

Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Graz

Stadtplanung und Stadtentwicklung sowie Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

Die Landeshauptstadt nahm keine gesonderte Bewertung der Zielerreichung beim Stadtentwicklungskonzept vor. Vor allem im Verkehrsbereich erfolgte die Umsetzung von Konzepten nicht oder nur schleppend. Obwohl die Landeshauptstadt die Verlängerung der Straßenbahnlinie 6 stets als vorrangig einstufte, verzögerte sich die Umsetzung im Vergleich zur Verlängerung der Straßenbahnlinie 4 mehrere Jahre lang.

Kurzfassung

Die in Zeitabständen von etwa zehn Jahren erstellten Stadtentwicklungskonzepte sowie die ergänzenden Sachprogramme enthielten die anzustrebende ökologische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Stadt. Sie bildeten damit eine wichtige Grundlage der Stadtpolitik. Eine gesonderte Bewertung der Zielerreichung als wichtiges Mittel der Standortbestimmung für die Landeshauptstadt unterblieb jedoch.

Die Ziele der Grünraumplanung und die zu treffenden Maßnahmen erachtete der RH als umfangreich und nachvollziehbar. Die Landeshauptstadt griff bei Baulandneuwidmungen schonend in den Grünraum ein. Die Umsetzung der im Sachprogramm Grünraum gesetzten Ziele hinsichtlich Flächenankäufe und Ausgestaltung der Flächen hielt mit den Planungen bei weitem nicht Schritt.

Die Verkehrsplanung der Landeshauptstadt wies in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine Kontinuität in den Konzepten und Maßnahmenprogrammen auf. Obwohl die Förderung des öffentlichen Verkehrs im Sinne des Leitbildes „Sanfte Mobilität“ höchste Priorität hatte, gelangten zahlreiche vordringliche Maßnahmen trotz umfangreicher Planungen bisher nicht oder nicht zeitgerecht zur Umsetzung.

Die angestrebte Senkung des Anteils des motorisierten Individualverkehrs konnte nicht erreicht werden. Dies führte zu einer Belastung der Verkehrssituation und der Luftgüte im Grazer Raum.

Kurzfassung

Die Planungen für die Verlängerung der Straßenbahnlinie 6 liefen bereits seit 1977, lang dauernde Vorplanungen und rechtliche Verzögerungen führten jedoch erst im April 2002 zur endgültigen Genehmigung.

Im Vergleich dazu begannen die Planungen für die Verlängerung der Straßenbahnlinie 4 im Jahr 1999. Trotz fehlender rechtlicher Genehmigungen beschloss der Gemeinderat im März 2002 die für die Umsetzung notwendige Finanzierungsgenehmigung.

Obwohl die Straßenbahnlinie 6 gegenüber der Straßenbahnlinie 4 einen annähernd doppelt so hohen volkswirtschaftlichen Nutzen, ein größeres Fahrgastpotenzial und oberste Priorität seit 1989 aufwies, wurden die finanziellen Mittel für diese Straßenbahnlinie erst im Februar 2005 genehmigt.

Bei der Straßenbahnlinie 4 traten ebenfalls Projektverzögerungen ein. Die Landeshauptstadt hatte weder die Höhe der zu erwartenden Betriebskosten noch die Leistungsabgeltung für die Planungs- und Bauabwicklung mit der Grazer Stadtwerke AG abgestimmt.

Insgesamt waren die umfangreichen und intensiven Planungsaktivitäten in allen erwähnten Bereichen zwar positiv zu bewerten, es fehlten allerdings die zeitnahen Umsetzungsschritte.

Kenndaten zur Stadtplanung der Landeshauptstadt Graz

Einwohner	226.241 ¹⁾
Bürgerzahl ²⁾	204.751 ¹⁾
Wohnungen	128.442 ¹⁾
Stadtentwicklungskonzept	Version 3.04, Gemeinderatsbeschluss vom 7. November 2002
Flächenwidmungsplan	Version 3.0, Gemeinderatsbeschluss vom 20. Dezember 2002
Fläche des Stadtgebietes	12.757 ha
Bauland insgesamt	5.983 ha (47 %)
– davon verbaut	4.962 ha
– davon unverbaut	1.021 ha
Freiland	5.657 ha (44 %)
Straßenverkehrsflächen	887 ha (7 %)
Sonstige Flächen	230 ha (2 %)
Organisationseinheiten	Magistratsabteilung (MA) 10 Baudirektion Abteilung 10/7 Amt für Stadtentwicklung und Stadterhaltung Abteilung 10/6 Stadtvermessungsamt MA 14 Stadtplanungsamt MA 17 Bau- und Anlagenbehörde

	2000	2001	2002	2003	2004
			in Mill. EUR		
Ausgaben	2,95	2,96	3,36	3,52	3,45
			Anzahl ³⁾		
befasste Mitarbeiter	63	55	65	64	60
davon Beschäftigungsanteile (Vollbeschäftigungsäquivalente) für Stadtplanung	28,9	29,6	31,2	34,0	35,7

¹⁾ Volkszählung 2001; Quelle: Statistik Österreich

²⁾ Unter Bürgerzahl versteht man den Anteil der österreichischen Staatsbürger an der Wohnbevölkerung

³⁾ Unter befasste Mitarbeiter ist die absolute Zahl der Mitarbeiter zu verstehen, die in den fünf angeführten Organisationseinheiten für die Stadtplanung und Stadtentwicklung tätig waren. In der zweiten Zeile werden die Beschäftigungsanteile dargestellt, die von diesen Mitarbeitern tatsächlich für die Stadtplanung und Stadtentwicklung erbracht werden (mit Umlage Verwaltungsanteile).

Kenndaten der geplanten Verlängerungen der Straßenbahnlinien 6 und 4

	Straßenbahnlinie 6 (Hauptbahnhof – Schulzentrum St. Peter)	Straßenbahnlinie 4 (Andritz – Liebenau)
Projektträger	Landeshauptstadt Graz, Grazer Stadtwerke AG	Landeshauptstadt Graz, Grazer Stadtwerke AG
geplante Verlängerung	Schulzentrum St. Peter – Peterstal	Liebenau – Einkaufszentrum Sternäckerweg
Streckenlänge	rd. 1.860 m	rd. 1.540 m
Anzahl der Haltestellen	5	4
durchschnittliche Haltestellenlänge	rd. 372 m	rd. 385 m
Fahrgastpotenzial (Personenfahrten/Werktag)	8.340	durchschnittlich 7.230 (von 6.846 bis 7.614)
Planungsbeginn	1977	1999
eisenbahnrechtliche Baugenehmigungen	Oktober 1993 (Abschnitt 2), April 2002 (Abschnitt 1)	Jänner 2004
Herstellungskosten ¹⁾ (Preisbasis 2004)	rd. 21,65 Mill. EUR ²⁾	rd. 12,23 Mill. EUR ³⁾

¹⁾ Die im Bericht angeführten Herstellkosten sind ohne Umsatzsteuer (netto) angeführt; sie beinhalten Planungs-, Bau- und Grundeinlösekosten.

²⁾ laut Berechnung des RH; dagegen lag die Schätzung der Grazer Stadtwerke AG vom April 2004 bei rd. 20,95 Mill. EUR (jedoch ohne bisherige Aufwendungen der Landeshauptstadt); laut aktuellem Gemeinderatsbeschluss vom Februar 2005 beliefen sich die geschätzten Gesamtkosten auf rd. 21,40 Mill. EUR.

³⁾ laut Berechnung des RH; davon sollen 10,30 Mill. EUR durch die Landeshauptstadt Graz, 0,73 Mill. EUR durch einen Zuschuss der Grazer Stadtwerke AG und 1,20 Mill. EUR durch einen Beitrag des Betreibers des Einkaufszentrums Sternäckerweg finanziert werden.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis Oktober 2004 die Gebarung der Landeshauptstadt Graz im Hinblick auf die Stadtplanung und Stadtentwicklung sowie die Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4. Der Überprüfungszeitraum bezog sich im Wesentlichen auf die Jahre 2000 bis 2004. Zu dem im März 2005 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die Landeshauptstadt Graz und die Steiermärkische Landesregierung im Juni 2005 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete eine Gegenäußerung an die Landeshauptstadt im Juli 2005.

Regionalplanung und Stadtentwicklung

Rechtliche Grundlagen

2 Gemäß dem Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 1974 hatte die Landesregierung im Rahmen der überörtlichen Raumordnung Entwicklungsprogramme zu erlassen. Das im Jahr 1977 verordnete Landesentwicklungsprogramm legte die Landeshauptstadt Graz und den politischen Bezirk Graz-Umgebung als eine Planungsregion fest. Rechtswirksame Planungen des Landes waren im örtlichen Entwicklungskonzept und im Flächenwidmungsplan der Gemeinden zu berücksichtigen.

Regionales Entwicklungsprogramm

3.1 Das regionale Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung wurde am 1. Mai 1996 rechtswirksam. Wesentliche Inhalte waren räumliche Ziele und Maßnahmen für die Planungsregion sowie die Festlegung der zentralörtlichen Einstufung der Gemeinden*, der industriell-gewerblichen Entwicklungsstandorte und der Zulässigkeit der Errichtung bzw. Erweiterung von Einkaufszentren.

* Das System der Zentralen Orte umfasst Siedlungen unterschiedlicher Bedeutung, die durch ihre zentralen Einrichtungen die Bevölkerung des Umlandes mit Gütern und Dienstleistungen versorgen.

Die Zentralen Orte stehen zueinander in einer hierarchischen Beziehung, jedes höhere Zentrum nimmt auch Funktionen der Orte niederer Stufe wahr. Die Einteilung erfolgt nach der Ausstattung der Siedlungen mit zentralen Einrichtungen.

In der Steiermark umfasst das Netz der zentralen Orte folgende Stufen: Kernstädte, regionale Zentren, regionale Nebenzentren, teilregionale Versorgungszentren (früher Nahversorgungszentren).

Spätestens fünf Jahre nach dem In-Kraft-Treten war das Entwicklungsprogramm zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern. Der Entwurf eines neuen regionalen Entwicklungsprogramms wurde mit Beschluss der Landesregierung vom Dezember 2003 zur Stellungnahme aufgelegt.

In ihrer Stellungnahme zu dem neuen regionalen Entwicklungsprogramm vermerkte die Landeshauptstadt, dass neben der Ordnungsplanung* weitergehende wirtschaftliche, fiskal- und umweltpolitische Steuerungsansätze zur Zielerreichung erforderlich seien. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Stellungnahmeverfahren abgeschlossen; der Beschluss der Landesregierung erfolgte am 19. September 2005.

* Darunter ist ein Teil der Steuerungsfunktion der Raumplanung zu verstehen. Neben der Entwicklungsfunktion (Anreize für ökonomische Entwicklungen) greift die Raumplanung zum Schutz der Mitwelt über Nutzungsverbote und -beschränkungen in die räumliche Entwicklung „ordnend“ ein.

Die wesentlichen Problemstellungen der Landeshauptstadt Graz hinsichtlich der Stadt-Umlandbeziehung bestanden durch den Prozess der Suburbanisierung (Verlagerung von Bevölkerung, Produktion, Dienstleistung und Handel aus der Kernstadt in das städtische Umland).

Während die Wohnbevölkerung der Stadt Graz zwischen 1971 und 2001 von 249.089 auf 226.241 Personen sank – allerdings seit der Volkszählung 2001 wieder permanent stieg –, wuchs die Wohnbevölkerung im Bezirk Graz-Umgebung im selben Zeitraum von 99.806 auf 131.300 Personen.

Im Gegensatz zur sinkenden Wohnbevölkerung stieg die Zahl der „anwesenden Bevölkerung“* in Graz tendenziell. Zusätzlich befanden sich noch tägliche Arbeits- und Ausbildungspendler in der Stadt. Daher war trotz sinkender Zahl der Wohnbevölkerung der Kernstadt die soziale und technische Infrastruktur zu erhalten; es ergaben sich infolge der Suburbanisierung Probleme hinsichtlich Verkehr, Ver- und Entsorgung, Naherholung usw.

* Wohnbevölkerung plus Personen mit gemeldetem Nebenwohnsitz in Graz

- 3.2 Nach Ansicht des RH kann den negativen Effekten der Suburbanisierung nicht allein mit Mitteln der Ordnungsplanung und der Lenkungseffekte durch Förderungen begegnet werden. Er empfahl, die regionale Kooperation mit den Umlandgemeinden zu verstärken. Ansätze dafür waren in der Region in Form des Regionalmanagements Graz & Graz-Umgebung vorhanden.
- 3.3 *Die Landeshauptstadt teilte mit, dass die Zahl der „anwesenden Bevölkerung“ zum 1. Jänner 2005 240.278 Hauptwohnsitze und 38.472 Nebenwohnsitze betrug. Um den Suburbanisierungsprozess aufzuhalten, wäre ein Bündel an gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen notwendig, deren Umsetzung auch im Umfeld anderer Landeshauptstädte nicht gelungen sei.*
- 3.4 Der RH erwiderte, dass zumindest Kooperationsformen wie das Regionalmanagement Graz & Graz-Umgebung in Hinkunft noch stärker genutzt werden sollten.



Regionalmanagement
Graz & Graz-
Umgebung

4.1 Das im Jahr 1999 gegründete Regionalmanagement Graz & Graz-Umgebung war eines von sieben Regionalmanagements in der Steiermark. Diese haben die Funktion von regionalen Entwicklungsagenturen mit den Arbeitsschwerpunkten der Projektentwicklung und der Vernetzung der regionalen Akteure. Dem gemeinnützigen und überparteilichen Verein gehörten sämtliche Gemeinden des politischen Bezirks Graz-Umgebung und seit Dezember 1999 die Landeshauptstadt als Mitglieder an.

