



3/2024

# RAUM DIALOG

MAGAZIN FÜR RAUMORDNUNG UND RAUMENTWICKLUNG  
IN NIEDERÖSTERREICH

**aktuell:**

Boden – Baum – Klima  
in Stadt und Land:  
**ELSA-Jahrestagung  
2024.**

Seite 22

Oft  
missverstanden:  
Die Strategische  
Umweltprüfung  
in der Raumordnung.  
Seite 14

Vorhang auf für  
Praxisbeispiele:  
Der „NIKK“ in der örtlichen  
Entwicklungsplanung.  
Seite 17

„baum“ im Fokus:  
Bürgermeistertreffen  
in Hainburg.  
Seite 20

Verfahren in der  
Raumordnung:  
System gesucht –  
System gefunden!

In eigener Sache:  
**Raumdialog  
goes digital!**

Seite 22

# Inhalt Impressum



## IMPRESSUM RAUMDIALOG:

Magazin für Raumordnung und  
Raumentwicklung in Niederösterreich.

## MEDIENINHABER UND HERAUSGEBER:

Amt der NÖ Landesregierung,  
Gruppe Raumordnung, Umwelt und  
Verkehr – Abteilung Raumordnung und  
Gesamtverkehrsangelegenheiten,  
Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten

## REDAKTION:

Christina Ruland, Johannes Wolf  
Amt der NÖ Landesregierung,  
Abteilung Raumordnung und  
Gesamtverkehrsangelegenheiten,  
Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten,  
Tel.: 02742 / 9005 / 14128  
E-Mail: christina.ruland@noel.gv.at  
Redaktionelle Mitarbeit:  
Dominik Dittrich, Gilbert Pomaroli,  
Alexandra Schlichting  
(alle Abteilung Raumordnung und  
Gesamtverkehrsangelegenheiten)

Namentlich gezeichnete Artikel müssen  
nicht mit der Meinung der Redaktion  
übereinstimmen. Für unverlangt eingesandte  
Beiträge wird keine Haftung übernommen.  
Die Redaktion behält sich das Recht vor,  
Beiträge zu überarbeiten und zu kürzen.

## ABBILDUNGEN:

Alle Fotos, die nicht extra gekennzeichnet sind,  
stammen aus unserem Archiv.

## GRAFISCHE KONZEPTION

### UND UMSETZUNG:

[www.horvathgrafikdesign.com](http://www.horvathgrafikdesign.com)

## ÜBERSETZUNGEN:

Mandana Taban, [www.translatingfilms.at](http://www.translatingfilms.at)

## DRUCK:

Print Alliance HAV Produktions GmbH,  
2540 Bad Vöslau

## BESTELLUNG:

Die Zeitschrift „Raumdialog“  
wird kostenlos abgegeben.  
Bestellungen richten Sie bitte  
an die Redaktionsleitung.  
Tel.: 02742 / 9005 / 14128  
E-Mail: christina.ruland@noel.gv.at

## VERLAGS- UND ERSCHEINUNGSORT:

St. Pölten

## OFFENLEGUNG LAUT § 25 MEDIENGESETZ:

Medieninhaber: Amt der NÖ Landesregierung,  
Abteilung Raumordnung und  
Gesamtverkehrsangelegenheiten,  
Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten

## ERKLÄRUNG DER GRUNDLEGENDEN RICHTUNG DER ZEITSCHRIFT:

Die vierteljährlich erscheinende Zeitschrift  
„Raumdialog“ informiert über den Stand und  
die Entwicklung der Ordnung und Gestaltung  
der räumlichen Umwelt in Niederösterreich.

## THEMA VERFAHREN IN DER RAUMORDNUNG

Ordnung im Raum:

System gesucht – System gefunden! ..... 4

Raumordnung praktisch angewendet:

Verfahren auf Ebene der örtlichen Raumordnung ..... 6

Was, wer, wann und wie?

Der Weg zum Überörtlichen Raumordnungsprogramm ..... 10

Oft missverstanden:

Die Strategische Umweltprüfung in der Raumordnung ..... 14

## DIALOG NÖ

Vorhang auf für Praxisbeispiele:

Der „NIKK“ in der örtlichen Entwicklungsplanung ..... 17

## DIALOG international

„baum“ im Fokus:

Bürgermeistertreffen in Hainburg ..... 20

## INFOS

Boden – Baum – Klima in Stadt und Land.

ELSA-Jahrestagung 2024 ..... 22

## ZUSAMMENFASSUNG

English Summary ..... 23

Der eilige Leser ..... 24

## Wichtige Basis: Raumordnungsverfahren als verlässliche Entwicklungsstrategien.



Wir bemühen uns in Niederösterreich, allen Planungsebenen – also auch den Gemeinden und Regionen – so viel Planungs- und Entscheidungsautonomie wie möglich einzuräumen. Aufgabe der Raumordnung ist es, dafür zu sorgen, dass der Raum sinnvoll, in einem ausgewogenen Verhältnis der Nutzungen zueinander und vor allem zum Wohle der Bevölkerung genutzt wird. Daher braucht es einen gesetzlichen Rahmen, dessen Festlegungen für alle Ebenen gelten und der dafür sorgt, dass dieses Gleichgewicht auch bei der Weiterentwicklung unseres Lebensraums in der Balance bleibt.

In Niederösterreich ist das NÖ Raumordnungsgesetz 2014 dafür die Grundlage. Wenn man dieses Gesetz genau studiert, wird man feststellen, dass die Reglementierungen eigentlich auch immer neue Handlungsspielräume aufzeigen bzw. eröffnen, und diese gilt es zu nutzen. Damit es dabei nur Gewinner gibt, helfen Raumordnungsverfahren auf den unterschiedlichen Planungsebenen, die Nutzung des Raums im Gleichgewicht zu halten. Sehen wir diese Verfahren daher als Chance für ein zukunftsfitte Niederösterreich!

Ihre

Johanna Mikl-Leitner/Landeshauptfrau von Niederösterreich

## Verfahren in der Raumordnung: sicherer Rahmen für Weiterentwicklung.



Dass die Nutzung des Raums in geordneten Bahnen verlaufen muss, damit die Ressource Boden nicht aufgebraucht wird – darin sind sich alle einig. Auch, dass strategische Raumordnung nötig ist, um diese geordnete Nutzung zu gewährleisten, ist mittlerweile unumstritten. Aber brauchen wir für die Festlegungen, welche Flächen wofür genutzt werden, tatsächlich behördliche Verfahren?

Raumordnungsverfahren sind ein wesentliches Hilfsmittel, um die im NÖ Raumordnungsgesetz 2014 festgelegten Ziele zur Nutzung des Raums zu erfüllen, ohne dabei ein Übermaß an Boden zu verbrauchen. Damit sind sie auch ein legitimes Instrument, um das Wohl aller – der verschiedenen Wirtschaftszweige, vor allem aber der Bevölkerung – im Auge zu behalten. Und sie verhelfen in der Folge allen Akteuren in der Raumordnung zu Planungssicherheit für alle Beteiligten und Betroffenen. Durchleuchten wir also einmal die Verfahren auf örtlicher und überörtlicher Ebene, damit wir die oft als lästig empfundenen Arbeitsschritte als Hilfestellung in unserer täglichen Arbeit beim Gestalten unserer Gemeinden und Regionen, ja unseres Landes verstehen können!

Ihr

Stephan Pernkopf/LH-Stellvertreter

Ordnung im Raum:

# SYSTEM GESUCHT – SYSTEM GEFUNDEN!

Mythenreich nacherzählt... so fällt die Berichterstattung zu Raumordnungsthemen gelegentlich aus, sei es nun in alten oder neuen – darunter auch in sozialen und in weniger sozialen – Medien. Es ist daher an der Zeit, einmal mehr – im Fach-Medium – festzuhalten, dass die Raumordnung durch klare Zuständigkeiten, Sachentscheidungen, gesetzliche Regelungen und verbindliche Verfahren gekennzeichnet ist. Diesen Abläufen widmet sich diese Ausgabe mit Einblicken in den Überblick.

Es sind die üblichen Menüs aus der Gerüchteküche, wenn es darum geht, vermeintlich Schuldige zu suchen, nachdem man Fehlentwicklungen erkannt haben will: Ein Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin könne betreffend Bauandwidmungen tun, was immer er oder sie will; Gemeinden seien nur an Kommunalsteuermaximierung interessiert; Kommunen und Länder hätten zu wenig Gestaltungswillen oder Kontrolle – es fehle ein Bundesgesetz oder zumindest ein knackiger Bundeszielwert.

**Modell mit Hand und Fuß.** Wer bereit ist, den Schlagzeilenmodus zu verlassen, um sich etwas näher mit der Materie zu befassen, erkennt bald: Es gibt ein klar definiertes, zugegeben vielfältiges Gestaltungs- und Regelungsmodell, das auf der Bundesverfassung fußt, subsidiär ausgerichtet ist und insbesondere auf Ebene der Bundesländer und Gemeinden Raumordnungskompetenzen wahrnimmt, durchsetzt und laufend weiterentwickelt.

Dank dieser Regelungen, Maßnahmen und Mechanismen lassen sich seit Jahrzehnten Tag für Tag Zielkonflikte auflösen, Problemlagen entschärfen und Lösungen für stete bzw. neue Herausforderungen finden. Man könnte auch schlicht sagen: Raumordnung funktioniert. Wie gut und wie wirksam, liegt oft im Auge des Betrachters oder der Betrachterin, der oder die ein spezielles Interesse einbringt und selbiges – wenig überraschend – als eindeutig gewichtiger gegenüber anderen sieht. Ist die Raumordnung perfekt? Sicher nicht. Es gilt, wie bei vielen Materien am Ball zu bleiben, zu justieren und zu entwickeln.

