

An das  
Amt der Stmk. Landesregierung  
Abteilung 13

Per Email: [abteilung13@stmk.gv.at](mailto:abteilung13@stmk.gv.at)

.....  
Sackstraße 20, 8010 Graz  
.....

Telefon +43 (0)316 71 29 13  
Fax +43 (0)316 71 29 13 20  
[office@steirischer.staedtebund.at](mailto:office@steirischer.staedtebund.at)  
[www.steirischer.staedtebund.at](http://www.steirischer.staedtebund.at)  
.....

DVR 0003476 | ZVR 840401310  
.....

bearbeitet von: Hof/Lei  
.....

Graz, 14. April 2014

**GZ. ABT13-10.10-E48/2014-47**  
**Entwurf einer Verordnung, mit der ein Entwicklungsprogramm**  
**zum Sachbereich Luft erstellt wird**

Sehr geehrte Damen und Herrn,

zum im Betreff angeführten Verordnungsentwurf gibt der Österreichische Städtebund, Landesgruppe Steiermark folgende Stellungnahme ab:

**Einleitung**

Mit diesem Verordnungsentwurf soll das - derzeit nur für ausgewählte Gebiete der Steiermark - geltende Entwicklungsprogramm für die Reinhaltung der Luft aus dem Jahr 1993, das zuletzt im Jahr 2011 überarbeitet wurde, durch ein neues Programm ersetzt werden.

**Ziele der Verordnung (VO)**

In § 2 VO werden die Ziele des Entwicklungsprogrammes vorgegeben:

1. der Schutz der Bevölkerung und des Naturraumes vor den Einwirkungen schädlicher Luftverunreinigungen,
2. die Vermeidung hygienisch bedenklicher Luftschadstoffkonzentrationen aus Heizanlagen sowie
3. die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nach dem Immissionsschutzgesetz – Luft (IG–L, BGBl. I Nr. 115/1997, i. d. F. BGBl. I Nr. 77/2010).

**Maßnahmen und Auswirkungen auf die betroffenen Gemeinden**

In § 3 VO werden in vier Absätzen die raumplanerischen Maßnahmen des Entwicklungsprogrammes vorgegeben, die der Erreichung der Ziele dienen sollen:

*(1) Als Vorranggebiete zur lufthygienischen Sanierung werden die in § 2 der Steiermärkischen Luftreinhalteverordnung 2011, LGBL. Nr. 2/2012, in der Fassung LGBL. Nr. 110/2013 enthaltenen Sanierungsgebiete ausgewiesen.*

*(2) In diesen Vorranggebieten zur lufthygienischen Sanierung kommt den Luftschadstoffemissionen von Raumheizungen eine wesentliche Bedeutung für die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte zu.*

Diese auf den ersten Blick einfachen Bestimmungen sind mit Rechtsfolgen verknüpft, die sich erst bei einer weitergehenden Betrachtung erschließen. Beim Zutreffen aller Voraussetzung resultiert aus diesen Bestimmungen nämlich die Verpflichtung, ein kommunales Energiekonzept zu erstellen und, bei Vorliegen aller weiteren Voraussetzungen, letztlich ein Fernwärmeanschlussauftrag der Gemeinde gemäß § 6 Stmk. BauG. Somit führt die Verordnung in diesen Punkten zu folgenden Auswirkungen:

a) für die Stadt Graz:

Die Stadt Graz ist im Entwicklungsprogramm für die Reinhaltung der Luft (LGBL. Nr. 53/2011) bereits als Vorranggebiet zur lufthygienischen Sanierung in Bezug auf die Luftschadstoffemissionen von Raumheizungen ausgewiesen. Im Jahr 2011 hat der Gemeinderat zudem das Kommunale Energiekonzept „KEK 2011“ beschlossen. In diesem werden die Entwicklungsmöglichkeiten einer Fernwärmeversorgung für das Grazer Gemeindegebiet dargestellt (Fernwärmeausbauplan). Darüber hinaus sind im KEK 2011 keine weiteren Maßnahmen zur lufthygienischen Sanierung vorgesehen.

Darauf aufbauend wurden gemäß § 22 (9) StROG 2010 Bereiche mit einer Verpflichtung zum Anschluss an ein Fernwärmesystem (Fernwärmeanschlussbereich) festgelegt.

