

AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG
Abteilung 13

Stempfergasse 7
8010 Graz

Vorab per Mail

Graz, 14.11.2023

Betreff: A14- 164029/2023

Bezug: GZ: ABT13-64141/2021-15

Stellungnahme der Stadtplanung der Stadt Graz zum Entwurf der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung mit der ein Entwicklungsprogramm für den Umgang mit wasserbedingten Naturgefahren und Lawinen erlassen wird

Die im Entwurf vorliegende Verordnung soll auf Grund §11 Abs.11 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 2010 erlassen werden. Nach §11(11) wird folgendes festgelegt:

(11) In einem Entwicklungsprogramm zum Sachbereich Naturgefahren kann festgelegt werden, dass Flächen, die durch Naturgefahren besonders gefährdet oder die für den Schutz vor Naturgefahren bedeutsam sind, gänzlich oder von Bauvorhaben bestimmter Art freizuhalten sind. Im Interesse des Schutzes des Siedlungsraumes vor nachteiligen Umwelteinflüssen können nähere Vorgaben für die örtliche Raumordnung festgelegt werden.

Die Inhalte der Verordnung sollen somit einen rechtlichen Überbau dafür schaffen, dass sie auf Ebene der örtlichen Raumplanung beispielsweise für die Festlegung von Entwicklungsgrenzen zum Schutz des Siedlungsraumes vor wasserbedingten Naturgefahren oder für die Begründung von ev. notwendige Rückwidmungen, als Grundlage und Handlungsermächtigung herangezogen werden kann.

Das derzeit gültige „Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume“ trifft Vorgaben für die Raumordnung und fokussiert dabei vorrangig auf Hochwasserabflussgebiete des HQ 100, Rote Gefahrenzonen der WLV, blaue Vorbehaltsbereiche der WLV und Uferstreifen entlang natürlich fließender Gewässer.

In ihren Grundsätzen wird der vorausschauenden Freihaltung der Hochwasserretentions- und Abflussräume sowie der Gefahrenzonen der Wildbach und Lawinenverbauung Priorität vor der nachträglichen Sanierung eingeräumt.

Wenngleich die bisherigen Grundsätze in die neue Verordnung übernommen wurden, so erscheint die Verordnung insgesamt durch eine Vielzahl von Ausnahmen und Differenzierungen weniger die vorausschauende Freihaltung im Focus zu haben, als vielmehr den Bestandsschutz. Die Anwendbarkeit der neuen Verordnung erscheint insbesondere auf Grund der fehlenden Gefahrenzonen auf Basis des Wasserrechtsgesetzes und der zahlreichen, differenzierenden Festlegungen, aufwendiger und für Kommunen schwerer anwendbar. Insbesondere für die Stadt Graz, welche Aufgaben des Wasserrechts auch im übertragenen Wirkungsbereich selbst zu bearbeiten hat, ist mit erheblichem Mehraufwand zu rechnen. Die Prüfung in Bauverfahren wird vermutlich mehr Personalbedarf und eine Verfahrensverlängerung nach sich ziehen.

Positiv anzumerken ist zwar, dass die Verordnung weiter gefasst wurde und sich auch auf Bauführungen bezieht, die wesentlichen Aufgaben der Verordnung wären u.E. jedoch in einer klaren Handlungsermächtigung gelegen, notwendige Raumordnungsfestlegungen im Sinne der Raumordnungsgrundsätze, einer nachhaltigen Entwicklung und des Klimaschutzes auch gegenüber Einzelinteressen argumentieren zu können.

Bei Durchsicht der Zur Verfügung gestellten Entwurfsunterlagen haben sich zu einzelnen Festlegungen aus dem Blickwinkel der Raumplanung für die größte Stadt der Steiermark Fragestellungen ergeben bzw. besteht zu einzelnen Inhalten ein gewisser Anpassungsbedarf.

Wir erlauben uns daher auf Basis des übermittelten Verordnungsentwurfes einige Anmerkungen einzubringen, deren Inhalte in eine weitere Verordnungserstellung einbezogen werden mögen.

