

Amt der Stmk. Landesregierung
Abteilung 13 Umwelt u. Raumordnung
Bau- und Raumordnung
Stempfergasse 7
8047 Graz

WKO Steiermark
Körblergasse 111 - 113 | 8010 Graz
T 0316 601-680, 683 | F 0316 601-717
E praesidium@wkstmk.at
W <http://wko.at/stmk/>

Graz, am 9. Februar 2023
iws/abs

GZ: ABT13-58192/2022-44

Stellungnahme - Novelle Bebauungsdichteverordnung 1993

Sehr geehrte Damen und Herren,

die WKO Steiermark dankt für die Übermittlung eines Entwurfes, mit dem die Bebauungsdichteverordnung 1993 geändert werden soll und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Allgemeines

Aufgrund von Entscheidungen des Landesverwaltungsgerichts bzw. des Verwaltungsgerichtshofs ergibt sich der Bedarf einer Klarstellung der aktuellen Bebauungsdichteverordnung. Die WKO Steiermark hat sich daher seit geraumer Zeit, gemeinsam mit anderen Stakeholdern, für eine Novelle eingesetzt und auch Vorschläge für eine praxisorientierte Umsetzung eingebracht. Leider wurden unsere Anregungen im vorliegenden Verordnungstext nur zum Teil berücksichtigt.

Das Ziel der Novelle, mit neuen Vorgaben die Berechnung und Überprüfung der Bebauungsdichte zu erleichtern und insbesondere im Baubewilligungsverfahren eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens zu bewirken, wird aus unserer Sicht uneingeschränkt geteilt. Darüber hinaus soll durch die Überarbeitung der Bebauungsdichteverordnung auch die allgemeine Rechts- und Planungssicherheit gewährleistet werden.

Positiv erwähnt werden dürfen die im vorliegenden Entwurf enthaltenen Übergangsbestimmungen. Um diese - in Bezug auf die angesprochene Rechtssicherheit - auch gewährleisten zu können, gilt es im Vollzug jedoch auf die bisherige Auslegung der Bebauungsdichteverordnung durch die Baubehörden abzustellen. In diesem Zusammenhang kann auf die Rechtsmeinung von *Walcher/Wallner*¹ hingewiesen werden, wonach der Begriff „Gebäude“ in der geltenden Bebauungsdichteverordnung (LGBL 38/1993 idGF) nicht anhand des Gebäudebegriffs des Stmk. Baugesetzes auszulegen ist, sondern darunter nur zumindest fünfseitig umschlossene Bereiche zu verstehen sind. Eine bloß überwiegende Umschließung reicht nicht aus.

¹ *Walcher/Wallner*, Auslegung der Bebauungsdichteverordnung (2022) 29.

Der Umstand, dass laut gegenständlicher Novelle nunmehr alle vertikalen und horizontalen Erschließungsflächen (unabhängig von der Gebäudeeigenschaft!) dichtererelevant sein sollen, ist für uns nicht nachvollziehbar. Eine solche Festlegung geht über das Ziel der Novelle hinaus. Sollten offene Erschließungsflächen wie insbesondere Laubengänge nicht gewünscht sein, gibt es zudem genügend Möglichkeiten (zB durch ein Räumliches Leitbild, Bebauungspläne oder den Ortsbildschutz) diese zu verhindern bzw. einzuschränken. Unseres Erachtens ist die Bebauungsdichteverordnung dafür auch das falsche Instrument. Sollte dennoch daran festgehalten werden, so sprechen wir uns für eine Kompensation in anderen Bereichen der Dichteberechnung aus (zB Erweiterung der Ausnahmeregelung von Balkonen bzw. die Nichtberücksichtigung der Außenwandstärken). In diesem Kontext möchten wir auch festhalten, dass die Dichtevorgaben in den aktuellen Flächenwidmungsplänen im Hinblick auf die Vorgaben der geltenden Bebauungsdichteverordnung festgelegt wurden. Die geplanten Verschärfungen der Dichteberechnung greifen damit im Nachhinein unmittelbar in die seinerzeitigen Überlegungen der Kommunen betreffend die Höchstwerte der Bebauungsdichte für die jeweiligen Baugebiete ein.

Mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden muss verantwortlich umgegangen werden. Dieser Grundsatz ist sowohl in der EU-Bodenstrategie sowie in den Zielen der Bundesregierung, den Bodenverbrauch so gering wie möglich zu halten, verankert. Die vorliegende Novelle der Bebauungsdichteverordnung trägt diesem Ziel durch die Verschärfung der Dichteberechnung nicht Rechnung. Einschränkungen im Bereich der Dichte werden den Druck auf den Flächenverbrauch jedenfalls erhöhen.

Im Detail

Präambel:

Mit der gegenständlichen Novelle erfährt die Dichterelevanz von Erschließungsflächen eine umfassende Änderung. Nach derzeit geltender Rechtslage ist strittig, ob (ua) Erschließungsflächen bereits dann dichtererelevant sind, wenn diese überwiegend umschlossen sind, oder erst wenn diese fünfseitig umschlossen sind. Der Wortlaut des derzeit in Geltung stehenden § 1 Abs 4 Z 1 der Bebauungsdichteverordnung lässt hier einen Auslegungsspielraum, der in der Praxis unterschiedlich beantwortet wird. Mit der gegenständlich geplanten Novelle sollen hingegen grundsätzlich sämtliche vertikalen und horizontalen Erschließungen eines Gebäudes dichtererelevant sein.

Auf die Frage, ob eine derartige Regelung nicht zu weitgehend ist, wird weiter unten noch eingegangen. Unabhängig davon ist eine klare Regelung für zukünftige Sachverhalte jedenfalls zu begrüßen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass derzeit aufgrund des Auslegungsspielraums der in Kraft stehenden Bebauungsdichteverordnung Bauwerber mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit konfrontiert sind. Einerseits hängt bereits die Bewilligungsfähigkeit von Projekten in anhängigen Bauverfahren von der Sichtweise der jeweiligen Behörde ab. Andererseits kann selbst ein rechtskräftiger Bescheid aufgrund einer strengeren Sichtweise durch die Aufsichtsbehörde mit Nichtigkeit bedroht sein.

Um diesen Zustand erheblicher Rechtsunsicherheit zu beseitigen, wäre eine Präambel im Begutachtungsentwurf zu begrüßen, mit der die Auslegung der derzeit in Kraft stehenden Regelung klargestellt wird. Dazu darf folgender Vorschlag unterbreitet werden:

„Präambel

*Um die derzeit bestehende Unsicherheit bei der Auslegung des in Kraft stehenden § 1 Abs. 4 Z 1 der Bebauungsdichteverordnung, konkret der Wendung: „bei oberirdischen Geschossen die Summe der nach den Außenmaßen von Gebäuden oder Gebäudeteilen ermittelten verbauten Flächen aller Geschosse im Sinne Abs. 3 einschließlich fünfseitig umschlossener Bereiche (Loggien)“ zu beseitigen bekundet der Verordnungsgeber folgende Auslegungsmaxime: Nach der derzeit in Kraft stehenden Bebauungsdichteverordnung sind nur **zumindest fünfseitig umschlossene Bereiche** dichterelevant. Bloß überwiegend umschlossene Bereiche sollten nach dem Willen des Verordnungsgebers bei der Berechnung der Bebauungsdichte hingegen nicht berücksichtigt werden.“*

Eine solche Klarstellung ist mit Blick auf die im Begutachtungsentwurf enthaltenen Übergangsregelungen in jedem Fall erforderlich.

Zu § 1

Zur Klarstellung des Gebäudebegriffes sollte in den Begriffsbestimmungen ausdrücklich auf § 4 Z 29 Stmk BauG verwiesen werden. Hinsichtlich der Auslegung des Gebäudebegriffes dürfen wir dabei auf die Ausführungen von *Walcher/Wallner*² hinweisen, wonach bei der Berechnung der „*überwiegenden Umschließung*“ nur die Seitenflächen zu berücksichtigen sind, nicht die Deck- und/oder die Grundfläche³.