**Für die Stadt Graz stellt die Verordnung in diesen Punkten somit keine Neuerung dar.**

b) für die übrigen Gemeinden:

Im Sinne des VO-Entwurfes sollen die derzeit 332 steirischen Gemeinden aus dem „IG-L-Sanierungsgebiet“ wie die Stadt Graz ebenfalls als „Vorranggebiete zur lufthygienischen Sanierung“ ausgewiesen werden. Für diese Städte und Gemeinden stellt diese Festlegung wie bereits unter a) beschrieben eine Möglichkeit dar, künftig ebenfalls wirksame Maßnahmen im Bereich der Heizungsemissionen zu treffen, wenn diese technisch machbar und wirtschaftlich realisierbar sind. Ergänzend dazu legt § 22 Abs 8 ROG fest: *„Andere Maßnahmen zur lufthygienischen Sanierung dürfen von der Gemeinde nur dort vorgesehen werden, wo der Fernwärmeausbau technisch undurchführbar oder wirtschaftlich unzumutbar ist.“*

Die betroffenen Gemeinden werden als *„Vorranggebiet zur lufthygienischen Sanierung in Bezug auf die Luftschadstoffemissionen von Raumheizungen“* festgelegt. Damit werden die bereits für die Stadt Graz im Jahr 2011 getroffenen Regelungen auf die übrigen betroffenen Gemeinden in der Steiermark ausgedehnt.

Die in der Landeshauptstadt Graz bereits erfolgten Maßnahmen wurden demnach für den gesamten Verwaltungsbezirk der Statutarstadt Graz und nicht nur für einzelne Stadtbezirke verordnet. Die Frage der technischen Machbarkeit sowie wirtschaftlichen Zumutbarkeit kann unserer Meinung nach ebenfalls nicht auf Ebene einer einzelnen Stadt- oder Ortsgemeinde beurteilt und gelöst werden. Im Sinne des Verfassungsgrundsatzes der Subsidiarität sollte auf Ebene einer Region oder eines Bezirks die erforderlichen Planungsgrundlagen erarbeitet und integraler Bestandteil der VO und letztlich eines REPRO's sein. Nur so können die von den einzelnen Gemeinden geforderten Maßnahmen auch im Sinne der

Verwaltungsgrundsätze der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit schlussendlich realisiert werden.

Aus Sicht von betroffenen Gemeinden stellen sich dabei folgende Fragen:

1. Welche Parameter kommen aus Sicht des Landes für die Beurteilung der technischen Machbarkeit für die Fernwärmekonzepte in den einzelnen Gemeinden zum Tragen?
2. Ab welcher „Gebäudedichte bzw. Einwohnerzahl“, „Budgetkennziffer“ sind die technisch durchführbaren Maßnahmen „einer Gemeinde“ wirtschaftlich zumutbar?
3. Wie werden die bereits vorhandenen und vom Land Steiermark geförderten, neuen Heizungsanlagen von privaten Haushalten bewertet, wenn Gemeinden ein Anschlusskonzept beschließen?

Das Land Steiermark fördert derzeit - etwa im Grazer und Leibnitzer „Becken“ - den privaten Heizungstausch hin zu emissionsärmeren Heizungssystemen. Um die Landesförderung zu lukrieren, muss der Förderwerber gemäß Förderrichtlinien den Nachweis erbringen, dass er nicht *„an der Trasse eines innerhalb der nächsten Jahre voraussichtlich zu errichtenden Fernwärmenetzes liegt“*. Müssen die Förderungsnehmer die Förderung zurückzahlen, wenn ihre Gemeinden ein Energiekonzept und nachfolgend Fernwärmeanschlussbereiche festlegen? Fällt etwa „Ferngas“ unter den Begriff Fernwärme?

Da nach den Vorgaben des Gesetzes- und Verordnungsgebers wohl nicht nur die Erstellung kommunaler Energiekonzepte, sondern auch deren weitere Umsetzung durch die Gemeinden vorgesehen ist, bedeutet dies, dass alle betroffenen Städte und Gemeinden verpflichtet wären, Fernwärmeanschlussbereiche zu verordnen und dadurch schlussendlich direkt oder indirekt Fernwärmeversorgungsanlagen errichten oder ausbauen müssten.

