der Kluft zwischen den Haushalten, die über Eigentum an Wohnungen und Grundstücken verfügen und jenen Haushalten, die bisher keinen Zugang hatten und denen der Zugang aufgrund der (oben beschriebenen Einstiegshürden) auch langfristig verwehrt bleibt: Während die eine Hälfte der Bevölkerung eine Verdoppelung des Vermögens erlebte, musste die andere Hälfte dieser Entwicklung zwangsläufig zusehen. Und bei den jetzt erkennbaren ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen ist zu befürchten, dass sich diese Kluft weiter verfestigen wird.

Die bei der Siedlungsentwicklung genannten Erfordernisse zur Fokussierung auf hochrangig ÖV-erschlossene Standorte stellt für den Bereich Wohnen eine besondere Herausforderung dar:

Einerseits ist die Bodenmobilisierung in den geeigneten Standorten selbst bereits sehr schwierig und andererseits ist der bisherige Ansatz des geförderten Wohnbaus in Österreich durch die Immobilienpreisentwicklung grundsätzlich gefährdet, was in besonderer Weise Städte und Stadumlandregionen betrifft.

Es ist daher damit zu rechnen, dass nur neue Maßnahmen und Rahmenbedingungen dazu führen können, in den genannten Lagen nennenswerte Anteile an geförderten, leistbaren Wohnungen zu errichten.

Das Trilemma der nachhaltigen Transformation und die Raumentwicklung

Im Zusammenwirken der oben beschriebenen großen drei Herausforderungen ergibt sich eine Trilemma-artige Konstellation, die sich in den letzten Jahren auch durch die oben beschriebenen Entwicklungen massiv verschärft hat. Während über die Anforderungen und die Möglichkeiten der Klimatransformation seit Jahren geforscht, entwickelt und gesellschaftlich verhandelt wird, ist dies für das Thema Bodenverbrauch – zumindest in Österreich – nahezu Neuland und auch bezüglich der erforderlichen Maßnahmen außerhalb der Fachwelt weitgehend unbekannt. Die massive ökonomische Dimension der erschwerten Leistbarkeit im umfassenden Sinn, betreffend Wohnen, Energie und Mobilität, ist hier in den letzten Jahren alle Schritte überlagernd dazu gekommen und erschwert es grundsätzlich, erfolgreiche Transformationsstrategien zu einer nachhaltigen Entwicklung zu erarbeiten, gesellschaftlich zu kommunizieren und umzusetzen.

Als Hauptkomponenten der Transformation zu einer umfassenden, nachhaltigen Raumstruktur unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Bereiche können zusammengefasst werden:

- Das gesamte Energiesystem (Erzeugung, Verteilung, Speicherung und Verbrauch) in allen Verästelungen, von der PV-Anlage über die Netze bis zum Endverbrauch,
- Das gebaute System, bestehend aus Gebäuden für Wohnen, Arbeiten, Einkauf, Freizeit,

- und die Infrastruktur für Ver- und Entsorgung sowie für Mobilität.

Aus den übergeordneten Zielsetzungen betreffend Klima, Flächenverbrauch und Leistbarkeit leiten sich eine Reihe von Strategiefeldern ab. In der konkreten Strategieentwicklung ist dann aber darauf zu achten, dass sie den Zielen und Strategien in allen drei Zielkategorien entsprechen – und dies bedeutet, dass eine sehr hohe Komplexität zu bewältigen ist.

Aus Sicht der Raumplanung sind die Topografie, die Siedlungs- und Verkehrsstruktur, die damit verbundenen Nutzungsrechte und Vermögensbestände jene Bereiche, in dem die angesprochenen technischen und baulichen Transformationsschritte räumlich konkret umgesetzt und integriert werden müssen. Dies bedeutet, dass die Frage wo und wie die Investitionen in die Zukunft gesetzt werden sollen und auch in welcher räumlich-zeitlichen Abfolge, zu DER großen Herausforderung für die Raumplanung wird. Dabei ist zu beachten, dass

- die oben genannten Ziele und Strategiefelder durchaus von jeher Gegenstand der Raumplanung waren, etwa die flächensparende Siedlungsentwicklung,
- dies in der Realität aber unter gänzlich anderen politischen, ökonomischen und rechtlichen Parametern gelebt wurde, als dies künftig notwendig sein wird und dass
- es daher häufig zu Missverständnissen und Fehlinterpretationen kommen kann, v.a. im Dialog zwischen verschiedenen Disziplinen.

Als Beispiel sei hier auf die in den letzten Monaten häufig geäußerte Forderung verwiesen, dass es keinen Neubau mehr geben sollte, sondern nur mehr Renovierung und Umbau, da „Österreich schon fertig gebaut“ sei und es deshalb keinen zusätzlichen Boden- und Ressourcenverbrauch geben sollte³⁷.

Diese Idee ist im Sinne der Prinzipien der Nachverdichtung, Bodenmobilisierung und des Rückbaues sowie der Entsiegelung grundsätzlich zu begrüßen, doch greift sie wesentlich zu kurz: Es gibt zwar insgesamt tatsächlich ein bestehendes Gebäudevolumen, dass eigentlich schon zu groß für den aktuellen und auch absehbar künftigen Bedarf ist, aber dies stimmt nur für das gesamte Volumen, nicht bezogen darauf, wo die (überflüssigen) Gebäude stehen, wie sie derzeit genutzt werden und welche davon sinnvollerweise in eine neue Nutzung gebracht werden können, z.B. in Abwanderungsgebieten. Gleichzeitig gibt es starken Zuzug nach und Bevölkerungswachstum in städtischen und stadtnahen Regionen, auch in Bezirkshauptorten und deren näherer Umgebung, sodass dort –

wie auch in den letzten Jahren – ein erheblicher Neubaubedarf bestehen bleiben wird.³⁸

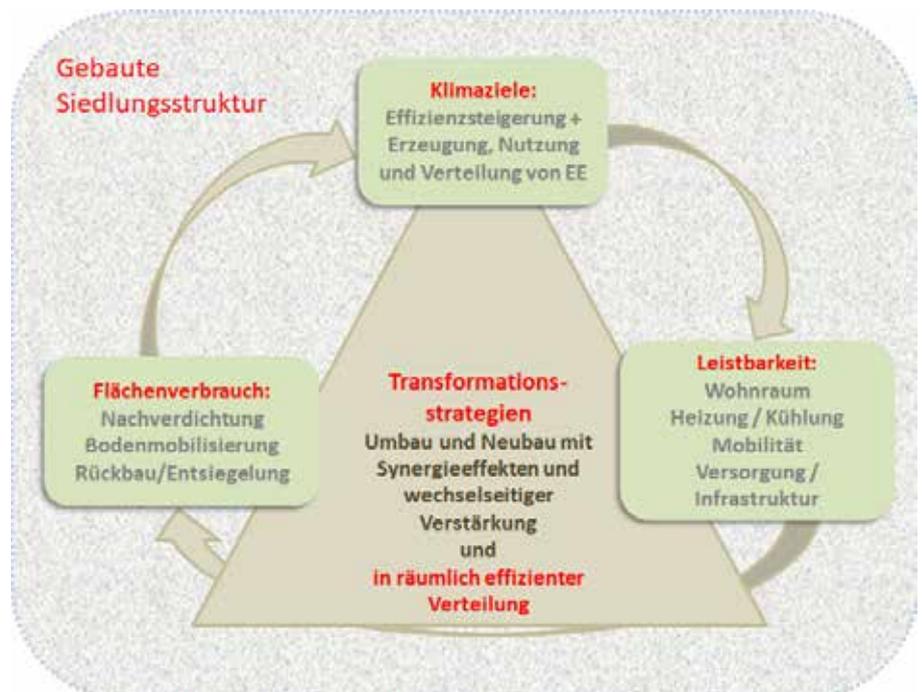
Die entscheidende Frage für diesen Neubaubedarf ist dann aber, wo der in den wachsenden Regionen genau stattfindet, nämlich unter den Aspekten Bodensparen/Nachverdichtung, mit guter ÖV-Anbindung und Versorgungsinfrastruktur und ob dies dann auch in für die Bevölkerung leistbarer Form geschehen kann³⁹:

Diese – aus Sicht der Raumplanungs- und Klimaziele anzustrebenden – Lagen sind aber genau die teuersten und auch nur eingeschränkt verfügbar, da sie von den Besitzern vorwiegend als Anlage dienen oder für langfristig spätere Nutzungen nicht bebaut werden. Das Dilemma, dass die von den Klima- und Mobilitätszielsetzungen her wichtigsten Flächen zu teuer im Sinne der Leistbarkeit und gleichzeitig kaum verfügbar sind, kann mit den bestehenden Instrumenten nicht wirksam aufgelöst werden. Genau dieses Dilemma trägt maßgeblich dazu bei, dass weiterhin Flächen in wenig anzustrebenden Lagen umgewidmet und neu bebaut werden.

Aufgrund der dargestellten Erfordernisse, auch neue Flächen und Neubebauung in Anspruch zu nehmen, geht es daher bei

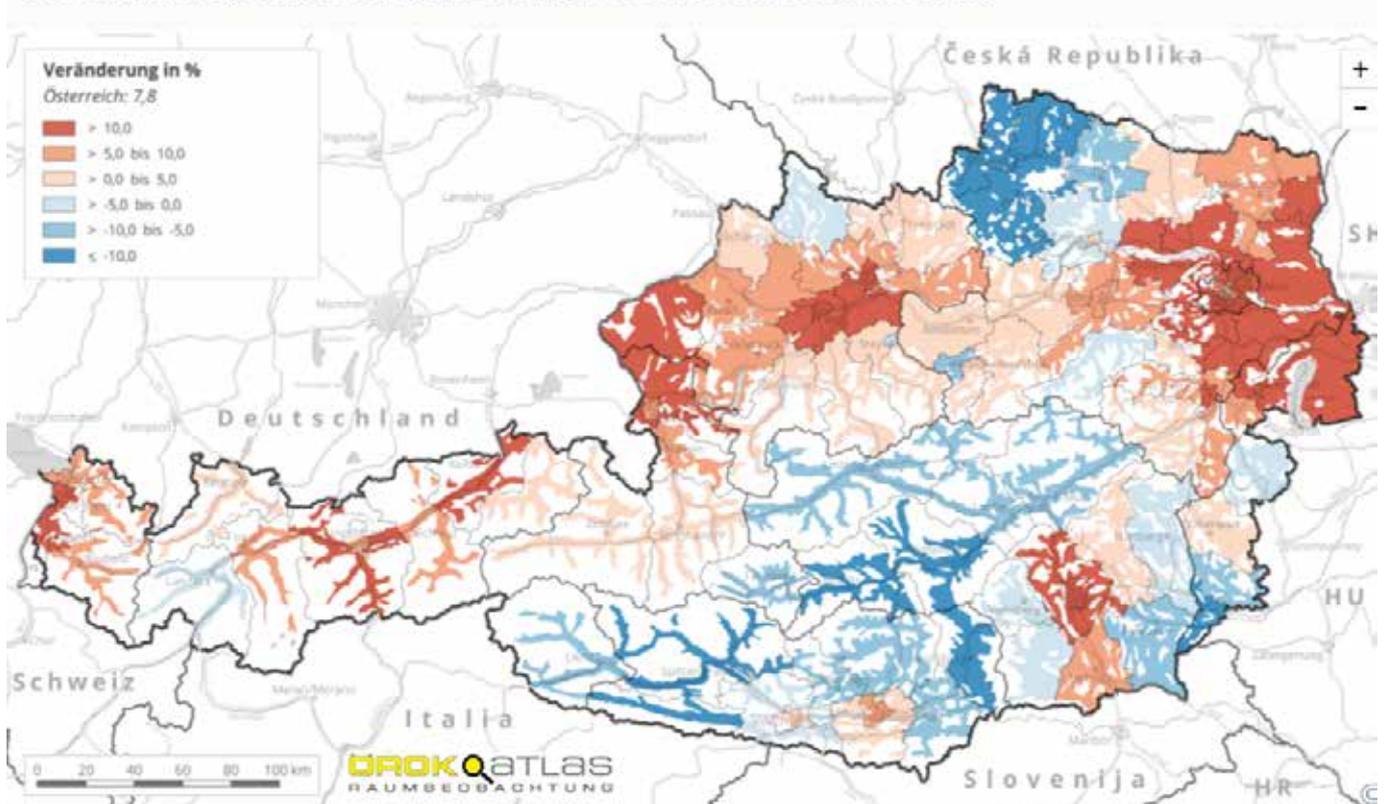
38 <https://www.oerok.gv.at/raum/daten-und-grundlagen/ergebnisse-oesterreich-2022>: „Die aktuelle ÖROK-Regionalprognose 2021 bis 2050 geht von einer weiteren Bevölkerungszunahme in Österreich aus (+7,8 %). Die bestehenden Trends werden weiter anhalten – Bevölkerungszunahmen finden in den Ballungsräumen und Bevölkerungsrückgänge in vielen inneralpinen- und Randbezirken statt. Die Nachfrage nach Wohnraum – auch nach Nebenwohnsitzen – wird somit ein maßgeblicher Treiber für die Flächeninanspruchnahme in Österreich bleiben. Dabei spielt nicht nur die dynamische Bevölkerungsentwicklung eine Rolle, sondern auch der Trend zu sinkenden Haushaltsgrößen und steigender Wohnfläche pro Person.“