Zu § 1 Abs 4 Z 1

Zusätzlich zur Verwendung des Begriffes „*Bruttogeschossfläche*“ wird in dieser Bestimmung festgelegt, dass Geschosse, welche überwiegend über dem angrenzenden Geländeniveau liegen, in ihrer Gesamtheit für die Dichtberechnung heranzuziehen sind. Nicht zur Berechnung der Dichte sollen vorspringende Balkone mit Gebäudeeigenschaft bis zu max. 1,80 m zählen.

Aus Sicht der Praxis wird in diesem Zusammenhang eine Ausweitung der Ausnahmeregelung bei den Balkonen von 1,80 m auf 2,00 m eingefordert. Damit wäre u.a. gewährleistet, dass auf dem Balkon ein Tisch für vier Personen aufgestellt werden kann bzw. eine Standardliege Platz findet. Negativ auswirken würde sich die Beibehaltung der 1,80 m Tiefe insbesondere für Bewohner des gemeinnützigen Wohnbaus, da diese de facto mit diesen Balkongrößen beschränkt würden.

² *Walcher/Wallner*, Gebäudebegriff gem. § 4 Z 29 Stmk BauG (2022) 6.

³ Siehe dazu auch *Trippl/Schwarzbeck/Freiburger*, Steiermärkisches Baurecht⁵ (2013) § 4 Anm 36.

Die Erfahrungen mit der Pandemie haben vor allem im urbanen Bereich die Notwendigkeit von Balkonen aufgezeigt. Eine großzügige Ausnahmeregelung für Balkone im Zusammenhang mit der Dichteberechnung erscheint daher mehr als gerechtfertigt.

Regulierend würde dabei ohnehin der Umstand wirken, dass Balkone ab 1,5 m abstandsrelevant sind und dadurch die Nutzung dieser Ausnahmeregelung eingeschränkt wäre.

§ 1 Abs 4

„1. bei Geschossen, ausgenommen Keller gemäß Z 2, die Summe der Bruttogeschossfläche, wenn das Geschoss überwiegend über dem angrenzenden Geländeniveau liegt und für die jeweilige Nutzungsabsicht eine bewilligungsfähige Raumhöhe vorliegt oder die jeweilige Raumhöhe als bewilligt gilt. Von der Ebene der Außenwandfläche des Gebäudes bis zu 1,80 2,00 m vorspringende Balkone mit Gebäudeeigenschaft bleiben unberücksichtigt. Über dieses Maß hinausgehende Teile des Balkons mit Gebäudeeigenschaft werden in die dichtrelevante Geschossfläche einbezogen;“

Weiters dürfen wir auch anregen, Brüstungen, Absturzsicherungen bzw. Geländer von Balkonen unabhängig ihrer Gestaltung bzw. dem Grad der Geschlossenheit, für die Ermittlung der Gebäudeeigenschaft nicht zu berücksichtigen. Aktuell zeigt die Praxis, dass Stabgeländer durch die BewohnerInnen oftmals ohnedies durch Planen bzw. Tücher „geschlossen“ werden und somit zu einer nicht gewünschten Optik führen. Die Ausführung von Glasgeländern kann beispielsweise im Vergleich zu Stabgeländern offener wirken und wäre auch im Sinne des Ortsbildes zu bevorzugen.

Zu § 1 Abs 4 Z 2

Hinsichtlich der Ausführungen zum Begriff „raumbildende Bauteile“ ersuchen wir in den Erläuterungen um Klarstellung, dass KFZ-Abstellplätze und dergleichen jedenfalls nicht dichterelevant sind.

Zu § 1 Abs 4 Z 4

Mit der neuen Regelung sollen Flächen zur vertikalen und horizontalen Erschließung des Gebäudes (Treppenanlagen, Gänge, Laubengänge, Brücken, Aufzüge, etc.) - unabhängig von deren Gebäudeeigenschaft - der Bebauungsdichteberechnung unterliegen. Aus unserer Sicht ist diese Regelung überschießend und es fehlt in den Erläuterungen dazu auch eine entsprechende fachliche Begründung. Die alleinige Feststellung in den Erläuterungen wonach die neue Regelung „... einen qualitätsvolleren Wohnbau gewährleisten soll.“ kann nicht nachvollzogen werden. Zudem widerspricht sie auch im Hinblick auf die Gebäudeeigenschaft der bisherigen Systematik und der neuen Regelung zu den Balkonen.