Ad. §3

Die fehlenden Gefahrenzonenpläne nach WRG bedeuten für die Stadt Graz einen erheblichen Nachteil in der Umsetzbarkeit der vorliegenden Verordnung, da wesentliche Beurteilungsgrundlagen fehlen. Es stellt sich hierbei auch die Frage der Haftung. Wie sollen Gemeinden agieren, wenn die entsprechend vom Land zu erstellenden Grundlagen nicht vorliegen?

Die im § 13(3) getroffenen Übergangsbestimmungen bedeuten eine Verschiebung der Wertigkeiten des HQ100, aus dem Blickwinkel der Raumordnung. Bislang wurden Entwicklungen in HQ100 Hochwasserabflussgebiete und Roten Gefahrenzonen stark eingeschränkt. Mit dem vorgelegten Entwurf wird eine Vielzahl an Ausnahmen formuliert, und der Erhebungsaufwand gesteigert.

In der vorliegenden Verordnung werden lediglich Aussagen zum HQ100 getroffen, jedoch keine Aussagen zum HQ30. Wie begründet sich dieser Umstand? Wie ist mit HQ30 umzugehen? Ist in der Folge eine Anpassung des Wasserrechtsgesetzes vorgesehen das vorrangig auf HQ30-Bereiche abzielt? Offen bleibt, wie im Bereich der Raumplanung mit HQ30 umzugehen ist. Wir ersuchen um Klarstellung.

Ad. §4

Hilfreich wäre es, wenn auch jene Begriffe gelistet werden, die nach WRG bzw. nach Forstgesetz determiniert sind, wie z.B. rot-gelbe Funktionsbereiche, blaue Funktionsbereiche usw.

Darüber hinaus werden in den Erläuterungen Begriffe begründend verwendet, die in der Verordnung nicht vorkommen wie z.B. „Gewässerbett“. So heißt es in den Erläuterungen, „Als rote Gefahrenzonen gelten jedenfalls das Gewässerbett und näher bezeichnete Flächen...“. Daraus ergeben sich zumindest offene Fragen zur Anwendung der Verordnung, da Gefahrenzonen

der WLV meist nicht über den gesamten Verlauf des Gewässers definiert sind. Die Stadt Graz verfügt beispielsweise über mehrere Gewässerläufe ohne eigenes Grundstück (nur mit Darstellung der Bachachse und der Uferfreihaltestreifen). Wären hier Rückwidmungen in Freiland entlang der Bachachse, also im Bereich des Gewässerbetts somit argumentierbar?

Ad. §5

Mit der unter §5(1) getroffenen Formulierung, dass bereits die Lage innerhalb eines Siedlungsschwerpunktes eine ausreichende raumplanerische Voraussetzung darstellt, um in weiterer Folge nach §12(3) Neuausweisungen innerhalb einer gelben Gefahrenzone, und damit innerhalb von HQ100-Bereichen, aus Raumplanungssicht zu begründen, ermöglicht aus Sicht der Stadt Graz einen viel zu großen Handlungsspielraum. Dies stellt eine wesentliche Verschlechterung zur bestehenden Rechtslage dar, die eine Baulandausweisung neu innerhalb HQ100 eindeutig untersagt.

Nicht jeder Siedlungsschwerpunkt (örtliche, überörtliche) erfüllt die gleichen Kriterien. Eine Differenzierung auf Ebene des Entwicklungskonzeptes wurde für die Stadt Graz getroffen und sollte generell aus Sicht der Raumordnung einschränkende Wirkung, je nach Art des Siedlungsschwerpunktes und dessen Voraussetzungen, entfalten.