Aber auch dafür wird es den konstruktiven Geist und nicht das destruktive Klagen brauchen.

## **Gestaltungsarbeit mit zwei Handlungsebenen.**

- Die örtliche Raumordnung setzt sich mit Entwicklungen auf Ebene des jeweiligen Gemeindegebiets auseinander. Aufgabe der 573 Gemeinden Niederösterreichs ist es, ein Regelwerk auszuarbeiten, das unterschiedliche Interessen einbezieht und den lokalen raumrelevanten Anforderungen gerecht wird. Dieses Regelwerk ist das Örtliche Raumordnungsprogramm – der Flächenwidmungsplan und das Örtliche Entwicklungskonzept sind dessen wesentliche Bestandteile. Beschlüsse dazu fasst der jeweilige Gemeinderat, denn dieser hat als gewählte Volksvertretung das Mandat der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde inne.
- Themen und Herausforderungen von landesweiter Bedeutung werden auf Ebene der überörtlichen Raumordnung behandelt. Hier tritt das Land Niederösterreich als konkret gestaltende Kraft auf. Da Bestimmungen auf überörtlicher Ebene – meist Sektorale oder Regionale Raumordnungsprogramme genannt – von Gemeinden einzuhalten sind, wirkt sich die überörtliche Ebene auch auf die Programme der örtlichen Raumordnung aus. Gesetze – hier allen voran das NÖ Raumordnungsgesetz 2014 – und Verordnungen zu übergeordneten Planungen stecken sozusagen den Rahmen für die weiteren Entscheidungen auf Gemeindeebene ab.

*In der Raumordnung greifen immer mehrere Aspekte ineinander, um das große Ganze am Laufen zu halten.*

### Öffentliches Interesse mit zweierlei Bedeutungen.

Für alle Raumordnungsprogramme, örtliche wie überörtliche, gilt: Im Vordergrund stehen stets das öffentliche Interesse sowie die Absicht, über ein sorgfältiges Abwägen unterschiedlichster Effekte bzw. Wirkungen Ziele zu erreichen und zu einer für die Allgemeinheit gut vertretbaren Lösung zu kommen. Selbstverständlich können und werden sich daraus auch Folgen für Private ableiten, seien diese nun vorteilhaft oder auch nachteilig. Die Planungslogik umzukehren und etwaige private Wünsche von Grundbesitzerinnen bzw. Grundbesitzern zum Ziel zu machen, ist eindeutig nicht zulässig. Es geht stets darum, Konsens für Maßnahmen zu finden, die im öffentlichen Interesse sind. Diese Interessen sind im jeweiligen Fall zu nennen und können Naturschutzfragen ebenso betreffen, wie etwa das Bemühen, Wohnraum für junge Familien zu schaffen. In den nachfolgenden Seiten werden wir auch zeigen, dass Verfahren und Entscheidungen hier keineswegs abseits der Öffentlichkeit abgewickelt werden. In aller Regel kommen Begutachtungsverfahren zum Einsatz, die nicht zuletzt auch Transparenz zur Sache und zur Entscheidungsfindung bieten.

**Ergebnis mit verlässlichen Qualitäten.** Raumordnung bleibt in allererster Linie eine Sachentscheidung, die auf eine ganzheitliche Betrachtung ausgerichtet ist. Daher wird auf die sachliche Aufarbeitung und Dokumentation viel Wert gelegt. Umfassende Unterlagen enthalten für anstehende Entscheidungen erforderliche Planungen und Erhebungen sowie relevante Grundlagen und beziehen Zusammenhänge mit anderen Fachdisziplinen ein. Um die Sichtweise unmittelbar Betroffener, aber auch der breiten Öffentlichkeit einzuholen, sehen die Raumordnungsverfahren Begutachtungs- und Stellungnahmemöglichkeiten vor. Die korrekte Abwicklung dieser Verfahren wird durch eine Rechtsabteilung des Landes umgesetzt bzw. kontrolliert. Abklärungen zu spezifischen Inhalten der Verfahren werden über fachliche Stellungnahmen und Gutachten vorge-

nommen. Diese belegen die Qualität der Unterlagen und treffen Aussagen zu Schlüssigkeit, Vollständigkeit sowie Übereinstimmung mit gesetzlichen Vorgaben. Gutachten sind keine Entscheidung für sich. Sie sind aber ein wesentliches Beweismittel, um beurteilen zu können, ob Verordnungen bewilligt werden und schließlich in Rechtskraft treten können.

Auf die Raumordnung muss man sowohl sprichwörtlich, als auch im übertragenen Sinn bauen können. Daher haben Raumordnungsprogramme eine erhöhte Bestandskraft, ständiges oder gar willkürliches Ändern ist untersagt. Will man bestehende Programme umgestalten, muss vielmehr ein geeigneter Änderungsanlass nachgewiesen werden. Das gibt allen Beteiligten mehr Rechtssicherheit und ist ein wichtiger Aspekt, denn immerhin werden auf Basis dieser Bestimmungen auch weitreichende Entscheidungen getroffen. Das gilt übrigens ebenso für Bauland wie für Naturraum- und Grünlandfestlegungen. Wenn Sie also demnächst in einem Kommentar in einem [sozialen] Medium ihrer Wahl lesen, man könne sich eine Flächenwidmung aussuchen, als würde man sie in einem Katalog bestellen, dann wissen Sie, was Sie vom Verfasser dieser Nachricht halten können. Oder auch von jenen, die das geteilt bzw. verbreitet haben. ■

# RAUMORDNUNG PRAKTISCH ANGEWENDET:

## Verfahren auf Ebene der örtlichen Raumordnung.

Der Flächenwidmungsplan als Teil des Örtlichen Raumordnungsprogramms ist das zentrale Werkzeug für die Steuerung der baulichen Entwicklung einer Gemeinde. Damit er seine Wirkung entfalten kann, wurde er nicht als strategischer oder unverbindlicher Plan ausgestaltet, sondern muss vom Gemeinderat als Verordnung erlassen werden – er ist also eine Rechtsnorm. Dadurch ist sichergestellt, dass die Baubehörde in ihren Entscheidungen an den Flächenwidmungsplan gebunden ist. Um den rechtsstaatlichen Anforderungen zu genügen, muss er daher ein genau strukturiertes Verfahren durchlaufen.

**Der erste Schritt: Strategische Umweltprüfung ja oder nein?** Seit dem Jahr 2005 ist das Verfahren zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) in das Verfahren zur Erlassung oder Änderung eines Örtlichen Raumordnungsprogramms (ÖROP) – zu dem auch der Flächenwidmungsplan (FWP) gehört – integriert. Die SUP basiert auf einer Richtlinie der Europäischen Union, und die örtliche Raumordnung ist geradezu ein klassischer Anwendungsbereich dieser Richtlinie, steuert sie doch die bauliche Inanspruchnahme einer der wichtigsten und nicht vermehrbaren natürlichen Ressourcen – unseres Bodens (siehe dazu den Artikel ab Seite 14).

Nicht jede Änderung der örtlichen Raumordnung muss mit einer SUP durchgeführt werden, daher wird in einem ersten Schritt von der Ortsplanung der Gemeinde geprüft, ob im Einzelfall eine SUP erforderlich ist. Diese Abschätzung ist dem Land NÖ als Umweltbehörde zur Stellungnahme vorzulegen. Der Umweltbehörde wird dadurch die Gelegenheit gegeben, sich dieser Einschätzung anzuschließen oder von dieser abzuweichen. Unterbleibt eine SUP, obwohl sie erforderlich gewesen wäre, stellt das einen Verfahrensfehler dar und der Änderung des FWP bzw. des ÖROP muss die Genehmigung versagt werden. Daher ist es ratsam, die Einschätzung zur Erforderlichkeit der SUP nicht zeitgleich mit der öffentlichen Auflage der Umweltbehörde vorzulegen.

**Der zweite Schritt: die Erstellung des Entwurfs.** Die Änderung von Flächenwidmungsplan bzw. Örtlichem Raumordnungsprogramm ist wesentlich mehr, als das Einzeichnen eines roten Strichs. Als Grundlage für die später zu treffende Entscheidung des Gemeinderats sind die wesentlichen räumlichen Gegebenheiten von der Ortsplanung zu erheben und aufzuarbeiten. Der FWP bzw. das ÖROP ist eine Verordnung, und das bedeutet, diese Instrumente haben generelle Gültigkeit und müssen nach sachlichen Kriterien und nicht nach persönlichen Vorlieben (etwa dem Wunsch, auf dem eigenen Grundstück bauen zu dürfen) ausgearbeitet werden. Sie müssen die Ziele des NÖ Raumordnungsgesetzes berücksichtigen, die Wirkungen der Planung abschätzen und die unterschiedlichen betroffenen Interessen abwägen. In vielen Fällen werden nicht nur die Interessen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in differenzierter Weise berührt, sondern sind auch Zielwidersprüche aufzulösen.

Raumordnung ist eine Querschnittsmaterie, das heißt, sie soll verschiedenen Zielen dienen, die oftmals zueinander im Widerspruch stehen. In diesem anspruchsvollen Spannungsfeld hat der Gemeinderat abzuwägen, welche Interessen auf welche Art und Weise berücksichtigt werden und warum im Einzelfall dem einen Ziel und nicht einem anderen mehr Bedeutung beigemessen wird. All diese Erwägungen sind im Erläuterungsbericht der Ortsplanung für den nächsten Schritt zu dokumentieren.