Sein Zweck war die Förderung und Verbesserung der Regionalentwicklung und -kooperation. Arbeitsschwerpunkte waren unter anderem die Themen Wirtschaftsentwicklung und Standortmarketing, Beschäftigung, Verkehr, Tourismus und Kultur sowie Gemeindekooperationen.

Der Verein hatte keine ordnungspolitische Kompetenz. Er trug dennoch dazu bei, das Gesprächsklima in der Region zu verbessern und gemeindeübergreifende Projekte anzuregen. Es gelang jedoch nicht, strukturell wichtige Maßnahmen gegen den Prozess der Suburbanisierung zu setzen.

Die Landeshauptstadt begründete ihre Mitgliedschaft mit der Notwendigkeit regionaler Planungs- und Abstimmungsprozesse. Die Zusammenarbeit mit großen Gemeindekooperationen wie z.B. der „GU 8“, die acht südlich von Graz liegende Gemeinden umfasst, bezeichnete sie aber als schwierig.

4.2 Der RH bewertete die Mitarbeit der Landeshauptstadt im Regionalmanagement Graz & Graz-Umgebung positiv. Er empfahl eine noch stärkere Nutzung dieser Einrichtung durch Bildung kleinerer und kompakterer Einheiten regionaler Zusammenarbeit, wie z.B. zwischen dem Grazer Stadtteil Straßgang und der angrenzenden Gemeinde Seiersberg.

Stadtentwicklungskonzept

Grundlagen

5.1 Die Landeshauptstadt erstellte gemäß dem Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 1974 in Abständen von etwa zehn Jahren Stadtentwicklungskonzepte (örtliche Entwicklungskonzepte). Dem ersten Stadtentwicklungskonzept aus dem Jahr 1980 folgte das Stadtentwicklungskonzept 2.0 im Jahr 1990. Im Dezember 1997 beschloss der Gemeinderat, das Stadtentwicklungskonzept 2.0 und den Flächenwidmungsplan 1992 fortzuschreiben. Zwei externe Planer wurden mit der Grundlagenforschung und weiteren unterstützenden Tätigkeiten beauftragt.

Nach Einarbeitung von Anregungen der Bürger und sonstiger Stellen wurde das Stadtentwicklungskonzept 3.0 im Jänner 2001 beschlossen. Nach vier durch das Verordnungsprüfungsverfahren der Aufsichtsbehörde bedingten Ergänzungen war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Fassung 3.04 vom November 2002 geltend.

Im Sinne des § 21 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 1974 hat das Stadtentwicklungskonzept – ausgehend von einer Bestandsaufnahme und unter Bedachtnahme auf überörtliche Planungen – die langfristigen Entwicklungsziele der Gemeinde festzulegen und die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sowie ihre Reihung und Finanzierung aufzuzeigen. Es bildet die Grundlage für den Flächenwidmungsplan und die Bebauungspläne.

Bei seiner Erstellung waren rechtswirksame Planungen des Bundes und des Landes zu berücksichtigen, wie das Regionale Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung aus dem Jahr 1996 und das Entwicklungsprogramm für die Reinhaltung der Luft aus dem Jahr 1993.

Das Stadtentwicklungskonzept enthielt weder konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung noch ihre Reihung und Finanzierung. Die Landeshauptstadt begründete dies damit*, dass sich die Aussagen des Stadtentwicklungskonzepts auf einer generellen Zielebene ohne konkrete Umsetzungsmaßnahmen und ohne einen Finanzbezug bewegten. Dies bliebe den weiterführenden Sachprogrammen vorbehalten.

* Stadtentwicklungskonzept 3.0, Inhalt und Funktion; Aussageschärfe, Seite 10

- 5.2 Der RH erachtete diese Vorgangsweise in Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen für möglich. Es wäre jedoch denkbar, im Interesse eines Gesamtüberblicks die wichtigsten geplanten Maßnahmen und den Finanzbedarf aus den einzelnen Sachprogrammen zusammenzufassen und den zugehörigen Kapiteln im Stadtentwicklungskonzept anzuschließen. Für Bereiche, für die kein Sachprogramm besteht, wären allerdings Maßnahmen, ihre Reihung und Finanzierung im Stadtentwicklungskonzept zu konkretisieren.
- 5.3 *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt bemühe sich das Stadtplanungsamt, das Stadtentwicklungskonzept in möglichst knapper Diktion zu formulieren.*
- 5.4 Der RH wies darauf hin, dass die Bestimmungen des § 21 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 1974 einen bindenden Gesetzesauftrag darstellen.

Ziele

- 6 Wie in den früheren Stadtentwicklungskonzepten stellte auch das Stadtentwicklungskonzept 2001 die anzustrebende ökologische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Landeshauptstadt dar. Aussagen zu Themen wie z.B. Lage und Umlandbeziehungen, Sicherung der natürlichen Umwelt, Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, Bildung, Kultur, Freizeit und Sport, Gesundheits- und Sozialwesen, Ver- und Entsorgung sowie Verkehrspolitik wurden getroffen.

Beispielsweise bestanden zu dem Thema „Lage der Stadt und ihre Umlandbeziehungen“ die Zielsetzungen in der Stärkung der nationalen und internationalen Bedeutung als Universitäts-, Kultur- und Handelsstadt sowie als wichtige Partnerin einer künftigen Europaregion Südost und in der Betonung der Funktion als Kern- und Landeshauptstadt.

Verbesserungen der Rahmenbedingungen für das Wohnen in der Stadt sollten dem Rückgang der Bevölkerungszahl zugunsten des Grazer Umlandes, vor allem der südlichen Nachbargemeinden, entgegenwirken. Der Pendler-Problemik sollte durch eine Verbesserung des Regionalverkehrs begegnet werden. Die wesentlichen Handlungsfelder im Bereich Stadtverkehr wurden im Ausbau des Straßenbahn- und Busnetzes sowie in der Erstellung eines umfassenden Parkraum- und Garagenkonzepts gesehen.

Sachprogramme

- 7.1 Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 1974 bietet die Möglichkeit, in Ergänzung des Stadtentwicklungskonzepts für einzelne Sachbereiche Sachbereichskonzepte zu erlassen. Diese behandeln detailliert und maßnahmenorientiert die entsprechenden Themen. Die Landeshauptstadt erließ zwischen 1992 und 1997 acht Sachprogramme. Die Programme wiesen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits ein Alter von bis zu zwölf Jahren auf.

Abgesehen vom Wirtschafts- und Tourismusleitbild lagen in allen Fällen Gemeinderatsbeschlüsse zugrunde. Das Sachprogramm Grünraum und das Verkehrskonzept wurden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung überarbeitet, ein Sachprogramm Hochwasserschutz befand sich in Ausarbeitung.

- 7.2** Der RH empfahl, nicht nur das Stadtentwicklungskonzept, sondern auch die Sachprogramme nach spätestens acht bis zehn Jahren Geltungsdauer zu überarbeiten und zu aktualisieren.

Bewertung der Zielerreichung

- 8.1** Das Stadtentwicklungskonzept und die ergänzenden Sachprogramme bildeten eine wichtige Grundlage der Stadtpolitik. Zahlreiche Zielsetzungen des Stadtentwicklungskonzepts waren deshalb auch Bestandteil des Arbeitsübereinkommens zwischen ÖVP und SPÖ für die Gemeinderatsperiode 2003 bis 2008.

Die Landeshauptstadt nahm jedoch während der etwa zehnjährigen Geltungsdauer des in den 90er Jahren gültigen Stadtentwicklungskonzepts 3.0 keine gesonderte Bewertung der Zielerreichung vor. Erst im Zuge der Neufassung des Stadtentwicklungskonzepts wurden alle Zielsetzungen hinterfragt und neu definiert. Den politischen Entscheidungsträgern und dem Gemeinderat war somit der Umsetzungsstand nicht bekannt.

- 8.2** Die Bewertung der Zielerreichung stellt nicht nur eine Aufwertung und Stärkung des Stadtentwicklungskonzepts als Planungsinstrument, sondern auch ein wichtiges Mittel der Standortbestimmung für die Landeshauptstadt dar. Der RH regte daher an, das Stadtentwicklungskonzept und die Sachprogramme nach etwa der Hälfte ihrer Geltungsdauer hinsichtlich der Zielerreichung zu evaluieren.

Eine entsprechende Verpflichtung könnte in den Text des Stadtentwicklungskonzepts aufgenommen werden. Die Evaluierung der Umsetzung durch einen externen Auftragnehmer erachtete der RH für zweckmäßig.

- 8.3** *Die Landeshauptstadt Graz teilte mit, dass sie eine externe Evaluierung für die Zukunft ins Auge fasse.*



Flächenwidmungsplan

9 Gemäß dem Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 1974 hat jede Gemeinde für ihr Gemeindegebiet einen Flächenwidmungsplan zu erstellen. Dieser hat das gesamte Gemeindegebiet räumlich zu gliedern und die Nutzungsart für alle Flächen entsprechend den räumlich-funktionalen Erfordernissen festzulegen. Alle fünf Jahre – gerechnet jeweils vom Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des durch die Revision geänderten Flächenwidmungsplans – ist eine neuerliche Revision des Flächenwidmungsplans einzuleiten.

Der Flächenwidmungsplan 2.0 (1992) trat im Dezember 1992 in Kraft. Er wurde in 25 Verfahren in insgesamt 112 Einzelfällen geändert. Die Einleitung des Revisionsverfahrens für den Flächenwidmungsplan 3.0 erfolgte im August 1997. Dieser setzte Ziele des Stadtentwicklungskonzepts in Plangrundlagen um und wurde vom Gemeinderat im Juli 2002 beschlossen.

Im Rahmen des aufsichtsbehördlichen Prüfungsverfahrens wurden weitere Ergänzungsbeschlüsse notwendig. Nach Genehmigung durch die Landesregierung im Dezember 2002 wurde der Flächenwidmungsplan am 17. Jänner 2003 rechtswirksam.

Beschlussfordernis

10.1 Für die Beschlussfassung des Stadtentwicklungskonzepts, des Flächenwidmungsplans und der Bebauungspläne im Gemeinderat ist gemäß den Bestimmungen des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 1974 jeweils eine Zweidrittelmehrheit notwendig. Im Bundesländervergleich ist ausschließlich in der Steiermark für die Beschlussfassung der Instrumente der örtlichen Raumordnung die Zweidrittelmehrheit vorgesehen.

10.2 Der RH regte im Interesse einer vereinfachten Entscheidungsfindung an, die Beibehaltung der Zweidrittelmehrheit für die Beschlussfassung der Instrumente der örtlichen Raumordnung im Gemeinderat zu überdenken.

10.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung bestünden für die einfache Mehrheit und die Zweidrittelmehrheit jeweils Vor- und Nachteile. Bisher habe es keine einzige Anregung zur Änderung des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 1974 in diesem Sinne gegeben.*

Organisation

11.1 Die Angelegenheiten der Stadtentwicklung und Stadtplanung waren im Überprüfungszeitraum im Wesentlichen auf drei Organisationseinheiten der Bauverwaltung (Abteilung 14 Stadtplanungsamt, Amt für Stadtentwicklung und Stadterhaltung, Referat Verkehrsplanung) aufgeteilt. Die Bau- und Anlagenbehörde sowie das Stadtvermessungsamt erbrachten geringe Leistungen für die Stadtplanung.

Der RH hatte im Nachtrag zum Tätigkeitsbericht in Bezug auf die Landeshauptstadt Graz, Verwaltungsjahr 1998, auch die Aufbauorganisation des Magistrates untersucht. Es wurde festgestellt, dass 14 Magistratsabteilungen im Bereich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung sechs Stadtsenatsmitgliedern unterstanden, was für die Koordination und Umsetzung von Maßnahmen nicht immer zu optimalen Voraussetzungen führte. Weitere Empfehlungen betrafen die Zusammenfassung der Aufgaben der Stadtplanung und Verkehrsplanung in einem Amt.

Die Landeshauptstadt entsprach mittlerweile den Empfehlungen des RH zum Teil. Nach der letzten Gemeinderatswahl im Jänner 2003 wurde die Stadtbaudirektion nur mehr einem politischen Referenten, dem Stadtrat für Stadt-, Verkehrs- und Grünraumplanung, zugeordnet.

Im Rahmen des Reformprojekts 2000+ hatte sich die Stadt auch die Änderung der Verwaltungsgliederung zum Ziel gesetzt. Ausständig war im Herbst 2004 noch das Umsetzungsprojekt Stadtbaudirektion. Die „Stadtbaudirektion neu“ sollte in der endgültigen Struktur über neun Referate und sechs Abteilungen verfügen. Die Anträge für die Strukturänderungen in der Bauverwaltung beschloss der Gemeinderat im Dezember 2004 mit Wirkung ab 1. Jänner 2005.

11.2 Der RH beurteilte die Maßnahmen im Bereich der Stadtplanung positiv, weil zersplitterte Zuständigkeiten zusammengefasst, Aufgaben sachgerecht auf Abteilungen aufgeteilt sowie Serviceorientierung und Koordination in den Vordergrund gestellt wurden. Diese Maßnahmen entsprachen auch einer Empfehlung des RH aus dem Ergebnis der Gebarungsüberprüfung aus dem Jahr 1998.