Zudem wurde der Rahmen der Möglichkeiten für Neuausweisungen innerhalb der gelben Gefahrenzone auch nicht nach §12(3) wie bisher durch definierte Ausnahmen wie z.B. „nur für Arrondierungen“ oder „sofern keine anderen Entwicklungsmöglichkeiten bestehen“ eingeschränkt. In der Zusammenschau der nunmehr vorgesehenen Festlegungen ergibt sich de facto eine Situation, dass Baulanderweiterungen fast überall aus raumordnerischer Sicht begründbar wären. Dieser Ansatz ist aus Sicht der Stadt Graz im Sinne einer angestrebten „vorausschauenden Freihaltung der Hochwasserretentions- und Abflussräume sowie der Gefahrenzonen“ nicht vertretbar und möge daher nochmals grundlegend hinterfragt werden.

Zu §5(1)2 ergibt sich die Frage, warum die bloße Tatsache eines „bestehenden Betriebes“ bereits ausreichend sein kann um als raumplanerische Voraussetzung zu gelten. Es gibt vielleicht Standorte, die aus diversen Gründen nicht für eine Erweiterung geeignet erscheinen (Nutzungskonflikte usw.). Für einen Antragsteller darf aus der Formulierung kein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf Erweiterung des Baulandes ableitbar sein. Die Festlegungen und Ziele des Örtlichen Entwicklungskonzeptes müssen weiterhin Gültigkeit behalten.

Zu den unter §5(2) gelisteten wasserwirtschaftlichen Voraussetzungen wird kritisch angemerkt, dass beispielsweise im Zuge einer Revision des gesamten Stadtgebietes eine Grundlagenermittlung, insbesondere da keine Gefahrenzonen nach WRG vorliegen, zur Megaaufgabe mutieren könnte. Werden diese Grundlagen durch das Land Steiermark zur Verfügung gestellt bzw. wer hat diese Grundlagen zu erstellen und gegebenenfalls auf Plausibilität zu prüfen. Wie werden die geltend gemachten Wasserwirtschaftliche Voraussetzungen im Zuge der Revision geprüft?

Es muss klargestellt werden, dass das Land Steiermark die entsprechenden Grundlagen für alle Gemeinden zur Verfügung zu stellen hat. An sonst entsteht eine Schiefelage im Hinblick auf Haftung und Rechtssicherheit.

Ad. §6

Die Stadt Graz verfügt bereits über eine differenzierende Verordnung auf Ebene des 4.0 Stadtentwicklungskonzeptes (STEK) die jedenfalls Gültigkeit behalten muss. Sie nimmt unter §26(4a) beispielsweise auf Bauführungen im öffentlichen Interesse Bezug wonach u.a. für Brücken, Stege, Regenwasserentsorgungsleitungen, Maßnahmen zur Verbesserung der Naherholungsfunktion an der Mur und dgl., eine Ausnahme getroffen werden kann. Die geltende STEK-Verordnung lässt jedoch keine Neubauten, auch nicht für Lückenschlüsse innerhalb des

Uferfreihaltestreifens zu (siehe nachfolgender Auszug aus dem 4.0 Stadtentwicklungskonzept §26(4a), kursiv).

Der Verordnungsentwurf des Sachprogramms möge dahingehend nochmalig geprüft werden. Es sollten keine Ausnahmen für private Neubauten ermöglicht werden, vielmehr sollte eine Berücksichtigung von Bauführungen im öffentlichen Interesse im Sinne des Gemeinwohls und der angestrebten Freihaltung von Uferstreifen, in die Verordnung aufgenommen werden. Bereits das Regionale Entwicklungsprogramm Steirischer Zentralraum legt Uferstreifen als „Grünzone“ zum Schutz der Natur- oder Kulturlandschaft und ihrer Faktoren (ökologische Funktion) und/oder der Naherholung (Erholungsfunktion) unter §5(5) fest und unterbindet dabei die Ausweisung von Bauland. Im Sinne der Gleichbehandlung sollten daher private Neubauten keine Sonderregelung erhalten.

Jedenfalls muss die seitens der Stadt Graz bereits geltende strengere Sichtweise beibehalten werden können, sprich das Sachprogramm muss die Möglichkeit für Gemeinden eröffnen im eigenen Wirkungsbereich strengere Regelungen zu setzen.