Spannungsfeld  
der Flächen-  
widmung:  
Ob „Fußballfeld“ oder  
kleiner – die Nutzung  
jeder Fläche hat  
(Aus)Wirkungen auf  
Ressourcen und  
Lebensraum.



Foto: www.shutterstock.com

**Der dritte Schritt: die öffentliche Kundmachung des Entwurfs.** Die Flächenwidmung steuert die bauliche Entwicklung und Nutzung unseres Lebensraums und unserer Umwelt. Damit ist sie von öffentlichem Interesse. Das hat zur Folge, dass

- die Öffentlichkeit über die bevorstehenden Entscheidungen in Kenntnis gesetzt werden muss,
- der Öffentlichkeit die Hintergründe und die Beweggründe zur Kenntnis gebracht werden müssen und
- der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muss.

Für den Gemeinderat ist diese Phase wichtig, können doch entweder bisher unbekannte Aspekte einer Umwidmung in den Stellungnahmen zu Tage treten oder im Falle von umfangreichen Bedenken aus der Bevölkerung auch die Zielgewichte geändert und von einer Entscheidung/Umwidmung Abstand genommen werden.

Zu Beginn der sechswöchigen öffentlichen Kundmachung des Entwurfs ist eine Ausfertigung auch dem Land Niederösterreich zu übermitteln. Dieses fungiert im weiteren Verfahren als Aufsichtsbehörde und prüft die vorgelegten Unterlagen in rechtlicher und fachlicher Hinsicht. Obwohl die örtliche Raumordnung laut österreichischer Bundesverfassung im autonomen Wirkungsbereich der Gemeinde liegt, ist diese aufsichtsbehördliche Prüfung unverzichtbar, sind doch vielfältige gesetzliche Anforderungen an die örtliche Raumordnung einzuhalten:

- Die Planungs- und Entscheidungsgrundlagen sowie die Folgen einer kommenden Entscheidung sind vollständig und schlüssig aufzuarbeiten und zu dokumentieren.
- Die Interessen anderer Gemeinden sind zu beachten.
- Überörtliche Planungen des Landes und des Bundes sind zu beachten und dürfen durch örtliche Planungen nicht unterlaufen werden.
- Verfahrensbestimmungen und Widmungsverbote – wie etwa die Meidung von Hochwasserbereichen bei Baulandwidmungen – sind einzuhalten.

Die fachliche und rechtliche Prüfung ist – in Abhängigkeit vom Umfang des Planungsvorhabens der Gemeinde – mitunter relativ aufwändig. Daher hat der Gesetzgeber der Aufsichtsbehörde (Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht) sowie den von dieser zugezogenen Amtssachverständigen (der Abteilungen Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten sowie Allgemeiner Baudienst-Naturschutz) einen Zeitraum von insgesamt zehn Wochen für diese Prüfung eingeräumt. Dieser Zeitraum setzt sich aus den sechs Wochen der öffentlichen Kundmachung und daran anschließenden weiteren vier Wochen zusammen, in denen die Gemeinde die Übermittlung des

Ergebnisses der fachlichen und rechtlichen Prüfung abzuwarten hat. Unterbleibt eine zeitgerechte Übermittlung des Entwurfs zur Änderung des ÖROP bzw. FWP an das Land, würde das zu Lasten der Bearbeitungszeit durch die Aufsichtsbehörde gehen. Daher stellt ein solch zeitliches Versäumnis auch einen Verfahrensfehler dar und kann gegebenenfalls eine Verlängerung der öffentlichen Kundmachung oder eine neuerliche Kundmachung zur Folge haben.

### Der vierte Schritt: der Weg zum Gemeinderatsbeschluss.

Mit den Ergebnissen der öffentlichen Auflage – den eingelangten Stellungnahmen der Bevölkerung sowie den Ergebnissen der rechtlichen und fachlichen Prüfung durch das Land NÖ – können die Gemeinde und die von ihr beauftragte Ortsplanung den Gemeinderatsbeschluss vorbereiten. Im Idealfall kann der öffentlich aufgelegte Entwurf unverändert übernommen werden. In vielen Fällen sind allerdings Anpassungen der Planentwürfe oder Ergänzungen von Unterlagen (wie etwa zusätzliche Planungsgrundlagen, Gutachten oder Erläuterungen) notwendig.

### Der fünfte Schritt: Gemeinderatsbeschluss und aufsichtsbehördliche Genehmigung.

Hat der Gemeinderat die Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms beschlossen, bedarf es meistens noch einer offiziellen Genehmigung durch das Land NÖ. Dieses überprüft abschließend, ob die verfahrensrechtlichen Bestimmungen eingehalten worden und allfällige – bei der fachlichen Prüfung des Entwurfs festgestellte – Mängel behoben worden sind. Ist das der Fall, wird die Verordnung des Gemeinderats zur Änderung des Flächenwidmungsplans bzw. Örtlichen Raumordnungsprogramms mit Bescheid der NÖ Landesregierung (ausgestellt von der Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht) genehmigt. Nun muss das ÖROP bzw. der FWP „nur noch“ von der Gemeinde kundgemacht werden und kann nach Ablauf von zwei Wochen in Kraft treten.





Fotos: www.shutterstock.com

# WAS, WER, WANN UND WIE?

## Der Weg zum Überörtlichen Raumordnungsprogramm.

„Die Landesregierung hat, wenn es zur planvollen Entwicklung des Landesgebietes erforderlich ist, Raumordnungsprogramme für das Land, für Regionen oder für einzelne Sachbereiche aufzustellen und zu verordnen.“<sup>1</sup> Der vielschichtige Gesamtprozess zur Erstellung dieser Überörtlichen Raumordnungsprogramme bzw. ihrer Novellen verknüpft nicht nur vielerlei Einzelschritte, sondern auch die spezifischen Aufgaben verschiedener Akteurinnen und Akteure.

Überörtliche Raumordnungsprogramme sind ein wesentlicher Bestandteil der hoheitlichen Planung Niederösterreichs. Die darin festgelegten Verordnungsinhalte entfalten – im Gegensatz zu Flächenwidmungsplänen – keine Rechtswirkungen für Eigentümerinnen und Eigentümer. Die Inhalte dieser Programme richten sich an die niederösterreichischen Gemeinden, die dadurch eine Steuerung ihrer eigenen hoheitlichen Tätigkeit im Rahmen der örtlichen Raumordnung erfahren.

### Entwicklung instrumentell steuern.

Die Steuerungswirkung kann sich dabei in zwei Richtungen bewegen: Einerseits werden Bereiche ausgewiesen, in denen Gemeinden bestimmte Widmungen vornehmen können – beispielsweise im Sektoralen Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ, das Zonen festlegt, in denen Gemeinden „Grünland-Windkraftanlagen“ widmen können, was außerhalb dieser Zonen nicht möglich ist. Andererseits werden Bereiche oder Grenzen definiert, wo Gemeinden bestimmte Widmungen nicht oder



Foto: www.shutterstock.com



1) § 3 Abs. 1 NÖ Raumordnungsgesetz 2014

# AUF EINEN BLICK: WER MACHT WAS?

Die Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht (RU1) fungiert als Behörde, sie ist generell für rechtliche Belange zuständig und sorgt für die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Aspekte (z.B. Begutachtung).

Die Abteilung Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten (RU7), Fachbereich Überörtliche Raumordnung ist die planende Fachabteilung, bereitet Entscheidungsgrundlagen vor und übernimmt koordinative Tätigkeiten.

Die demokratisch legitimierte Landespolitik trifft – wie in der repräsentativen Demokratie vorgesehen – die letztgültige Entscheidung, beschließt Überörtliche Raumordnungsprogramme und trägt die politische Verantwortung.

recht fungiert als Behörde und hat neben der Wahrung genereller rechtlicher Gesichtspunkte der jeweiligen Raumordnungsprogramme für die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Aspekte zu sorgen. Der Fachbereich Überörtliche Raumordnung ist federführend bei der fachlich-inhaltlichen Ausarbeitung der Programme und be-

nur eingeschränkt vornehmen können – so kann beispielsweise über „Regionale Siedlungsgrenzen“ hinaus kein Bauland gewidmet werden. Mit Überörtlichen Raumordnungsprogrammen werden somit räumliche Entwicklungen gesteuert und Fehlentwicklungen idealerweise unterbunden.

reitet Entscheidungsgrundlagen vor. Die Landespolitik, die als einzige der drei Hauptakteure demokratisch legitimiert ist, gibt Inhalte vor und wirkt an diversen Entscheidungen im Planungsverfahren maßgeblich mit. Schlussendlich beschließt die NÖ Landesregierung die Programme.

**Aufgaben gezielt zuordnen.** Die Durchführung überörtlicher Planungs- und Entwicklungsprozesse erfolgt in laufender Abstimmung zwischen der Landespolitik, der Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht (RU1) sowie der Abteilung Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten (RU7), Fachbereich Überörtliche Raumordnung. Die unterschiedlichen Rollen dieser drei Akteure greifen dabei ineinander. Die Abteilung Bau- und Raumordnungs-

**Abstimmung sorgfältig wahrnehmen.** In der Genese von Überörtlichen Raumordnungsprogrammen sind eine Vielzahl an Akteuren eingebunden und oftmals langwierige Einzelschritte erforderlich. Daher vergeht von der Beauftragung bis zur Beschlussfassung zumindest etwa ein Jahr, wobei auch mehrere Jahre erforderlich sein können. Diese zeitlichen Differenzen ergeben sich insbesondere durch unterschiedlich komplexe Aufgabenstellungen, aber auch durch Unterschiede bei den Beteiligungsprozessen. In der Praxis zeigt sich, dass insbesondere eine laufende enge Abstimmung zwischen dem Fachbereich Überörtliche Raumordnung, der Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht sowie den demokratisch legitimierten Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern aller Planungsebenen essentiell ist, um die umfassenden Planungsprozesse erfolgreich bearbeiten und abschließen zu können.