Ausgaben

12 Die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben für die Stadtplanung beliefen sich von 2000 bis 2004 auf 3,26 Mill. EUR, wovon 64 % auf die Personalausgaben entfielen. Insgesamt waren im Jahr 2004 in fünf Organisationseinheiten 60 Bedienstete tätig, die mit 35,7 Beschäftigungsanteilen (Vollbeschäftigungsäquivalenten) für den Bereich Stadtplanung arbeiteten. Die Ausgaben je Einwohner betragen im Schnitt 14,4 EUR.

Ein Vergleich der Ausgaben je Einwohner war mangels verfügbarer Daten von vergleichbaren Städten noch nicht möglich. Für die Stadt Wien hatte der RH für 1999 bis 2003 einen durchschnittlichen Wert von 9,70 EUR je Einwohner errechnet.

Grünraumplanung

Planungen

13.1 Die Ziele der Grünraumplanung und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Maßnahmen waren seit Beginn der 80er Jahre in den Stadtentwicklungskonzepten dargelegt. Seit dem Stadtentwicklungskonzept 1.0 (1980) war der Schutz des Grüngürtels vor weiterer Verbauung ein essenzieller Bestandteil der Raumordnung der Landeshauptstadt.

Weitere Ziele betrafen unter anderem die Erhaltung der großen, zusammenhängenden Waldflächen und die Sicherung von Grün- und Freiflächen in den dicht verbauten Stadtgebieten. Im Stadtentwicklungskonzept 2.0 (1990) waren neben dem Schutz des Grüngürtels als weitere Ziele z.B. die Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts entlang der Fließgewässer, der Schutz des Grundwassers und die Verbesserung der Luftqualität vorgesehen.

Im Stadtentwicklungskonzept 3.0 (2002) waren zum Schutz des Grüngürtels für bestehende Baugebiete im Grünland nur kleinräumige Ergänzungen des Baulandes zulässig. Auch die weiteren Ziele deckten sich mit den bisherigen Stadtentwicklungskonzepten. Zur Sicherung der landwirtschaftlich genutzten Flächen wurde die Erstellung eines Sachprogramms Landwirtschaft als verbindliche Maßnahme festgelegt.

Das im Dezember 1997 vom Gemeinderat beschlossene Sachprogramm Grünraum sollte die generellen Ziele des Stadtentwicklungskonzepts 2.0 konkretisieren. Ein Großteil der vorgeschlagenen Maßnahmen könnte laut Programm durch konsequente Handhabung der bestehenden Rechtsinstrumente sowie durch verstärkte Kooperation der einzelnen Magistratsabteilungen ohne nennenswerte Mehrkosten umgesetzt werden.

Hinsichtlich Ankauf, Pacht und Erhaltung von Flächen war im Programm eine Zusammenstellung mit einer Kostenschätzung und einem Realisierungszeitraum von zehn Jahren enthalten. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung wurde unter dem Titel „Grünes Netz Graz“ an einer Fortführung des Sachprogramms Grünraum gearbeitet.

- 13.2** Zusammenfassend erachtete der RH die Ziele der Grünraumplanung und die zu treffenden Maßnahmen als umfangreich und nachvollziehbar.

Umsetzung der Planungen

Allgemeines

- 14.1** Gemäß § 23 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 1974 durften als vollwertiges Bauland im Flächenwidmungsplan nur Grundflächen festgelegt werden, die dem voraussichtlichen Baulandbedarf für die zu erwartende Siedlungsentwicklung in der Gemeinde entsprachen. Die Erläuterungen zum Flächenwidmungsplan 3.0 führten an, dass bei der Schätzung des Bedarfs an Wohnbauflächen von der „anwesenden Bevölkerung“, unter Berücksichtigung weiterer Einflussgrößen – wie die wachsende Anzahl der Haushalte – auszugehen ist.

Schließlich wurden das Baulandpotenzial und das Ziel des bewussten Gegensteuerns zur Siedlungsentwicklung angeführt. Die Bedarfswerte für die Baulandwidmungen bzw. deren Ermittlung fehlten hingegen.

- 14.2** Wengleich die Ermittlung der Bedarfswerte für Baulandwidmungen ein komplexes Unterfangen darstellt, erachtete sie der RH als unerlässliche Grundlage für Planungen. Im Zuge der nächsten Revision des Flächenwidmungsplans sollte dieser Verpflichtung entsprochen werden.
- 14.3** *Die Landeshauptstadt teilte mit, dass grundsätzlich von den bestehenden Baulandausweisungen auszugehen wäre; die Ermittlung von Baulandbedarfszahlen sei nur dann sinnvoll, wenn zusätzliche Baulandflächen gewidmet werden sollen.*
- 14.4** Der RH verwies auf die gesetzlichen Bestimmungen. Er vertrat die Auffassung, dass die Ermittlung von Baulandbedarfszahlen auch dann sinnvoll ist, wenn innerhalb des Baulandes Verschiebungen in den Baulandkategorien bzw. Nutzungsarten stattfinden.

Entwicklung des Baulandes

- 15.1** In den letzten rund zehn Jahren seit In-Kraft-Treten des Flächenwidmungsplans 2.0 im Dezember 1992 wurden im Bereich des Grüngürtels insgesamt rd. 2 ha, im Rahmen der Erstellung des Flächenwidmungsplans 3.0 rd. 35 ha Freiland in Bauland umgewidmet. Im Vergleich dazu betrug die Gesamtfläche des Grüngürtels 6.704 ha, wovon im Flächenwidmungsplan 2.0 1.452 ha als Bauland ausgewiesen waren.

Die Baulandreserven entwickelten sich rückläufig. Sie verringerten sich – bezogen auf alle Baulandkategorien – von 22,1 % des Baulandes im Flächenwidmungsplan 2.0 auf 17,1 % im Flächenwidmungsplan 3.0.

- 15.2** Der RH gelangte zur Ansicht, dass die Landeshauptstadt hinsichtlich des Gesamtausmaßes an Baulandneuwidmungen in den Grünraum schonend eingegriffen hatte.

Einzelwidmungen

- 16.1** Der RH überprüfte den Flächenwidmungsplan 3.0 stichprobenartig auf Übereinstimmung mit den Zielen hinsichtlich Grünraum und Gewässer und traf folgende Feststellungen:

(1) Fall A: Widmung in Straßgang

Aus dem Vergleich des Flächenwidmungsplans vor und nach dem Revisionsverfahren und aus dem Luftbild war erkennbar, dass bei einer Widmung im Grüngürtel im Bereich Straßgang das im Stadtentwicklungskonzept festgelegte Ziel, großräumige Freiflächen und deren Verbindung untereinander zu erhalten, durch die Umwidmung von Freiland in Bauland „Reines Wohngebiet“ nicht eingehalten wurde.

(2) Fall B: Widmung beim Gabriachbach

Gemäß § 3 Abs. 9 des regionalen Entwicklungsprogramms für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung waren Baulandneufestlegungen in wasserwirtschaftlichen Vorrangflächen* nicht zulässig. Im erwähnten Entwurf zum neuen regionalen Entwicklungsprogramm war eine Verschärfung der Bestimmungen hinsichtlich der Freihaltung der Uferstreifen vorgesehen.

* Das sind Bereiche innerhalb der Anschlaglinien eines 100-jährlichen Hochwasserereignisses, die für den Hochwasserabfluss notwendig sind oder eine wesentliche Funktion für den Hochwasserrückhalt aufweisen.

Das Stadtentwicklungskonzept sah unter anderem bei der Fortführung des Flächenwidmungsplans und im Bauverfahren folgende Maßnahmen vor:

- Freihaltung eines Uferstreifens in Analogie zum gültigen regionalen Entwicklungsprogramm,
- Berücksichtigung des Hochwasserabflusses bei einem 30/100-jährlichen Hochwasser bzw. der roten und gelben Gefahrenzonen an den Grazer Bächen.

Im Sachprogramm Grünraum wurde als bezirksbezogene Maßnahme der Schutz der Uferzonen beim Gabriachbach festgelegt.

Der Gabriachbach zählte zu jenen Grazer Bächen, bei denen Hochwasseranschlagslinien im Deckplan* zum Flächenwidmungsplan fehlten. Drei Grundstücke am Gabriachbach, die von Freiland in Bauland „Reines Wohngebiet“ umgewidmet wurden, lagen gemäß dem Übersichtslageplan zum Hochwasserschutzprojekt Gabriachbach vom Oktober 2000 in geringem Ausmaß innerhalb des 100-jährlichen Überflutungsbereiches.

* Deckpläne sind Bestandteile des Flächenwidmungsplans, die sowohl textlich als auch in einer planlichen Darstellung als Beilage zum Flächenwidmungsplan Festlegungen für verschiedene Bereiche treffen (z.B. Baulandzonierungsplan, Beschränkungszonen für die Raumheizung, Hochwasserabfluss für Gewässer).

Durch die Neuwidmung war im Talboden die Möglichkeit zur Bebauung gegeben. Die Widmung als Bauland erfolgte trotz des nur einseitigen Baulandanschlusses.

Für diese Grundstücke stellte die Fachabteilung 16B des Amtes der Landesregierung im Zuge der aufsichtsbehördlichen Prüfung fest, dass eine fingerartige Baulanderweiterung in Richtung Talboden vorliege, ein Widerspruch zu den Zielsetzungen des Stadtentwicklungskonzepts bestehe und eine Ungleichbehandlung zu ähnlich gelagerten Fällen, die negativ behandelt wurden, gegeben sei.



(3) Fall C: Widmung am Rotmoosweg

Bereits mit der zehnten Änderung des Flächenwidmungsplans 2.0 im Jahr 1997 sollten im Grüngürtel am Rotmoosweg rd. 2 ha Freiland in reines Wohngebiet umgewidmet werden.

Das Stadtplanungs- und das Baurechtsamt äußerten die Befürchtung, dass infolge des Widerspruchs zum Stadtentwicklungskonzept 2.0 aus 1990 (keine Ausweitung bestehender Baugebiete im Grünland – nur Auffüllungen und Abrundungen sind zulässig) und zum regionalen Entwicklungsprogramm (Freihalten des Grüngürtels in Graz und den Nachbargemeinden von weiterer Baulandausweisung) einem Vorhalt der Aufsichtsbehörde nicht begegnet werden könnte.

Gegen eine in der Folge vom Gemeinderat beschlossene Änderung des Stadtentwicklungskonzepts leitete die Aufsichtsbehörde des Landes ein Behebungsverfahren ein und stellte überdies fest, dass die beabsichtigte Widmung dem regionalen Entwicklungsprogramm widerspreche. Daraufhin verfügte der zuständige Stadtrat, von einer weiteren Verfolgung der Änderung Abstand zu nehmen. Die begehrte Flächenwidmungsplanänderung sollte im Zuge der Revision des Stadtentwicklungskonzepts behandelt werden.

Das Stadtentwicklungskonzept 3.0 aus 2002 definierte den Schutz des Grüngürtels anders als die Version zuvor. Nunmehr waren kleinräumige Ergänzungen des Baulandes unter Beachtung bestimmter Kriterien zulässig. Die Definition zum Schutz des Grüngürtels im regionalen Entwicklungsprogramm blieb unverändert.

Im Zuge der Revision des Flächenwidmungsplans wurde eine gegenüber dem Erstentwurf verringerte Fläche von rd. 1,5 ha Freiland in „Reines Wohngebiet Aufschließungsgebiet“ umgewidmet und die Pflicht zur Erstellung eines Bebauungsplans verordnet.

Die Fachabteilung 16B des Amtes der Landesregierung vertrat indessen die Ansicht, dass aufgrund der Größe der Neuausweisung ein Widerspruch zu den Zielen des Stadtentwicklungskonzepts und des regionalen Entwicklungsprogramms bestehe.

- 16.2** Zusammenfassend stellte der RH fest, dass in den angeführten Fällen die Beibehaltung der Widmung Freiland bzw. die Ausweisung als Bauland in geringerem Umfang zweckmäßiger gewesen wäre.

Grünraumplanung

16.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt seien diese drei Fälle aus dem Zusammenwirken von fachlicher Vorbereitung und politischem Abwägungsprozess wegen der notwendigen Zweidrittelmehrheit entstanden. Alle drei Fälle seien jedoch „Grenzfälle“, die auch mit den Zielsetzungen des Stadtentwicklungskonzepts 3.0 durchaus in Einklang stünden.*

16.4 Der RH nahm zur Kenntnis, dass die gegenständlichen Widmungen auch Kompromisse beinhalten. Er verblieb jedoch bei seiner Ansicht, wonach es für diese Bereiche aus Sicht der Raumordnung zweckmäßigere Widmungen gegeben hätte.

Vorbehaltsflächen

17.1 Gemäß § 26c des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 1974 können im Flächenwidmungsplan Flächen für Einrichtungen und Anlagen, für die eine nachweisbare Notwendigkeit besteht, die öffentlichen Zwecken dienen und dem umliegenden Gebiet zugeordnet sind (beispielsweise Parkanlagen, Spiel- und Sportanlagen), als Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden.

Die Eigentümer solcher Grundstücke konnten nach In-Kraft-Treten des Flächenwidmungsplans von der Gemeinde die Einlösung des Grundstücks verlangen, andernfalls war die Ausweisung als Vorbehaltsfläche aufzuheben. Die Ausweisung von Vorbehaltsflächen stellte gemäß dem Raumordnungsgesetz eine Maßnahme der aktiven Bodenpolitik dar.

Entsprechend dem Sachprogramm Grünraum sollten anlässlich des Revisionsverfahrens des Flächenwidmungsplans aus 1997 Vorbehaltsflächen für öffentliche Grün- und Freizeitanlagen ausgewiesen werden. Der Flächenwidmungsplan 3.0 wies dafür rd. 28 ha aus. Ankäufe erfolgten allerdings nicht.

