



[REDACTED]
Universität für Bodenkultur Wien
Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur
Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung
Peter-Jordan-Straße 82
1190 Wien

An das
**Amt der Wiener Landesregierung,
Magistratsabteilung Bau-, Energie-,
Eisenbahn- und Luftfahrtrecht (MA 64)**
Lerchenfelder Straße 4
1080 Wien
per E-Mail: post@ma64.wien.gv.at

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem die Bauordnung für Wien, das Wiener Kleingartengesetz 1996 und das Wiener Garagengesetz 2008 geändert werden, MA 64 – 384606/2023

Wien, am 08. August 2023

Sehr geehrte Damen und Herren!

Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, im Rahmen des öffentlichen Begutachtungsverfahrens als fach einschlägig tätige Forschende und Lehrende am Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung (IRUB) an der Universität für Bodenkultur (BOKU) Wien eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem die Bauordnung für Wien, das Wiener Kleingartengesetz 1996 und das Wiener Garagengesetz 2008 geändert werden, MA 64 – 384606/2023 (in weiterer Folge: Gesetzesentwurf) abzugeben.

Der Gesetzesentwurf zielt darauf ab, Wohnraum vor Zweckentfremdung und Abriss zu sichern, das UNESCO Welterbe zu sichern, raumplanerische Grundlagen für die Steuerung von Einkaufszentren zu schaffen, die Stellplatzverpflichtung neu zu regeln sowie die Konformität mit Unionsrecht durch die Umsetzung von diversen EU-Richtlinien herzustellen. Ein Schwerpunkt der Novelle liegt auf der Dekarbonisierung des Gebäudebestandes, Erleichterungen und Verfahrensbeschleunigungen mit besonderem Fokus auf den Ausbau erneuerbarer Energien sowie Klimaschutz und Klimawandelanpassung. Diese Ziele sind allesamt nachvollziehbar und begrüßenswert.

Zu folgenden Aspekten der Novelle wird eine Einschätzung aus raumplanerischer und energieraumplanerischer Sicht wie folgt durchgeführt.

1. Polyzentrales Wien

In diesem Aspekt der Novelle sind wesentliche raumplanerische Forderungen nach Funktionsmischung, Dichte und kurzen Wegen abgebildet. Die Neuregelung fokussiert auf Einkaufszentren. Dies ist nachvollziehbar, da Einkaufszentren-Nutzungen in Konkurrenz zur Belegung von Erdgeschoßzonen stehen. Insbesondere wäre (Beispiel Zentrumszonen Niederösterreich) zu erwägen, die Einkaufsnutzung an das Vorhandensein von anderen Nutzungen (insbesondere Wohnnutzungen) in einem bestimmten räumlichen Kontext zu binden. Die Regelungen zur verpflichtenden Mehrgeschoßigkeit sind zu begrüßen, gehen aber nicht weit genug. Insbesondere ist die Regel, dass „mindestens ein Drittel der Summe der Flächen der oberirdischen Nutzungseinheiten oberhalb der Erdgeschoßzone zu errichten“ ist, zu kurz greifend. Hier wäre ein angemessenes Verhältnis zu finden, wobei mindestens die doppelte Fläche oberhalb des Erdgeschoßes vorgesehen werden sollte. Dieser Wert wäre noch vertieft zu diskutieren.