39 Wie in den letzten Jahren, während des Baubooms, zu beobachten war, kann Nachverdichtung auch in großem Ausmaß an ungeeigneten Standorten stattfinden, wenn z. B. große Einfamilienhausparzellen in schlecht erschlossenen suburbanen Zonen, die ausschließlich auf den MIV angewiesen sind, mit 4 bis 8 Reihenhäusern bestückt werden.



Das Trilemma der nachhaltigen Transformation und die Anforderungen an die Raumentwicklung; Quelle: Eigener Entwurf

37 Neubau zu fördern ist heute nicht mehr tragbar - Stattdessen sollte es Anreize für Sanierungen, Umbauten und das Aufteilen von Einfamilienhäusern geben; aus: Der Standard, Kolumne von Bernadette Redl, 5. April 2024



Quelle: ÖROK Regionalprognose 2023.

der Bodenstrategie insgesamt darum, den Saldo aus neuem Flächenverbrauch und Rückführung möglichst zu verringern. In der Umsetzung bedeutet dies, dass an anderen Stellen bisher für Siedlungsstrukturen verwendete Böden entsiegelt und renaturiert werden müssten. Auch dieser Vorgang ist in Österreich weitgehend unbekannt und verfahrensseitig, rechtlich und finanziell ungelöst.

Zentrales Erfordernis einer künftig auf Nachhaltigkeitsziele ausgerichteten Raumplanung ist also Bodenmobilisierung in den gut erschlossenen, schon bebauten Siedlungsbereichen und eine prioritäre Zuweisung dieser Flächen für den leistbaren Wohnbau oder auch für Infrastruktur. Gleichzeitig müssen fehlleitende Flächenwidmungen aus der Vergangenheit zurückgenommen werden, um eine Verringerung des Flächenverbrauches zu ermöglichen und eine weiter fortschreitende Zersiedelung zu stoppen.

Transformationsaufgaben Bausubstanz, Raumstruktur, Mobilitätssystem

Kennzeichen einer im umfassenden Sinn nachhaltigen Raumstruktur

Während also die – aus dem globalen Kontext heruntergebrochenen – quantitativen Gesamtziele klar vorgegeben sind, fehlt eine Übersetzung in die konkrete Handlungsebene der Raumentwicklung vollständig. Dazu wäre es erforderlich,

- eine Konzeption der künftig anzustrebenden Raumstruktur zu entwickeln, die substantiell zur Erreichung der Klimaziele beiträgt,
- dabei insbesondere eine künftige Veränderung von Raumstruktur und Verkehrssystem zu entwickeln, womit eine starke Senkung der Verkehrsemissionen bewirkt wird und
- die auch die Transformation der Energiesysteme integriert, v.a. in Hinblick auf Erzeugung erneuerbarer Energie und Verteilungsnetzwerke.

Kennzeichnend für eine solche Raumkonzeption wäre

- eine effiziente Nutzung vorhandener Bausubstanz, Infrastruktur und Flächenreserven in jenen Standorten und Lagen, die mit öffentlichen oder alternativen Verkehrsmitteln gut erschließbar sind,
- die Nachverdichtung und prioritäre Entwicklung von Standorten mit guter ÖV-Erschließung,
- die Versorgung dieser Standorte weitgehend mit erneuerbaren Energien und die Nutzung von Restenergie in lokalen Netzen
- und die Nutzung von Bausubstanz sowie prioritären Flächenreserven in einer Weise, die Wohnen zu leistbaren Konditionen für eine Großteil der Bevölkerung ermöglicht.

Das Besondere einer solchen Raumkonzeption ist, dass sie gesamtstaatlich verankert und kompetenzrechtlich im Sinne einer Ebenen-übergreifenden Kooperation aufgesetzt werden muss und dann in der konkreten Umsetzung auf die Teilgebiete bis in die einzelnen Gemeinden hinein wirksam werden müsste.

Da es nicht nur um Raumplanung im engeren Sinn geht, sondern um integrierte Raumentwicklung mit Verkehr, Energie, Wohnen und Wirtschaft, sind alle relevanten Fachbereiche und Kompetenzen einzubinden. In der Folge sind alle staatlichen Regulative und Anreizsysteme auf den Ebenen EU, Bund, Länder und Gemeinden auf die neue Raumkonzeption auszurichten und anzupassen – ein umfassender Reformbedarf auf allen Ebenen.

Um diese (Strategie-) Entwicklungslogik zu ermöglichen sind daher folgende Schlüsselemente erforderlich:

- eine konkrete, auf Teilräume und Sektoren heruntergebrochene Klimastrategie, die eine Ableitung von (Emissions-) Benchmarks erlaubt,
- verbunden mit einer Strategie zur effizienten Bodennutzung, Entsiegelung und Wiederverwertung von ungenutzten Liegenschaften,
- verbunden mit einer prioritären Nutzung von geeigneten Flächen für leistbaren Wohnbau sowie
- der laufenden Beobachtung der Emissionswirkungen und des Bodenverbrauchs (Monitoring).

Die bisher vorliegenden Entwürfe zur Klimastrategie für Österreich lassen weder auf der Ebene der Ziele noch auf jener der dazu erforderlichen Maßnahmen ausreichend konkrete raumbezogene Ansätze erkennen, um eine solche konkrete Übersetzung in Raumentwicklungsstrategien durchzuführen und dahingehend zu bewerten, ob die damit jeweils erzielbaren Wirkungen zur Erreichung der Klimaziele ausreichend sein werden.

Die Raumentwicklung wird aber durch wesentlich mehr rechtliche, ökonomische und finanzpolitische Regulative beeinflusst als durch die explizit raumbezogene Gesetzmaterie der Raumplanung. Vielfach besteht die raumbezogene Wirkung der Raumplanung – wie einleitend skizziert – in der Überführung von konkreten Entwicklungsabsichten der einzelnen Akteure in eine legalisierende (Plan-) Form, die auch die relevanten Genehmigungsverfahren und technischen Voraussetzungen für die Umsetzung einschließt. Selten wird jedoch eine konkrete räumliche Entwicklungsvision mit Bezug zu konkret quantifizierten Nachhaltigkeits- oder Klimazielen als gestaltende Grundlage der räumlichen Entwicklung erstellt und umgesetzt (Ausnahme sind „urban labs“ und Pilotprojekte).

Genau dies ist jedoch die Herausforderung und Aufgabe für die Zukunft: Wie kann aus einem gegebenen, historisch gewachsenen, technologisch und funktionell aber obsoleten Raumsystem eine künftige Struktur entwickelt werden, die den Anforderungen der Klimapolitik entspricht? Wie könnte eine künftige, klimaefiziente Raumstruktur aussehen? Welche Reduktionsbeiträge bei den Emissionen lassen sich in den verschiedenen Raumtypen eines Landes (städtische, Stadt-Umland, ländliche Regionen) realistischerweise erbringen?

Klimastrategie und Raumentwicklung: Was notwendig ist

Die Anforderung, wirksame Klimastrategien zu entwickeln, erfordert jedenfalls ein kooperatives und kreatives Vorgehen, an

dem die relevanten Stellen aus Bund, Ländern und Gemeinden beteiligt sein müssten. Methodisch könnten in einem solchen kooperativen Strategieentwicklungsprozess an SUP-Verfahren angelegte Schritte durchgeführt werden. Der Part der räumlichen Konkretisierung und Wirkungsanalysen sowie die Vorschläge zur Abstimmung der einzelnen Teilmaßnahmen könnten dazu von Raumplanungsinstitutionen eingebracht werden⁴⁰.

Wesentlich ist hier, einen kooperativen Strategieentwicklungsprozess Ebenen-übergreifend aufzusetzen und durchzuführen. Aufgrund der kompetenzrechtlichen Problematik (wer ist überhaupt zuständig, für welche Materie, Bund, Länder, Gemeinden?) und der Schwierigkeit, diese substantiell zu ändern, scheint es sinnvoll, diesen kooperativen Prozess umgehend auf informellem Weg, unter dem good-will der Beteiligten aufzusetzen und nicht auf eine Verfassungsänderung vorab zu warten. Es wäre dies eine gesamtstaatliche Klimainitiative, die allen Beteiligten ermöglicht, die daraus erforderlichen Maßnahmen in den jeweiligen rechtlichen und finanzpolitischen Materien in kohärenter Weise umzusetzen.

Darunter sind z.B. konkrete Zielsetzungen für die Lokalisierung und Dichte von Neubebauungen, Sanierungsraten im Gebäudesektor mit energetischen Standards, Heizungs- und Kühlungssysteme etc. zu verstehen, die in einem bestimmten Zeitraum zu realisieren sein werden. Derzeit erreichen z.B. die aktuellen Sanierungsraten nur ein Drittel der in Hinblick auf die Klimaziele erforderlichen Höhe. Darüber hinaus werden bei diesen Sanierungen weder die erforderlichen Wärmewerte erreicht noch die Heizungssysteme in ausreichendem Maß auf nachhaltige Systeme umgestellt (von fossilen Energieträgern weg) – worauf dann in den Bundesländern mit ihren jeweiligen Strategien differenziert eingegangen werden muss.

Dazu ist erforderlich, integrierte Energie-Raumplanung mit Bezug zur massiv auszubauenden lokalen Erzeugung von erneuerbarer Energie und die Einspeisung in lokale Verteilernetze flächendeckend einzusetzen, was auch raumbezogene konkrete und verbindliche Planungsverfahren benötigt⁴¹.