17.2 Der RH empfahl, zur dauerhaften Sicherung innerstädtischer Grünflächen den Erwerb von Vorbehaltsflächen für Grün- und Freizeitanlagen in Betracht zu ziehen.

17.3 *Die Landeshauptstadt teilte mit, sich trotz der ungünstigen finanziellen Situation um den Ankauf von Vorbehaltsflächen zu bemühen.*



Umsetzung durch
Kauf bzw. Pacht

18.1 Das Sachprogramm Grünraum sah eine Vergrößerung der öffentlichen Grünflächen von etwa 10 % vor. So sollten für öffentliche Parkanlagen, Spiel- und Sportplätze rd. 21,5 ha angekauft und 8,5 ha gepachtet werden. Seit 1997 waren 4,7 ha angekauft und 13,0 ha gepachtet worden. Von den gepachteten 13,0 ha kamen nur rd. 3 ha den vorgesehenen Maßnahmen in den Bezirken zugute, allein rd. 6,7 ha entfielen auf das Trainingszentrum eines Grazer Fußballvereins.

Der Ankauf der 4,7 ha (davon allein 2,7 ha für eine Sportanlage) erfolgte ausnahmslos in nicht dafür vorgesehenen Bezirken. Die geplante Flächensicherung für Biotope, Uferstreifen und dergleichen wurde bisher nicht umgesetzt. Zur Straßenraumbegrünung sollten 3.000 Bäume gepflanzt werden. Tatsächlich erfolgten lediglich 234 Neupflanzungen. Hingegen wurden 185 ha Waldfläche erworben.

18.2 Der RH vermerkte, dass die Flächenankäufe und die Ausgestaltung der Flächen mit den Planungen bei weitem nicht Schritt hielten, während die Inhalte der Grünraumplanung durch Widmung weitestgehend umgesetzt wurden. Es werden daher vermehrte Anstrengungen erforderlich sein, um die selbstgesteckten Ziele in absehbarer Zeit zu erreichen.

18.3 *Die Landeshauptstadt teilte mit, dass sie sich um die Umsetzung der Planungsziele in diesem Bereich bemühen werde.*

Hochwasserschutz

Allgemeines

19.1 Zwischen 1995 und 2000 wurden 41 Bäche im Grazer Stadtgebiet mit einer Gesamtlänge von rd. 70 km auf Hochwasserabflussbereiche (30- und 100-jährliches Hochwasser) untersucht und eine ökomorphologische Bewertung* der Ufer durchgeführt. Das Ergebnis dieser Studie wies rd. 1.000 Objekte als hochwassergefährdet aus. Dies führte dazu, im Stadtentwicklungskonzept 3.0 die Erstellung eines Sachprogramms Hochwasserschutz als Ziel zu verankern.

* Der Begriff Ökomorphologie beinhaltet die Beschreibung der strukturellen Gegebenheiten im und am Gewässer (Gewässergestalt, Verbauungen, Umland) sowie die Bewertung dieser Strukturen im Hinblick auf die Funktion des Gewässers als Lebensraum.

Im Deckplan 3 zum Flächenwidmungsplan 3.0 wurden die in der Studie ermittelten Hochwasseranschlagslinien für ein 30- bzw. 100-jährliches Ereignis großteils ersichtlich gemacht. Wasserwirtschaftliche Vorrangzonen für den Hochwasserabfluss und die Standorte wasserwirtschaftlicher Schutzmaßnahmen fanden als Entwürfe ebenfalls Eingang im Deckplan 3.

Beim Falkenbach, Gabriachbach, Petersbach und Annabach fehlten teilweise die Anschlaglinien bzw. Ausuferungspfeile, was die überprüfte Stelle mit technischen Problemen begründete. Die Aktivitäten zur Realisierung eines Sachprogramms Hochwasserschutz befanden sich erst im Anfangsstadium. Im Jahr 2005 soll das generelle Projekt ausgeschrieben werden, die schrittweise Umsetzung ist in einem Zehnjahresprogramm vorgesehen.

- 19.2** Der RH hielt die beabsichtigte Erstellung des Sachprogramms Hochwasserschutz für zweckmäßig. Er erachtete jedoch eine zügigere Fertigstellung und Umsetzung für erforderlich.

Einzelwidmungen

- 20.1** Der RH überprüfte stichprobenartig, ob bei der Fortführung des Flächenwidmungsplans der Hochwasserabfluss bei einem 30- bzw. 100-jährlichen Ereignis sowie die roten und gelben Gefahrenzonen an den Grazer Bächen berücksichtigt wurden. Er stellte folgende Mängel fest:

(1) In einem Fall wurde ohne konkretes Planungsinteresse eine Freilandfläche mit gleichzeitiger Ersichtlichmachung als „Gewässer“ in „Bauland reines Wohngebiet“ umgewidmet. Laut Stellungnahme des Stadtplanungsamtes resultierte die Widmung aus einem Zeichenfehler. Die Korrektur soll bei nächster Gelegenheit erfolgen.

(2) In einem zweiten Fall wurde eine Freilandfläche „Sondernutzung für Erholungs-, Spiel- und Sportzwecke“ in Bauland „Allgemeines Wohngebiet“ umgewidmet. Gemäß der Studie über die Grazer Bäche lag diese Fläche sowohl innerhalb einer gelben Zone des Gefahrenzonenplans als auch innerhalb des 30-jährlichen Überflutungsbereichs. Der Widmung lag ein Gutachten zugrunde, wonach die Hochwassersicherheit gegeben sei.

Diese Feststellung stützte sich auf Aussagen des Grundstückseigentümers und der Anrainer, wonach seit etwa 30 Jahren der Talboden nicht mehr überschwemmt worden sei.

20.2 Nach Ansicht des RH sollten Gutachten, die eine von der Studie über die Grazer Bäche abweichende Hochwassersicherheit feststellen, nur dann berücksichtigt werden, wenn sie unter Anwendung einer gleichwertigen Methodik zustande kommen.

20.3 *Die Landeshauptstadt sagte dies zu.*

Weitere
Feststellungen

21 Weitere Feststellungen des RH betrafen die Frage der Übereinstimmung des Stadtentwicklungskonzepts – mit der darin vorgesehenen Möglichkeit zur kleinräumigen Ergänzung des Baulandes im Grüngürtel – mit den Zielsetzungen des gültigen regionalen Entwicklungsprogramms.

Verkehrsplanung

Ausgangslage

22 Der Prozess der Suburbanisierung brachte eine steigende Verkehrsbelastung für den Großraum Graz mit sich. Einhergehend mit der starken Bevölkerungszunahme im Grazer Umland und der rückläufigen Entwicklung der Einwohnerzahlen in der Stadt Graz prägte der die Stadtgrenzen überschreitende Verkehr die Verkehrssituation der Landeshauptstadt.

Verstärkt durch die klimatisch ungünstige Beckenlage der Landeshauptstadt kam es vor allem durch den Straßenverkehr zu verstärkten Feinstaubanreicherungen und den damit verbundenen Umweltauswirkungen.

Regionale
Verkehrskonzepte

23.1 Schon die „Verkehrspolitische Leitlinie 2000“ aus dem Jahr 1992 sah die Einbindung der Umlandgemeinden in ein Verkehrskonzept für den Ballungsraum Graz als notwendig an. Während für andere steirische Bezirke bereits regionale Verkehrskonzepte erstellt wurden, lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein solches für das Grazer Umland noch nicht vor.

Die Arbeiten dazu wurden unter der Federführung des Landes Steiermark zwar bereits begonnen, sollen aber erst im Anschluss an die Fertigstellung des „Masterplans Verkehr Graz“ abgeschlossen werden.

- 23.2** Nach Ansicht des RH wäre eine parallele Erstellung des Masterplans Verkehr Graz und des regionalen Verkehrskonzepts sinnvoll gewesen. Die Erstellung eines Verkehrskonzepts für das Grazer Umland sollte daher möglichst rasch vorangetrieben werden.
- 23.3** *Die Landeshauptstadt teilte mit, dass wegen der Komplexität des Planungsgebietes die getrennte Bearbeitung gewählt wurde. Die Ergebnisse des Masterplans Verkehr Graz sollen aber als Grundlage und Zieldefinition für das regionale Verkehrskonzept dienen.*

Verkehrskonzepte und
Maßnahmenprogramme
der Stadt Graz

Gesamtverkehrskonzepte 1987 und 1992

- 24.1** (1) Im Gesamtverkehrskonzept 1987 wurden neue Ziele für die künftige Verkehrsentwicklung festgelegt. Das Grundprinzip war, Chancengleichheit für alle Verkehrsteilnehmer zu erreichen und die aus den 60er und 70er Jahren stammende Vorherrschaft des Kraftfahrzeugverkehrs abzubauen. Zur Umsetzung gelangten unter anderem ein Radverkehrsförderungsprogramm, ein Beschleunigungsprogramm für den öffentlichen Verkehr und die Erweiterung der Fußgängerzonen.

(2) Das Gesamtverkehrskonzept 1987 wurde durch die „Verkehrspolitische Leitlinie 2000“ des Gesamtverkehrskonzepts 1992 (Teil I) fortgeschrieben. Als Leitbild für die Verkehrsentwicklung der Stadt Graz wurde das Szenario „Sanfte Mobilität“ gewählt. Wesentlichstes Ziel war, das permanente Wachstum des motorisierten Individualverkehrs im gesamten Ballungsraum Graz einzudämmen und gleichzeitig stadt- und umweltverträgliche, so genannte „sanfte“ Mobilitätsformen zu fördern.

Eine Erweiterung des Straßen- und Stellplatzangebotes für den motorisierten Individualverkehr sowie eine weitere Zersiedelung des Umlandes von Graz sollten verhindert werden.

(3) Aufbauend auf dem Leitbild der „Sanften Mobilität“ wurde das Maßnahmenprogramm GIVE 1995 (Grazer Integrierte Verkehrsentwicklung – Teil II des Gesamtverkehrskonzepts 1992) im Jahr 1995 beschlossen. Es enthielt Maßnahmen, die innerhalb von fünf bis zehn Jahren aus finanzieller und organisatorischer Hinsicht leistbar erschienen. Darüber hinaus wurden auch längerfristige Optionen für eine zielorientierte Entwicklung formuliert.

Die aktuelle Verkehrsplanung der Stadt Graz stützt sich auf die „Verkehrspolitische Leitlinie 2000“ und das Maßnahmenkonzept GIVE 1995.



- 24.2 Der RH stellte eine grundsätzliche Kontinuität in den Verkehrskonzepten und Maßnahmenprogrammen fest. Auffallend war jedoch, dass zahlreiche als besonders vordringlich beurteilte Maßnahmen – insbesondere im Bereich des öffentlichen Verkehrs – nicht realisiert und immer wieder fortgeschrieben wurden.

Masterplan Verkehr und Masterplan ÖV (Öffentlicher Verkehr)

- 25.1 Zur Zeit der Gebarungüberprüfung befand sich ein neues Verkehrskonzept mit dem Titel „Masterplan Verkehr Graz“ in Ausarbeitung, in dem – aufbauend auf den Grundsätzen der „Sanften Mobilität“ – Leitbilder und Konzepte für die Stadtteile Graz Ost, West und Süd entwickelt werden sollten.

Ein Maßnahmenkatalog sollte als Grundlage für die Flächensicherung der geplanten Infrastrukturprojekte dienen. Im Unterschied zu den bisherigen Konzepten war keine Schätzung der erforderlichen Investitionskosten vorgesehen. Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 1974 sieht jedoch vor, dass im örtlichen Entwicklungskonzept die Finanzierung der Maßnahmen zur Erreichung der langfristigen Entwicklungsziele aufzuzeigen ist.

Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Landeshauptstadt und der Grazer Stadtwerke AG-Verkehrsbetriebe sollte ab 2003 im Rahmen der Erstellung eines „Masterplans ÖV“ eine Neuordnung des öffentlichen Verkehrs behandeln und Einsparungspotenziale sowie Netzoptimierungen aufzeigen. Nach einer einjährigen Unterbrechung wurde die Initiative im Herbst 2004 neu gestartet.

- 25.2 Da der Masterplan Verkehr Graz ein Sachbereichskonzept ergänzend zum örtlichen Entwicklungskonzept bildet, wären nach Ansicht des RH die Kosten der darin angeführten Maßnahmen darzustellen. Insgesamt erachtete der RH eine Bereinigung des öffentlichen Verkehrsnetzes zur Realisierung von Einsparungspotenzialen sowie zur Optimierung des Angebotes für äußerst sinnvoll.
- 25.3 *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt sei beabsichtigt, eine Kostenübersicht der geplanten Infrastrukturprojekte in den Masterplan Verkehr Graz aufzunehmen. Weiters werde die Erstellung des Masterplans ÖV weiterverfolgt.*

Verkehrsrelevante Aspekte in anderen Konzepten

- 26.1 Das Stadtentwicklungskonzept 3.0 führte die Grundzüge der „Verkehrspolitischen Leitlinie 2000“ an, forderte jedoch eine Überarbeitung und Zusammenführung der Gesamtverkehrskonzepte für Graz und für Graz-Umgebung sowie eine verstärkte Abstimmung von Verkehrsplanung und Siedlungsentwicklung. Das im Jahr 1995 beschlossene Sachprogramm Umwelt mit der Bezeichnung „Ökostadt 2000“ enthielt auch Zielvorgaben und Maßnahmen für den Bereich Verkehr, ging jedoch von anderen Basisdaten als die „Verkehrspolitische Leitlinie 2000“ aus.
- 26.2 Der RH stellte kritisch fest, dass beim Vergleich des Sachprogramms Ökostadt 2000 mit dem Maßnahmenkonzept GIVE 1995 Widersprüche bei den Maßnahmen und bei den Datengrundlagen festzustellen waren. Eine Abstimmung der Sachprogramme erachtete der RH daher als notwendig.
- 26.3 *Die Landeshauptstadt teilte mit, dass Sachprogramme mit verkehrsrelevanten Aspekten laut Geschäftseinteilung des Magistrates mit der Abteilung für Verkehrsplanung abzustimmen sind. Es könne jedoch von der Verkehrsplanung kein Einfluss auf die Erstellung von Konzepten anderer Abteilungen ausgeübt werden.*
- 26.4 Der RH vertrat die Ansicht, dass – ergänzend zu der verpflichtenden Abstimmung der Sachprogramme und Konzepte – die Grundlagen und Ziele der Verkehrsplanung von der Abteilung für Verkehrsplanung mit den anderen Fachabteilungen kontinuierlich kommuniziert und die spezifischen Umsetzungsmöglichkeiten diskutiert werden sollten.