Damit sind nicht nur Kosten für den Aus- bzw. Aufbau dieser Versorgungseinrichtung verbunden, sondern können für die Städte und Gemeinden auch Einnahmequellen aus dem Betrieb verbunden sein. Für jene Gemeinden, die bereits Fernwärmenetzwerke betreiben oder in Zukunft (selbständig oder in Kooperation mit Privaten) betreiben wollen, stellt diese Maßnahme eine durchaus begrüßenswerte Möglichkeit dar, etwaig vorhandene Versorgungslücken zu schließen und eine rasche Umstellung auf „saubere“ Heizungssystem zu erwirken.

**Im Sinne des europaweiten Verfassungsgrundsatzes der Subsidiarität von Maßnahmen wäre eine gesamthafte Beurteilung der technischen Machbarkeit sowie der wirtschaftlichen Auswirkungen jedoch flächendeckend für das Land Steiermark oder für Bezirke bzw. Regionen unter Einbindung von landeseigenen Forschungseinrichtungen als Voraussetzung für den Netzausbau und das Entstehen von regionale Planungskonzepten sparsamer und zweckmäßiger zu erbringen.**

**Die geplanten Maßnahmen des Landes benötigen Planungsgrundlagen auf Landes- bzw. regionaler Ebene im Sinne eines umfassenden Gesamtkonzeptes. Wir sind der Meinung, dass die Maßnahmen insgesamt auf regionaler bzw. Ebene der Bezirke wirtschaftlicher erstellt und aufeinander abgestimmt bzw. vernetzt werden können, als wenn dies auf der ersten Ebene, den hundert betroffenen Städten und Gemeinden, geschieht.**

Auf Grund des Stabilitätspaktes und des Konsultationsmechanismus sind die zu erwartenden Kosten einer Gesetzes- bzw. Verordnungsmaßnahme - für die nachgeordneten Gebietskörperschaften - darzustellen. **Diese Kostendarstellung für die mit der Verordnung verbundenen Planungsmaßnahmen fehlt gänzlich, weshalb der übermittelte Verordnungsentwurf aus formalen Gründen mangelhaft ist. Wir monieren daher, dass Kostenverantwortung für die verordneten Maßnahmen und die Verantwortung für die (Nicht-)Erreichung der gesetzten Ziele letztlich das Land Steiermark und nicht die Städte und Gemeinden trifft.**

Wir gehen davon aus, dass bei 332 betroffenen Gemeinden die Beitragsgrenze des Konsultationsmechanismus von derzeit EUR 271.723 für die von der Verordnung betroffenen Städte und Gemeinden in der Steiermark überschritten wird. Sollte die Verordnung wie vorgesehen bleiben, ersuchen wir daher um eine Gesamtbeurteilung und Darstellung der aus der Umsetzung dieser Maßnahme zu erwartenden Kosten für die betroffenen steirischen Städte und Gemeinden und die Aufnahme von Verhandlungen mit den kommunalen Interessensvertretungen über die Kostentragung. Zudem wäre vom Land Steiermark die Möglichkeit der Förderung für die Erstellung von kommunalen Energiekonzepten aus Mitteln der EU-Regionalförderung für Städte und Gemeinden zu klären.

*(3) „In Gebieten mit wichtiger Funktion für den Luftaustausch und die Kaltluftproduktion sind im Entwicklungsplan des örtlichen Entwicklungskonzeptes neue Ausweisungen von Gebieten mit baulicher Entwicklung im Flächenwidmungsplan neue Baulandausweisungen unzulässig ...“*

Diese Maßnahmen sollen künftig zur Freihaltung von Gebieten mit wichtiger Funktion für den Luftaustausch für die Gemeinde führen. Auf Grund der Erläuterungen zum Verordnungsentwurf waren diese Freihaltezonen bisher im Sachprogramm Luft (wenn auch für eine weit geringere Anzahl an Gemeinden) bereits enthalten. Die Erläuterungen gehen dabei von einer bereits *„im Internet veröffentlichten Klimaeignungskarten als Orientierungshilfe“* für eine Festlegung im örtlichen Entwicklungskonzept aus.