Ökonomische Rahmenbedingungen für leistbares Wohnen: Von der Bewältigung der Finanzkrise zur Bewältigung der Inflationskrise

Die im Bereich der Siedlungsentwicklung genannten Erfordernisse zur Fokussierung auf hochrangig ÖV-erschlossene Standorte stellt für den sozialen Wohnbau eine besondere Herausforderung dar: Einerseits ist die Bodenmobilisierung in den geeigneten Standorten selbst bereits sehr schwierig und andererseits ist der bisherige Ansatz des geförderten Wohnbaus in Österreich durch die extreme Immobilienpreissteigerung grundsätzlich gefährdet, was in besonderer Weise Städte

und Stadtumlandregionen betrifft. Es ist daher notwendig, neue Maßnahmen und Rahmenbedingungen einzuführen, um in den genannten Lagen auch künftig nennenswerte Anteile an geförderten, leistbaren Wohnungen errichten zu können. Der auch im internationalen Vergleich extreme Anstieg in den letzten 14 Jahren wird in der folgenden Darstellung deutlich

⁴⁰ Siehe dazu Vorschläge im Kapitel 19 Raumplanung des APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben, 2023)

⁴¹ Eine Reihe von internationalen Forschungsprojekten beschäftigten sich mit diesen Fragestellungen zur Stadtentwicklung und betrachten dabei auch die räumliche Form als zentrales Steuerungselement (siehe z.B. Schremmer et al. in den FP7-Projekten SUME 2011 und TRANSFORM 2015)

(Quelle: Immobilienpreisindex der Oesterreichischen Nationalbank, OeNB):

Da nicht davon auszugehen ist, dass die faktische Verdoppelung der Immobilienpreise in Österreich und der Großregion Wien seit 2010 wieder rückgängig gemacht werden kann, stellen sich für die gesellschaftliche Anforderung, leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen, folgende Optionen zur Bereitstellung von Grundstücken für den leistbaren Wohnbau:

1. die bestehenden Bodenpreislimits im geförderten Wohnbau werden angehoben, damit aber die resultierenden Mietobergrenzen erhöht und die Wohnungen verteuert,
2. die öffentlichen Hände kaufen Grundstücke zu den gestiegenen Marktpreisen und „übernehmen“ die Preisdifferenz vor der Weitergabe an die Bauträger (und fördern damit die Grundstückseigentümer),
3. Instrumente der Raumplanung und Bodenpolitik kommen zum Einsatz (z.B. Widmungskategorie Förderbarer Wohnbau in Wien, Umwidmungen und Bodenbevorratung durch öffentliche Träger, privatrechtliche Verträge), die auf eine Preisdeckelung abzielen.

Die Ansätze 1 und 2 sind aus unterschiedlichen Gründen problematisch und sollten daher nur kurzfristig in Betracht gezogen werden: Die Überwälzung der gestiegenen (und noch weiter steigenden) Bodenpreise auf die Mieter ist nur in geringem Ausmaß sinnvoll und würde allenfalls auch eine Kompensation in Form gesteigerter Subjektförderung auslösen. Die budgetären und rechtlichen Probleme der Grundstücks-Ankaufsförderung schließen aber auch die zweiten Variante aus.

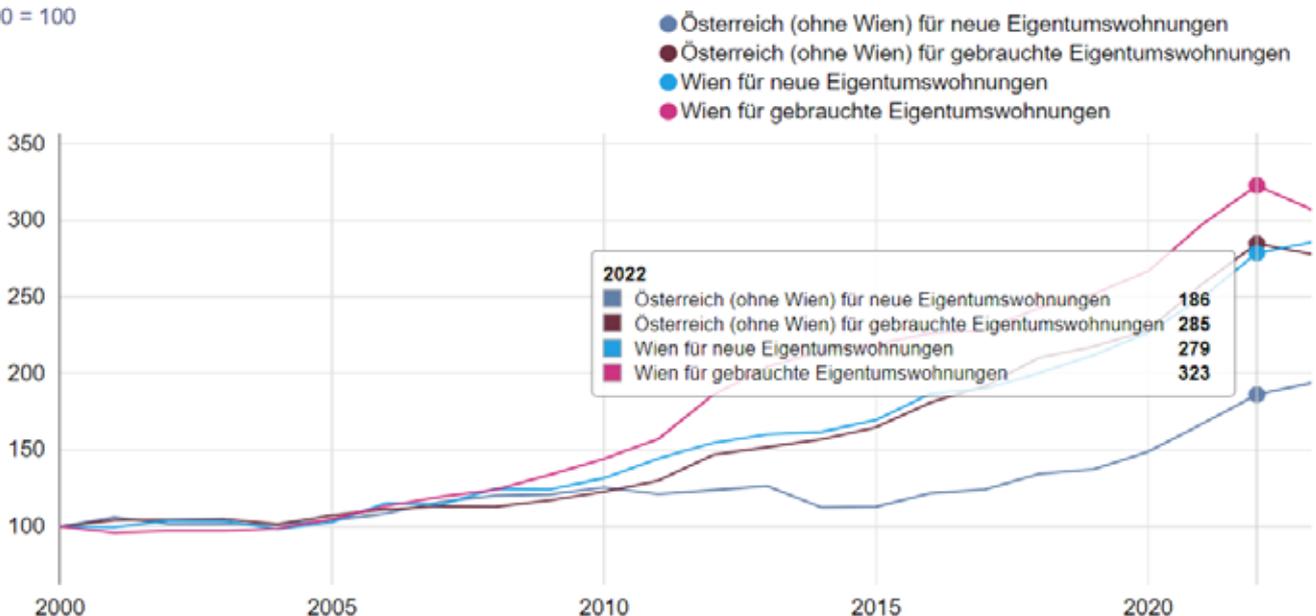
Zur Sicherung eines in der Stadt und der Metropolregion baulich und räumlich qualitätsvollen sozialen Wohnbaus in relevanten Anteilen ist – vor dem Hintergrund des internationalen Umfelds – ein konzertierter Ansatz im Sinne des Punktes 3 notwendig:

1. Raumplanung und Bodenpolitik der Gemeinden als Grundlage und Voraussetzung der Bereitstellung von Grundstücken für den geförderten und gemeinnützigen Wohnbau:
Essentiell ist hier, dass die Gemeinden und für den Wohnbau eingerichtete Bodenfonds durch (privat-) rechtliches Instrumentarium und aktive Entwicklungsmaßnahmen Grundstücke in geeigneter Lage und zu den relevanten preislichen Konditionen zur Verfügung stellen.
2. Wohnbauförderung mit erhöhtem Mitteleinsatz zur Qualitätssicherung der Bauweisen und dem Zugang von niedrigen Einkommensschichten:
Bauliche Qualität ist in Hinblick auf Kriterien der Energieversorgung und der sozialen Durchmischung (Alter, Einkommen, Herkunft etc.) weiterhin wesentlich und sollte unter dem Druck der Kostenentwicklung keinesfalls verloren gehen. Die Wiedereinführung der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel der Länder wäre hier ein essentieller Beitrag.
3. Wohnungsgemeinnützigkeit langfristig sichern – keine Öffnung für institutionelle Investoren und klare Beschränkung der Eigentumsoption für Mieter:
Die langfristige Bestandssicherung von im Gemeinnützigen Wohnbau errichteten Wohnungen über den Ablauf der Kreditfinanzierungsperiode hinaus ist eine herausragende Qualität im österreichischen System und sollte unbedingt beibehalten werden. Wesentlich ist auch, den Abverkauf aus diesem Bestand heraus zu verhindern – sowohl an einzelne Mieter als auch an institutionelle Investoren, da hiermit ein großer kostengünstiger Bestand schlagartig aus dem Wohnungsmarkt entfernt würde.

Mit diesen wohnungspolitischen Rahmenseetzungen und der intensiven Koordination mit Raumplanungsmaßnahmen können die Bundesländer die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, um den Druck auf die Immobilienpreise durch (auch

Wohnimmobilienpreisindex

2000 = 100



Preisentwicklung für Eigentumswohnungen in Österreich 2000–2023; Quelle: Immobilienpreisindex der OeNB, <https://www.oenb.at/isawebstat/createChart?jsessionid=6577EBF07E65A416ECFBC5551AA52D82?lang=DE&chart=6.6.1>

internationale) institutionelle Anleger, wie er in vielen Ländern ausgeübt wird, geringer zu halten.

Bodenpolitische Maßnahmen und Entwicklungsgesellschaften als Voraussetzung für nachhaltige Raumentwicklung

Die große Herausforderung für wachsende (Stadt-)Regionen liegt darin, für Wohnbau und für neue Stadtteile zusammenhängende Grundstücksflächen zu sichern und im Zusammenwachsen mit den bereits bebauten Bestandsgebieten eine integrierte, urban-qualitätsvolle Entwicklung zu gestalten.

Dazu ist ein neu aufgesetztes Methodenbündel seitens der Länder und der Gemeinden erforderlich, das sowohl in Neubaugebieten als auch bei der Integration von Neubau in bereits teilweise bebaute Gebiete zur Anwendung kommen sollte:

- Konsequente Anwendung des neuen Instruments der Widmungskategorie für den geförderten Wohnbau bei Neu- oder Umwidmungen ähnlich wie in Wien. Dabei wesentlich die Koppelung mit den Kostenlimits der jeweiligen Wohnbauförderungsgesetze der Länder.
- Verbesserung der Anwendbarkeit des Instrumentariums der Baulandumlegung zur Schaffung eines Grundstücks-pools, der für geförderten Wohnbau leistbar ist.
- Prioritäre Akquisition dieser Grundstücke durch Wohnfonds oder allfällige andere Landesfonds zur Unterstützung der Gemeinden, primär bereitzustellen für den geförderten Wohnbau.
- Übertragung der Grundstücke an (Stadt-)Entwicklungsgesellschaften, die auf der Basis von integrierten Masterplänen die städtebauliche Planung mit Infrastruktur und Freiraumplanung vorantreiben und nach der hoheitlichen Planung die Umsetzung durchführen.
- Mit der Weitergabe der Flächen an Bauträger/Investoren kann die Entwicklungsgesellschaft eine moderne Infrastrukturerschließung und nachhaltige Energieversorgung (d.h. ohne fossile Energieträger) integriert planen, finanzieren und rechtsverbindlich umsetzen, was bei den herkömmlichen Stadtentwicklungsverfahren derzeit fehlt. Diese Verfahrensweise ermöglicht es, ergänzende privatrechtliche Verträge („Raumordnungsverträge“) abzuschließen, die nähere Bestimmungen auf Basis der Masterplanung enthalten, z.B. betreffend Energieversorgung, Mobilität, Materialien und Bepflanzung.
- In Bestandsgebieten sollten Nachverdichtung, nachhaltige Energieversorgung, Aufwertung des öffentlichen Raums und der Freiflächen ebenfalls durch derartige Entwicklungsgesellschaften organisiert werden.
- Bodenmobilisierung für vorhandene, bereits gewidmete Baulandflächen in guter Lagequalität: Hier besteht das größte instrumentelle Defizit, da es derzeit keine wirkungsvollen Maßnahmen zur differenzierten Aktivierung von Nutzungspotenzialen gibt. Die verschiedenen Modelle von Infrastrukturabgaben sind bisher kaum umgesetzt, finanziell sehr wenig wirksam und auch räumlich zu undifferenziert. Wesentlich wäre es daher, den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, Infrastruktur-

abgaben in nennenswerter Höhe und räumlich nach Eignung und Entwicklungspriorität gestaffelt einzuheben, um die ausgewiesenen Flächen in einem angemessenen Zeitraum zur vorgesehenen Nutzung zu bringen.