Verkehrsmittelaufteilung (Modal Split)

- 27 (1) Die verkehrspolitischen Ziele der Gesamtverkehrskonzepte 1987 und 1992 hatten eine Verringerung des motorisierten Individualverkehrs, eine Steigerung des öffentlichen Verkehrs und des Fahrradverkehrs sowie eine Stabilisierung des Fußgängerverkehrs zum Ziel. Diese Ziele wurden aber nur teilweise erreicht.

Im Jahr 2004 wurden fast die Hälfte aller Wege (47 %) mit dem Kraftfahrzeug zurückgelegt. Die in der „Verkehrspolitischen Leitlinie 2000“ angestrebte Senkung des Weganteils des motorisierten Individualverkehrs auf 41 % konnte nicht erreicht werden. Dies führte zu einer Belastung der Verkehrssituation und der Luftgüte im Grazer Raum.



Der öffentliche Verkehr (Weganteil 2004: 19 %) konnte zwar geringfügig gesteigert werden; die angestrebte Erhöhung der Weganteile auf 21 % gelang jedoch nicht. Im Vergleich mit anderen Städten im deutschsprachigen Raum stellte sich sein Anteil als niedrig dar.

Weiterhin bestehen große Potenziale für die Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fußgänger- und Fahrradverkehrs. Bei Fortschreibung des bisherigen Trends wäre hingegen mit einem weiteren Verkehrszuwachs von über 30 % bis 2020 zu rechnen.

(2) Ein anderes Bild zeigte sich beim Modal Split im stadtgrenzenüberschreitenden Verkehr: 1988 wurden 84 % der Wege mit motorisiertem Individualverkehr zurückgelegt, 1999 waren es bereits 87 % der Wege. Der Anteil des öffentlichen Verkehrs nahm hingegen von 16 auf 13 % ab.

Öffentlicher Verkehr

28.1 (1) Im Maßnahmenprogramm GIVE 1995 stellte der Ausbau des öffentlichen Verkehrs, insbesondere des Straßenbahnnetzes, einen der wichtigsten verkehrspolitischen Grundsätze dar. Daneben sollten das Fahrplanangebot verdichtet und das Bussystem (Tangential-Busring als direkte Verbindung zwischen den Außenbezirken) verbessert werden. In den vergangenen Jahren wurde das Augenmerk nahezu ausschließlich auf den Ausbau des innerstädtischen Bussystems, der mittlerweile weitestgehend abgeschlossen ist, gelegt.

(2) Zahlreiche vordringliche Maßnahmen für den öffentlichen Verkehr gelangten jedoch trotz umfangreicher Planung bisher nicht oder nicht zeitgerecht zur Umsetzung. So wurde als Voraussetzung für weitere Intervallverdichtungen und Linienergänzungen die Innenstadtentlastung von den Straßenbahnen als besonders dringlich erachtet.

Im Dezember 2003 fand nach verschiedenen Variantenvorschlägen im Rahmen des Grundsatzbeschlusses über die Prioritätenreihung des Straßenbahnausbaus die Variante mit der Streckenführung Griesplatz – Vorbeckgasse/Feuerbachgasse Zustimmung. Eine kurzfristige Umsetzung des Vorhabens wurde jedoch nicht in Aussicht gestellt.

(3) Weiters sah das Maßnahmenprogramm GIVE 1995 die Umgestaltung der Annenstraße (geänderte Verkehrsführung, Verringerung der Stellplätze) zur Neubelebung der Geschäftsstraße vor. Im Jahr 1999 musste der Modellversuch bereits nach drei Wochen wegen der Proteste von Gewerbetreibenden abgebrochen werden. Die fehlgeschlagene Umgestaltung verursachte externe Kosten von rd. 40.500 EUR.

(4) Im Rahmen des Verkehrskonzepts für die Stadthalle bei der Grazer Messe sollte die Verlängerung der Straßenbahnlinie 4 gleichzeitig mit der Übergabe der Messehalle fertig gestellt werden. Obwohl die Eröffnung der Stadthalle im Oktober 2002 stattfand, begann die Umsetzung der Verkehrsmaßnahmen erst Mitte 2005.

- 28.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Umsetzung zahlreicher vordringlicher und bis zum Jahr 2000 geplanter Projekte für den öffentlichen Verkehr nicht oder nicht zeitgerecht erfolgte. In Anbetracht der Feinstaubproblematik und des Anstiegs des Verkehrsaufkommens erachtete der RH den verstärkten Ausbau des öffentlichen Verkehrs als besonders dringlich. Er regte an, den Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots, insbesondere des Straßenbahnnetzes, nicht nur intensiv zu planen, sondern auch zeitnahe umzusetzen.
- 28.3 *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt läge der Schwerpunkt der Verkehrspolitik auf dem Ausbau der Schieneninfrastruktur und von Park+Ride-Anlagen. Trotz Zweckbindung der Einnahmen aus den Kurzparkzonen stelle jedoch die Finanzierung dieser Infrastrukturprojekte eine sehr große Herausforderung dar.*
- 28.4 Der RH beurteilte den derzeit angestrebten Ausbau des Straßenbahnnetzes sowie der Park+Ride-Anlagen positiv.

Parkraumkonzept

Instrumente und Maßnahmen

- 29.1 Das Parkraumkonzept der Stadt Graz stützte sich im Wesentlichen auf die Parkraumbewirtschaftung, das Garagenkonzept sowie Park+Ride-Anlagen. Im Jahr 2004 wurde das Kurzparkzonenmodell sowohl räumlich als auch zeitlich erweitert. Der Bau von Garagen sollte die Möglichkeit schaffen, den öffentlichen Raum von Stellplätzen freizumachen und für andere Nutzungen (öffentlicher Verkehr, Fußgänger, Radverkehr) zur Verfügung zu haben.

Trotz Errichtung von Garagenstellplätzen in der Innenstadt konnte der angestrebte Rückbau von Stellplätzen – abgesehen von vereinzelten Ausnahmen (Karmeliterplatz, Freiheitsplatz) – nicht erreicht werden. Auch die Erweiterung der Fußgängerzone wurde nicht wie geplant umgesetzt.

Die Errichtung von Park+Ride-Anlagen sollte den Umstieg auf den öffentlichen Verkehr unterstützen und vor allem Pendlern aus dem Umland von Graz eine Alternative bieten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden fünf Anlagen mit insgesamt rd. 1.750 Stellplätzen. Um den dringendsten Bedarf zu decken, benötigt Graz jedoch circa 8.000 bis 10.000 solcher Stellplätze.

- 29.2** Der Bau von Garagenplätzen ohne gleichzeitigen Rückbau der gleichen Anzahl von Stellplätzen an der Oberfläche widersprach dem Ziel der „Sanften Mobilität“. Der RH empfahl, diesbezüglich die Bemühungen zu verstärken. Weiters regte er an, die Errichtung von Park+Ride-Anlagen mit leistungsfähiger Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr zügig voranzutreiben.

Mittelverwendung

- 30.1** Die jährlichen Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung betragen 2003 rd. 9,35 Mill. EUR, die Ausgaben dafür rd. 2 Mill. EUR. Im Maßnahmenprogramm GIVE 1995 war eine Zweckbindung dieser Einnahmen für den Ausbau und die Beschleunigung des öffentlichen Verkehrs und für ein Parkleitsystem festgeschrieben. Diese Zweckbindung erfolgte nicht.

Gemäß einem Beschluss des Gemeinderates vom Dezember 2003 sollten sämtliche aus der Erweiterung der Kurzparkzonen resultierenden Zusatzeinnahmen (rd. 1,8 Mill. EUR nach Abzug der Aufwendungen) für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sowie für die Beschaffung von Stellplätzen zweckgebunden verwendet werden. Bisher flossen diese Mittel aber in das allgemeine Budget.

- 30.2** Nach Ansicht des RH sollten die Mittel aus der Parkraumbewirtschaftung entsprechend dem Gemeinderatsbeschluss vom Dezember 2003 für ausgewählte Projekte zur Verbesserung des Angebots des öffentlichen Verkehrs sowie der Stellplatzsituation zur Verfügung stehen.

Verkehrsplanung

Evaluierungen

- 31.1** Das Maßnahmenprogramm GIVE 1995 sah eine laufende Erfolgskontrolle anhand eines Erfolgsberichts für das abgelaufene Jahr und einen Vorhabensbericht für das kommende Jahr vor. Evaluierungen erfolgten jedoch – ausgenommen im Zusammenhang mit dem Mobilitätsverhalten und der Maßnahme „Tempo 30/50“ – nicht.
- 31.2** Der RH empfahl, die Umsetzung der in den Verkehrskonzepten geplanten Maßnahmen durch eine Evaluierung zu unterstützen.

Verknüpfung Verkehrsplanung – Stadtplanung

- 32.1** Die beiden Fachbereiche Verkehrsplanung und Stadtplanung arbeiteten in vielen Bereichen zusammen. Die Steuerungselemente der Verkehrsplanung im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung waren jedoch nur schwach ausgeprägt. Mangels aktiver Bodenpolitik wurden in der Vergangenheit Flächen für geplante Infrastrukturmaßnahmen nicht vorsorglich gesichert, sondern erst bei Vorliegen einer Projektgenehmigung durch den Gemeinderat angekauft. Ursprünglich für Verkehrstrassen vorgesehene Flächen stehen heute nicht mehr zur Verfügung.

Als Vorgabe für den Flächenwidmungsplan 3.0 und als geplanter Bestandteil desselben sollte der Generelle Regulierungsplan als verbindliches Planungsinstrument den Verlauf sowie den Querschnitt öffentlicher und privater Straßen enthalten sowie langfristige Planungsvorgaben berücksichtigen. Aufgrund von zahlreichen Einwendungen gegen den Generellen Regulierungsplan während der öffentlichen Auflage wurde dieser aus dem Flächenwidmungsplan 3.0 herausgenommen.

In Zukunft ist geplant, den Generellen Regulierungsplan als eigenes Rechtsinstrument bereichsweise und mit Bürgerbeteiligung zu entwickeln.

- 32.2** Nach Ansicht des RH sollten künftig Flächen für geplante Infrastrukturvorhaben möglichst frühzeitig gesichert werden, um die Ankaufskosten niedrig zu halten und potenzielle Verfahrenswiderstände durch spätere Bebauungen auszuschließen. Die Freihaltung der für den Aus- bzw. Neubau von Verkehrstrassen erforderlichen Bereiche sollte durch ein geeignetes Rechtsinstrument unterstützt werden.



32.3 Die Landeshauptstadt teilte mit, dass jene Verkehrsflächen des Generellen Regulierungsplans im Flächenwidmungsplan 3.0 belassen wurden, die bereits im Flächenwidmungsplan 2.0 dezidiert enthalten waren, für die bescheidgemäß Regelungen getroffen wurden und die in Bebauungsplänen festgelegt waren. Nach Beschlussfassung des Flächenwidmungsplans 3.0 soll der Generelle Regulierungsplan nunmehr als eigenes Rechtsinstrument entwickelt werden.

Weitere
Feststellungen

33 Weitere Feststellungen des RH betrafen:

- (1) die notwendigen Schritte zum Aufbau eines möglichst flächendeckenden öffentlichen Personennahverkehrs in der Region,
- (2) die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Landeshauptstadt und der Grazer Parkraummanagement GmbH und
- (3) die Auswirkungen der Maßnahme Tempo 30/50.

Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

Projektziele und
-geschichte

Straßenbahnlinie 6

34 (1) Die Straßenbahnlinie 6 befährt die Strecke zwischen dem Hauptbahnhof und dem Stadtteil St. Peter im Osten von Graz in einer Länge von rd. 4,60 km. Die geplante Verlängerung beträgt 1,86 km. Sie soll das Peterstal, ein Siedlungsgebiet mit nahezu 10.000 Einwohnern, erschließen und eine durchgehende Verbindung in das Zentrum herstellen.

Gegenwärtig ist dieses Gebiet mit mehreren Buslinien zu erreichen, die allerdings nur an seinem Rand verlaufen und keine direkte Verbindung zum Stadtzentrum ermöglichen. Die Vorteile einer Straßenbahn gegenüber einer Busführung liegen in höheren Fahrgastkapazitäten, größerem Komfort und kürzeren Fahrzeiten durch Vermeidung von Umsteigevorgängen.