4.0 STEK, §26

(4a) Weitgehende Freihaltung der Ufer entlang natürlich fließender Gewässer vor jeglicher Bebauung und langfristige Erhaltung der das Landschaftsbild prägenden Uferbegleitvegetation entlang natürlicher Gewässer gemäß den Zielsetzungen des WRG 1959 idgF und dem Sachprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung von Siedlungsräumen:

– Festlegung eines Freihaltebereiches zu den natürlich fließenden Gewässern im Ausmaß von 20 m (Mur) bzw. 10 m (sonstige Fließgewässer), gemessen ab der Böschungsoberkante.

Die Behörde kann hiervon in folgenden Fällen Ausnahmen genehmigen. Hierfür ist jedenfalls die Zustimmung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans erforderlich.

- a. Bestandssanierungen;*
- b. Bauführungen im öffentlichen Interesse (z. B.: Hochwasserschutzmaßnahmen, Brücken, Stege, Regenwasserentsorgungsleitungen, Maßnahmen zur Verbesserung der Naherholungsfunktion an der Mur und dgl.);*
- c. Unterirdische Einbauten sowie Befestigungen von Verkehrsflächen innerhalb des Freihaltebereiches in der Zone von 3–10 m bzw. 3–20 m (Mur) gemessen ab der Böschungsoberkante*
- d. Bauungen im dicht verbauten Stadtgebiet innerhalb des Freihaltebereiches in der Zone von 5–10 m bzw. 5–20 m (Mur), gemessen ab der Böschungsoberkante.*

Ad. §8

Grundsätzlich begrüßt die Stadt Graz eine Ausweitung der limitierenden Festlegungen für Gefahrenzonen bzw. HQ-100-Bereiche nach §8.

Die Aufnahme der Formulierung über die Unzulässigkeit von „Fortführungen von Bauland“ wird dabei als Ermächtigung zu Rückwidmungen in Freiland verstanden. Eine klare Aussage, dass damit eine entschädigungslose Rückwidmung gemeint ist, muss jedoch festgeschrieben werden.

Andererseits bedeutet die Ausweitung der Anwendungsbereiche auf gelbe Gefahrenzonen eine massive Auswirkung auf gewachsene Siedlungsräume. Zum derzeitigen Stand steht in der Stadt Graz ein 2022 aktualisierter Gefahrenzonenplan der WLV zur Verfügung, jedoch gibt es keine Gefahrenzonen nach WRG. Im Einzugsbereich der Bundeswasserbauverwaltung muss daher mittelfristig auf bisherige HQ100 bzw. HQ30 Hochwasseranschlaglinien zurückgegriffen werden. Ob damit für die größte Gemeinde der Steiermark ausreichende Rechtssicherheit sichergestellt werden kann, indem nach §13(3) für Hochwasserabflussgebiete (HQ 100), in denen eine Gefahrenzonen-planung nach § 42a Abs. 2 und 3 Wasserrechtsgesetz 1959 nicht vorliegt die

Bestimmungen dieser Verordnung über die gelbe Gefahrenzone (§ 3 Abs. 2 Z 2) anzuwenden sind, erscheint zumindest fragwürdig.

Hier stellt sich wieder die Frage der Haftung im Fall eines Schadensfalls.

Ad. §9

Grundsätzlich wird die Notwendigkeit von Ausnahmen für Anschüttungen im Bauland bzw. für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen in Frage gestellt.

Zur Klarstellung wird jedenfalls angeraten, die Ausnahmebestimmung nach §9(2) Ziff 2 „Anschüttungen im Bauland“ um die Formulierung „mit dem Zweck der Gefahrenfreistellung wesentlicher Flächen“ zu ergänzen, wie in den Erläuterungen ausgeführt.

Angemerkt wird darüber hinaus, dass im Baugesetz der Begriff „Geländeveränderungen“ zur Anwendung gelangt. Eine Begriffserklärung unter §4 dieser Verordnung für „Anschüttungen“ könnte ev. Klarstellung bringen.