Allerdings sollten Einkaufszentren in der Wr. Bauordnung nicht solitär betrachtet werden, sondern im Kontext mit weiteren Raumnutzungen. Polyzentralität ist wesentlich mehr, und insbesondere in einer Metropole wie Wien wäre – wenngleich die bestehenden Pläne in diese Richtung viel Entwicklungsspielraum eröffnen, allerdings nicht zwingend nachhaltige Planungslösungen einfordern – dieses Konzept auch auf gesetzlicher Ebene verstärkt aufzugreifen, da dies mit zahlreichen weiteren Raumordnungsthemen (wie qualitativvoller Lebens- und Wirtschaftsraum, Mobilität, Klimaschutz (Energie- wende), Klimawandelanpassung etc.) eng verknüpft ist. Insbesondere wäre auch eine Auseinandersetzung mit Dichte – im Sinne der Klimawandelanpassung und eines qualitativvollen Wohn- und Arbeitsumfeldes – insbesondere einer Höchstdichte zwingend erforderlich. Derzeit besteht der Eindruck in der gebauten Umwelt, dass Dichte insbesondere als Effizienzkriterium verstanden wird, aber die Nutzungskonflikte zwischen Bebauung und grüner Infrastruktur nicht ausreichend weder in rechtlicher noch planungspraktischer Sicht abgebildet und gelöst werden. Derzeit ist die Ausstattung weiter Stadtgebiete mit grüner Infrastruktur als mangelhaft zu bezeichnen, sodass eine Bauordnung nicht nur in Neubebauungen, sondern insbesondere in Bestand und Bestandstransformation wirken muss.

2. Reduzierung der Zweckentfremdung von Wohnraum

Diese Regelungen sind für die Schaffung und Erhaltung von leistbarem Wohnraum dringend erforderlich und scheinen in Bezug auf die Bestandserhebung und -einschätzung und der Vorkehrungen zur Ahndung von Verstößen elaboriert. Die Umsetzung erfolgt zum einen durch die Definitionen der Nutzungseinheiten und des Wohnzweckes, zum anderen durch die Aufnahme einer datenschutzrechtlichen Grundlage zur Ahndung von Zweckentfremdungen. Dies entspricht den aktuellen Anforderungen und den Notwendigkeiten für eine effiziente Planungs- und Vollzugspraxis.

Die Regelungen sind allerdings stark am einzelnen Objekt orientiert, u.a. was die Ausnahmeregelungen für Wohnzonen anlangt. Zwar ermöglicht die Neufassung des §7a (5) im letzten Satz eine bezirksweite Betrachtung zur Schaffung vergleichbaren Wohnraums, es wäre allerdings wünschenswert, dass generell im Sinne einer Quartiersentwicklung eine gebäudeübergreifende Betrachtung sowohl in der Datengenerierung und Auswertung als auch in der Umsetzung forciert wird.

Darüber hinaus darf bezweifelt werden, dass die Strafbestimmungen ausreichen. In Kombination mit der Bekämpfung von Leerstand und zur Schaffung von leistbarem Wohnraum wäre auch zu erwägen, Leerstände oder sonstig nicht widmungsgemäß genutzte Objekte mit laufenden Abgaben zu belegen.

3. Schutz historischer Bausubstanz und des UNESCO-Welterbes

Eine Verschärfung und Präzisierung diesbezüglicher Regelungen ist grundsätzlich zu begrüßen. Es ist allerdings auch darauf zu achten, dass eine zeitgemäße Weiterentwicklung der Stadtquartiere insbesondere zur Umsetzung der Energiewende und zur Klimawandelanpassung möglich sein muss. Es dient niemandem, wenn historische Bauten in einer Form erhalten werden, dass eine zeitgemäße Nutzung nicht möglich ist. Dies betrifft auch die Sicherstellung von Funktionsmischung (z.B. durch die Verbindung der Erdgeschoßflächen mehrerer Gebäude), das Einbringen grüner Infrastruktur in Stadtquartiere und die Nutzung erneuerbarer Energie.