Insgesamt benötigen wachsende Stadtregionen eine intensiv koordinierte Strategie, die Stadtentwicklung und Bodenmobilisierung so bündelt, dass moderne Infrastruktur, nachhaltige Mobilität und Energieversorgung verwirklicht werden und Stadtteile mit hoher Lebensqualität zu leistbaren Konditionen entstehen können.

Abschluss

Die (finanz-)wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben neben dem hohen Bevölkerungswachstum in vielen Regionen dazu geführt, dass „leistbares Wohnen“ für einen hohen Anteil der Bevölkerung kaum mehr angeboten wird. Selbst in Wien ist der Anteil des geförderten Wohnbaus in den letzten 10 Jahren von 70–80 % auf unter 40 % gesunken, in Salzburg droht es hier bereits zu einem völligen Ausfall zu kommen. Deswegen sollte der geförderte und gemeinnützige Wohnbau als zentrales Element einer nachhaltigen Raumentwicklung in Zukunft mindestens den gleichen Anteil wie der freifinanzierte Wohnbau einnehmen.

Ausgehend von der Formulierung „Das Trilemma der nachhaltigen Raumentwicklung“ soll abschließend betont werden, dass die soziale Verträglichkeit und die Leistbarkeit der künftigen baulichen und energetischen Transformation gewährleistet werden muss. Sie fußt auf der Überzeugung, dass die Erreichung der Klimaziele nur dann gelingen kann, wenn ein Großteil der Bevölkerung an der technologischen und verhaltensmäßigen Transformation teilnehmen kann und auch teilnimmt – die Transformation darf nicht als Elitenprojekt stecken bleiben, sonst bleiben all die genannten Zielsetzungen unerreichbar.

Zukunftsperspektiven in der Raumplanung

Grundsätze des ÖREK 2030 für die Raumentwicklung in Österreich

Seit den letzten dreißig Jahren dominiert ein markt- und wettbewerbsorientiertes Paradigma die Raumentwicklung in Österreich. Liberalisierung, Deregulierung, Individualisierung und Eigentumsorientierung haben sich niedergeschlagen. In der Konkurrenz um Einwohner:innen, Betriebe, Tourist:innen und Finanzkapital sowie vor dem Hintergrund wachsender Vermögen und niedriger Zinsen haben Regionen und Gemeinden investorenorientierte Standortentwicklung betrieben. Städte und Gemeinden haben Anlagemöglichkeiten für Kapital in Grund und Boden geschaffen, Freizeit- und Zweitwohnsitze ermöglicht. Raumordnung wurde wettbewerbsorientierter Regional- und Standortentwicklung untergeordnet. Dadurch sind nicht nur soziale, sondern auch räumliche Ungleichheiten gewachsen, Segregationsprozesse haben zugenommen; eine hohe Zahl an Leerständen steht stark steigenden Grundstücks- und Wohnungskosten gegenüber.

Die gewachsenen Ungleichheiten, eine unausgewogene räumliche Entwicklung und die mit der Klimakrise verbundene räumliche Verteilung von Risiken erfordern **neue Zugänge und einen Perspektivenwechsel** in der Raumentwicklung und Raumplanung. Das **Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030 (ÖREK)** nimmt dazu eine Neupositionierung vor, formuliert als Grundsätze für die Raumentwicklung „Klimaverträglichkeit und Nachhaltigkeit“ sowie „Gerechtigkeit und Gemeinwohlorientierung“.

Klimaverträgliche und nachhaltige Raumentwicklung

Die **Klimakrise** mit ihren räumlichen Betroffenheiten, Anpassungserfordernissen und Handlungsansätzen ist ein zentraler Schwerpunkt im ÖREK 2030. Die Betroffenheiten durch die Klimakrise sind divers und beeinflussen auch die **Raumentwicklung in der Steiermark**.

So verursachen **Wetter- und klimabedingte Schäden** in Österreich jährlich bereits Kosten von rund 2 Milliarden Euro, bis zum Jahr 2030 werden die durch die Klimakrise verursachten Kosten für Schäden jährlich 3–6 Milliarden Euro betragen⁴². Wintertourismusgebiete sind besonders betroffen: die Einnahmen aus dem Skitourismus betragen im Jahr 2018 ca. 5,9 Mrd. € bzw. 1,5 % des österreichischen BIP⁴³. Mit den steigenden Temperaturen hat die mittlere saisonale Schneehöhe im österreichischen Durchschnitt zwischen 1961 und 2020 um 15 cm abgenommen. Die Anzahl der Tage mit Schneedecke ist im Zeitraum 1961–2020 im Mittel um 42 Tage zurückgegangen⁴⁴. In den alpinen Gebieten wird der Nutzungsdruck auf die verbleibenden Skigebiete in höheren Lagen zunehmen, durch das frühere Abschmelzen der Schneedecke steigt die Hochwassergefährdung in vielen außeralpinen Gebieten.

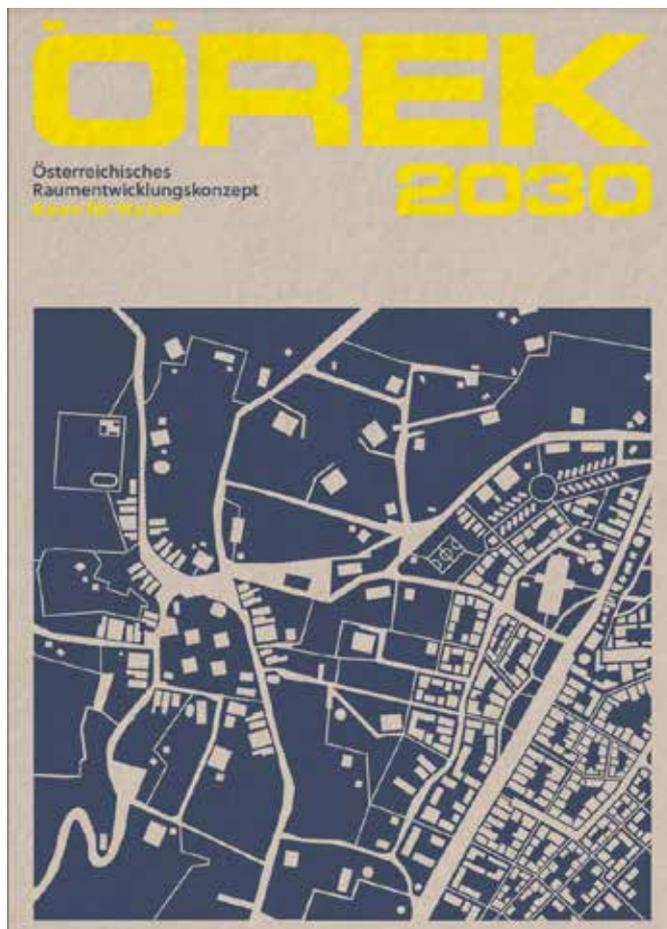
42 ÖROK (2021): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030
43 Umweltbundesamt GmbH, <https://www.klimawandelanpassung.at/newsletter/kwa-nl-fuseat>

44 Climate Change Adapt Austria (2021): ACRP-Projekt FuSE-AT (Future Snow Cover Evolution in Austria) von ZAMG

In Hinblick auf die Klimakrise ist auch die zunehmende **Bodenversiegelung** ein Problem, durch die Abdeckung des Bodens mit wasserundurchlässigen Schichten verlieren Böden ihre Speicher-, Filter-, Puffer- und Lebensraumfunktion. Mit der Klimakrise und der zunehmenden Flächeninanspruchnahme für Siedlungsgebiet verbunden ist auch eine Biodiversitätskrise: global gesehen sind 27 % aller bewerteten Arten als gefährdet eingestuft, die Bestände von untersuchten Säugetieren, Vögeln, Fischen, Reptilien und Amphibien sind um durchschnittlich 68 % im Vergleich zum Jahr 1970 zurückgegangen. In Österreich zählen 64 % der Reptilien und 60 % der Amphibien zu den gefährdeten Arten, bei den Wirbeltiergruppen liegt der Anteil der gefährdeten Arten zwischen 26 % und 46 %. Dem Erhalt der Biodiversität kommt daher eine wichtige Rolle zu: nur vielfältige Ökosysteme sind resilient und können dazu beitragen, die Auswirkungen der Klimakrise zu begrenzen⁴⁵.

Ernährungssicherheit ist ein weiterer Aspekt, der nunmehr ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückt. Die Klimakrise wirkt sich u.a. auf die Anbaubedingungen und Erträge in der Landwirtschaft

45 Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2022): Biodiversitäts-Strategie Österreich 2030+



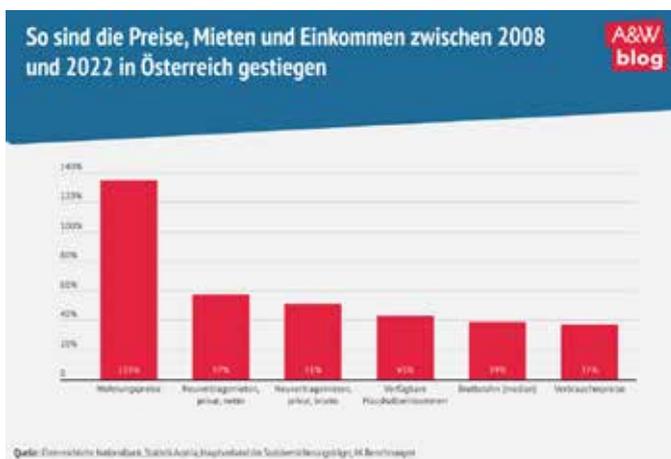
Cover ÖREK 2030



aus und führt zu einer Reduktion der Ertragsfähigkeit der Böden insbesondere in den östlichen Produktionsgebieten Österreichs. Handlungsbedarf besteht unter anderem im Zusammenhang mit Fruchtfolgen und Kulturzeiten, der Auswahl von hitze- und trockenintoleranten Sorten und der Sicherstellung der Wasserversorgung in Trockengebieten⁴⁶.

Neben vielen sektoralen Anpassungen, mit räumlich spezifischen Ausprägungen sind auch eine **Energiewende** erforderlich sowie Aktivitäten, die zur klimaresilienten Sicherheit der Energieversorgung beitragen. Die räumliche Festlegung von Standorten von Produktions- und Verteilungsanlagen (Windräder, Photovoltaikanlagen, Netze) ist eine hochaktuelle, konfliktträchtige und sensible Aufgabe für die Raumentwicklung und Raumplanung, gerade auch in der Steiermark.

Auch **Gesundheitsfolgen** nehmen zu, die insbesondere ältere, armuts- und ausgrenzungsgefährdete Menschen betreffen sowie Kinder, Schwangere und Menschen, die im Freien arbeiten oder chronische Krankheiten haben. Bis zum Jahr 2030 wird es in Österreich jährlich 400 hitzebedingte Todesfälle geben, bis zum Jahr 2050 werden es 1.000 Hitzetote jährlich sein. Das Risiko ist für Menschen, die in Städten leben, besonders hoch. Auch mit einer Zunahme an Infektionskrankheiten ist zu rechnen, da sich mit veränderten Temperaturen die Lebensräume von Stechmücken und anderen Krankheitsüberträgern ausbreiten⁴⁷. Chancen ergeben sich hier für kühle Rückzugsorte, in



46 Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (2023): Bodenbedarf zur Ernährungssicherung in Österreich 2023, <https://www.ages.at/forschung/projekt-highlights/beat>
 47 APCC (2018). Österreichischer Special Report Gesundheit, Demographie und Klimawandel (ASR18). Austrian Panel on Climate Change (APCC), Verlag der Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien, Österreich

denen heiße Sommermonate verbracht oder die für eine kurze Auszeit von der städtischen Hitze genützt werden können.