Foto: www.shutterstock.com



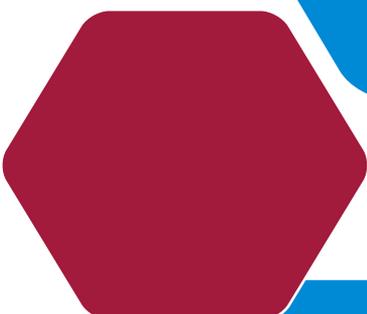
Foto: www.shutterstock.com

# IN ZEHN SCHRITTEN ZUM ÜBERÖRTLICHEN RAUMORDNUNGSPROGRAMM:

**1. Auftrag.** Den Startschuss zur Erstellung bzw. Novellierung eines Überörtlichen Raumordnungsprogramms gibt immer das fachlich **zuständige Mitglied der Landesregierung**, indem die entsprechende Beauftragung der Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht sowie des Fachbereichs Überörtliche Raumordnung erfolgt, womit die Bearbeitung startet.

**2. Sammlung und Aufbereitung bzw. Evaluierung von Grundlagen.** Am Beginn des Bearbeitungsprozesses steht die Prüfung bestehender Programme, Ausweisungskriterien und Datengrundlagen. Dabei findet innerhalb der Abteilung Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten eine enge Zusammenarbeit zwischen dem **Fachbereich Überörtliche Raumordnung** sowie dem **Fachbereich Grundlagenforschung und Statistik** statt. Falls sich herausstellt, dass Daten nicht in ausreichend aktueller bzw. qualitativ geeigneter Form vorhanden sind, werden in dieser Phase auch entsprechende Expertisen bzw. Daten zugekauft, gegebenenfalls auch im Zuge von zu beauftragenden Studien.

**3. Informeller Beteiligungsprozess.** Um bereits im Vorfeld diverse Anregungen und Erfahrungswissen der jeweils betroffenen Akteure aufnehmen zu können, finden informelle Beteiligungsprozesse statt. Diese sind zumeist nicht im Raumordnungsgesetz vorgesehen (Ausnahme: Regionale Leitplanungsprozesse), sondern werden im Sinne eines partnerschaftlichen Miteinanders freiwillig durchgeführt. Die Organisation obliegt dem **Fachbereich Überörtliche Raumordnung**, und je nach Themenstellung werden beispielsweise **diverse Fachabteilungen** des Amts der NÖ Landesregierung, **Gemeinden, Interessensvertretungen** oder andere Institutionen eingebunden.



**7. Begutachtung.** Die erstellten Unterlagen (Verordnungstext, Erläuterungen/Motivenbericht, Plandarstellungen, Umweltbericht sowie weitere ergänzende Unterlagen) werden mindestens sechs Wochen veröffentlicht. Während dieser Zeit können schriftliche Stellungnahmen eingebracht werden. Bei der Begutachtung handelt es sich um die rechtlich vorgesehene Beteiligungsmöglichkeit, bei der sämtliche interessierte Personen und Institutionen zu den Planungen Stellung beziehen können. Die Abwicklung der Begutachtung erfolgt durch die **Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht**, die als Behörde fungiert. Unterstützt wird sie dabei vom **Fachbereich Überörtliche Raumordnung**.

**8. Einarbeitung der Stellungnahmen.** Die eingelangten Stellungnahmen, die oft ein breites Spektrum unterschiedlicher Sichtweisen abbilden und vielfach im Widerspruch zueinander stehen, werden protokolliert und in Erwägung gezogen. Das bedeutet, dass eine fachliche/rechtliche Auseinandersetzung mit jeder einzelnen Stellungnahme stattfindet. **Rechtliche Aspekte** werden von der **Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht** bearbeitet, **raumordnungsfachliche Aspekte** vom **Fachbereich Überörtliche Raumordnung**. Darauf aufbauend, wird der Entwurf neuerlich überarbeitet, indem inhaltlich relevante Stellungnahmen einbezogen werden. Einen Rechtsanspruch auf Umsetzung der eingebrachten Inhalte gibt es jedoch nicht.



Foto: www.shutterstock.com

**4. Entwurf des Raumordnungsprogramms.** Die aus der Grundlagenforschung und dem Beteiligungsprozess gewonnenen Erkenntnisse werden in einen Entwurf eines neuen Raumordnungsprogramms bzw. in einen Novellierungsentwurf übergeführt. Für gewöhnlich besteht dieser Entwurf aus einem Verordnungstext und Plandarstellungen – diese beiden Teile bilden als Gesamtheit den Entwurf. Es ist jedoch keine zwingende Voraussetzung für Überörtliche Raumordnungsprogramme, dass Plandarstellungen vorhanden sind. Manche Raumordnungsprogramme, besonders jene die bereits länger in Rechtskraft sind (z.B. Raumordnungsprogramm über die Freihaltung der offenen Landschaft), listen Gemeinden auf, für die gewisse Bestimmungen gelten – eine planliche Verortung findet nicht statt. Der Entwurf wird in enger Zusammenarbeit zwischen der **Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht** und dem **Fachbereich Überörtliche Raumordnung** erstellt.

**5. Strategische Umweltprüfung (SUP).** Der Entwurf wird einem Scoping unterzogen, bei dem der Untersuchungsrahmen für die SUP festgelegt wird. Bei der SUP werden voraussichtlich erhebliche Auswirkungen des Entwurfs bzw. der Planungen auf die Umwelt ermittelt, beschrieben und bewertet, wobei auch Alternativen geprüft werden. Die gewonnenen Erkenntnisse werden mitsamt etwaigen Ausgleichs- und Kontrollmaßnahmen in einem Umweltbericht dargestellt. Erste Überlegungen und Erkenntnisse der SUP können auch bereits parallel zur Erstellung des Entwurfs erfolgen, wodurch die Planungen in einem sehr frühen Bearbeitungsstand hinsichtlich der Umweltauswirkungen optimiert werden können. Die SUP wird idealtypisch vom **Amt der NÖ Landesregierung**, in der Praxis jedoch meist durch **externe Planungsbüros** durchgeführt. Als Umweltbehörde fungiert hierbei die **NÖ Umweltschutzbehörde**.

**6. Überarbeitung des Entwurfs und Vorbegutachtung.** Auf Basis der SUP und einer im Rahmen der internen Vorbegutachtung eingeholten ersten Stellungnahme des Verfassungsdienstes wird der Entwurf hinsichtlich der Minimierung von Umweltwirkungen sowie einer rechtskonformen Ausgestaltung der Texte und Pläne überarbeitet. Diese Änderungen werden von der **Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht** sowie dem **Fachbereich Überörtliche Raumordnung** durchgeführt.

**9. Erstellung des Regierungsakts und Koordinierung.** Als Grundlage für die Beschlussfassung wird von der **Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht** der dafür notwendige Regierungsakt erstellt. Daneben findet auch die Koordinierung der Beschlussfassung innerhalb der Landespolitik statt.

**10. Beschlussfassung und Rechtskraft.** Mit Verordnung durch die **NÖ Landesregierung** und Kundmachung im Landesgesetzblatt ist der Prozess der Erstellung bzw. Novellierung eines Überörtlichen Raumordnungsprogramms abgeschlossen. Mit Eintreten der Rechtskraft beginnt die langfristige Phase der Umsetzung, laufenden Evaluierung und Raumbewertung.

Oft missverstanden:

# DIE STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG IN DER RAUMORDNUNG.

Raumordnung steuert die bauliche Entwicklung unseres Lebensraums – und damit auch unserer Umwelt. Durch die Bautätigkeit in all ihren Erscheinungsformen sind klassische Umweltthemen in all ihrer Vielfalt betroffen: Boden wird versiegelt, Lebensräume von Tieren und Pflanzen werden verändert, emittierende Nutzungen werden angesiedelt, das Landschaftsbild verändert und Verkehr induziert.

Diese breite Vielfalt macht die Raumordnung geradezu zum idealen Anwendungsbereich für die Umsetzung der Strategischen Umweltprüfung, kann die Raumordnung doch auf Grund ihrer Arbeitsweise mit Fug und Recht als „strategische Umweltplanung“ bezeichnet werden.

## Der Ursprung: die „Plan-UVP“.

Seit geraumer Zeit müssen Großprojekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen werden. Im Rahmen dieser Prüfung werden

- die relevanten **Umweltwirkungen** eines geplanten Projekts **ermittelt**,
- von unterschiedlichen umweltrelevanten Fachdisziplinen **begutachtet**,
- die **Verträglichkeit** **abgeschätzt** sowie
- allfällige Ausgleichsmaßnahmen **geprüft und gegebenenfalls vorgeschrieben**.

Schon bald ist die Erkenntnis gereift, dass diese umfassende Berücksichtigung der Umweltaspekte von Projekten eigentlich zu spät ansetzt und daher schon viel früher – auf einer strategischen Planungsebene – mit einer seriösen Abwägung von Umweltwirkungen begonnen werden müsste: Damit war die Idee der „Plan-UVP“ geboren.

