

## **DIE RAUMVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG. EIN INSTRUMENT GEWINNT AN BEDEUTUNG.**

Das ausgehende 20. Jahrhundert ist geprägt von ständig wachsenden Nutzungsansprüchen an den Raum. Die damit verbundenen Entwicklungen wie steigende Belastung der natürlichen Ressourcen, vermehrte Nutzungskonflikte etc. haben eine Suche nach neuen Lösungen für zunehmend komplexer werdende Probleme ausgelöst. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei den Begriffen „Nachhaltigkeit“ und „Verträglichkeit“ (Umwelt-, Sozial- und Raumverträglichkeit) zu. Von Bürgern und Bürgerinnen, die sich von Planungen oder Großprojekten betroffen fühlen, werden in zunehmendem Maße Verträglichkeits-„Prüfungen“ für solche Vorhaben gefordert.

### **DEFINITION UND GRUNDLAGEN.**

In die örtliche Raumordnung in Niederösterreich wurde der Begriff „Raumverträglichkeit“ erstmals im Zuge der 6. Novelle zum NÖ ROG anfang 1996 eingeführt. Der Begriff „Raumverträglichkeit“ wurde dabei folgendermaßen definiert:

„Verträglichkeit der abschätzbaren Auswirkungen einer Maßnahme mit Naturraum, Siedlungsstrukturen, Wirtschaft, Einrichtungen für öffentlichen und individuellen Verkehr, Einrichtungen für Ver- und Entsorgung, Fremdenverkehr, Erholung und dgl.; bei der Abschätzung der Verträglichkeit sind die Ziele und Maßnahmen betroffener örtlicher und überörtlicher Raumordnungsprogramme sowie die Bestimmungen dieses Gesetzes zu berücksichtigen“.

Wenn auch der Begriff „Raumverträglichkeit“ erst seit wenigen Jahren im NÖ Raumordnungsgesetz verankert ist, so kann man doch feststellen, dass bereits die ursprüngliche Fassung des NÖ ROG 1976 so etwas wie eine „Raumverträglichkeitsprüfung“ vorgesehen hat: im aufsichtsbehördlichen Verfahren zur Genehmigung der Erlassung oder Änderung von Flächenwidmungsplänen waren die Einhaltung von Planungsrichtlinien (§ 14 Abs. 2), von natürlichen Voraussetzungen für eine Baulandwidmung (§ 15 Abs. 3) und sonstige Versagungsgründe (§ 21 Abs. 5 Z. 1 – 3) zu prüfen. Ohne dass die Raumverträglichkeit als solche explizit genannt wurde, kann man diesen Prüfraum bereits als ersten Ansatz für Kriterien der Raumverträglichkeit bezeichnen.

Im Zuge der 6. Novelle zum NÖ ROG anfang 1996 wurde auch die Raumverträglichkeit unter den verbindlichen Planungsrichtlinien für Flächenwidmungspläne rechtlich verankert: „Bei der Festlegung von Widmungsarten muß ihre Raumverträglichkeit sichergestellt werden können (Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Grundlagenforschung bei vorhersehbaren Verträglichkeitsproblemen).“

Man könnte meinen, dass sich durch die Aufnahme dieser Formulierung in den Reigen der Planungsrichtlinien in der Genehmigungspraxis für Flächenwidmungspläne nichts Wesentliches geändert hätte, weil ja nach wie vor die Einhaltung dieser Planungsrichtlinien zu prüfen ist. Der Begriff der Raumverträglichkeit besagt jedoch mehr als bloß die Rücksichtnahme auf Versagungsgründe. Das „Leitbild für die räumliche Entwicklung des Landes Niederösterreich“ (<http://www.noel.gv.at/service/RU/RU2/lek/leit.htm>) sagt zur Raumverträglichkeit (S. 66): „Zur projektbezogenen Koordinierung wird eine

Raumverträglichkeitsprüfung eingeführt. Bei einer Raumverträglichkeitsprüfung ist insbesondere zu beurteilen: Die Verträglichkeit der Widmung mit den Leitziele dieses Gesetzes (NÖ ROG 1976 § 1 Abs. 2), den Raumordnungsprogrammen des Landes, sonstigen überörtlichen Planungen sowie mit dem örtlichen Raumordnungsprogramm der jeweiligen Gemeinde.“

Somit wird explizit ausgesprochen, dass die Raumordnungsziele den Maßstab für die Beurteilung der Raumverträglichkeit bilden. Hier lassen sich in der Tat zwei Typen von Raumordnungsverfahren unterscheiden:

- 1) Die einfacheren Verfahren, die – wie gehabt – anhand der Planungsrichtlinien und sonstigen Versagungsgründe geprüft werden („die Raumverträglichkeit muss sichergestellt werden können“)
- 2) Die komplexeren Verfahren (Großprojekte und jedenfalls Einkaufs- und Fachmarktzentren), die einer Raumverträglichkeitsprüfung (RVP) zu unterziehen sind

### **ZIELE SIND WICHTIG!**

Seit es die Raumplanung gibt, werden Planungsziele, die es zu erreichen gilt, genannt. Diese Planungsziele stellen auch die wesentliche Rechtfertigung dar, auf Grund derer ein hoheitliches Eingreifen in die Entwicklung der Raumstrukturen begründet werden kann. Der Verfassungsgerichtshof äußert sich in einem Erkenntnis vom 13. 3. 1978 (VfSlg. 8280) wie folgt:

„Sofern das Gesetz (hier die Raumordnungsgesetze) die vom Verordnungsgeber zu erlassenden Planungsnormen, deren Wesen nach nur final, das heißt, im Hinblick auf bestimmte zu erreichende Planungsziele, determinieren kann, kommt den Vorschriften des Gesetzes über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen besondere Bedeutung zu. (...) Ergibt sich hiebei, dass die erkennbaren Entscheidungsgrundlagen so mangelhaft sind, dass eine Aussage darüber, ob die Verordnung den vom Gesetz vorgegebenen Zielen entspricht, nicht möglich erscheint, ist eine solche Verordnung als gesetzwidrig aufzuheben.“

In einem noch jüngeren Erkenntnis revidiert jedoch der VfGH auch diese bisherige Rechtsmeinung (Erkenntnis vom 2. 3. 1995 zum § 1 der Wr. Bauordnung):

„Ohne einen solchen gesetzlichen Zielkatalog würde nämlich das Verwaltungshandeln weitgehend im rechtsfreien Raum stattfinden. Der verfassungsmäßig gebotene Maßstab für die Überprüfung der Verwaltungstätigkeit auf ihre Gesetzmäßigkeit würde vom Ansatz her fehlen.“

### **DIE DURCHFÜHRUNG.**

Wie sollte nun die korrekte Vorgangsweise für eine Raumverträglichkeitsprüfung aussehen?

Schritt 1 Auflistung derjenigen Ziele (des NÖ ROG, der regionalen und der sektoralen Raumordnungsprogramme und sonstiger überörtlicher Planungen) die durch die Auswirkungen der Maßnahme beeinträchtigt werden könnten.

Schritt 2 Abschätzung, welche Gemeinden durch die Auswirkungen der Maßnahme beeinträchtigt werden könnten. Welche relevanten Zielsetzungen sind für diese Gemeinden zu überprüfen (sowohl des NÖ ROG als auch der betroffenen Örtlichen Raumordnungsprogramme)?

- Schritt 3 Darstellung der Ist-Situation in Bezug auf jedes einzelne Raumordnungsziel  
 Schritt 4 Abschätzung der erwarteten Auswirkungen der Raumordnungsmaßnahme  
 Schritt 5 Beantwortung der Frage, ob durch die Auswirkungen der Maßnahme (unter Berücksichtigung der gegebenen Ist-Situation) einem Raumordnungsziel widersprochen wird (d. h. eine Zielabweichung gegeben ist).  
 Schritt 6 Gewichtung der Ergebnisse aus Schritt 5 und Gesamtbewertung des Projektes im Hinblick auf die Raumverträglichkeit.

Bei der Bewertung der Raumverträglichkeit der Ansiedlung beispielsweise eines Einkaufszentrums wären unter anderem folgende Zielsetzungen zu berücksichtigen:

- aus dem NÖ ROG:
  - möglichst geringes Gesamtverkehrsaufkommen
  - Entwicklung von Orts- und Stadtkernen in der Art, dass sie einer Vielzahl von Nutzungen dienen
  - Sicherstellung geeigneter Standorte für Einrichtungen des täglichen Bedarfs
  - und sonstige Ziele, die sich aus der konkreten Fragestellung ergeben
- aus dem Zentrale Orte Raumordnungsprogramm unter anderem:
  - Anstreben einer innerörtlichen Schwerpunktbildung bei der Ansiedlung zentraler Einrichtungen

#### **WER PRÜFT?**

Im Falle einer Raumverträglichkeitsprüfung ist in bisherigen Fällen zumeist die Untersuchung (des Ortsplaners oder eines sonstigen Spezialisten) im Auftrag des Antragstellers (der Gemeinde, bzw. desjenigen, der ein Interesse an der Widmung hat) als Raumverträglichkeitsprüfung bezeichnet und auch so gewertet worden. In Analogie zum UVP-Verfahren kann diese Untersuchung jedoch nur als Raumverträglichkeitserklärung (RVE) aufgefasst werden. Die eigentliche Prüfung (RVP) kann nur durch die (Aufsichts-)Behörde erfolgen.