Einer **klimaverträglichen und nachhaltigen Raumentwicklung** kommt in der Zukunft daher eine wesentliche Rolle zu.

Gemeinwohlorientierte und gerechte Raumentwicklung

Ein weiterer Schwerpunkt, der sich durch alle Kapitel des ÖREK 2030 zieht, ist der Fokus auf **gerechte und gemeinwohlorientierte Raumentwicklung**. Gerechte Raumplanung beschäftigt sich mit Aspekten der Verteilung von räumlichen Ressourcen sowie der Zugänglichkeit, Nutzung und Nutzungsbeschränkungen von Räumen. Die Auseinandersetzung mit räumlicher Gerechtigkeit ist nicht neu. Vielmehr ist die Abwägung unterschiedlicher Interessen eine der Uraufgaben der Raumplanung. Aktualität erfährt der Aspekt der gerechten Raumentwicklung aktuell etwa beim Thema Boden und der Ressource „Raum“: Gerade in urbanen Räumen wurde (Wohn-)raum immer mehr zum Spekulationsobjekt, wohingegen ländliche Räume mit einem gewissen „Überangebot“ zu tun haben.

Wohnungspreise in Österreich haben sich im Zeitraum von 2008 bis 2022 mehr als verdoppelt, die Mietzinsen bei Neuverträgen sind parallel dazu um 57 % gestiegen. Im selben Zeitraum haben sich die verfügbaren Haushaltseinkommen nur um 43 % erhöht, der Bruttolohn ist um 39 % gestiegen. Damit findet seit fast zwei Jahrzehnten eine Entkoppelung der Wohnungspreise vom verfügbaren Haushaltseinkommen statt⁴⁸.

Auch die Situation im geförderten Wohnbau ist angespannt. In Wien sind die Bodenpreise seit dem Jahr 2010 von 500 €/m² auf 1.800 €/m² Wohnnutzfläche gestiegen und haben sich damit verdreifacht⁴⁹. Die Situation in anderen Städten ist ähnlich.

Während die Preise für Wohnen steigen, nimmt paradoxerweise die Zahl der **leerstehenden Wohnungen** zu. Die Entwicklung des Anteils der Hauptwohnsitzwohnungen ist rückläufig: waren im Jahr 1971 noch 91,2 % und im Jahr 1991 87,5 % aller Wohnungen mit Hauptwohnsitzmeldung, gab es im Jahr 2021 nur mehr bei 81,8 % des Wohnungsbestandes eine Hauptwohnsitzmeldung. Mit Stichtag 31.10.2021 gab es in 13 % aller Wohnungen keine Hauptwohnsitzmeldung⁵⁰. Von dieser Entwicklung sind auch Orte in ländlichen Räumen bzw. Mittel- und Kleinstädte betroffen.

Für die gerechte und gemeinwohlorientierte Raumentwicklung in Österreich ist die Belegung dieses Leerstandes in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen kann die Belegung von Leerstand einen Beitrag zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung leisten, zum anderen erleichtert die Belegung des Leerstandes die Schaffung von leistbarem Wohnraum. Leerstehende Gebäude sind in den meisten Fällen im Eigentum von Privaten. Eigentum an Immobilien ist vor allem innerhalb der vermögendsten 10 % der Gesellschaft zu finden⁵¹. Diesen Eigentümer:innen ist es offenbar möglich,

48 A&W Blog (2024): Ausgebaut? Im Gegenteil – jetzt leistbare Wohnungen bauen! Online-Beitrag vom 05.03.2024. - <https://www.awblog.at/Kommunales/Jetzt-leistbare-Wohnungen-bauen> (Zugriff: 08.04.2024).

49 A&W Blog (2024): Ausgebaut? Im Gegenteil – jetzt leistbare Wohnungen bauen! Online-Beitrag vom 05.03.2024. - <https://www.awblog.at/Kommunales/Jetzt-leistbare-Wohnungen-bauen> (Zugriff: 08.04.2024).

50 Statistik Austria (2023): Pressemitteilung: Fast jede siebte Wohnung ohne Wohnsitzmeldung

51 Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (2024): Sozialbericht 2024, Band II: Sozialpolitische Analysen. S.306



Eigentum über Jahrzehnte leer stehen zu lassen, da ein zusätzliches Einkommen aus der Vermietung oder sonstigen Inwertsetzung der Immobilien nicht benötigt wird. Seit Jahren sehr vage diskutiert und nicht umgesetzt werden eine Besteuerung der Bodenrente oder Erbschaftssteuern auf hohe Erbschaften. Mit dem Beschluss des Nationalrates vom 17. April 2024 ist nun der Weg für eine Verfassungsnovelle frei, die den Ländern mehr Spielraum bei der Einhebung von Leerstandsabgaben gibt.

Kapital im privaten Bereich ist vorhanden, im öffentlichen Bereich hingegen steht etwa für die **Gestaltung öffentlicher Räume** vergleichsweise wenig Geld zur Verfügung. Hier und da, zumindest in den größeren Städten, springen Investoren im Rahmen von städtebaulichen Verträgen für die Herstellung öffentlicher Räume und Nutzungen ein.

Die Notwendigkeit von ausreichend qualitativ hochwertigen öffentlichen Räumen, die ein konsumtionsfreies Begegnen und Treffen ermöglichen, ist nicht neu. Die COVID-19 Pandemie hat gezeigt, wie wichtig diese Räume für das Gemeinwohl sind. Im Zusammenhang mit der Klimakrise und zunehmenden Hitzetagen gewinnen öffentliche Räume zusätzlich an Bedeutung. Insbesondere für Bewohner:innen von Wohnungen ohne Freiflächen, wie Garten oder Balkon, in stark versiegelten, meist urbanen Gebieten, sind kühle, beschattete Freiräume in Umgebung zum Wohnumfeld wichtig. Aber auch in ländlichen Räumen, die teilweise von Abwanderung betroffen sind, spielen öffentliche Räume eine wichtige Rolle: Hier geht es um Orte des sozialen Austauschs, des Zusammenkommens oder für ein Dorffest.

Zukunftsperspektiven und das 10-Punkte-Programm des ÖREK 2030

Multiple Krisen stellen die **Raumplanung vor neue Herausforderungen**: Die aktuellen Entwicklungen tragen dazu bei, soziale und räumliche Disparitäten zu verstärken und erschweren die Voraussetzungen für zukünftige Generationen. Eine gerechte und gemeinwohlorientierte Raumplanung und Raumentwicklung ist daher wichtiger denn je.

Die Grundsätze von Gemeinwohlorientierung, Gerechtigkeit, sowie Klimaverträglichkeit und Nachhaltigkeit bilden die Basis des **10-Punkte Programms des ÖREK 2030**. Im 10-Punkte-Programm sind jene Bereiche zusammengefasst, die für die Raumentwicklung der nächsten Jahre eine hohe Priorität haben und vorrangig umgesetzt werden sollen:

10-Punkte Programm des ÖREK 2030

1. Raumentwicklung auf Klimaneutralität und Energiewende fokussieren
2. Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung reduzieren
3. Orts- und Stadtkerne stärken sowie Raum für Baukultur eröffnen
4. Freiräume ressourcenschonend und für den Klimaschutz gestalten
5. Erreichbarkeit sichern und klimaneutral gestalten
6. Die Klimawandelanpassung durch Raumentwicklung und Raumordnung unterstützen
7. Daseinsvorsorge für gleichwertige Lebensbedingungen gestalten und leistbares Wohnen sichern
8. Regionale Wertschöpfungsketten und Kreislaufwirtschaft stärken
9. Chancen der Digitalisierung nutzen und regionale Innovationssysteme stärken
10. Government und Governance als Querschnittsthema integrieren

Positionspapier Klima, Boden & Gesellschaft

Die Bundeskammer der Ziviltechniker:innen | Arch+Ing hat im Jahr 2023 ein Positionspapier Klima, Boden & Gesellschaft mit dem Ziel erarbeitet, den Entscheidungsträger:innen Österreichs Mut zu langfristigem, ganzheitlichem, nachhaltigem Denken zu machen. Die Forderungen an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die Ziviltechniker:innen anhand ihrer Expertise als unerlässlich erachten, um die Auswirkungen der Klimakrise einzudämmen, soll eine ausgewogene Balance zwischen Verboten und Anreizen schaffen, um das notwendige Veränderungspotenzial in unserer Gesellschaft zu mobilisieren.

Eine große Bedeutung in diesem Prozess spielt dabei der Umgang mit der Ressource Boden und somit unserer zukünftigen Raumentwicklung. Mit dem ÖREK 2030 und dem 10-Punkte-Programm Zukunftsperspektiven der Raumentwicklung in Österreich haben wir Maßnahmen, die im eigenem Wirkungsbereich der ÖROK-Mitglieder umgesetzt werden können und sollen. Wir Ziviltechniker:innen gestalten Zukunft, gehen wir es an!

Wir wünschen der steirischen Raumplanung zum 50er alles Gute!

1. Boden & Raum „Österreich ist fertig bebaut!“

Insgesamt werden laut dem Umweltbundesamt jährlich 41 Quadratkilometer an Bodenfläche in Anspruch genommen.⁵² Das entspricht in etwa der Fläche von Eisenstadt – jedes Jahr. Ein erheblicher Anteil dieser Flächen wird versiegelt, indem der Boden mit einer wasser- und luftundurchlässigen Schicht abgedeckt wird. Das Bodenleben stirbt dadurch ab, und biologisch produktive Böden gehen dauerhaft verloren.

⁵² Dies ist der Mittelwert der Jahre 2018-2020, siehe: <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme-bis-2021>, Februar 2024. Für Daten zur gesamten Bodeninanspruchnahme im Jahr 2022(ohne Veränderungsdaten), siehe: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2023): Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich. Kontextinformationen und Beschreibung der Daten für das Referenzjahr 2022(https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/6_OEROK_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline_2022/0_OEROK_Flaecheninanspruchnahme_und_Versiegelung_2022.pdf)



Die fortschreitende **Bodeninanspruchnahme** und die damit einhergehende **Bodenversiegelung** gefährden die biologische Vielfalt und Lebensmittelversorgung, erhöhen das Hochwasserrisiko, verschärfen die Entstehung von Hitzeinseln und verhindern die Speicherung von Treibhausgasen – um nur einige Auswirkungen zu nennen. Boden ist ein endliches Gut und wird übermäßig in Anspruch genommen. Österreich ist fertig bebaut, und es ist absolut notwendig, dass bereits bebaute Flächen sinnvoll genutzt werden und jegliche weitere Bodeninanspruchnahme nun eingeschränkt wird.

Ziviltechniker:innen forcieren daher die Aktivierung und Attraktivierung des Gebäudebestandes. Dies senkt die Neubautätigkeiten und beugt der weiteren Ausbreitung der Siedlungsflächen sowie der damit verbundenen Bodenversiegelung vor.