Doch über diese als negativ bezeichneten Umweltwirkungen wird durch die Raumordnung auch in vielfältiger Weise der Entwicklung der Gesellschaft gedient: Die Grundlagen für die Schaffung von Wohnraum, aber auch für die Entfaltung der Persönlichkeit werden geschaffen, Siedlungen können mit notwendigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausgestattet werden, was die Lebensqualität erhöht, ebenso wird der wirtschaftlichen Entwicklung Raum gegeben, wodurch Arbeitsplätze geschaffen werden und in der Folge Wohlstand gesichert wird, und last but not least wird auch der Energiewende der ihr zustehende Platz zugewiesen.



Fotos: www.shutterstock.com

## Die erfolgversprechende Umsetzung: klar definierte Arbeitsschritte.

Die bereits in der SUP-Richtlinie enthaltenen **zentralen Elemente** einer Strategischen Umweltprüfung sind:

- die **Konsultation der Umweltbehörde**, ob eine SUP überhaupt erforderlich und falls ja, was dabei zu untersuchen ist,
- die Erstellung eines **Umweltberichts mit Variantenvergleich**
- die Konsultation der **Öffentlichkeit** und gegebenenfalls anderer betroffener EU-Mitgliedsstaaten
  - die **Begründung** der Entscheidung sowie
  - die **zusammenfassende Erklärung**

Diese Elemente wurden unverändert ins NÖ Raumordnungsgesetz aufgenommen und der SUP-Prozess somit vollständig in das Verfahren zur Erlassung oder Änderung von Raumordnungsprogrammen integriert.

## Der zentrale Baustein: der Variantenvergleich.

Gerade die Herausforderung einer aussagekräftigen Abschätzung von relativ konkreten Umweltwirkungen, ohne schon auf ein konkretes Projekt abstellen zu können, unterstreicht die Unverzichtbarkeit des Variantenvergleichs. Wenn schon die Umweltwirkungen nicht mit derselben Genauigkeit wie in der UVP abgeschätzt werden können, so können doch zumindest Aussagen darüber getroffen werden,

- wie die möglichen **Handlungsoptionen** im Vergleich miteinander **bewertet** werden,
  - welche Variante die geringeren negativen oder
  - welche Variante die größeren positiven Umweltwirkungen erwarten lässt.

Auf diese Weise können einerseits dem Gemeinderat als Entscheidungsgremium seine Handlungsspielräume aufgezeigt und andererseits der interessierten Öffentlichkeit die Art der Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Entscheidung vermittelt werden.

Tatsächlich gab es – zumindest in Österreich – ein derartiges umweltbezogenes Planungsverfahren schon lange, und zwar in Gestalt der örtlichen Raumordnung: So wie die „Plan-UVP“ vor der eigentlichen Projektkonkretisierung angesiedelt wurde, soll auch die Raumordnung Vorstellungen zur baulichen Entwicklung eines Gemeindegebiets bereits vor der Einreichung von konkreten Bauverfahren ausarbeiten und prüfen.

## Das strategische Plus der SUP: der erweiterte Horizont.

Die strategische Planungsebene weist auf Grund der ihr innewohnenden Gesamtsicht gegenüber der projektbezogenen Prüfung zwei **entscheidende Vorteile** auf:

- Sie bietet wesentlich **größeren Spielraum** für die Prüfung von Planungs- und Handlungsalternativen. Gerade hierbei kann die UVP keinen entscheidenden Beitrag leisten. Wenn ein bestimmtes Projekt zu bewilligen ist, dann steht genau dieses Projekt auf dem Prüfstand, und es kann nicht ein ähnliches Projekt, das vielleicht andere Auswirkungen hat, in die Prüfung einbezogen werden.
- Sie bietet die Gelegenheit, **kumulative Wirkungen** einer Summe von Einzelprojekten zu **berücksichtigen und zu bewerten**. Gerade in der Raumordnung spielen die kumulativen Umweltwirkungen aber eine entscheidende Rolle – man denke hier nur an die Themen „Bodeninanspruchnahme“ oder „Versiegelung“, bei denen sich jeder Quadratmeter zu einer Gesamtwirkung summiert.

Schwierigkeiten bereitet hingegen mitunter die Aufgabe, für abstrakte „Rahmenplanungen“ – wie etwa die Flächenwidmung – aussagekräftig Umweltwirkungen abzuschätzen.

# SUP

Fotos: www.shutterstock.com



*Nachhaltige  
Energieversorgung  
und Versiegelung sind nur zwei  
Aspekte der Strategischen  
Umweltprüfung.*

naheliegende Schlussfolgerung, dass die Errichtung von neuen Gebäuden Boden beansprucht – aber wenn nicht nach Möglichkeiten gesucht wird, ob vielleicht Boden minderer Qualität, vorbelasteter

**Die rechtliche Basis: von der EU-Richtlinie ins NÖ ROG.** Im Jahr 2001 hat die Europäische Union schließlich die „Richtlinie 2001/42/EG – Richtlinie über die strategische Umweltprüfung“ (SUP) verabschiedet. Eine SUP ist für solche Pläne und Programme verpflichtend, die den Rahmen für Projekte mit erheblichen Umweltwirkungen setzen. Darunter versteht die Richtlinie Planungen,

- die den Rahmen für UVP-pflichtige Projekte setzen oder
- von denen erhebliche Auswirkungen auf NATURA-2000-Gebiete ausgehen können oder
- von denen die Mitgliedsstaaten festlegen, dass sie erhebliche Umweltwirkungen haben können.

**Die ideale Ebene: das Örtliche Entwicklungskonzept.** Im NÖ Raumordnungsgesetz ist unter anderem das Ziel verankert, für gewünschte neue Nutzungen die bestmöglichen Standorte zu finden. Wenn sich die Raumordnung in ihrer Betrachtung nur auf einen einzigen Standort beschränkt – der vielleicht gerade verfügbar wird oder für den ein konkreter Widmungs- und/oder Bauwunsch vorliegt – so wird sie zur Erfüllung dieses Ziels nicht viel beitragen können. Es ist eine

Boden oder gar Baubestand für die geplante Nutzung herangezogen werden kann, wird die Einordnung oder Bewertung einer Planungsentscheidung nicht gelingen können. Andererseits wird eine Variantenprüfung oftmals in solchen Fällen als unnötiger Aufwand empfunden, in denen ein konkretes Baubedürfnis bereits an ein bestimmtes Grundstück gebunden ist. Daher erweist sich das Örtliche Entwicklungskonzept (ÖEK) als die ideale **Trägerebene** für die Strategische Umweltprüfung – denn im ÖEK findet noch die wirklich strategische Planung statt. Auf dieser Ebene muss noch nicht danach getrachtet werden, dass für die vorgesehenen Planungen bereits Verfügbarkeiten oder flankierende Maßnahmen sichergestellt werden können, wie das auf der Flächenwidmungsebene der Fall ist, deren Charakter sich immer stärker in Richtung operative Planung entwickelt hat.

Wenn auch in der Praxis aus Gründen, die von der Raumordnung oft nicht beeinflusst werden können, Entscheidungen schon festgelegt sind, bevor Raumplanungsprozesse in Gang gebracht werden, so erweist sich die SUP dennoch als wertvolles Instrument, um die Art der Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Raumplanung zumindest sichtbar zu machen.

Vorhang auf für Praxisbeispiele:

# DER „NIKK“ IN DER ÖRTLICHEN ENTWICKLUNGSPLANUNG.

Wenn es darum geht, die Auswirkungen von Siedlungsentwicklungen im zeitlichen Verlauf abzuschätzen, ist der in Niederösterreich entwickelte Infrastrukturkostenkalkulator (NIKK<sup>1</sup>) die richtige Wahl – kostenfrei, flexibel und objektiv! Was dieses Instrument in der Gemeindeplanung leisten kann, zeigen Beispiele aus der Planungspraxis.

Die (Weiter)Entwicklung von Siedlungsgebieten verlangt den Gemeinden nicht nur Sensibilität bezüglich Bodenverbrauch, Verdichtungsgrad oder Ausgestaltung ab, sondern ist auch in mehrfacher Hinsicht mit erheblichen Investitionen verbunden. Dies bedeutet, dass jegliche Siedlungsentwicklung spürbare Auswirkungen für die Gemeinde nach sich zieht, und zwar sowohl fiskalisch (finanzielle Infrastruktur- und Steuereffekte, Einzahlungen und Auszahlungen jeweils investiv und laufend), als auch quantitativ (Bevölkerungs- und Beschäftigtenzuwachs, Flächenverbrauch sowie Dichte- und Effizienzkennwerte). Der NIKK hilft dabei, Kosten für zu errichtende oder zu erhaltende

Infrastruktur über einen längeren Zeitraum abzuschätzen bzw. im Auge zu behalten.