#### a) Auswirkung auf die Stadt Graz:

Das gesamte Stadtgebiet Graz ist abgesehen von der festgelegten Grünzone im Regionalen Entwicklungsprogramm Graz/Graz-Umgebung als Kernstadt festgelegt und unterliegt somit den definierten Ausnahmebestimmungen des Verordnungsentwurfes. Das bedeutet, unter Berücksichtigung von planerischen Vorgaben zur Sicherstellung des Luftabflusses und der Kaltluftproduktion können auch weiterhin neue Baulandausweisungen vorgenommen werden. Auch bisher wurde immer unter Berücksichtigung der planerischen Vorgaben der Stadtklimaanalyse agiert bzw. im Zuge der genaueren Planung eine detaillierter Stellungnahme zum Thema Stadtklima eingeholt und als Basis für weitere Planungen herangezogen.

**Diese Maßnahme wird in der Stadt Graz also schon bisher durchgeführt.**

#### b) für die übrigen Gemeinden:

Auch hier gilt das bereits zu § 3 Abs 1 und 2 der VO Gesagte: der Hinweis auf *„Klimaeignungskarten im Internet“* ist zu wenig präzise. Bereits das Land Steiermark oder – wie bereits erwähnt - die Bezirks- bzw. Regions-Ebene (REPRO's) muss den Gemeinden diese Planungsgrundlage zur Verfügung stellen. Dies könnte bereits in der Verordnung selbst (z.B. als ein integrierter Bestandteil in Form einer planerischen Darstellung in der Anlage) oder durch eine andere rechtsverbindliche Planungsgrundlage (ähnlich den Hochwasserabflussuntersuchungen), die den Gemeinden zugänglich gemacht wird, erfolgen.

**Diese - die Verwaltungsgrenzen der Gemeinden überschreitenden - Arbeiten auf die Städte und Gemeinde zu verlagern, lehnen wir ab und verweisen darauf, dass auch diese Vorgaben zweckmäßiger und wirtschaftlicher von der übergeordneten Ebene - dem Land Steiermark bzw. den steirischen Regionen - zu erbringen wären!**

*(4) Bei der Neufestsetzung von Siedlungsschwerpunkten und aus Anlass der Revision sind gemäß § 22 Abs 5 Stmk ROG i.d.g.F. 2013, im Hinblick an die Anbindung an den öffentlichen Verkehr, werktags vier Kurse pro Tag und Richtung als Mindesterschließungskriterium erforderlich.*

Diese Maßnahme stellt die Konkretisierung einer bereits jetzt im Stmk. ROG festgelegten Voraussetzung für die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten dar. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Maßnahme durch § 11 Abs 9 Stmk. ROG überhaupt ihre Deckung für die Ausführung in einer Verordnung findet. Abgesehen von dieser Rechtsfrage würde sie jedenfalls zu weitgehenden Auswirkungen für die Gemeinden mit durchwegs unterschiedlichen Interessenslagen führen:

a) für die Stadt Graz:

Sämtliche festgelegten örtlichen Siedlungsschwerpunkte der Stadt Graz verfügen über einen Anschluss an den öffentlichen Personennahverkehr mit hochwertiger Bedienqualität, die das im Verordnungsentwurf festgelegte Mindesterschließungskriterium bei weitem übertrifft. Die Verknüpfung von Anschluss an den öffentlichen Verkehr und die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten in Örtlichen Entwicklungskonzepten wird seitens der Stadtplanung für äußerst wichtig erachtet und begrüßt. Es stellt einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen örtlichen Raumplanung und zur Reduktion des motorisierten Individualverkehrs dar. Die Stadt Graz erhofft sich von der Festlegung zudem eine Reduktion des Pendlerverkehrs und somit eine Reduktion der Belastung ihrer Bevölkerung in den Grazer Außenbezirken. Aus Sicht der Kernstadt wird daher eine Anhebung der Bedienqualität auf zumindest einen 1/2-h-Takt gefordert.

b) für die übrigen Gemeinden:

Während das im Verordnungsentwurf angesetzte Mindesterschließungskriterium mit 4 Kursen pro Tag und Richtung aus Sicht der Stadt Graz mit einer zu geringen Bedienqualität ausgestattet ist, schränkt diese Vorgabe andere Gemeinden massiv ein. Vor allem jene Gemeinden, die durch die Gemeindestrukturreform eine Erweiterung ihres Gemeindegebietes erfahren, sind unter Umständen massiv von dieser Festlegung betroffen. Die Einschränkung der Neufestlegung von Siedlungsschwerpunkten ist im Hinblick auf den öffentlichen Verkehr, aus städtisch-urbaner Sicht und der angestrebten Verdichtung in deren Ballungsräumen zu begrüßen (siehe dazu auch die Aussagen der Stadt Graz). Zugleich stellt sie für die Planung von ländlichen Gemeinden oder peripheren Gebieten ein nicht mehr zu bewältigendes Hindernis dar. Eine Anbindung an den geforderten ÖV ist bereits jetzt und auch in Zukunft nicht überall in gleicher Weise möglich. Um die Chancengleichheit bei der Entwicklung der steirischen Gemeinden zu gewährleisten braucht es demnach Alternativen:

Dies könnte beispielsweise die verpflichtende Anbindung an ein „Sammeltaxi“ sein. Bei Ausweisung von peripheren Siedlungsschwerpunkten könnten künftig auch verpflichtende Vorkehrungen für die Verbreitung von Elektromobilität (z.B. Andockstationen, Verrohrungen, Sonnenkollektoren mit Tankstelle bei den Siedlungen etc.) einen Anreiz bieten und eine sinnvolle und zweckmäßige Alternative zur geforderten Maßnahme der Anbin-

dung an den Öffentlichen Verkehr darstellen. Ziel der Maßnahmen ist die Reduktion der Luftschadstoffe.

**Auch hier wären Alternativen bzw. „Gemeindegrenzen überschreitende“ Planungsvoraussetzungen auf regionaler oder Landesebene zu schaffen. Dies umso mehr, als mit der Gemeindestrukturreform in mehr als der Hälfte der Gemeinden die bisherigen ÖEK's untergehen und somit auch alte Siedlungsschwerpunkte in den neuen (Stadt-)Gemeinden „eingefroren“ werden würden.**

### Zusammenfassung

Um den von dieser Verordnung betroffenen Gemeinden in Zukunft Planungssicherheit zu geben, wäre sicher zu stellen, dass die in der Stellungnahme aufgeworfenen Fragen beantwortet werden und die eingeforderten überörtlichen Planungsgrundlagen von Seiten des Landes bzw. der Regionen als Grundlagenforschung für die betroffenen Städte/Gemeinden erbracht werden.

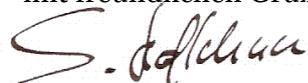
Auch in der Landeshauptstadt Graz, wo die Vorlagen der Verordnung (Fernwärmeanschluss, Anschluss an den öffentlichen Verkehr, Ausweisung von Luftabflüssen) bereits erfüllt sind, wurden die Planungen für das gesamte Gebiet des politischen Bezirkes der Landeshauptstadt und nicht von einzelnen Stadtbezirken erbracht.

Viele der von der Verordnung betroffenen steirischen Städte und Gemeinden würden durch die Maßnahmen der Verordnung in ihren künftigen Entwicklungschancen beeinträchtigt werden. Im Hinblick auf die bevorstehende Gemeindestrukturreform läuft die Verordnung in ihrer derzeitigen Form daher in Gefahr, nicht verfassungskonform zu sein.

Die Verordnung wälzt regionale Planungsaufgaben auf lokale Gebietskörperschaften ab. Dabei fehlen die verpflichtende Kostendarstellung sowie eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Die geplanten Ziele der Verordnung und die angestrebte Verbesserung der Luftqualität sind an sich zu unterstützen, dennoch muss im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Planung durchgehend auf allen Ebenen von oben nach unten erfolgen. Es kann nicht sein, dass die Bezirksebene gänzlich ausgelassen wird. Nur wenn die Konformität der geforderten Maßnahmen durchgehend auf allen Ebenen der Verwaltung gegeben ist, können die gesetzten Ziele erfüllt und den Vorgaben der EU und der Bundesverfassung bestmöglich entsprochen werden.

Im Sinne des. Art 2 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus sowie des Stabilitätspaktes, ersuchen wir um eine entsprechende Nachbesserung der Verordnung und eine Darstellung der Kosten für die betroffenen Städte und Gemeinden. Sollte dieser Forderungen seitens des Landes nicht entsprochen werden, behalten wir es uns vor, die den Städten und Gemeinden erwachsenden Kosten vor dem Höchstgericht einzuklagen.

Für den Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Steiermark  
mit freundlichen Grüßen



Dr. Stefan Hoflehner, MSc  
Landesgeschäftsführer