Zudem berücksichtigt eine bedachte Boden- und Raumplanung auch den Verkehr. Die fortschreitende Zersiedelung der Landschaft bedingt eine immer größer werdende Bodeninanspruchnahme, insbesondere für die damit einhergehende Verkehrsinfrastruktur. Ziviltechniker:innen erkennen den gravierenden Beitrag, den der Verkehr an der Klimakrise hat. Den größten Anteil dabei nimmt der motorisierte Individualverkehr in Anspruch, der durch alternative Mobilitätsangebote weitgehend ersetzt werden muss. Diese müssen in eine ganzheitliche Raumplanung eingebettet sein: Zersiedelung erhöht die Abhängigkeit von Autos und Straßen, während die Stärkung von Ortskernen dem entgegenwirkt.

Maßnahmen in diesem Bereich unterliegen nationaler Kompetenz und bedürfen keiner Abstimmung auf europäischer Ebene. Es ist unbedingt erforderlich, die gesetzlichen Maßnahmen möglichst rasch in Umsetzung zu bringen.

Forderungen

Maßnahmen auf Bundesebene

- Die bereits vorhandenen Steuerungskompetenzen des Bundes sollen mit Blick auf den Bodenschutz zielgerichtet wahrgenommen werden. Ein Bodenschutz-Rahmengesetz soll verbindliche Vorgaben auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene schaffen.
- Über europäische Zielvorgaben der nachhaltigen Raumentwicklung und Initiativen wie das „Neue Europäische Bauhaus“ sind wir gefordert, nachhaltige Siedlungs- und Quartiersentwicklungen zu realisieren. Dazu bedarf es einer nationalen Städtebauförderung!
- Der Finanzausgleich und die Kommunalsteuer müssen reformiert werden, um Gemeinden mit Anreizen und Förderungen zu unterstützen. Statt quantitativem Wachstum soll qualitatives Wachstum klar belohnt werden, z.B. durch entsprechende steuerliche Maßnahmen.
- Regelungen zum versiegelungsneutralen Bauen („**Netto-Null**“) sowie zum klimagerechten Umgang mit Wasser, Vegetation und Böden müssen zielführend und verbindlich sein.
- Es muss bundesweit einheitliche Regelungen zu Kompensationsmaßnahmen, Grünflächen und Fassadenbegrünung geben.
- Der ÖPNV (Öffentlicher Personennahverkehr) muss – vor allem im ländlichen Raum – stärker gefördert werden. Überregionale Strecken müssen ausgebaut, die Taktfrequenz im regionalen Nahverkehr muss erhöht und der strategische Ausbau von multimodalen Knoten sowie der **Mikro-ÖV** müssen gefördert werden.

Maßnahmen auf Ebene der Länder und Gemeinden

- Es muss bundesweit verpflichtende Vorgaben bzw. Grenzwerte für Bodeninanspruchnahme und Bodenversiegelung für alle Länder und Gemeinden geben!
- **Integrierte Stadtentwicklungskonzepte** (ISEK), die Ziele, Handlungsfelder und konkrete Maßnahmen für eine klimaneutrale und eine inklusive zukünftige Entwicklung für eine Stadt, einen Ort oder ein Quartier enthalten, müssen verpflichtend sein.
- Das Leitbild der „**Dreifachen Innenentwicklung**“ soll als maßgebliche Strategie bei städtebaulichen Maßnahmen berücksichtigt werden.
- Brachflächen sollen bevorzugt verwendet und Mehrfachnutzungen von Flächen müssen gezielt gefördert werden.
- Für neue Versiegelungen braucht es im Ausgleich entsprechende Kompensationsflächen inklusive der Schaffung

von niederschwellig zugänglichen Förderungen für die Entsiegelung von Böden.

- Die Möglichkeiten der Länder zur Durchsetzung von verbindlichen Siedlungsgrenzen und qualitätsvoller Innenentwicklung müssen ausgeschöpft und weiterentwickelt werden.
- Die Länder werden angehalten, ihre Steuerungs- und Kontrollkompetenzen zielgerichtet im Sinn eines umfassenden Bodenschutzes wahrzunehmen!
- Um mehr **blau-grüne Infrastruktur**, z.B. nach dem Prinzip der „**Schwammstadt**“, zu schaffen, braucht es konkrete Zielvorgaben mit Angabe von Kennwerten.
- Es bedarf verpflichtender Mobilitätskonzepte, regional und überregional, um die Mobilitätswende voranzutreiben.
- Das Konzept der **15-Minuten-Stadt** soll als verbindliches Ziel formuliert werden.

2. Klimaschutz, Energie & Umwelt

Das fossile Zeitalter geht zu Ende

Der Bau- und Gebäudesektor macht laut einem Bericht⁵³ des UN-Umweltprogramms 38 % der globalen Treibhausgas-Emissionen aus und ist einer der größten Hebel in der Klimapolitik, den es zu nutzen gilt. Nachhaltiges Planen und Bauen spielen nicht nur eine entscheidende Rolle zur Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen und bei der Umsetzung der Energiewende, sondern auch bei der Anpassung aller Lebensräume an die inzwischen unvermeidbaren Auswirkungen der Klimakrise. Deshalb ist ein grundlegender Wandel zu interdisziplinären, ganzheitlich ausgerichteten Planungsprozessen unerlässlich.

Die Verbrennung von Öl, Kohle und Gas zur Energiegewinnung muss ein Ende haben, damit auch die kommenden Generationen einen lebenswerten Planeten vorfinden können. Deshalb begrüßen wir entsprechende Initiativen auf globaler, europäischer und nationaler Ebene, wie etwa die Anstrengungen des Europäischen Green Deal oder das nationale Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz, welches jetzt mithilfe von Energieraumplänen in den Regionen umgesetzt werden muss.

Neue Wege in der Energieversorgung zu gehen, bedeutet auch, dass sich nicht ausschließlich politische und wirtschaftliche Prozesse ändern müssen. Gemäß einer realistischen und ganzheitlichen Betrachtung wird jede und jeder Einzelne zukünftig dazu aufgerufen sein, hinsichtlich Energie, Klimaschutz und Umweltschutz das persönliche Verhalten anzupassen und einen Beitrag zu leisten. Reduktion lautet das Stichwort.

Energieraumplanung innerhalb Österreichs wird einen wesentlichen Hebel zu einer effizienten Energienutzung sowie im Kampf gegen die Klimakrise darstellen. Es muss daher stärkere Bewusstseinsbildung in den Regionen und Kommunen forciert werden. Regionale Energiekonzepte und eine akzeptable und zukunftsfähige Verteilung bzw. Speicherung von Energie müssen ermöglicht, gefördert und unterstützt werden.

⁵³ United Nations Environment Programme (2020): 2020 Global Status Report for Buildings and Construction. Towards a Zero-emission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector. Nairobi (http://globalabc.org/sites/default/files/inline-files/2020%20Buildings%20GSR_FULL%20REPORT.pdf)

Forderungen Energie

- Erstellung und Umsetzung verpflichtender überregionaler und regionaler Energieraumpläne (hinsichtlich Verbrauch, Versorgung und Speicherung), um die österreichische Stromversorgung bis 2030 bilanziell zu 100 % aus erneuerbaren Energiequellen zu decken⁵⁴.
- Genehmigungsverfahren für Energieinfrastrukturprojekte müssen beschleunigt werden. Es werden ein rascher Umbau und eine Digitalisierung der Energieversorgung hin zu Strukturen und Systemen benötigt, welche die Potenziale dezentraler Energieerzeugung und -bereitstellung realisieren und nutzbar machen.
 - Intelligente Netzstrukturen müssen die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Energieverbrauchs (sowohl für Verbraucher:innen als auch auf Seiten der Erzeuger:innen) gewährleisten.
 - Es bedarf Vorgaben für Netzbetreiber, die eine Erhöhung der Einspeisung durch private PV-Anlagen regeln.

Gebäude

Gebäude verursachen 40 % des Energiebedarfs der Europäischen Union⁵⁵. Eine Senkung und Ökologisierung des Verbrauchs kann daher massiv Treibhausgase einsparen:

- Hohen Energierechnungen und Energiearmut muss vorgebeugt werden. Dafür bedarf es der verbindlichen Fortsetzung der Sanierungsoffensive 2023/2024, um das Erreichen einer jährlichen Sanierungsquote – umfassender Sanierungen – von 3 % zu forcieren.
- Dezentrale Energieproduktion soll durch breit gestreute Subventionierungen von Energiegemeinschaften ermöglicht werden.
- Mit den bestehenden Normen und Regulativen können wir die Klimaschutzziele nicht einhalten. Sämtliche Normen und Regelwerke müssen unter dem Aspekt der Erreichung der Klimaziele aus fachlicher Sicht überarbeitet werden. Hierbei müssen Energieeffizienz und Energie-suffizienz stärker berücksichtigt werden!
- Die stetig steigenden Anforderungen an Bauprodukte und Bauwerke sind unter Beachtung der europäischen Vorgaben und unter dem Gesichtspunkt der Energie- und Ressourceneffizienz kritisch zu hinterfragen.

Wasser

- Die Optimierung der Wasserversorgung (Trinkwasser, Brauchwasser, Abwasser, Nutzung von Regenwasser, Aufbereitung etc.) muss unter Berücksichtigung der regionalen Voraussetzungen im Sinne eines **integrierten Wasserressourcen-Managements (IWRM)**, welches eine ganzheitliche Betrachtungsweise der Ressource Wasser und einen nachhaltigen Umgang mit dieser vorsieht, erfolgen.

⁵⁴ Das Ziel ist im Bundesgesetz über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG) definiert.
⁵⁵ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Neufassung. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32010L0031>)

3. Rohstoffe, Kreislaufwirtschaft & Ökobilanz

„Wegwerf-(Un)Kultur beenden!“

In Österreich beträgt der Bedarf an mineralischen Rohstoffen jährlich etwa 100 Mio t, woran der Bausektor mit knapp 80 % beteiligt ist⁵⁶. Demgegenüber steht ein gesamtes Abfallaufkommen von 77,4 Mio t, wovon 46 Mio t Aushubmaterial und 12,5 Mio t Bau- und Abbruchabfälle sind. Damit entstammen 75 % der österreichischen Abfälle aus dem Bausektor⁵⁷.

Mit gezielten Maßnahmen kann das Abfallaufkommen massiv verringert werden. Auch bei einer starken Forcierung von Wiederverwendung und -verwertung (Re-use und Recycling) wird bei gleichbleibendem Neubauvolumen ein gewaltiger (vorwiegend mineralischer) Rohstoffbedarf bestehen. Daher ist für eine klimafreundliche Bauwirtschaft entscheidend, dass der Erhaltung des Gebäudebestandes Priorität vor dem Neubau zukommt. Die Bestandserhaltung leistet so neben Abfallminderung und Rohstoffschonung einen wesentlichen Beitrag zur Minderung der Treibhausgasemissionen. Einschlägige Forschungsaktivitäten sowie das Einfließen dieser Grundsätze in Ausschreibung und Planung ermöglichen nationale und internationale Wettbewerbsvorteile und mehr regionale Wertschöpfung. Weitsichtige Planungsleistungen und kreative Lösungen von unabhängigen Expert:innen sind hierbei essenziell.