**Der NIKK<sup>2</sup> und seine Anwendungsebenen.** Beginnend mit diesem Artikel, wollen wir in einer vierteiligen Reihe Hilfestellung und Orientierung zum NIKK-Einsatz in der Raumplanungspraxis bieten. Angelehnt an Instrumente der örtlichen Raumordnung sollen konkrete Beispiele in folgenden Ebenen behandelt werden:

- Strategische Ebene: Örtliche Entwicklungsplanung
- Taktische Ebene: Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung
- Fokussierte Ebene: Projektentwicklung

Abbildung 1: Die wesentlichen Schritte von der Eingabe bis zur Auswertung

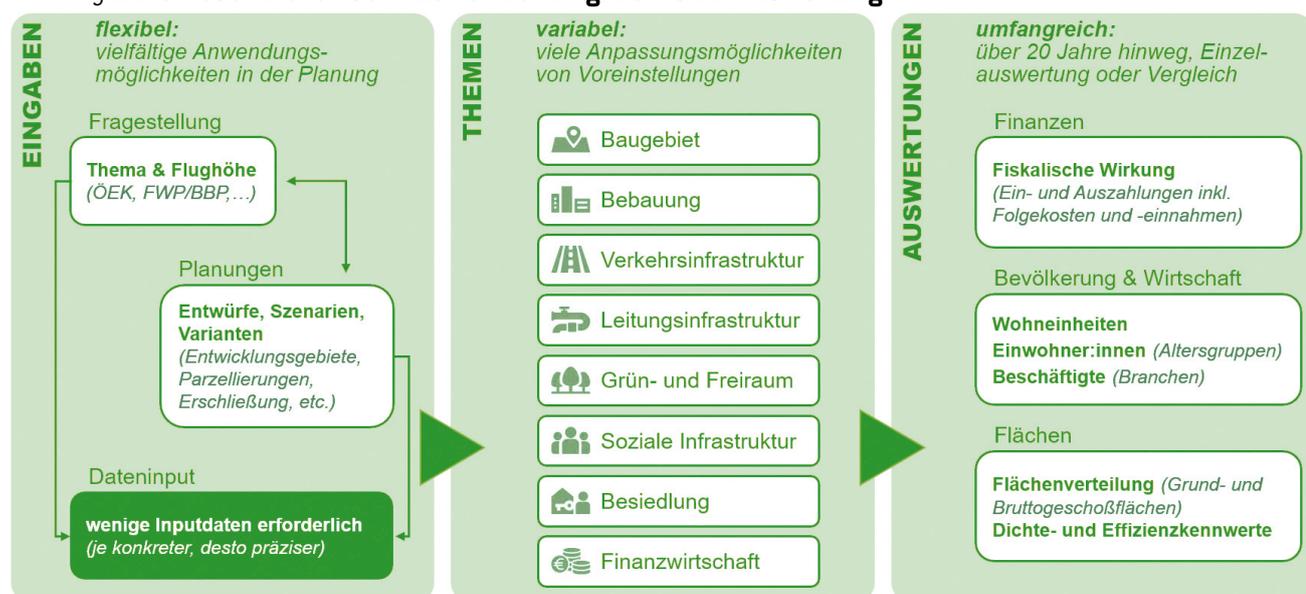


Abbildung: RU7

1) entwickelt als „Niederösterreichischer Infrastrukturkostenkalkulator“

2) Allgemeine Informationen zum NIKK 3.0 finden sich im Raumdialog 3/2021, S. 6ff – nachzulesen auf [www.raumordnung-noe.at/infostand/periodika/magazin-raumdialog-archiv/archiv-2021](http://www.raumordnung-noe.at/infostand/periodika/magazin-raumdialog-archiv/archiv-2021)

**Für alle Ebenen gilt:** Bevor es an die Eingabe geht, sind Gedanken zur Anwendungsebene bzw. Fragestellung erforderlich. Je konkreter die Planungsgrundlagen, desto präziser die Ergebnisse der Auswertung.

**Entscheidungsbasis und Bewusstseinsbildung.**

Die Vergleiche verschiedener Entwicklungsoptionen bzw. Szenarien (inklusive einem Planungsnull<sup>3</sup>) können als strategische Variantenvergleiche etwa im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung in die formale Dokumentation der Entscheidungsfindung eingebunden werden. Sie sind nicht zuletzt auch Basis für bewusstseinsbildende Prozesse, wenn es gilt, die fiskalischen und ökologischen Vorteile von Innenentwicklungsmaßnahmen gegenüber der Außenentwicklung mit projektspezifischen Zahlen und Fakten zu vermitteln.

**Praxisbeispiel<sup>4</sup> strategische Ebene: Örtliches Entwicklungskonzept Hochleithen.** Das Örtliche Entwicklungskonzept (ÖEK) thematisiert grundsätzliche Fragen der räumlichen Entwicklung einer Gemeinde auf Basis einer umfassenden Grundlagenforschung. Der Flughöhe eines ÖEK entsprechend, wird bei einem NIKK-Einsatz für gewöhnlich auf die vordefinierten Standardwerte betreffend Bebauung, Infrastruktur und Besiedlung zurückgegriffen. Das Beispiel Hochleithen zeigt, wie der NIKK auf dieser strategischen Ebene eingesetzt werden kann:

**Ausgangslage:** Die Gemeinde Hochleithen (Bezirk Mistelbach) weist im ÖEK aus dem Jahr 2023 sowohl Bereiche zur *Innen- als auch Außenentwicklung* aus. Neben diesen Entwicklungsbereichen sind in der qualitativen Baulandbilanz Reserveflächen erhoben worden.

Für diese verschiedenen Entwicklungsbereiche ergeben sich folgende Fragen:

- Welche fiskalische Wirkung haben Innenentwicklungsbereiche im Vergleich zu Außenentwicklungen?
- Welcher Anteil der prognostizierten Nachfrage – +100 bis 200 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) bis zum Jahr 2040 – kann in bestehenden baulichen Strukturen und auf unbebauten Baulandflächen gedeckt werden?

In Tabelle 1 werden die mit dem NIKK dazu berechneten Szenarien aufgelistet. Die Angaben zu Ein- und Ausgabewerten

Abbildung 2: **Entwicklungsbereiche und Baulandreserven der Gemeinde Hochleithen**



3) Planungsnull = Fortführung des Ist-Standes

4) Das Praxisbeispiel ist folgender Diplomarbeit zum Einsatz des NIKK in der örtlichen Raumplanung entnommen: Obmann, Ramon [2023]: Der Niederösterreichische Infrastrukturkostenkalkulator (NIKK) und seine Einsatzmöglichkeiten in der örtlichen Raumordnung als ein Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, S. 84ff. Diplomarbeit inklusive Präsentation, TU Wien; PDF: [www.themenboerse.at/themenmarktplatz/details/TB0187/](http://www.themenboerse.at/themenmarktplatz/details/TB0187/)

sind gekürzt und zusammengefasst, um die ausgewählten Auswirkungen hervorzuheben.

**Fazit nach Anwendung des NIKK:**

- Die mit dem NIKK berechneten Szenarien kommen zu dem Ergebnis, dass sich sowohl für die *Innenentwicklungsgebiete*, als auch für den *Planungsnullfall positive Saldi* ergeben. Die Außenentwicklungsgebiete weisen negative Saldi auf. Dies ist zu einem gewichtigen Teil auf die Ausgaben im Bereich der technischen Infrastruktur zurückzuführen, die bei den Außenentwicklungen im vollen Umfang zu Buche schlagen, während bei den Innenentwicklungen kostengünstigere Ertüchtigungen und Ergänzungen des bestehenden Netzes durchzuführen wären. Im Planungsnullfall sind keine zusätzlichen Investitionen nötig, da Entwicklungen an die bestehende Infrastruktur anknüpfen.

- Auch die angestrebte Bebauungsstruktur spielt eine entscheidende Rolle: In den Innenentwicklungsgebieten ermöglicht es die dichtere und flächeneffizientere Reihenhausbebauung im Vergleich zur Einfamilienhausstruktur, die zu tätigen Erschließungskosten auf mehr zuziehende Haushalte aufzuteilen. Des Weiteren profitiert der kommunale Haushalt von höheren Erträgen aus Steuern, Gebühren und Abgaben.
- In Bezug auf die im ÖEK prognostizierte Nachfrage der Gemeinde (+100 bis 200 EW) kommt der NIKK zu dem Ergebnis, dass mit dem Szenario *Innentwicklung* potentiell die Nachfrage bis ins Jahr 2040 gedeckt werden kann. Die Szenarien *Planungsnullfall* und *Außenentwicklung* reichen alleine nicht aus, um die Nachfrage zu erfüllen. Für eine Deckung der Nachfrage ist daher jedenfalls die Mobilisierung der Baulandreserven erforderlich.

Tabelle 1:

	Planungsnullfall [Bestand + Planung]	Varianten der Innenentwicklung [Bestand + Planung]	Varianten der Außenentwicklung [Planung]
<b>Szenario</b>	Entwicklung von Reserveflächen eingebettet im Bestand	Modellierung einer Nachverdichtung unter Berücksichtigung des Bestands	Modellierung einer Neuplanung ohne Bestand
<b>Datenquelle</b>	ÖEK, qualitative Baulandbilanz, NIKK-Standardwerte	ÖEK, DKM, Bestandserhebung EW inkl. Leerstand, NIKK-Standardwerte	ÖEK, Parzellierungskonzept (sofern verfügbar), NIKK- Standardwerte
<b>NIKK Eingabe</b> (ausgewählte, gerundete Parameter)	<u>Bruttobauland</u> Summe der Reserven: 3,6 ha	<u>Bruttobauland</u> Gemeindezentrum: 9,0 ha Hautzendorfer Straße: 2,1 ha Kapelle Traunfeld: 1,5 ha	<u>Bruttobauland</u> Wolfpassing Nord: 1,1 ha Bogenneusiedl Süd: 1,4 ha
	<u>davon Verkehrsflächen:</u> 0,5 ha	<u>davon Verkehrsflächen:</u> Gemeindezentrum: 1,1 ha Hautzendorfer Straße: 0,4 ha Kapelle Traunfeld: 0,2 ha	<u>davon Verkehrsflächen:</u> Wolfpassing Nord: 0,2 ha Bogenneusiedl Süd: 0,3 ha
	<u>davon öffentliche Grünflächen:</u> Gemeindezentrum: 0,2 ha Hautzendorfer Straße: - Kapelle Traunfeld: 0,1 ha	<u>davon öffentliche Grünflächen:</u> Gemeindezentrum: 0,2 ha Hautzendorfer Straße: - Kapelle Traunfeld: 0,1 ha	<u>davon öffentliche Grünflächen:</u> Wolfpassing Nord: 0,4 ha Bogenneusiedl Süd: 0,1 ha
	<u>Bebauungstyp:</u> Einfamilienhaus mit angenommener Mobilisierungsrate (10% für 20 Jahre)	<u>Bebauungstyp:</u> Einfamilienhaus im Bestand; Reihenhaus in der Planung inkl. erforderlicher Infrastruktur	<u>Bebauungstyp:</u> Einfamilienhaus inkl. erforderlicher Infrastruktur
<b>Auswertung geschätzt auf 20 Jahre</b>	<u>Fiskalischer Saldo:</u> 110.000 €  <u>Bevölkerungsentwicklung:</u> +10 EW	<u>Fiskalischer Saldo:</u> Gemeindezentrum: 1.370.000 € Hautzendorfer Straße: 620.000 € Kapelle Traunfeld: 580.000 €  <u>Bevölkerungsentwicklung:</u> +400 EW (gesamt)	<u>Fiskalischer Saldo:</u> Wolfpassing Nord: -260.000 € Bogenneusiedl Süd: -250.000 €  <u>Bevölkerungsentwicklung:</u> +70 EW (gesamt)

# „BAUM“ IM FOKUS:

## Bürgermeistertreffen in Hainburg.

Unter dem Arbeitstitel „Suburbanisierung hält an. Arbeitsgemeinschaft bis Ende 2024 angestrebt.“ trafen einander am 15. Mai 2024 im Rathaus von Hainburg an der Donau im Rahmen von baum\_cityregion („Stadtregion Bratislava-Umland“) Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus Bratislavas grenznahen Stadtteilen bzw. aus dem niederösterreichischen und burgenländischen Umland. Inhalte des Treffens waren neben Infos zur angestrebten Gründung einer „Arbeitsgemeinschaft baum\_cityregion“ vor allem die „Demographische Prognose Bratislava 2050“ sowie der „Aktionsplan für nachhaltige Energie und Klimaschutz“ der Stadt Bratislava.

Foto: NÖ.Regional



Bereits seit 2017 gibt es eine enge Zusammenarbeit zwischen Niederösterreich und der Stadt Bratislava zur grenzüberschreitenden Stadt-Umland-Thematik. Damals wurde das gemeinsame Koordinationsbüro in Bratislava in Betrieb genommen, seit dem Jahr 2018 werden außerdem regelmäßig Treffen für die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der grenzüberschreitenden Stadtregion organisiert.

**Gemeinsame Zielgerade: Arbeitsgemeinschaft „baum\_cityregion“.** Die Finanzierung, Statuten und eine Partnerschaftsvereinbarung für eine solche Arbeitsgemeinschaft wurden auf Ebene der Lenkungsgruppe von baum\_cityregion ausverhandelt und haben bis zum Sommer in Bratislava eine fachliche Begutachtung durchlaufen. Im Herbst 2024 werden diese Dokumente dann den Landesregierungen von Niederösterreich und Burgenland sowie dem Stadtparlament in Bratislava zur Entscheidung vorgelegt.

**Gemeinsame Arbeitsgrundlagen: demographische Prognose sowie Aktionsplan für nachhaltige Energie und Klimaschutz.** In Bratislava wurde zunächst



Foto: www.shutterstock.com

im ersten Quartal eine Studie über das prognostizierte Wachstum der Stadt bis 2050 vorgestellt, im zweiten Quartal folgte ein Aktionsplan für nachhaltige Energie und Klimaschutz. Eine Expertin und ein Experte des Magistrats Bratislava präsentierten diese Dokumente beim Bürgermeistertreffen, da deren Inhalte auch Auswirkungen auf das österreichische Umland der Stadt haben:

- Die demographische Prognose enthält mehrere Szenarien für die Zukunft. Ein mittleres Szenario geht dabei von einem moderaten Bevölkerungswachstum von 9% bis zum Jahr 2050 aus (zum Vergleich: Im Zeitraum 2000 bis 2022 ist die Bevölkerung in Bratislava um 11% gewachsen). Derzeit hat Bratislava fast 480 000 Einwohner und Einwohnerinnen, bis 2050 kämen in einem solchen Szenario also rund 50 000 Personen dazu. Auch die **Suburbanisierung in periphere Stadtteile und ins Umland** werde sich fortsetzen.

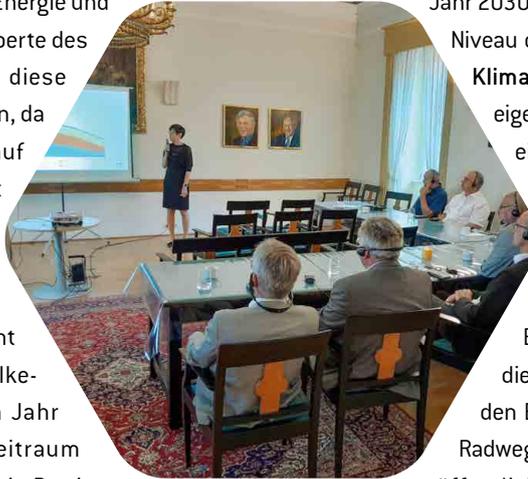


Foto: NÖ.Regional

- Der Aktionsplan für nachhaltige Energie und Klimaschutz verfolgt das Ziel, **Treibhausgasemissionen** in Bratislava bis zum Jahr 2030 um 55% zu **reduzieren** (ausgehend vom Niveau des Jahres 2005) und die Stadt **an den Klimawandel anzupassen**. Dafür wurden ein eigenes Klima-Office im Magistrat Bratislava eingerichtet sowie insgesamt 18 strategische Prioritäten und eine Vielzahl von Maßnahmen entwickelt. Diese sehen beispielsweise die Errichtung von 400 neuen E-Ladestationen für PKW, die Errichtung von 2 300 Park&Ride-Plätzen, die Einführung eines Car-Sharing-Systems, den Bau bzw. die Revitalisierung von 42 km Radwegen, die Revitalisierung von 15 Parks bzw. öffentlichen Räumen oder die Pflanzung von 25 000 Bäumen und Sträuchern vor.

Für eine grenzüberschreitende Abstimmung dieser Entwicklungen und ihrer Folgen kann baum\_cityregion eine „Scharnierfunktion“ zum Burgenland und nach Niederösterreich einnehmen. ■

### baum\_cityregion: Stadtregion Bratislava-Umland.

- Diese Stadt-Umland-Kooperation verfolgt allgemein das Ziel, die **nachhaltige Raumentwicklung** sowie die **Zusammenarbeit zwischen** den Ländern **Niederösterreich** bzw. **Burgenland** und der Stadt **Bratislava** (sowie von Gemeinden, Stadtteilen und weiteren Stakeholdern) zu fördern und zu erleichtern.
- Strategische Ziele dazu sind die Ausschöpfung **grenzüberschreitender Potentiale**, die **Überwindung grenzüberschreitender Hindernisse** sowie der **Informationsaustausch** in den Themenbereichen Kultur und Tourismus, Natur- und Klimaschutz, Raum und Mensch sowie Mobilität.
- Der territoriale Fokus liegt auf der Stadt Bratislava und ihrem direkten Umland in den österreichischen Bezirken Gänserndorf, Bruck an der Leitha und Neusiedl am See.
- Nach drei EU-geförderten Projekten seit 2011 (Interreg SK-AT) konnte 2023 als bedeutender Institutionalisierungsschritt für die Stadtregion Bratislava-Umland ein **gemeinsamer Bürostandort in Bratislava** mit einer Mitarbeiterin und einem Mitarbeiter etabliert werden.
- Kernaufgaben der Kooperation sind gezieltes Service als **Infodrehscheibe** für die Grenzregion sowie die Funktion als **Inkubator für grenzüberschreitende Kooperationen**.
- baum\_cityregion wird seit 2023 finanziell durch die Länder Niederösterreich und Burgenland sowie die Stadt Bratislava getragen – dies sind auch die designierten Mitglieder für die geplante **Arbeitsgemeinschaft baum\_cityregion**, deren Gründung noch 2024 erfolgen soll.
- Die Betreuung von baum\_cityregion erfolgt für die österreichische Seite durch die NÖ.Regional.GmbH (gemeinsam für Niederösterreich und das Burgenland).

- Informationen unter: [www.baumcityregion.eu](http://www.baumcityregion.eu)
- **Koordinationsbüro baum\_cityregion in Bratislava**

Mag. Christian Berger (NÖ.Regional) | Tel.: +43 676 88 591 329 | E-Mail: [christian.berger@noeregional.at](mailto:christian.berger@noeregional.at)



Foto: www.shutterstock.com

# BODEN – BAUM – KLIMA IN STADT UND LAND.

ELSA<sup>1</sup>-Jahrestagung 2024.