(2) Die Planung der Verlängerung der Linie 6 begann bereits im Jahr 1977. Nach einem Beschluss des Stadtsenates im August 1991, die Verlängerung in zwei Bauabschnitten durchzuführen, erhielt die Grazer Stadtwerke AG (Verkehrsbetriebe) als Projektwerberin in den Jahren 1992

Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

und 1993 die eisenbahnrechtliche Baugenehmigung für die beiden Abschnitte. Im Juni 1996 beschloss der Gemeinderat das Verkehrsstück (Projektgenehmigung) und das Finanzstück (Finanzierungsgenehmigung) in der Höhe von rd. 13,94 Mill. EUR (netto) sowie einen Finanzierungsvertrag mit der Grazer Stadtwerke AG.

(3) Da jedoch im Oktober 1996 der Verwaltungsgerichtshof die eisenbahnrechtliche Baugenehmigung für den Abschnitt 1 aufhob, konnte mit dem Bau nicht begonnen werden. Im April 2002 lag die Baugenehmigung endgültig vor. Im Dezember 2003 beschloss der Ausschuss für Stadt-, Verkehrs- und Grünraumplanung die Projektgenehmigung. Aufgrund des fehlenden Finanzstücks erfolgte jedoch keine Befassung des Gemeinderates.

(4) Im Oktober 2004 stellte der Finanzstadtrat im Rahmen der Gebärungsüberprüfung die Finanzierung der Linie 6 über einen so genannten „Feinstaub-Fonds“ (für Maßnahmen zur Bekämpfung des Feinstaubes) in Aussicht. Im Dezember 2004 beschloss der Gemeinderat, diesen Fonds in Form einer Rücklage in Höhe von rd. 20 Mill. EUR einzurichten. Im außerordentlichen Haushalt des Voranschlags 2005 wurde ein Betrag von 3 Mill. EUR für erste Baumaßnahmen vorgesehen.

Im Februar 2005 beschloss der Gemeinderat für die Linie 6 das Verkehrs- und das Finanzstück sowie die Genehmigung zum Abschluss eines Finanzierungsvertrages mit der Grazer Stadtwerke AG über rd. 21,40 Mill. EUR. Im Juli 2005 erfolgte der Spatenstich. Abgesehen von ersten Baumaßnahmen im unteren Teil der Eisteichgasse waren im Dezember 2005 noch keine weiteren Arbeiten an diesem Projekt eingeleitet worden.

(5) Unabhängig davon genehmigte der Gemeinderat im Dezember 2004 den Abschluss eines Finanzierungsvertrages mit der Grazer Stadtwerke AG über rd. 11,90 Mill. EUR zum Ausbau der Straßenbahnlinie 5. Im Zuge des Ausbaus der Südbahn/Koralmbahn soll diese bis Ende 2006 zum neuen Nahverkehrsknoten Puntigam verlängert werden.



Straßenbahnlinie 4

- 35 (1) Die Straßenbahnlinie 4 befährt die Strecke zwischen den Stadtteilen Andritz im Norden und Liebenau im Südosten von Graz in einer Länge von rd. 7,0 km. In Zusammenhang mit der Errichtung der Stadthalle (Messe) beschloss der Gemeinderat im Dezember 1999 die Verlängerung der Linie 4 zu einem hinter dem Stadion Liebenau geplanten Park+Ride-Parkplatz („kurze Ausbauvariante“, rd. 0,4 km).

Im Oktober 2001 beschloss der Gemeinderat eine **Änderung des Projekts** mit der Verlängerung der Linie 4 entlang des Autobahnzubringers A2Z* bis zum Einkaufszentrum Sternäckerweg, wo ein Park+Ride-Parkhaus mit rd. 500 Stellplätzen als Umsteigemöglichkeit für den Pendlerverkehr errichtet werden sollte („lange Ausbauvariante“, rd. 1,5 km). Das Verkehrs- und Finanzstück wurde vom Gemeinderat im März 2002 beschlossen.

* Zubringer zur A2 Süd Autobahn, Knoten Graz Ost

(2) Der Projektzeitplan sah das eisenbahnrechtliche Verfahren zwischen April und Juni 2002 vor, weiters den Bau eines provisorischen Park+Ride-Parkplatzes im Winter 2002 und die Verlängerung der Straßenbahnlinie 4 zu einer provisorischen Wendeschleife im Sommer 2003. Zu Schulbeginn 2003 hätte die neue Strecke in Betrieb gehen und im Jahr 2005 parallel zum Ausbau des Einkaufszentrums Sternäckerweg die Endschleife („große Schleife“, rd. 1,54 km) sowie das Park+Ride-Parkhaus errichtet werden sollen. Die Gesamtfertigstellung war für Winter 2005/2006 geplant.

(3) Die Realisierung des Gesamtprojekts erforderte die Übernahme des Autobahnzubringers A2Z in das Gemeindestraßennetz. Da es dabei aber ebenso wie beim eisenbahnrechtlichen Verfahren zu Verzögerungen kam, entfiel die geplante Verlängerung der Linie 4 zur provisorischen Wendeschleife bis Schulbeginn 2003.

Ein neuer Zeitplan vom Oktober 2004 sah daher die Verlängerung mit der „großen Schleife“ von Juni 2005 bis Dezember 2006 und die Errichtung des Park+Ride-Parkhauses von März 2006 bis November 2006 vor. Im November 2004 schloss die Landeshauptstadt den Finanzierungsvertrag mit der Grazer Stadtwerke AG ab. Der Straßenanschluss an den Autobahnzubringer A2Z (km 3,20) wurde im Dezember 2004 fertig gestellt.

Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

Prioritätenreihung

36.1 (1) Der Gemeinderat räumte der Verlängerung der Linie 6 bereits im März 1989 mit einem einstimmigen Beschluss oberste Priorität ein. Trotz der erwähnten Aufhebung der eisenbahnrechtlichen Baugenehmigung stufte er die Linie 6 im Mai 1997 weiterhin als Projekt mit oberster Priorität ein und erachtete eine provisorische Busanschließung weder aus wirtschaftlicher noch aus verkehrsplanerischer Sicht für vertretbar.

(2) Obwohl auch eine im Mai 2001 erstellte Studie die Linie 6 in die höchste Prioritätsstufe eingereiht hatte, gab die Landeshauptstadt nach politischen Diskussionen im Juni 2001 zwei Untersuchungen für die Umsetzung einer Busverbindung statt einer Straßenbahnverbindung im Verlängerungsabschnitt in Auftrag.

(3) Im März 2003 vereinbarten ÖVP und SPÖ in ihrem „Arbeitsübereinkommen über die Grundsätze und Ziele der Regierungsarbeit“ die Aufnahme der Verlängerung der Linie 6 in die Prioritätenreihung.

(4) Im April 2004 erklärte die Grazer Stadtwerke AG, der Verlängerung der Linie 6 „seit dem Jahre 1982 stets höchste Priorität“ eingeräumt zu haben und „eine rasche Realisierung bestmöglich zu unterstützen“.

Die oben genannte Studie aus dem Jahr 2001 reihte auch die Linie 4 in die höchste Prioritätsstufe. Im Dezember 2004 maß die Grazer Stadtwerke AG der Linie 4 vorrangige Bedeutung für ein „optimal ausgerichtetes zukünftiges Straßenbahnnetz“ bei.

(5) Für die Linie 4 wurden durchschnittlich 7.230 Personenfahrten pro Werktag angenommen. Für die Linie 6 rechnete eine externe Untersuchung der Landeshauptstadt vom Mai 2001 mit 8.340 Personenfahrten pro Werktag, somit einem rd. 15 % höheren Potenzial.

36.2 Obwohl die Landeshauptstadt die Verlängerung der Linie 6 stets als vorrangig einstufte, verzögerte sich die Umsetzung im Vergleich zur Verlängerung der Linie 4 mehrere Jahre lang. Der RH hielt die Aufstellung von Prioritätenprogrammen für notwendig. Er bezweifelte jedoch deren Stellenwert, wenn Projekte mit jahrelanger oberster Priorität nicht realisiert werden.



Die Beauftragung zweier Untersuchungen im Jahr 2001 für eine Busverbindung im Verlängerungsabschnitt erachtete er für nicht zweckmäßig, zumal der Gemeinderat bereits im Mai 1997 eine provisorische Busanschließung für nicht vertretbar erklärt hatte. Der im Rahmen der Schlussinformation im November 2004 ausgesprochenen Empfehlung des RH, das Prioritätenprogramm umzusetzen, kam die Landeshauptstadt mit dem Gemeinderatsbeschluss vom Februar 2005 über die Genehmigung der Verlängerung der Linie 6 nach.

Projektorganisation **37.1** (1) Sowohl bei der Linie 6 als auch bei der Linie 4 waren die Landeshauptstadt für die Projektentwicklung bzw. Koordination der Projektabwicklung und die Grazer Stadtwerke AG für die Projektsteuerung und -durchführung zuständig. Da es keine schriftlichen Vereinbarungen zur Kompetenz- und Aufgabenverteilung gab, kam es teilweise zu Überschneidungen.

Bei den Einreichplanungen der Linie 4 führte z.B. die Grazer Stadtwerke AG die Projektentwicklung mit dem Planungsbüro durch, die Landeshauptstadt übernahm jedoch das Ausschreibungsverfahren, die Auftragsvergabe und die Abrechnung für die Einreichplanungen.

(2) Als Abgeltung der Leistungen der Grazer Stadtwerke AG für die Planungs- und Bauabwicklung bei der Linie 6 einigten sich die Landeshauptstadt und die Unternehmung im April 2004 auf einen Betrag von rd. 556.000 EUR (rd. 2,7 % der geschätzten Herstellungskosten von rd. 20,95 Mill. EUR). Laut einem Aktenvermerk der Landeshauptstadt vom Februar 2004 hatte die Unternehmung ursprünglich rd. 10 % bzw. rd. 2,10 Mill. EUR gefordert.

Für den künftigen Betrieb der Linie 6 bezifferte die Grazer Stadtwerke AG ihre „zusätzlichen Verwaltungsgemeinkosten“ und „sonstigen Gemeinkosten“ mit jährlich rd. 128.000 EUR. Dies entsprach rd. 9,3 % der geschätzten Betriebskosten von jährlich rd. 1,38 Mill. EUR.

(3) Im Gegensatz dazu lagen bei der Linie 4 über die Abgeltung der Leistungen für die Planungs- und Bauabwicklung keine schriftlichen Vereinbarungen vor. Auch die Abgeltung der Gemeinkosten für den künftigen Betrieb war noch offen.

Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

37.2 Der RH beanstandete – vor allem bei der Linie 4 – die mangelhafte Abstimmung zwischen den Projektträgern. Grundsätzlich sollten die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen den Projektträgern zu Beginn eines Projekts schriftlich festgehalten werden.

Bei der Linie 4 wären die Abgeltung für die Planungs- und Bauabwicklung sowie die Höhe der abzugeltenden Gemeinkosten während des künftigen Betriebs mit der Grazer Stadtwerke AG zu vereinbaren. Für alle weiteren Projekte sollte grundsätzlich geklärt werden, in welcher Höhe (Prozentsatz) der Unternehmung Kosten für Planung, Bau und Betrieb abgegolten werden. Zusammenfassend empfahl der RH, die Projektorganisation zu verbessern.

37.3 *Die Landeshauptstadt teilte mit, dass die Feststellung des RH über eine mangelhafte Abstimmung bei der Planungsabwicklung vor allem der Linie 4 zwischen den Projektträgern nicht nachvollzogen werden könne. Auf eine schriftliche Festlegung der Aufgabenverteilung und Zuständigkeitsabgrenzung solle in Zukunft jedoch geachtet werden.*

37.4 Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeiten in dem über zwei Jahre dauernden eisenbahnrechtlichen Verfahren. So lagen laut Bescheid vom Jänner 2004 bei der ersten eisenbahnrechtlichen Verhandlung im September 2002 nur abschnittsweise Planungen, jedoch keine durchgehenden Planungen vor. Da außerdem am Tag der Verhandlung noch Projektänderungen eingebracht wurden, musste das Projekt überarbeitet und in konsolidierter Form neu eingereicht werden.

Herstellungskosten

38.1 Die Herstellungskosten der Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4 entwickelten sich wie folgt:

(1) Für die Straßenbahnlinie 6 betrug die Kosten für Planung, Bau und Grundeinlösen bei Projektgenehmigung durch den Gemeinderat im Juni 1996 rd. 13,94 Mill. EUR. Eine Aktualisierung der Kostenschätzung im April 2004 führte zu einer Steigerung auf rd. 20,95 Mill. EUR. Die Ursachen der Kostensteigerung um rd. 50 % waren eine jährliche Valorisierung von rd. 2 %, technische Verbesserungen, Maßnahmen zur Grünraumgestaltung sowie die Projektsteuerungskosten der Grazer Stadtwerke AG.



Nicht enthalten waren Aufwendungen der Grazer Stadtwerke AG und vor allem der Landeshauptstadt von zusammen rd. 697.000 EUR, darunter Grundeinlösen und Abschlagszahlungen (rd. 462.000 EUR). Gänzlich unberücksichtigt blieben auch Schätzkosten für die durch die Verlängerung der Linie 6 notwendige Neuordnung des Busnetzes (bauliche Maßnahmen) und sämtliche Personalaufwendungen der Landeshauptstadt seit 1977.

(2) Für die Straßenbahnlinie 4 samt Begleitmaßnahmen setzten sich die im März 2002 vom Gemeinderat beschlossenen geschätzten Kosten wie folgt zusammen:

	in Mill. EUR
Verlängerung der Straßenbahnlinie 4	11,48
Park+Ride-Parkhaus beim Einkaufszentrum Sternäckerweg	6,08
Anschlüsse an den Autobahnzubringer A2Z	3,52
Sonstige Maßnahmen	0,83

Die gesamten Soll-Kosten betragen somit rd. 21,91 Mill. EUR. Die Grazer Stadtwerke AG beabsichtigten sich mit rd. 0,73 Mill. EUR, das Land Steiermark mit rd. 1,82 Mill. EUR und der Betreiber des Einkaufszentrums Sternäckerweg mit rd. 4,10 Mill. EUR zu beteiligen; damit wären für die Landeshauptstadt geschätzte Kosten in Höhe von rd. 15,26 Mill. EUR entstanden.