Das Konzept der Kreislaufwirtschaft geht weit über den Bausektor hinaus. Prozess- und Produktdesign, Prozessoptimierung sowie auch die Kreislaufschließung durch Ermöglichung von Sekundärrohstoffnutzung sind wesentliche Elemente und Herausforderungen der Umsetzung einer rechtssicheren und nachhaltigen Kreislaufwirtschaft. Expertisen verschiedenster Ingenieurdisziplinen und Kreativität werden benötigt, um eine ressourcenschonende Wirtschaftsweise umzusetzen. Erfahrungen am Heimmarkt ermöglichen dabei auch den weltweiten Export von Kreislaufwirtschafts-Know-how.

Ohne eine Ressourcenwende werden wir aufgrund der großen Klimarelevanz der Primärrohstoffbereitstellung die Klimakrise nicht eindämmen können.

Forderungen

- Es bedarf verbindlicher Entscheidungskriterien zur Prüfung, ob eine Bauaufgabe nicht auch durch Bestands-sanierung anstelle eines Abbruchs oder eines Neubaus erfüllt werden kann. Dabei muss die Betrachtung von Funktionalität, Wirtschaftlichkeit, Treibhausgasemissionen, Rohstoff- und Energiebedarf und Abfallaufkommen maßgeblich sein. Anreizsysteme wie z.B. über die CO₂-Bepreisung oder Lebenszyklusbetrachtungen können monetär bewertbare Vorteile bringen.
- Kreislauffähige Bauprodukte und deren Verfügbarkeit müssen durch eine entsprechende Marktentwicklung und die Intensivierung von Angebot und Nachfrage forciert werden.
- Eine Reduktion der bau- und abfallrechtlichen Hürden ist zur raschen Entwicklung eines Marktes für Sekundärbaustoffe unter Beachtung europarechtlicher Vorgaben

⁵⁶ Forum Mineralische Rohstoffe: <https://www.forumrohstoffe.at/bau-rohstoffe/>, Februar 2024

⁵⁷ Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2023): Die Bestandsaufnahme der Abfallwirtschaft in Österreich. Statusbericht 2023 für das Referenzjahr 2021

(Bauprodukteverordnung neu, Anforderungen an Leistungserklärung und CE-Kennzeichnung für Bauprodukte aus Sekundärbaustoffen) notwendig.

- Der vermehrte Einsatz von Sekundärbaustoffen und -bauteilen sowie die Einführung von Gebäuderessourcenpässen unter Anwendung von digitalen Technologien müssen durch eine Neuorientierung von Förderinstrumenten forciert werden.
- Die Wettbewerbsfähigkeit von Sekundärrohstoffen muss durch Ermöglichung des vorzeitigen Verlusts der Abfalleigenschaft („vorzeitiges Abfallende“) gestärkt werden.
- Der Markt von Re-use-Bauteilen und Rezyklaten soll durch innovative Vorgaben stimuliert werden. Dies können z.B. Vorgaben zu verpflichtenden Rezyklatanteilen oder maximal erlaubten Anteilen von Primärrohstoffen in Produkten sein, sowie finanzielle Anreize für Sekundärmaterialnutzungen.
- Die Entwicklung und Umsetzung ressourcenschonender Geschäftsmodelle soll durch staatliche Anreize vorangetrieben werden.

4. Gesellschaft & Soziales

„Sozialer Frieden braucht Lebensqualität, Gemeinsinn und Chancengerechtigkeit!“

Friede, Wohlstand, Zusammenhalt und Inklusion sind Ziele, die es für unser Zusammenleben zu erreichen gilt. Essenziell dafür sind Stabilität, Demokratie und Zufriedenheit durch die Deckung der Grundbedürfnisse. Dies erfordert sozialen Ausgleich, gerechte Verteilung der begrenzten Ressourcen sowie den Beitrag jedes und jeder Einzelnen nach Maßgabe seiner und ihrer Möglichkeiten.

Es braucht vielfältige Wohn- und Lebensformen, die für soziale Durchmischung sorgen. Anreize, die dazu führen, dass das Gemeinwohl über die eigene Bequemlichkeit gestellt wird, müssen identifiziert und genutzt werden. Die Stützung des Gemeinwohls, im Hinblick auf klimagerechte Maßnahmen, kann nur als Gemeinschaftsaufgabe gelingen.

Billiges Wohnen auf Kosten von Qualität und Nachhaltigkeit muss vermieden werden! Dabei dürfen leistbares Wohnen und Klimaneutralität nicht in Widerspruch zueinander geraten. Nur die konsequente und systematische Bevorzugung des Bestbieterprinzips gegenüber dem Billigstbieterprinzip – geknüpft an Anforderungen zum klimagerechten Bauen – bei der Schaffung von gefördertem Wohnraum kann das sicherstellen. Daher müssen bei der Verwendung von öffentlichen Geldern zur Finanzierung von Projekten – z.B. im geförderten Wohnbau – qualitätssichernde Kriterien zwingend vorge-schrieben sein.

Ein wichtiger Hebel, um die Bewusstseinsbildung breiter Bevölkerungskreise zu stärken, sind offene Beteiligungsprozesse im Rahmen der Gestaltung unserer Umwelt und Lebensräume. Durch eine offene Kultur der Ideenwettbewerbe und deren Vermittlung werden transparente Verfahren geschaffen, die Menschen dazu bewegen, ihre Chance auf Beteiligung zu nutzen. Architekturwettbewerbe sind im Einklang mit dem Wettbewerbsstandard Architektur (WSA) durchzuführen, um qualitätsorientierte Prozesse sicherzustellen.

Forderungen

- Leerstand darf nicht rentabel sein! Bundesweites Leerstandsmonitoring als Grundlage geeigneter Maßnahmen zur Leerstandsvermeidung durch die Bundesländer.
- Die Mehrkosten für erhöhte Anforderungen an Gebäude im Rahmen von Klimaschutzmaßnahmen (wie umfassende Sanierungen) dürfen nicht auf schwächer gestellte Bürger:innen zurückfallen. Geförderter Wohnbau ist hierbei ein essenzielles Instrument.
- Eine gezielte und verstärkte Wohnbauförderung im gemeinnützigen Wohnbausektor muss Umbau gegenüber Neubau priorisieren, klimaneutrale und ressourcenschonende Konstruktions- und Bauweisen sowie kollektive Wohnformen und alternative Mobilitätskonzepte fördern und die Zweckwidmung der Wohnbaufördermittel wiedereinführen.
- Der gemeinnützige Wohnbau steht mit privaten Investor:innen um bezahlbares Bauland in Konkurrenz. Um leistbaren, klimafreundlichen Wohnraum zu schaffen, ist es notwendig, dass bestehende gebaute Strukturen im Sinne der Baulandmobilisierung qualitativ nachverdichtet werden.
- Innovative Wohnformen und -konzepte können den Mangel an leistbarem Wohnraum verringern. Dafür braucht es vereinfachte Verfahren, Ausweisung von Gebieten in der Raumplanung und prozessbasierte und objektbasierte Förderungen für die Umsetzung.
- Eine nachhaltige Bauwirtschaft braucht Kostenwahrheit. Dazu gehört die Berücksichtigung von langfristigen Kosten (z.B. Instandhaltung, Lebenszyklus) sowie von Umweltschäden (z.B. Treibhausgas-Bilanzen) in der Berechnung von Projektkosten.
- Um klimaneutrale, qualitätsvolle Lebensräume zu schaffen, braucht es integrative Planungsprozesse durch interdisziplinäre Expert:innenteams, die ein Projekt möglichst ganzheitlich betrachten und planen. Ein wesentlicher Baustein dieser Planungsprozesse sind Beteiligungsprozesse. Solche erlauben es, verschiedene Positionen in einem geregelten Prozess einzubinden und so einen Interessenausgleich zu ermöglichen, der langfristig tragfähig ist. Die Unterstützung und aktive Förderung einer schönen, nachhaltigen und inklusiven Baukultur im Sinne des New European Bauhaus müssen durch solche identitätsstiftenden Maßnahmen und positive Zukunftsvisionen in die Zivilgesellschaft getragen werden.

Literatur, Quellen

Literatur Beitrag Rainer Opl / Richard Resch

- ÖROK-Raumordnungsberichte 1 bis 16 zwischen 1975 und 2021
- Steirische Berichte des Steirischen Volksbildungswerkes 5/85, Raumordnung
- Rückblick + Ausblick 1995 - 2006, inForm, Zeitschrift des Referates für Landes- und Regionalentwicklung 2001
- 30 Jahre Raumplanung Steiermark, Amt der Stmk. Landesregierung, Landes- und Gemeindeentwicklung 2005
- AUFBRUCH UMBRUCH, Herausforderungen und Möglichkeiten für eine zukunftsfähige Steiermark, Raumplanung Steiermark 2006
- Raumordnungsberichte 2012, 2017, 2021, Amt der Stmk. Landesregierung, Landes- und Gemeindeentwicklung
- Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik, ÖROK Schriftenreihe Nr. 202, Wien 2018
- Regionalentwicklung Steiermark, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 17 Landes- und Regionalentwicklung 2021
- 50 Jahre Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 211 2021
- Jahrbuch Raumplanung 2020, 50 Jahre Raumplanung an der TU Wien, Jahrbücher des Instituts für Raumplanung der TU Wien 2020
- WWF-Bodenreport 2023
- Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich, Kontextinformationen und Daten ÖROK 2023
- Bodenstrategie für Österreich (Entwurf), ÖROK 2023
- Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich, ÖROK 2023
- Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030, ÖROK 2021
- Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS), Landesrecht
- www.landesentwicklung.steiermark.at/
- BOKU, Institut für Soziale Ökologie, Rapider Anstieg der Zersiedelung in Österreich von 1975 bis 2020, Social Ecology Working Paper 198, Wien 2024

Literatur Beitrag Arthur Kanonier

- Dorfer, in der 47. Sitzung des Stmk Landtages, VII. Periode – 25. Juni 1974, LTProt-1974-06-25.pdf (steiermark.at)
- Kaiser: Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Nomos-Verlag, Baden-Baden 1965.
- Kanonier, Schindelegger: Planungsinstrumente. In: Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik, ÖROK Schriftenreihe Nr. 202, 2018.
- Korinek: Verfassungsrechtliche Aspekte der Raumplanung; Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Mittelstandspolitik, Heft 1/1971, Linz 1971.
- Oberndorfer: Plan und Planung. In: Ermacora, Winkler, Koja, Rill, Funk (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, Orac-Verlag, Wien 1979, S 229–250.
- Rill, Schäffer: Die Rechtsnorm für die Planungs koordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung. ÖROK, Schriftenreihe Nr. 6, Wien, 1975.
- Schaller, in der 47. Sitzung des Stmk Landtages, VII. Periode – 25. Juni 1974, , LTProt-1974-06-25.pdf (steiermark.at)
- Smid: Recht und Staat als „Maschine“. In: Der Staat, Heft 27/ 1988, S 325–350.