4. Grüne Infrastruktur

In diesen Bereich fallen der Schutz von Stadtbäumen, Erleichterungen für Fassaden- und Dachbegrünungen sowie Verbesserungen im Umgang mit Niederschlagswässern. Alle Maßnahmen sind begrüßenswert, allerdings wie schon oben festgestellt, sehr objekt- bzw. projektorientiert. Diesbezüglich sind auch wenig hilfreiche Regelungen enthalten, z.B. dass mit Rasengittersteinen ausgeführte Flächen als versiegelt angesehen werden. Für die Energiewende ist es hinderlich, dass Photovoltaikanlagen als versiegelt gelten, zumal da nur wenige Prozent der Fläche für eine Aufständerung benötigt werden und unter den PV-Anlagen Grünelemente gestaltet werden können. Hier besteht ein Widerspruch zur angestrebten Erleichterung in Bezug auf PV-Anlagen.

Es fehlt ein verbindliches strategisches Instrument zur Planung und langfristigen Steuerung von öffentlichen Räumen einschließlich Neupflanzungen von Straßenbäumen und die Neuanlage von Grünelementen u.a. aus Sicht von Stadtklima, Regenwassermanagement und Nutzbarkeit des Freiraumes. Um die vielfältigen Nutzungsansprüche und rechtlichen Anforderungen an den öffentlichen Raum sowie die großflächige Umsetzung von Klimawandelanpassungsmaßnahmen (Pflanzung von Straßenbäumen, Entsiegelung und Umsetzung des Schwammstadtprinzips) sicherstellen und kosteneffizient umsetzen zu können, wird eine verbindliche strategische Planung und Festlegung von Flächenzuweisungen an der Oberfläche sowie im Untergrund vorgeschlagen. Damit sollen im Untergrund Flächen von unterirdischer Infrastruktur freigehalten bzw. mittel- bis langfristig freigemacht werden, um eine oberirdische Begrünung zu ermöglichen.

Der Aufbau eines solchen neu zu schaffenden Instrumentes könnte analog zum Bebauungsplan erfolgen und dessen Stärken hinsichtlich einer verbesserten Planungs- und Abstimmungsqualität aufgreifen. Hier sollten strukturierte Planungsprozesse unter Einbindung der relevanten Beteiligten etabliert und daraus verbindliche Planungsdokumente mit einer längerfristigen Gültigkeit generiert werden. So kann eine erhöhte Planungsqualität sowie Planungssicherheit erreicht werden.

Im Planungsprozess können die unterschiedlichen Ziel- und Interessenskonflikte bearbeitet und abgestimmt werden und durch unterschiedliche Festlegungen in längerfristige Planungsziele für die öffentlichen Räume umgesetzt werden. Insbesondere wäre es erforderlich, das Thema Klimawandelanpassung (Hitzeinseln, Regenwassermanagement etc.) auf allen Planungsebenen strategisch-integrierend in die Stadtplanung und Stadtentwicklung sowohl in Bestand als auch Neubau einzubringen. Dies ist insofern mit der Verkehrsorganisation eng verknüpft, als dass eine Reduktion von Stellplätzen im öffentlichen Raum eine Vorbedingung für die Durchgrünung der Stadt ist.

5. Unterstützung der Energiewende

Die Klarstellungen für das Instrument der Energieraumpläne hinsichtlich der Verfahrensabläufe sowie der Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Sammlung der Datengrundlagen für die Zwecke der Energieraumplanung werden begrüßt.

Die Ausweitung der Energieraumpläne auf den Bestand bleibt jedoch hinter den Notwendigkeiten der Dekarbonisierung und der kompetenzrechtlichen Möglichkeiten zurück. Um die angestrebten Ziele der Stadt Wien einer vollständigen Dekarbonisierung bis 2040 und des Programms "Raus aus Gas" zu erreichen, erscheint eine reine Ausweisung von Fernwärmegebieten als unzureichend. Ohne eine Verpflichtung für einen Heizungstausch von fossilbasierten Wärmebereitstellungssystemen für Bestandsgebäude werden die notwendige Dekarbonisierung nicht erreichbar sein.