Hinsichtlich sämtlicher Erschließungsflächen im Erdgeschoss (Zugangsbereiche über Außenanlagen, überdachte Rampen, Anschluss an das Gebäude) ersuchen wir um eine Klarstellung im Verordnungstext. In diesem Bereich sollen nur jene Flächen zur Dichte zählen, die eine Gebäudeeigenschaft aufweisen.

§ 1 Abs 4

„4. Flächen zur vertikalen und horizontalen Erschließung des Gebäudes (Treppenanlagen, Gänge, Laubengänge, Brücken, Aufzüge etc.) - unabhängig von deren Gebäudeeigenschaft.

Nicht darunter fallen Erschließungsflächen im Erdgeschoss, die Teil der Außenanlagen sind und keine Gebäudeeigenschaft aufweisen.“

Weiters regen wir in den Erläuterungen eine Klarstellung an, dass Fluchttiegen, die nicht der generellen Erschließung dienen, nicht zur Bebauungsdichte zu zählen sind.

Zu § 1 Abs 5

Im vorliegenden Entwurf wird festgelegt, dass für Wandstärken in Zukunft keine Sonderbestimmungen vorgesehen sind. Gleichzeitig wird für bestehende Gebäude determiniert, dass energetische Maßnahmen und Sanierungen von Außenwänden keinen Einfluss auf die Bebauungsdichte haben.

Den Entfall der bisherigen Wandstärkenregelung sehen wir kritisch, da dadurch der Anreiz für eine klimaschonende und energieeffiziente Bauweise bei Neubauten weniger stark ausgeprägt sein wird. Die neue Regelung würde vor allem die Massivbauweise gegenüber der Leichtbauweise entscheidend benachteiligen. Problematisch wäre diese neue Bestimmung auch für gründerzeitliche Bestandsgebäude, da Änderungen oder Zubauten massiv erschwert bzw. verhindert werden würden.

Vor diesem Hintergrund sowie den neuen Regelungen betreffend die Erschließungen, die zu einer massiven Verschärfung der Dichteberechnung führen, sprechen wir uns daher für eine Regelung aus, die die Stärke der Außenwandflächen bei der Bebauungsdichte generell unberücksichtigt lässt. Damit würde einerseits die bisherige Systematik einer Sonderbestimmung für Wandstärken in der Bebauungsdichteverordnung fortgeschrieben werden und andererseits im Vergleich zur aktuellen Regelung, zumindest eine Teilkompensation betreffend die Dichte erreicht werden können.

Zudem besteht unseres Erachtens hinsichtlich der Ausnahmeregelung bei bauphysikalischen Maßnahmen eine Ungleichbehandlung von bestehenden und neuen Gebäuden, die verfassungsrechtlich bedenklich ist. Es ergeben sich erhebliche Zweifel, ob die vorgeschlagene Vorgangsweise mit dem Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes in Einklang zu bringen ist. Vor diesem Hintergrund müsste die Wortfolge „an bestehenden Gebäuden“ gestrichen werden.

§ 1

„(5) Die Stärke der Außenwandflächen sowie Bbauphysikalische Maßnahmen (z.B. Wärmedämmmaßnahmen) an bestehenden Gebäuden bleiben bei der Berechnung der Bebauungsdichte unberücksichtigt.“

Zu § 2 lit b

Die geringfügige Anhebung des Höchstwertes der Bebauungsdichte für allgemeine Wohngebiete von 1,4 auf 1,5 soll aus systematischen Gründen erfolgen (Angleichung an den Höchstwert für Dorfgebiete) und wird unterstützt.

Zu § 5b Abs 1

Die Festlegung, wonach zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung anhängige Bauverfahren sowie laufende Wettbewerbsverfahren nach der bisher geltenden Rechtslage abzuführen sind, entspricht unseren Forderungen und wird daher ausdrücklich unterstützt. Damit wird - wie in den Erläuterungen richtig ausgeführt - ein frustrierter Planungsaufwand vermieden. Wichtig im Zusammenhang mit Wettbewerbsverfahren ist, dass dabei auf den Zeitpunkt der Bekanntmachung zur Vorlage von Wettbewerbsarbeiten abgestellt wird.