Ad. §10

Zum einen wird in Frage gestellt, warum auch bei Niedergang des Konsenses ein Ersatzbau wieder in eine Rote Gefahrenzone gestellt werden sollte, wenn gleichzeitig ein öffentliches Interesse daran besteht, die betroffenen Flächen von Bebauungen freizuhalten. Wir plädieren daher vorrangig für eine Streichung der Ausnahme für Ersatzbauten.

Zumindest müsste der unter §10(1) 1 verwendete Begriff „Baubestand“ erklärt werden, denn aus der Formulierung der Verordnung geht nicht hervor ob damit gemeint ist die Gefährdungssituation für den umliegenden Baubestand zu verbessern oder, wie in den Erläuterungen angeführt, das betroffene Gebäude selbst zu verbessern ist (z.B. durch Anhebung des Erdgeschoßniveaus, Hochziehen von Kellerschächten, Verzicht eines Kellergeschoßes usw.). Sinnvollerweise sollte ausschließlich durch ein Abrücken aus dem Gefahrenbereich eine Möglichkeit für einen Ersatzbau geschaffen werden.

Zu §10(4) Z 1 und die Möglichkeit zur Festlegung von Sanierungsgebiet für bebautes Bauland sofern eine Sanierung möglich ist, wird angemerkt, dass in den Erläuterungen dazu eine Klarstellung enthalten ist, die gegebenenfalls in die Verordnung einfließen sollte: „Für sich eigenständig bebaubare Bereiche eines an sich bebauten Grundstückes gelten dabei nicht als bebautes Bauland im Sinne dieser Regelung“.

Die getroffene Festlegung für die Fortführung von Sondernutzungen im Freiland schließt zwar Campingplätze aus, trifft aber keine Aussage zum Beispiel zu Abfallbehandlungsanlagen und Lager für Abfälle. Hier wird um eine nochmalige Prüfung der Ausnahme zu möglichen Sondernutzungen nach §33(3) 1 StROG ersucht.

Ad. §11

Zu §11 und den Umgang mit rot-gelben Funktionsbereichen kann keine Aussage getroffen werden, da auf Grund fehlender Grundlagen noch nicht abschätzbar ist, welche Flächen hier möglicherweise betroffen sein könnten und ob sich daraus Probleme ergeben könnten.

Ad. §12

Der §12 wird in Verbindung mit §13(3) für die Stadt Graz von wesentlicher Bedeutung sein, da nach §13 (3) alle HQ100-Bereiche zu gelben Gefahrenzonen mutieren.

Probleme aus dieser Festlegung sind dahingehend zu erwarten, da nach §12(1) sozusagen eine Differenzierung innerhalb der gelben Gefahrenzone vorgenommen werden soll, welche „gelbe Gefahrenzonen mit erheblicher Gefährdung“ differenziert von sonstigen gelben Gefahrenzonen betrachtet. Es wird also eine neue Art von gelben Gefahrenzonen eingeführt – damit gibt es zwei Arten von gelben Gefahrenzonen. Eine Lesbarkeit von Planwerken für Normunterworfene kann man sich dazu schwer vorstellen.

Außerdem ist davon auszugehen, dass diese Grundlagen Steiermark weit nicht zur Verfügung stehen und vermutlich im Rahmen einer Revision Handlungsbedarf entstünde. Bei Beibehaltung dieser Differenzierung ist klarzustellen, dass bereits die Gefahrenzonenpläne der WLV und der Bundeswasserbauverwaltung entsprechend zu überarbeiten und von diesen zuständigen Stellen eine Differenzierung vorzunehmen ist. Dies kann keinesfalls auf die Ebene der einzelnen Gemeinden delegiert werden.

Hinsichtlich der bereits formulierten Kritik zu §12(3) wird auf §5 verwiesen.

Für den Stadtsenat

Dipl. Ing. Bernhard Inninger
(digital signiert)