Im November 2004 beschloss der Gemeinderat den Finanzierungsvertrag mit der Grazer Stadtwerke AG in Form eines Gesellschafterzuschusses von rd. 8,68 Mill. EUR. Zusätzlich wurde vereinbart, dass sich dieser Betrag noch um die Finanzierungskosten erhöhen würde, „soweit die Auszahlung des Gesellschafterzuschusses auf Wunsch der Stadt Graz zeitversetzt erfolgt“.

Die Kostenschätzung des Finanzierungsvertrages beinhaltete sämtliche Leistungen der Grazer Stadtwerke AG für die Verlängerung der Straßenbahnlinie. Die dafür erforderlichen Leistungen der Landeshauptstadt waren nur teilweise (Verkehrslichtsignalanlagen und Grundeinlösen) angeführt und nicht quantifiziert.

Nicht enthalten waren z.B. die Übernahme des Autobahnzubringers A2Z in das Gemeindestraßennetz, wobei der Anteil der Landeshauptstadt von rd. 900.000 EUR durch den Wegfall der provisorischen Wendeschleife und des provisorischen Park+Ride-Parkplatzes gedeckt werden sollte.

Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

Eine zusammenfassende Darstellung der auf die Landeshauptstadt und die Grazer Stadtwerke AG entfallenden Gesamtkosten erfolgte nicht. Überhaupt nicht berücksichtigt waren auch Projektsteuerungskosten der Unternehmung, Schätzkosten für die Neuordnung des Busnetzes und die seit 1999 angefallenen Personalaufwendungen der Landeshauptstadt.

Trotz des Wegfalls der Provisorien erhöhten sich zwischen März 2002 und November 2004 für die Landeshauptstadt die geschätzten Herstellungskosten des Gesamtprojekts von rd. 15,26 Mill. EUR auf rd. 16,42 Mill. EUR. Darin waren anteilige Kosten für die Errichtung der Linie 4 in der Höhe von rd. 10,30 Mill. EUR* enthalten.

* Die gesamten Schätzkosten der Linie 4 betragen rd. 12,23 Mill. EUR. Davon entfielen allerdings rd. 1,93 Mill. EUR auf den Zuschuss der Grazer Stadtwerke AG und den Beitrag des Betreibers des Einkaufszentrums Sternäckerweg.

- 38.2** Der RH beanstandete, dass bei beiden Straßenbahnprojekten keine vollständigen Kostenschätzungen und somit kein Überblick über die tatsächliche Höhe der Gesamtkosten vorlagen.

Die Vernachlässigung der Personalaufwendungen der Landeshauptstadt fiel bei der Linie 6 mit einem Planungszeitraum von 28 Jahren besonders ins Gewicht. Bei der Linie 6 wäre nach Ansicht des RH unter Einrechnung der erwähnten Aufwendungen von zusammen 697.000 EUR von geschätzten Gesamtherstellungskosten von rd. 21,65 Mill. EUR (Preisbasis 2004) auszugehen.

Kritisch bewertete der RH weiters die noch ungeklärte Art der Finanzierung des Gesellschafterzuschusses an die Grazer Stadtwerke AG. Eine Fremdfinanzierung würde zusätzliche Belastungen der ohnehin äußerst angespannten finanziellen Situation der Landeshauptstadt nach sich ziehen.

Bei Projekten dieser Größenordnung sollte auf die Einhaltung des Grundsatzes der Kostenwahrheit und auf die umfassende Information des Gemeinderates über die zu erwartenden Gesamtkosten geachtet werden.

Der RH empfahl, beide Kostenschätzungen unter Einbeziehung der zu erwartenden Kosten für die Neuordnung des Busnetzes zu ergänzen und das Projekt der Linie 4 nach Aktualisierung nochmals dem Gemeinderat vorzulegen. Die Landeshauptstadt sollte bemüht sein, die Kostenerfassung und -fortschreibung im Interesse der Kostenwahrheit und Übersichtlichkeit zu verbessern.

38.3 Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt würden künftig bei der Projektgenehmigung auch die für das betreffende Projekt bis dahin angefallenen Kosten angeführt. Die Kosten der Umbaumaßnahmen im Busnetz für die künftigen Endhaltestellen seien in den Projektkosten enthalten. Eine Zuordnung von Personalaufwendungen zu einzelnen Projekten sei nur bei projektbezogenen Arbeitsaufzeichnungen der Mitarbeiter möglich.

38.4 Der RH verwies darauf, dass sich die Umbaumaßnahmen im Busnetz nicht nur auf die künftigen Endhaltestellen beschränken, sondern weit darüber hinausgehen, wie z.B. die erforderlichen Baumaßnahmen für die neuen und geänderten Streckenführungen.

Betriebs- und
Folgekosten

39.1 (1) Für die Straßenbahnlinie 6 fanden ab Februar 2004 zwischen der Landeshauptstadt und der Grazer Stadtwerke AG mehrere Abstimmungsgespräche über die Betriebskosten, die unterschiedlich berechnet wurden, statt. Im Oktober 2004 legte die Landeshauptstadt eine neue Berechnung vor.

Bei Annahme von rd. 1,382.000 EUR/Jahr an Betriebskosten, bei Einsparungen durch die Reduktion von Buslinien von rd. 288.000 EUR/Jahr und bei erhöhten Umsatzerlösen durch zusätzliche Fahrgäste von rd. 610.000 EUR/Jahr, würden die geschätzten Mehrkosten rd. 484.000 EUR/Jahr betragen.

(2) Für die Straßenbahnlinie 4 schätzte die Landeshauptstadt im Gemeinderatsbeschluss vom Oktober 2001 die Betriebskosten der „langen Ausbauvariante“ auf rd. 650.000 EUR/Jahr, auf Vollkostenbasis und unter Berücksichtigung von zwei zusätzlichen Straßenbahngarnituren. Gleichzeitig rechnete sie mit einer Abdeckung der zusätzlichen Betriebskosten aus Einnahmenerlösen in Höhe von rd. 50 %.

Im Oktober 2004 errechnete die Landeshauptstadt geschätzte Mehrkosten von jährlich rd. 546.000 EUR. Diese ergaben sich aus den Betriebskosten der Linie 4 (rd. 865.000 EUR) und den Kosten der Neuordnung des Busnetzes (rd. 225.000 EUR) abzüglich der erhöhten Umsatzerlöse (544.000 EUR). Diese Betriebskostenschätzung war noch nicht mit der Grazer Stadtwerke AG abgestimmt.

Im Zuge des Abschlusses des Finanzierungsvertrages im November 2004 beschloss der Gemeinderat, „über die Betriebs- und Folgekosten mit der Grazer Stadtwerke AG binnen angemessener Frist, spätestens jedoch bis zur Inbetriebnahme, gesonderte Verhandlungen zu führen“.

Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

Neben diesen Betriebskosten entstanden Folgekosten aufgrund der Übernahme des Autobahnzubringers A2Z in das Gemeindestraßennetz. Die Landeshauptstadt verpflichtete sich im Dezember 2003, die dafür anfallenden Erhaltungskosten zu übernehmen. Im Oktober 2004 schätzte sie diese auf jährlich rd. 185.000 bis 225.000 EUR, die der Linie 4 jedoch nur anteilig anzurechnen wären.

39.2 Während bei der Linie 6 eine weitgehende Abstimmung der Betriebskosten erfolgte, fehlte diese bei der Linie 4 auch noch über zweieinhalb Jahre nach Genehmigung des Verkehrs- und Finanzstücks. Da der RH eine zeitgerechte Abstimmung zwischen der Landeshauptstadt und der Grazer Stadtwerke AG für eine ordnungsgemäße Projektentwicklung als unerlässlich erachtete, sollte diese nachgeholt werden. Zusätzlich wäre dem Gemeinderat die aktuelle Schätzung der Folgekosten für den Autobahnzubringer A2Z vorzulegen.

Wirtschaftlichkeits- untersuchungen

40.1 Im Auftrag der Landeshauptstadt führte ein externes Planungsbüro für beide Linien im Mai 2001, im Juni 2002 und im Mai 2004 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch, wobei mittels einer „Standardisierten Bewertung“¹⁾ der Kosten und Nutzen ein volkswirtschaftlicher²⁾ und ein betriebswirtschaftlicher Indikator ermittelt wurden.

¹⁾ Diese vor allem in Deutschland eingesetzte Bewertung ermöglicht, die Förderungswürdigkeit von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs festzustellen. Sie vergleicht einen oder mehrere „Planungsfälle“ (Ausbauprojekt = Fälle mit Investitionen) mit dem Ausgangszustand (Null-Fall = ohne Investition) oder dem voraussichtlich zu erwartenden Stand im Bewertungsjahr (Null-Plus-Fall).

Die Beurteilungsfaktoren drücken das Verhältnis Mehrnutzen zu Mehrkosten gegenüber dem Null-Fall (Null-Plus-Fall) aus. Liegt der Faktor über 1,0, überwiegt der Nutzen.

²⁾ Kriterien des volkswirtschaftlichen Indikators sind:

- Kosten: Kapitaldienst für den Fahrweg des öffentlichen Verkehrs (ÖV),
- Nutzen: Einsparungen bei den Betriebskosten für den ÖV, Reisezeiteinsparungen für den Benutzer des ÖV, eingesparte Betriebskosten beim motorisierten Individualverkehr, eingesparte Abgasemissionen, eingesparte Unfallkosten.

(1) Bei der Linie 6 errechnete sich laut der Studie im Mai 2001 der volkswirtschaftliche Indikator mit 5,36. Dieser außergewöhnlich hohe Wert ließ sich laut dem eisenbahnrechtlichen Genehmigungsbescheid vom April 2002 auf ungenutzte Kapazitäten, die ohne Mehrkosten genutzt werden können, zurückführen. Im Mai 2004 erfolgte aufgrund der aktualisierten Schätzung der Herstellungskosten eine Neuberechnung des volkswirtschaftlichen Indikators, der sich von 5,36 auf 4,23 verringerte.

(2) Bei der Linie 4 belief sich im Mai 2001 der volkswirtschaftliche Indikator auf 3,63. Die Berechnung war für den RH nicht überprüfbar, weil der Landeshauptstadt die entsprechenden Datenblätter nicht vorlagen. Dennoch bildete dieser Indikator die Grundlage für die Gemeinderatsbeschlüsse vom Oktober 2001 und März 2002. Seine Neuberechnung im Juni 2002 führte zu einer Verringerung des Wertes auf 2,36, der auch die Grundlage der Einreichung beim eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahren war.

Laut eisenbahnrechtlichem Genehmigungsbescheid vom Jänner 2004 sei der volkswirtschaftliche Nutzen zu hoch bewertet, weil bei den Gesamtkosten für den Fahrweg die Kosten für den Erwerb des Autobahnzubringers A2Z (rd. 900.000 EUR) vernachlässigt worden seien. Auf der Nutzenseite seien die Unfallkosten zu optimistisch eingeschätzt worden.

Gemäß den Gemeinderatsbeschlüssen vom Oktober 2001 und März 2002 führten stadtplanerische und vor allem volkswirtschaftliche Gesichtspunkte zu der bereits erwähnten Änderung des Projekts. Demnach waren neben der Verlängerung der Linie 4 nun auch die Errichtung eines Park+Ride-Parkhauses und der Anschluss an den Autobahnzubringer A2Z vorgesehen. Als weitere Maßnahmen beschloss der Gemeinderat die Neuordnung und den Ausbau des Busnetzes.

Die im Auftrag der Landeshauptstadt durchgeführte „Standardisierte Bewertung“ ging jedoch nicht vom Ausgangszustand des März 2002 (Null-Fall), sondern von einem „erweiterten“ Ausgangszustand (Null-Plus-Fall) aus. Der Planungsfall (Erschließung durch eine Straßenbahn) wurde nicht mit dem Null-Fall (vor jeder Investition), sondern mit dem Null-Plus-Fall (Annahme eines bereits ausgebauten Busnetzes und bereits errichteten Park+Ride-Parkhauses) verglichen. Die für den Null-Plus-Fall erforderlichen Aufwendungen von 5,33 Mill. EUR fanden daher in der Berechnung keine Berücksichtigung.

(3) Bei der Linie 6 betrug im Mai 2001 der betriebswirtschaftliche Indikator* 1,18. Eine Neuberechnung – so wie für den volkswirtschaftlichen Indikator – erfolgte nicht.

* Kriterien des betriebswirtschaftlichen Indikators sind:

- Kosten: Vorhaltungskosten, Fahrzeuge des ÖV, Betriebsführungskosten des ÖV (Personal, Erhaltung, Energie usw.), Fahrweg des ÖV (Kapitalkosten für den Fahrweg),
- Nutzen: Erlöse aus Nachfrage nach dem ÖV (Fahrkartenverkauf).

Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

(4) Für die Linie 4 hingegen war der betriebswirtschaftliche Indikator mit nur 0,60 ermittelt worden (Stand Mai 2001). In den Gemeinderatsbeschlüssen vom Oktober 2001 und März 2002 war jedoch kein Wert angegeben. Im Juni 2002 erfolgte eine Neuberechnung, wodurch sich dieser Faktor von 0,60 auf 1,33 erhöhte. Infolge des Fehlens von Datenblättern waren die Gründe für die Erhöhung nicht überprüfbar.