Zusätzlich regen wir an, dass auch bei Vorliegen eines Bebauungsplans oder bei Vorliegen eines Festlegungsbescheids über die Bebauungsgrundlagen (§ 18 Stmk BauG) die bisherige Rechtslage zur Anwendung kommen soll, da andernfalls im guten Glauben diverse Planungsschritte vorab gesetzt werden und Umplanungen mit entsprechenden Mehrkosten verbunden sind. Nur mit einer solchen Regelung kann für Projektwerber, Planer, Investoren sowie ausführende Betriebe eine ausreichende Planungs- und Rechtssicherheit betreffend die Dichteanforderung hergestellt werden.

Wie bereits generell zu den Übergangsbestimmungen erwähnt, muss sichergestellt werden, dass im Vollzug der zuständigen Baubehörden auf die bisherige Auslegungspraxis Rücksicht genommen wird.

§ 5 b

„(1) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Novelle LGBL. Nr. [...] anhängige Bauverfahren sind nach den bis zum Inkrafttreten dieser Novelle geltenden Bestimmungen zu Ende zu führen. Überdies können Bauverfahren für Projekte, die nach Durchführung eines Wettbewerbes umgesetzt werden sollen, nach den bis zum Inkrafttreten dieser Novelle geltenden Bestimmungen durchgeführt werden, sofern zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Novelle LGBL. Nr. [...] der Wettbewerb bereits öffentlich bekanntgemacht war.

(2) Bei Vorliegen eines Bebauungsplans bzw. eines Feststellungsbescheides über die Bebauungsgrundlagen ist das Bauverfahren nach der bisher geltenden Rechtslage abzuführen.

{2} (3) Verfahren zur Genehmigung von mehr als geringfügigen Abweichungen eines bereits rechtskräftig genehmigten Bauprojektes (§ 35 Abs. 6 des Steiermärkischen Baugesetzes) sind nach den bis zum Inkrafttreten dieser Novelle geltenden Bestimmungen abzuführen.“

Zu § 5b Abs 2

Da es im Zuge von Bauführungen bisweilen zu mehr als geringfügigen Abweichungen gem § 35 Abs 6 BauG kommt, soll mit der gegenständlichen Regelung die Möglichkeit geschaffen werden, diese Abweichungen unter Anwendung der bisher geltenden Rechtslage einem Genehmigungsverfahren zu unterziehen. Aus unserer Sicht wird diese Regelung positiv bewertet und ausdrücklich unterstützt, da andernfalls im Vollzug unvermeidbare Härtefälle auftreten würden.

Abschließend möchten wir festhalten, dass es Ziel dieser Novelle sein sollte, mit legislativen Klarstellungen der Bebauungsdichteverordnung eine administrative Vereinfachung sowohl für die Behörden als auch die Projektwerber zu erreichen. Aufgrund der knappen Flächenressourcen im urbanen Bereich und dem daraus resultierenden Preisdruck am Markt sowie den aktuell kaum kalkulierbaren Preisschwankungen bei den Baumaterialien, sehen wir darüberhinausgehende Maßnahmen - die sich negativ auf die Dichteberechnung auswirken - kritisch. Eine restriktivere Handhabung der Dichtebestimmungen wird sich mittelfristig auch negativ auf den Flächenverbrauch auswirken. Teile der vorliegenden Novelle sind daher aus unserer Sicht sowohl aus ökologischen als auch ökonomischen Gründen nicht schlüssig.

In diesem Sinne ersuchen wir um Berücksichtigung der vorgebrachten Änderungswünsche, die im Ergebnis auf eine Dichteberechnung abzielen, die mit der derzeitigen Regelung flächenmäßig vergleichbar ist. Mit einer ausgewogenen Novelle kann der Gefahr einer weiteren Wohnraumverteuerung entgegengewirkt und auch dem Grundsatz „Leistbares Wohnen“ Rechnung getragen werden.



Ing. Josef Herk
Präsident

Freundliche Grüße



Dr. Karl-Heinz Dernoscheg, MBA
Direktor

Anlagen:

Walcher/Wallner, Auslegung der Bebauungsdichteverordnung (2022)

Walcher/Wallner, Gebäudebegriff gem § 4 Z 29 Stmk. BauG (2022)