Literatur Beitrag Heinz Rosmann / Richard Hummelbrunner

- Rosmann, H., 2005: Stadtentwicklung Graz - Sonderfall steirischer Raumplanung, in: 30 Jahre Raumplanung Steiermark, Amt der Steiermärkischen Landesregierung - Abteilung 16 - Landes- und Gemeindeentwicklung
- Rosmann, H., 2016: Stadtentwicklung Graz ab 1945 - ein historischer Exkurs, in: Reale Abbildung der Stadtentwicklung Graz, Landnutzungs-kartierung 1945 - 2015, Stadt Graz, Stadtvermessung - Stadtplanung
- Thümmel, E., Rosmann, H., Pollet-Kammerlander, D., Hummelbrunner, R., Binder, S., 2020: Baustopp jetzt!, Initiative für ein unverwechselbares Graz
- Thümmel, E., Rosmann, H., Pollet-Kammerlander, D., Hummelbrunner, R., Binder, S., 2022: RaumUnordnung - Paradigmenwechsel jetzt, Initiative für ein unverwechselbares Graz

Literatur Beitrag Christof Schremmer ÖIR

- Club of Vienna (Hg.) (2019): Brennpunkt Wohnbau - System im Umbruch, ISBN: 978385476-682-7; Wien, Mandelbaum Verlag
- Kanonier, Arthur; Schremmer, Christof (2014): „Anforderungskatalog Widmungskategorie ‚förderbarer/ geförderter Wohnbau‘ im Zuge der Konkretisierung der Leitbilderstellung SRO+“, Studie i. A. der Planungsgemeinschaft Ost (PGO), Wien
- Magistrat der Stadt Wien (Hg.) (2018): Planungsgrundlagen zur Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“, Wien
- ÖROK (Hrsg.) (2019): Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2018 bis 2040 mit einer Projektion bis 2060 und Modellfortschreibung bis 2075 (ÖROK-Prognose); Projektleitung Alexander Hanika, Wien
- Ryan-Collins, Josh, Breaking the housing-finance cycle, Vortrag in Wien, Veranstaltung der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien vom 22.10.2019
- Oesterreichische Nationalbank (OeNB): Immobilienpreisindex 2024, <https://www.oenb.at/isaweostat/createChart?sessionId=6577EB-F07E65A416ECFBC5551AA52D82?lang=DE&chart=6.6.1>
- Schremmer, Christof (2015): „Wie wohnt Wien künftig – was sind die größten Herausforderungen?“, in: Stadtpunkte 14, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, S. 12–26
- Schremmer, Christof et al. (2017): Territories and low-carbon economy, Projekt ESPON LOCATE (Projektkoordinator) – Regionale Potenziale der erneuerbaren Energien in Europa; AG: ESPON EGTC
- Schremmer, Christof et al. (2016): Transform+ – Lokale Transformationsagenda Wien, AG: Klima- und Energiefonds (Gesamtkoordination)
- Schremmer, Christof et al. (2015): TRANSFORM (Transformation Agenda for Low Carbon Cities), AG: Europäische Kommission, 7. Forschungsrahmenprogramm – Lead Workpackage 4 – Smart Urban Labs mit Hamburg, Kopenhagen, Amsterdam, Lyon, Genua und Wien)
- Schremmer, Christof et al. (201a): SUME – Sustainable Urban Metabolism for Europe; AG: Europäische Kommission, 7. Forschungsrahmenprogramm (2008-2011), Gesamtkoordination (umfassend die Städte Stockholm, München, Newcastle, Porto, Athen, Marseille, Wien)
- Svanda, N. und S. Zech (2023): Raumplanung. In: APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben) [Görg, C., V. Madner, A. Muhar, A. Novy, A. Posch, K. W. Steininger und E. Aigner (Hrsg.)]. Springer Spektrum: Berlin/Heidelberg
- Tockner, Lukas (2019): „Betongold oder leistbares Wohnen?“ – Presstext zur Veranstaltung der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien vom 22.10.2019, <https://wien.arbeiterkammer.at/leistbareswohnen>
- Umweltbundesamt (UBA 2024): Laufende Berichterstattung zur Flächeninanspruchnahme, <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme-bis-2021>
- Umweltbundesamt (UBA 2024): Treibhausgas-Bilanz Österreichs 2022, Presseausendung 16.1.2024; <https://www.umweltbundesamt.at/news240116>

**Literatur Beitrag Katharina Drage, Elisabeth Stix,
Andrea Weninger**

APCC (2018): Österreichischer Special Report Gesundheit, Demographie und Klimawandel (ASR18). Austrian Panel on Climate Change (APCC), Verlag der Österreichische Akademie der Wissenschaften

A&W Blog (Hg.)(2024): Ausgebaut? Im Gegenteil – jetzt leistbare Wohnungen bauen! Online-Beitrag vom 05.03.2024. - <https://www.awblog.at/Kommunales/Jetzt-leistbare-Wohnungen-bauen> (Zugriff: 08.04.2024)

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (2024): Sozialbericht 2024, Band II: Sozialpolitische Analysen

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2022): Biodiversitäts-Strategie Österreich 2030+.

Climate Change Adapt Austria (2021): ACRP-Projekt FuSE-AT (Future Snow Cover Evolution in Austria) von ZAMG

Umweltbundesamt GmbH (2021): FuSE-AT erforscht Schneetrends, Online-Newsletter 46 vom 22.02.2021. - <https://www.klimawandelanpassung.at/newsletter/kwa-nl-fuseat> (Zugriff: 08.04.2024)

ÖROK (2021): ÖREK 2030. Österreichisches Raumentwicklungskonzept. Raum für Wandel

Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (2023): Bodenbedarf zur Ernährungssicherung in Österreich 2023, <https://www.ages.at/forschung/projekt-highlights/beat> - (Zugriff: 08.04.2024).

Statistik Austria (2023): Pressemitteilung. Fast jede siebte Wohnung ohne Wohnsitzmeldung. Online-Pressemitteilung vom 19.09.2023. - <https://www.statistik.at/medien/pressemitteilungen> (Zugriff: 08.04.2024).

Die Autor:innen

Maria Baumgartner

ist Landschafts- und Freiraumplanerin mit Büro in Graz und Lehrbeauftragte an der BOKU Wien. An der FH JOANNEUM und der TU Graz unterrichtet sie seit 2017 verschiedene Formate der Raumplanung.

Katharina Drage

hat an der Karl-Franzens-Universität Graz Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung studiert und bringt internationale Planungsexpertise aus der Schweiz mit. Sie ist zudem akademische Geoinformatikerin des Universitätslehrgangs Geographische Informationssysteme (UNIGIS professional) an der Universität Salzburg. Ihre Arbeitsschwerpunkte bei Rosinak & Partner sind Analysen und Konzeptentwicklung in der Raum- und Regionalentwicklung sowie Leerstandsaktivierung.

Richard Hummelbrunner

Studium Handelswissenschaften und Raumplanung. Freiberuflicher Berater mit den Schwerpunkten lokale und regionale Entwicklungsplanung, Gesellschafter der ÖAR Regionalberatung GmbH. Seit der Pensionierung zivilgesellschaftlich in Sachen Stadtentwicklung aktiv (zum Beispiel Initiative für ein Unverwechselbares Graz, Initiative Lebenswertes Andritz).

Richard Resch

Studium Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien, Raumplanungs- und Architekturbüro Arch. DI Friedrich Falch, freiberuflicher Planer und Konsulent in der Arbeitsgemeinschaft regionalentwicklung.at seit 1989, zeitweise Lehrbeauftragter Karl-Franzens-Universität-Graz, Schwerpunkte Örtliche Raumplanung, Orts- und Stadtentwicklung, Interkommunale Standortentwicklung, Gemeindekooperation, Landes- und Regionalplanung, Naherholung, Nachhaltige Tourismusentwicklung, EU-Programme / -Projektentwicklung, UVP, Strategische Umweltprüfung.

Günter Rettensteiner

ist Raumplaner und Verkehrsplaner und leitet seit 1993 das Büro regionalis in Graz. Neben der Tätigkeit in der Stadt- und Regionalentwicklung beschäftigt sich das Büro seit mehr als 20 Jahren mit der Zukunft des Öffentlichen Verkehrs im ländlichen Raum. Konzepte für den Linienverkehr sowie für bedarfsgezielte ergänzende Systeme in der Fläche (eine unmittelbare Konsequenz aus der Siedlungsstruktur) wurden mit den Beteiligten entwickelt und in unterschiedlichster Form umgesetzt bzw. die Umsetzung begleitet.

Jakob Knap-Rieger

Matura an der HBLFA Raumberg Gumpenstein, Studium der Raumplanung und Raumordnung, TU Wien, Auslandsaufenthalt Norwegen an der NTNU Trondheim, Mitarbeiter in einem Architekturbüro in Graz, Agenden der örtlichen Raumplanung in Steiermark, Salzburg u. Kärnten, Selbständiger Ziviltechniker für Raumplanung u. Raumordnung seit 2022.

Rainer Opl

Studium Raumplanung an der TU Wien, Übersiedelung in die Steiermark, örtliche Raumplanung und Kleinregionsplanung in Architekturbüros, überörtliche Raumplanungsprojekte am IFU (Institut für Umweltforschung) bzw. JR (Joanneum Research), Landes- und Regionalplanung, Regionalentwicklung, Projektmanagement von EU-Projekten, UVP-Gutachter, Landesvertretung in diversen Gremien beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung 1985-2017.

Heinz Rosmann

Studium der Architektur an der Technischen Hochschule in Graz, Assistent am Institut für Städtebau und Entwerfen der TU Graz, Bebauungsplanreferent des Stadtplanungsamtes im Magistrat Graz.

1981–1984: Fachsekretär von Bürgermeister-Stellvertreter Erich Edegger (zuständig für Stadt- und Verkehrsplanung, Baurecht), Abteilungsvorstand des Stadtplanungsamtes – Magistrat Graz 1984–2005. Verschiedene Funktionen im Haus der Architektur Graz, bei der ÖGR Wien, Mitglied der Grazer Altstadtsachverständigen-Kommission, Lehrauftrag am Institut für Städtebau der TU Graz, Mitglied des Vereinsvorstandes „Unverwechselbares Graz“.

Wilhelm Schrenk

Studium Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien, Immobilienmanagement und Bewertung. Ingenieurkonsulent für Raumplanung und Raumordnung in Graz mit den Schwerpunkten wirtschaftsorientierte Regionalentwicklung und Regionalmanagement, zahlreiche Projekte zu Bewertung und Entwicklung von Industrie- und Technologiestandorten in Österreich sowie angrenzenden EU-Nachbarländern.

Christof Schremmer

Studium Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien und „City and Regional Planning“ an der University of Pennsylvania, Philadelphia, USA. Selbstständiger Partner beim Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR). Langjährige Erfahrung in der Leitung von nationalen und internationalen Projekten im Bereich der nachhaltigen und transformativen Stadt- und Regionalentwicklung.

Elisabeth Stix

ist Absolventin der Geografie sowie des Lehramtsstudiums Geographie & Mathematik an der Universität Wien und Technischen Universität Wien. Ihre Schwerpunkte sind Analysen und Konzeptentwicklung für die Raum- und Regionalentwicklung, Evaluation, Prozessbegleitung und Moderation. Elisabeth Stix bildet sich aktuell im Konfliktmanagement weiter und ist Lektorin für „Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung“ am Postgraduate Center der Universität Wien.

Andrea Weninger

ist Geschäftsführerin und Ingenieurkonsultantin für Raumplanung und Raumordnung. Andrea Weninger hat Raumplanung an der TU Wien studiert und mehr als zehn Jahre an der FH St. Pölten und am FH Campus Wien unterrichtet. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Mobilitätskonzepte, räumliche Entwicklungsstrategien, Standortanalysen, Machbarkeitsstudien und Analysen in der Verkehrs- und Umweltpolitik. Sie ist seit 2014 Mitglied des Fachbeirats für Stadtplanung und Stadtgestaltung in Wien.