#### **NEUE ENTWICKLUNGEN.**

Sowohl die jüngste Novelle 1999 des NÖ ROG 1976 als auch jene der NÖ Bauordnung 1996 (ebenfalls 1999) brachten einige Veränderungen betreffend die Raumverträglichkeitsprüfung. So sieht das NÖ ROG in seiner jüngsten Form die Raumverträglichkeitsprüfung verbindlich vor, wenn ein neuer Standort für ein Einkaufszentrum oder ein Fachmarktzentrum entsprechend ausgewiesen werden soll.

Laut novelliertem NÖ ROG ist die Errichtung von Fachmarktzentren auch in Bauland-Betriebsgebiet, -Industriegebiet und -Kerngebiet zulässig, wenn dieses schon vor dem 1. Juli 1999 erstmalig gewidmet worden ist. Der Gesetzgeber wollte in diesen Fällen aber trotzdem keine Ausnahme von der RVP-Pflicht machen. Daher wurde die RVP als zwingendes Prüfkriterium ins Bauverfahren eingeführt. In diesem Zusammenhang weicht also das Konzept der RVP von der ursprünglichen Idee ab, derzufolge – im Unterschied zur UVP – nicht ein konkretes Projekt, sondern eine abstrakte Widmung Gegenstand der Prüfung ist. Klarer als im NÖ Raumordnungsgesetz ist allerdings der Unterschied zwischen Raumverträglichkeitserklärung und Raumverträglichkeitsprüfung ausgearbeitet: eine „Erklärung über die erwarteten Auswirkungen“ im Sinne der Raumverträglichkeit ist in diesen Ausnahmefällen vom Antragsteller in der Baubeschreibung beizubringen. Ob

das Projekt als raumverträglich gewertet werden kann, ist ausdrückliche Aufgabe der zuständigen (Bau-)Behörde im Rahmen der Vorprüfung.

#### **DIE GRENZEN DER RAUMVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG.**

Bei einem Großprojekt ist die Sinnhaftigkeit einer Raumverträglichkeitsprüfung relativ leicht einzusehen. Schwieriger ist es hingegen, wenn eine zeitliche Reihe von (im Einzelfall auf den ersten Blick verträglich erscheinenden) kleineren Raumordnungsmaßnahmen eine Summationswirkung nach sich ziehen (Salamitaktik), welche in ihrer Gesamtheit einen Widerspruch zu den Zielen der Landesraumordnung ergeben könnten. Ein typisches Beispiel für diese Problematik stellen die Auswirkungen einer Widmungsmaßnahme auf die Belastung des Verkehrsnetzes dar: jede Nutzung wirkt als Verkehrserreger, bei einem Großprojekt wird die Notwendigkeit einer solchen Überprüfung von den Betreibern relativ leicht eingesehen. Allerdings hat auch jeder einzelne Bauplatz, der neu geschaffen und bebaut wird, Verkehrsauswirkungen. Für einen einzelnen Bauplatz ist nicht leicht einzusehen, warum gerade dieser nicht mehr raumverträglich sein soll. Wenn man jedoch 100 oder gar 1000 verstreute Bauplätze zusammen betrachtet, liegt die Problematik des Verkehrs relativ klar auf der Hand. Da aber in der Regel nicht 100 oder 1000 Bauplätze gleichzeitig geschaffen werden, wird das Gesamtproblem auf viele kleine Verfahren aufgeteilt, die sich einer umfassenden Überprüfung teilweise entziehen.

#### **ENTWICKLUNGSKONZEPT: WICHTIGER DENN JE.**

Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet die stärkere und differenziertere Behandlung des Entwicklungskonzeptes der jeweiligen Gemeinde. Der erste Schritt (in der Novelle 1996 des NÖ ROG) war die verbindliche Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes als Teil der Grundlagenforschung im Rahmen der Erstellung eines Örtlichen Raumordnungsprogrammes. Der zweite Schritt war die Hebung der Bedeutung des Entwicklungskonzeptes in der jüngsten ROG-Novelle 1999 dergestalt, dass das Entwicklungskonzept jetzt Teil der Verordnung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes ist. Der letzte Schritt zur konsequenten Umsetzung des Leitgedankens der Verträglichkeit ist wohl die Prüfung der Entwicklungskonzepte auf ihre Raumverträglichkeit im Zuge des Genehmigungsverfahrens.

DIPL.- ING. GILBERT POMAROLI

ABTEILUNG RU 2, RAUMORDNUNG UND REGIONALPOLITIK, ST. PÖLTEN