Angesichts des fortschreitenden Klimawandels und damit verbundener Extremwetterlagen sowie Katastrophenereignisse wie Hangrutschungen, Überflutungen, Hitzeperioden und Trockenphasen ergreifen Städte, Gemeinden und Regionen vermehrt konkrete Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Böden spielen dabei, sofern sie in entsprechender Qualität und Menge zur Verfügung stehen, eine zentrale Rolle – etwa zur Wasserspeicherung, Verdunstung und Kühlung, Bereitstellung von Nährstoffen oder Pufferung von Schadstoffen. Zusätzliche Wirkungen lassen sich durch die Pflanzung von Gehölzen erzielen. Bäume in der Stadt und in der Landschaft sind zentrale Elemente von sogenannten naturbasierten Lösungen. Die Europäische Kommission versteht darunter Lösungen, die von der Natur inspiriert werden, kosteneffizient sind, gleichzeitig ökologische, soziale und wirtschaftliche Vorteile bieten und zur Stärkung der

Widerstandsfähigkeit beitragen. In der Jahrestagung 2024 werden die Bedeutung der Böden sowie die Rolle von Gehölzen im Siedlungsraum und in der Kulturlandschaft in den Mittelpunkt gerückt, erfolgreiche Beispiele aus verschiedenen Gemeinden und Regionen in Europa präsentiert sowie Potentiale für die Anpassung an den Klimawandel auf verschiedenen Ebenen diskutiert.

**Wann:** 26. und 27. September 2024

**Wo:** UFT/BOKU Tulln, Konrad Lorenzstraße 24,  
3430 Tulln an der Donau

**Was und wie:** Programm und Infos siehe  
[www.bodenbuendnis.org/tagung-2024/](http://www.bodenbuendnis.org/tagung-2024/)



1) Bodenbündnis europäischer Städte, Kreise und Gemeinden (ELSA e.V.)



**Liebe Leserinnen und Leser, Raumdialog goes digital!**

Da das Magazin ab 2025 nur noch digital als PDF erscheinen wird, ist eine Abo-Bestellung ab sofort nicht mehr sinnvoll. Als Special Service können Interessentinnen und Interessenten ab 2025 persönlich informiert werden, sobald eine neue Ausgabe erschienen ist. Sie können sich dieses Service mittels E-Mail an [office@raumordnung-noe.at](mailto:office@raumordnung-noe.at) sichern und werden dann jeweils bis auf Widerruf verständigt.

# English Summary



Foto: www.shutterstock.com

**Planning the space: System wanted – system found!** When misguided developments are identified, spatial planning is often the target of extensive critique. Although it may not be common knowledge, there exists a clearly defined – and admittedly very complex – design and regulatory model that is rooted in the Federal Constitution, is subsidiary in nature and is responsible for exercising, enforcing and continuously developing spatial planning competencies, particularly at the level of the federal states and municipalities.

**Spatial planning in practice: Procedures at local spatial planning level.** The land use plan as an integral part of the local spatial planning programme is the central instrument for exercising control over a municipality's structural development. In the interest of optimising its effectiveness, it was designed not as a strategic or non-binding plan, but must instead be issued by the municipal council as an ordinance – as a result, it constitutes a binding legal norm. This ensures that the relevant building authority is bound by the land use plan in its decision-making processes. In order to meet the relevant legal requirements and stipulations, it must therefore be subject to a precisely defined procedure.

**What, who, when and how? The path towards the supra-local spatial planning programme.** According to the Spatial Planning Act, the state government must draw up and enforce spatial planning programmes for the state, for the regions or for individual thematic areas, so that strategic development requirements for state land are met. The complex overall process underlying the preparation of such supra-local spatial planning programmes or their revisions involves not only a multitude of interlinked individual procedures, it must also take the specific tasks of various stakeholders into account.

**Often misunderstood: The strategic environmental review in spatial planning.** Spatial planning steers and regulates the structural development of our living space – and thus also of our environment. Construction activity in all of its forms affects the entire range of traditional environmental issues, whether it be through surface sealing, encroachment on plant and animal habitat, generating of emissions, altering of the landscape or the increase in traffic. Beyond these ostensibly negative environmental impacts, however, spatial planning also benefits the development of society in a variety of ways, including by creating housing, introducing necessary public services, creating economic opportunity or advancing the energy transition. This diverse range of activity makes spatial planning the ideal area of application for the implementation of the strategic environmental review. For when taken as a whole, spatial planning can justifiably be described as “strategic environmental planning”.

**Centre stage for practical examples: The “NIKK” in local development planning.** When it comes to assessing the impacts of developed settlements over time, the infrastructure cost calculator (Niederösterreichische Infrastrukturkosten-Kalkulator, NIKK), which was developed in Lower Austria, is the right tool of choice – it is free of charge, flexible and unbiased! A four-part series introduces examples from planning practice that demonstrate what this instrument can achieve when it comes to municipal planning. The first example, the Hochleithen Local Development Concept, explores the strategic level.

**Focus on “baum”: Conference of mayors in Hainburg.** After three EU-funded projects since 2011 (Interreg SK-AT), a joint office for the Bratislava Urban Regional Cooperation (“baum\_cityregion”) was established in Bratislava in 2023. The core tasks of the cooperation are providing dedicated service through an information hub for the border region and expanding the role as an incubator for cross-border cooperation. In May 2024, mayors from Bratislava and surrounding regions of Austria met to discuss the city's planning principles and their impact on the surrounding area.

## Der eilige Leser

### Ordnung im Raum: System gesucht – System gefunden!

Die Kritik, in die Raumordnung gerät, wenn man Fehlentwicklungen erkannt

haben will, ist vielfältig. Auch wenn es nicht alle wahrnehmen, gibt es doch ein klar definiertes, zugegeben vielfältiges Gestaltungs- und Regelungsmodell, das auf der Bundesverfassung fußt, subsidiär ausgerichtet ist und insbesondere auf Ebene der Bundesländer und Gemeinden Raumordnungskompetenzen wahrnimmt, durchsetzt und laufend weiterentwickelt.

### Raumordnung praktisch angewendet: Verfahren auf Ebene der örtlichen Raumordnung.

Der Flächenwidmungsplan als Teil des Örtlichen Raumordnungsprogramms ist das zentrale Werkzeug für die Steuerung der baulichen Entwicklung einer Gemeinde. Damit er seine Wirkung entfalten kann, wurde er nicht als strategischer oder unverbindlicher Plan ausgestaltet, sondern muss vom Gemeinderat als Verordnung erlassen werden – er ist also eine Rechtsnorm. Dadurch ist sichergestellt, dass die Baubehörde in ihren Entscheidungen an den Flächenwidmungsplan gebunden ist. Um den rechtsstaatlichen Anforderungen zu genügen, muss er daher ein genau strukturiertes Verfahren durchlaufen.

### Was, wer, wann und wie? Der Weg zum Überörtlichen Raumordnungsprogramm.

Laut Raumordnungsgesetz hat die Landesregierung, wenn es zur planvollen Entwicklung des Landesgebiets erforderlich ist, Raumordnungsprogramme für das Land, für Regionen oder für einzelne Sachbereiche aufzustellen und zu verordnen. Der vielschichtige Gesamtprozess zur Erstellung dieser Überörtlichen Raumordnungsprogramme bzw. ihrer Novellen verknüpft nicht nur vielerlei Einzelschritte, sondern auch die spezifischen Aufgaben verschiedener Akteurinnen und Akteure.

**Oft missverstanden: Die Strategische Umweltprüfung in der Raumordnung.** Raumordnung steuert die bauliche Entwicklung unseres Lebensraums – und damit auch unserer

Umwelt. Durch die Bautätigkeit in all ihren Erscheinungsformen sind klassische Umweltthemen in all ihrer Vielfalt betroffen: Boden wird versiegelt, Lebensräume von Tieren und Pflanzen werden verändert, emittierende Nutzungen werden angesiedelt, das Landschaftsbild verändert und Verkehr induziert. Doch über diese als negativ bezeichneten Umweltwirkungen wird durch die Raumordnung auch in vielfältiger Weise der Entwicklung der Gesellschaft gedient, sei es durch die Schaffung von Wohnraum, notwendige Einrichtungen der Daseinsvorsorge, wirtschaftliche Entwicklungen oder den Umgang mit der Energiewende. Diese breite Vielfalt macht die Raumordnung geradezu zum idealen Anwendungsbereich für die Umsetzung der Strategischen Umweltprüfung, kann die Raumordnung doch auf Grund ihrer Arbeitsweise mit Fug und Recht als „strategische Umweltplanung“ bezeichnet werden.

### Vorhang auf für Praxisbeispiele: Der „NIKK“ in der örtlichen Entwicklungsplanung.

Wenn es darum geht, die Auswirkungen von Siedlungsentwicklungen im zeitlichen Verlauf abzuschätzen, ist der in Niederösterreich entwickelte Infrastrukturturkostenkalkulator (NIKK) die richtige Wahl – kostenfrei, flexibel und objektiv! Was dieses Instrument in der Gemeindeplanung leisten kann, zeigen Beispiele aus der Planungspraxis, die in einer vierteiligen Reihe vorgestellt werden. Das erste Beispiel widmet sich mit dem Örtlichen Entwicklungskonzept Hochleithen der strategischen Ebene.

### „baum“ im Fokus: Bürgermeistertreffen in Hainburg.

Nach drei EU-geförderten Projekten seit 2011 (Interreg SK-AT) konnte 2023 ein gemeinsamer Bürostandort für die Stadtregion Bratislava-Umland („baum\_cityregion“) in Bratislava etabliert werden. Kernaufgaben der Kooperation sind gezieltes Service als Infodrehzscheibe für die Grenzregion sowie die Funktion als Inkubator für grenzüberschreitende Kooperationen. Im Mai 2024 trafen einander Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus Bratislava und dem österreichischen Umland, um Planungsgrundlagen der Stadt mit Wirkung auf ihr Umland zu diskutieren.