Eine Zonierung für den Bestand ist aus rechtlicher Sicht möglich und sinnvoll, da die verfassungsrechtlichen Kompetenzen zu Regelungen von Wärmebereitstellungssystemen bei den Bundesländern liegen und dahingehend auch genutzt werden sollten. Das Fehlen bundesrechtlicher Regelungen zu einem verpflichtenden Heizungstausch sollten hier nicht als Hindernis angesehen werden. Im Gegenteil können die Grundlagen für eine Zonierung auch als Vorbereitung für ein zukünftiges Erneuerbaren-Wärme-Gesetz (EWG) dienen.

Eine solche Verpflichtung bedarf angemessener Übergangsfristen. Aus der rechtlichen Praxis und technischer Anforderungen würden 25 Jahre als angemessen angesehen werden. Angesichts der Dringlichkeit bis 2040 und der Tatsache, dass bis jetzt zu wenige und zu späte Maßnahmen in die Richtung der Dekarbonisierung des Bestandes getroffen wurden, sollte die Frist auf 15 Jahre verkürzt werden. Hierzu muss noch eine Abwägung zwischen Bestandsschutz und Eigentumsrechten auf der einen Seite und des öffentlichen Interesses an der Erreichung der Klimaschutzziele erfolgen.

Darüber hinaus ist es erstaunlich, dass in den Energieraumplänen keine Abstimmung der Stadtentwicklung und der Erfordernisse des Klimaschutzes stattfindet, sondern lediglich auf Fernwärme fokussiert wird. Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, dass in der Stadt Wien kein Bedarf gesehen wird, räumliche Vorstellungen für die Versorgung mit erneuerbarer Energie in einer strategischen Planung verbindlich festzusetzen. Hier wären insbesondere Vorstellungen über Deckungsbeiträge für Strom, Nutzung von Abwärmequellen, Geothermie etc. mit dem Energiebedarf, dem Netz- und Speicherbedarf sowie notwendiger regionaler Kooperation zur Deckung des Gesamtenergiebedarfs zur Stadt zwingend zu entwickeln. Diese Aspekte bleiben von der Novelle unberührt.

Dass Erleichterungen für PV-Anlagen vorgesehen sind, ist begrüßenswert, verstärkt aber auch den weiter oben artikulierten Eindruck, dass strategische Planung unterentwickelt ist und auf die Projektebene fokussiert wird. In diesem Zusammenhang wäre auch interessant, mit welchen Maßnahmen das Ziel der Ressourcenschonung konkret umgesetzt werden sollte und wie dies über das Bauwesen hinausgehend auch auf Ebene der Stadtplanung und Quartiersentwicklung umgesetzt werden sollte. Allein aus energetischer Sicht ist dieses Thema durch die Berücksichtigung der grauen Energie eng mit der Energiewende verknüpft und von städtebaulichen Strukturen abhängig. Dies wäre planerisch stärker aufzugreifen.

6. Stellplatzregime

Die Einführung eines Zonenmodells für die Reduktion der Stellplatzverpflichtung wird begrüßt, da dadurch eine einheitlichere Planungsgrundlage und verbesserte Planungssicherheit geschaffen wird. Die ausgewiesenen Reduktionen für die geplanten Zonen sollten jedoch deutlich ambitionierter ausfallen.

Wird die Relation zwischen den bestehenden Wohnungen in Wien und den angemeldeten PKWs in betrachtet, ergibt sich ein durchschnittlicher Stellplatzbedarf je Wohneinheit von 64 v.H. (Zahlen laut dem Statistischen Jahrbuch der Stadt Wien 2022). Die Forderungen des Wiener Klimafahrplans für 2040 (<https://www.wien.gv.at/spezial/klimafahrplan/>) sehen im Fahrzeugbestand eine noch größere Reduktion vor. So wird ein Motorisierungsgrad von 250 PKW je 1.000 Einwohner*innen angestrebt, daraus ergibt sich in etwa ein Stellplatzbedarf je Wohneinheit von 50 v.H. Eine neu geschaffene langfristige

Planungsgrundlage sollte deshalb die selbstgesteckten Ziele der Stadt Wien bestmöglich unterstützen. Hierzu scheint eine Reduktion der Stellplatzverpflichtung für die Zonen 1 und 2 unter 50 v.H. als zwingend erforderlich.