Wie die volkswirtschaftliche ging auch die betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Bewertung von einem Null-Plus-Fall aus. Wie oben beschrieben beinhaltete dieser bereits ein ausgebautes Busnetz. Die Betriebsleistung* würde sich dadurch um rd. 73 % erhöhen.

* Betriebsleistung: Fahrzeugkilometer pro Zeiteinheit

Von dieser bereits erhöhten Betriebsleistung ausgehend (Null-Plus-Fall) wurden die Auswirkungen der Verlängerung der Linie 4 (Planungsfall) untersucht. Die Verlängerung würde zwar zu einer Erhöhung der Betriebsleistung der Straßenbahn um 327 Zug-km/Tag führen, gleichzeitig aber eine Reduktion der Betriebsleistung des „ausgebauten Busnetzes“ um 705,2 Bus-km/Tag ermöglichen. Folglich käme es im Vergleich Null-Plus-Fall und Planungsfall zu einer Verringerung der Betriebsleistung und damit zu einer Einsparung an Betriebskosten.

Der betriebswirtschaftliche Indikator von 1,33 ergab sich somit aus dem Verhältnis von 557.000 EUR/Jahr an Kosten gegenüber einem Nutzen von 739.000 EUR/Jahr. Darauf beruhte die Berechnung der Wirtschaftlichkeit des Projekts.

40.2 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Linie 6 ergab eindeutig, dass diese Verlängerung einen sehr hohen volkswirtschaftlichen Nutzen erzielen würde, wobei der Indikator annähernd doppelt so hoch wie jener der Linie 4 war.

In Zusammenhang mit der Verlängerung der Linie 4 nahm der RH die von der Landeshauptstadt verfolgte Aufwertung des Gebiets entlang des Autobahnzubringers A2Z und rund um das Einkaufszentrum Sternackerweg zur Kenntnis. Dabei anerkannte er die verkehrspolitische Bedeutung des Ausbaus des Busnetzes und der Förderung des Park+Ride-Verkehrs. Da beide Maßnahmen Voraussetzungen des Gesamtkonzepts darstellten, wären diese nach Auffassung des RH auch in die Kosten-Nutzen-Bewertungen einzubeziehen gewesen.



Die Untersuchungen gaben zwar einer Erschließung des Einkaufszentrums Sternäckerweg durch eine Straßenbahn den Vorzug, beleuchteten allerdings nicht, ob sich die Erschließung auch gesamtwirtschaftlich rechnen würde. Nach Ansicht des RH wäre sowohl in der volks- als auch in der betriebswirtschaftlichen Untersuchung der Linie 4 vom Null-Fall, also vom tatsächlichen Ausgangszustand, auszugehen gewesen. Für den RH fehlte somit der Nachweis der Gesamtwirtschaftlichkeit.

40.3 *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt sei die Forderung des RH, sowohl in der volks- als auch in der betriebswirtschaftlichen Untersuchung der Linie 4 vom Null-Fall auszugehen, zwar nachvollziehbar; sie widerspräche aber der grundsätzlichen Systematik der „Standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs“.*

40.4 Der RH erwiderte, es sollte nicht die Systematik einer Bewertungsmethode, sondern die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel im Vordergrund stehen. Er verblieb daher bei seiner Auffassung, in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vom Null-Fall und nicht vom Null-Plus-Fall auszugehen.

Nur diese Ausgangsbasis ermöglicht eine Erfassung aller öffentlichen Aufwendungen und somit eine gesamthafte Betrachtungsweise. Andernfalls findet bei der Ermittlung des volkswirtschaftlichen Indikators mehr als ein Drittel des geplanten Investitionsbedarfs (5,33 Mill. EUR von 15,36 Mill. EUR, Kostenstand: März 2002) keinen Eingang in die Bewertung.

Weitere Feststellungen

41 Weitere Feststellungen des RH betrafen

(1) den verlorenen Aufwand in Höhe von 52.950 EUR für Ausschreibungs- und Ausführungsplanungen für die Linie 6, die aufgrund des nachfolgenden Projektverlaufs nicht mehr aktuell waren;

(2) die Vergabe von Planungsaufträgen bei der Straßenbahnlinie 4, die Wahl der Vergabeverfahren und die nachträgliche Vergabe der „großen Schleife“ erst nahezu ein Jahr nach Auftragsdurchführung;

(3) die nicht rechtzeitige Einbindung des Stadtrechnungshofes zur Projektkontrolle bei der Verlängerung der Linie 4.

Verlängerung der Straßenbahnlinien 6 und 4

Zusammenfassende Bewertung **42** Zusammenfassend stellten sich die Kennzahlen der beiden Projekte wie folgt dar:

	Straßenbahnlinie 6	Straßenbahnlinie 4
Planungsdauer	28 Jahre	6 Jahre
eisenbahnrechtliche Genehmigungen	Oktober 1993, April 2002	Jänner 2004
Genehmigung des Verkehrsstücks	Dezember 2003 ¹⁾ , Februar 2005	März 2002
Genehmigung des Finanzstücks	Februar 2005	März 2002
Priorität der Landeshauptstadt	hoch	hoch
Priorität der Grazer Stadtwerke AG	hoch	hoch
volkswirtschaftlicher Nutzen (Indikator)	4,23	2,36
betriebswirtschaftlicher Nutzen (Indikator)	1,18 ²⁾	1,33
Einwohner (500 m Einzugsbereich)	rd. 9.910	rd. 1.260
Fahrgastpotenzial (Personenfahrten/Werktag)	8.340	durchschnittlich 7.230 (von 6.846 bis 7.614)
Herstellungskosten ³⁾ (Preisbasis 2004)	rd. 21,65 Mill. EUR ⁴⁾	rd. 12,23 Mill. EUR ⁵⁾
Betriebskosten	rd. 1,38 Mill. EUR/Jahr	rd. 0,87 Mill. EUR/Jahr ⁶⁾

¹⁾ Beschluss der Projektgenehmigung durch den Ausschuss für Stadt-, Verkehrs- und Grünraumplanung

²⁾ Stand: Mai 2001

³⁾ netto, beinhaltet Planungs-, Bau- und Grundeinlösekosten

⁴⁾ laut Berechnung des RH; dagegen lag die Schätzung der Grazer Stadtwerke AG vom April 2004 bei rd. 20,95 Mill. EUR (jedoch ohne bisherige Aufwendungen der Landeshauptstadt); laut aktuellem Gemeinderatsbeschluss vom Februar 2005 beliefen sich die geschätzten Gesamtkosten auf rd. 21,40 Mill. EUR.

⁵⁾ laut Berechnung des RH; davon sollen 10,30 Mill. EUR durch die Landeshauptstadt Graz, 0,73 Mill. EUR durch einen Zuschuss der Grazer Stadtwerke AG und 1,20 Mill. EUR durch einen Beitrag des Betreibers des Einkaufszentrums Stern-ackerweg finanziert werden.

⁶⁾ fehlende Abstimmung durch die Landeshauptstadt mit der Grazer Stadtwerke AG

(1) Die Planungen für die Verlängerung der Linie 6 liefen bereits seit 1977, lang dauernde Vorplanungen und rechtliche Verzögerungen führten jedoch erst im April 2002 zur endgültigen Genehmigung. In zahlreichen Gemeinderatsbeschlüssen und Studien wurde dem öffentlichen Verkehr höchste Priorität eingeräumt und der Ausbau von Straßenbahnlinien, insbesondere auch jener der Linie 6, angekündigt.

Bei der Linie 6 wurde ein gegenüber der Linie 4 um rd. 15 % höheres Potenzial an Personenfahrten und mit einem Indikator von 4,23 zu 2,36 ein annähernd doppelt so hoher volkswirtschaftlicher Nutzen ermittelt. Auch der betriebswirtschaftliche Nutzen lag im positiven Bereich.



Spätestens ab dem Vorliegen aller rechtlichen Genehmigungen im April 2002 hätte mit der Umsetzung des Projekts begonnen werden können. Der RH kritisierte vor allem die lange Vorplanungszeit zwischen 1977 und 1989 und empfahl grundsätzlich, künftig zwecks effizienterer Abwicklung von Projekten die Planungsverfahren zu straffen.

(2) Im Vergleich dazu begannen die Planungen für die Verlängerung der Linie 4 im Jahr 1999. Obwohl die rechtlichen Genehmigungen noch fehlten, beschloss der Gemeinderat bereits im März 2002 das für die Umsetzung notwendige Finanzstück. Projektverzögerungen verhinderten zwar die vorgesehene provisorische Betriebsaufnahme ab Schulbeginn 2003, laut aktuellem Zeitplan war aber die Errichtung zwischen Juni 2005 und Dezember 2006 vorgesehen.

Dennoch fehlte noch immer eine vollständige Kostenschätzung, waren die Art der Finanzierung nicht völlig geklärt und die Schätzung der Betriebskosten mit der Grazer Stadtwerke AG nicht abgestimmt. In diesem Zusammenhang empfahl der RH, künftig dem Gemeinderat zur Beschlussfassung des Finanzstücks nur rechtlich genehmigte sowie kostenmäßig zwischen der Landeshauptstadt und der Grazer Stadtwerke AG abgestimmte Projekte vorzulegen.

(3) Merkmale bei der Planung der Linie 6 waren die extrem lange Planungsdauer von 28 Jahren, die seit eineinhalb Jahrzehnten vorliegende oberste Priorität und die seit über zweieinhalb Jahren bestehende rechtliche Genehmigung. Im Hinblick auf den nachweislich höheren Nutzen der Linie 6 und ihr gegenüber der Linie 4 größeres Fahrgastpotenzial bestand aus Sicht des RH kein fachlicher Grund für eine weitere Verzögerung der Verlängerung der Linie 6.

Der Gemeinderat beschloss im Februar 2005 das Verkehrs- und Finanzstück für die Verlängerung der Linie 6. Der RH anerkannte, dass die Landeshauptstadt der im Rahmen der Schlussinformation im November 2004 ausgesprochenen Empfehlung, die Errichtung ehestmöglich einzuleiten, so rasch nachkam. Die Inbetriebnahme der Linie 6 plante die Landeshauptstadt im Mai 2008.

Laut Aussage des Finanzstadtrates im Rahmen der Gebarungsüberprüfung soll die Finanzierung (Gesellschafterzuschuss rd. 21,40 Mill. EUR) teilweise aus dem im Dezember 2004 beschlossenen Feinstaubfonds erfolgen. Daneben sollen aber auch die Linie 4 (Gesellschafterzuschuss rd. 8,68 Mill. EUR) und, wie erwähnt, die erst im Dezember 2004 beschlossene Linie 5 (Gesellschafterzuschuss rd. 11,90 Mill. EUR) errichtet werden. Das Investitionsvolumen für alle drei Straßenbahnlinien beläuft sich somit bis Mitte 2008 auf knapp 42 Mill. EUR.

Angesichts dieses hohen Investitionsbedarfs, der angespannten finanziellen Lage der Landeshauptstadt und des nur mit 20 Mill. EUR dotierten Feinstaub-Fonds empfahl der RH die vorrangige Verlängerung der Linie 6.

Schluss- bemerkungen

43 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Zu den Bereichen der Regionalplanung und Stadtentwicklung sowie Grünraum- und Verkehrsplanung

(1) Der Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots, insbesondere des Straßenbahnnetzes, sollte nicht nur intensiv geplant, sondern auch zeitnahe umgesetzt werden.

(2) Das Stadtentwicklungskonzept und die Sachprogramme wären etwa nach der Hälfte ihrer Geltungsdauer hinsichtlich der Zielerreichung zu evaluieren.

(3) Die Mittel aus der Parkraumbewirtschaftung sollten für ausgewählte Projekte zur Verbesserung des Angebots des öffentlichen Verkehrs sowie der Stellplatzsituation zur Verfügung stehen.

(4) Zur Eindämmung der Suburbanisierung sollte die Landeshauptstadt die regionale Kooperation mit den Umlandgemeinden verstärken.

(5) Die Beibehaltung der Zweidrittelmehrheit für die Beschlussfassung der Instrumente der örtlichen Raumordnung im Gemeinderat könnte überdacht werden.

(6) Zur dauerhaften Sicherung innerstädtischer Grünflächen sollte der Erwerb von Vorbehaltsflächen in Betracht gezogen werden.

(7) Die Bedarfswerte für Baulandwidmungen sollten im Zuge der nächsten Revision des Flächenwidmungsplans ermittelt werden.



Zum Ausbau der Straßenbahnlinien 6 und 4

(8) Die Verlängerung der Straßenbahnlinie 6 sollte vorrangig erfolgen.

(9) Die Projektorganisation wäre zu verbessern. Es sollten die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen den Projektträgern zu Beginn eines Projekts schriftlich festgehalten werden.

(10) Für weitere Projekte wäre grundsätzlich zu klären, in welcher Höhe (Prozentsatz) der Grazer Stadtwerke AG die Kosten für Planung, Bau und Betrieb abgegolten werden.

(11) Bei den Kostenschätzungen wären unter Beachtung des Grundsatzes der Kostenwahrheit sämtliche für die Projekte angefallenen und zu erwartenden Kosten zu berücksichtigen.

(12) Die Planungsverfahren wären zu straffen.

(13) Dem Gemeinderat wären nur rechtlich genehmigte sowie kostenmäßig zwischen der Landeshauptstadt und der Grazer Stadtwerke AG abgestimmte Projekte zur Beschlussfassung vorzulegen.

Wien, im Februar 2006

Der Präsident:

Dr. Josef Moser