Auch sollte das Stellplatzregulativ vorsehen, dass objektbezogen in dichtbebauten und gut erschlossenen Gebieten auf Stellplätze verzichtet werden kann, um unnötigen technischen und wirtschaftlichen Aufwand für die Errichtung von Stellplätzen zu vermeiden sowie die Störung der Erdgeschoßzonen durch notwendige Anlagen zu verhindern.

Der Verkehr ist immer noch das größte Sorgenkind bei der Dekarbonisierung. In keinem anderen Bundesland sind die Voraussetzungen so hervorragend wie in Wien, um die langfristigen Strukturen für eine klimaschonende Verkehrswende zu schaffen. Dieses Potenzial sollte in einer entsprechenden, verbindlichen strategischen Planung der Mobilitätswende gehoben werden. Dazu würde auch gehören, den ruhenden Verkehr aus dem Straßenraum weitgehend zu entfernen, was aber neben einer generellen Reduktion der Stellplätze auch die Abstimmung mit einem Tief- bzw. Hochgaragenkonzept bedeuten würde. Es wird aber auch begrüßt, dass Regelungen für Fahrräder und für E-Mobilität (einschließlich Elektro-Fahrräder und Lastenräder) getroffen werden. Auch gilt es hier, die Erhebungs- und Datenbereitstellungsverpflichtungen aus anderen Bereichen auf dieses Thema auszuweiten.

7. Schlussbemerkungen

Die gesamte Novelle vermittelt den Eindruck, dass die rechtlichen Vorkehrungen vor allem auf die Projektebene abzielen. Selbst wenn das Wiener Stadtgebiet in der Ausdehnung der baulichen Strukturen weitgehend angelegt ist, entwickelt sich die Stadt im Baubestand permanent weiter. Diese Transformation – auch im Sinne von Nachhaltigkeit und Resilienz – wäre durch mehr aufeinander abgestimmte verbindliche strategische Planung zu begleiten. Allein in der jetzt vorliegenden Novelle konnte in mehreren Bereichen, u.a. zur Polyzentralität, zur Energiewende, zur Klimawandelanpassung und zur Mobilitätswende sowie zum Schutz des Welterbes ein Bedarf an zusätzlicher strategischer Planung identifiziert werden. Derzeit gelingt die Verbindung von strategischer Planungsebene und von Projektebene nur mangelhaft.

Vor diesem Hintergrund wird angeregt, die Wiener Bauordnung als Wiener Baugesetzbuch grundlegend zu überarbeiten und neu aufzulegen. Um Lücken der verbindlichen strategischen Planung zu schließen und eine integrierende Betrachtung über verschiedene Fachbereiche und Maßstabebenen zu forcieren, wäre zu erwägen, die Planungsinstrumente in einem Wiener Stadtplanungsgesetz neu zu definieren und zu fassen. Auch wenn einer Koordination von Stadtplanung und Projektumsetzung in einer Bauordnung einiges positives abgewonnen werden kann, spricht in Zeiten zunehmender Komplexität und Polykrisen (Biodiversität, Klima, Energie, Ernährung (global), Wasserhaushalt, Flächeninanspruchnahme u.v.m.) vieles dafür, eine eigenständige strategische Stadtplanung als Rechtsmaterie mit geeigneten Instrumenten aufzubauen. Dies ist auch dadurch gerechtfertigt, dass höchst unterschiedliche fachliche Kompetenzen notwendig sowie verschiedenste räumliche und zeitliche Rahmenbedingungen zwischen Planungs- und Projektebene zu berücksichtigen sind.

Wir hoffen, Ihnen mit dieser Stellungnahme gedient zu haben und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

