



RAUMDIALOG

Magazin für Raumplanung und Regionalpolitik in Niederösterreich

Nr. 3/2014

Neue Qualitäten:
Grundlagenforschung
und Raumbeobachtung

Thema Grundlagenforschung –
Analyse mit Nutzen

*Alles im Wandel: Raumbeobachtung als logische
Folge klassischer Grundlagenforschung.*

Seite 4

Baulandreserve ist nicht gleich Baulandreserve.

Seite 12

Dialog regional

*Die Stärkung der regionalen
Handlungsebene
in Österreich.*

Seite 20



aktuell:

Örtliche Analyse für Windkraftwidmungen.

Seite 17



Foto: www.shutterstock.com

Inhalt

IMPRESSUM RAUMDIALOG:

Magazin für Raumplanung und Regionalpolitik in Niederösterreich.

MEDIENINHABER UND HERAUSGEBER:

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

REDAKTION:

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

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.horvath.co.at

ÜBERSETZUNGEN:

Mandana Taban, www.wordpool.at

DRUCK:

Ueberreuter Print GmbH, 2100 Korneuburg

ABONNEMENTS UND EINZELBESTELLUNG:

Die Zeitschrift „Raumdialog“ wird kostenlos abgegeben. Abonnements und Einzelbestellungen richten Sie bitte an die Redaktionsleitung
Tel.: 02742 / 9005 / 14128
Fax: 02742 / 9005 / 14170
E-Mail: christina.ruland@noel.gv.at

VERLAGS- UND ERSCHEINUNGSORT:

St. Pölten

OFFENLEGUNG LAUT § 25 MEDIENGESETZ:

Medieninhaber: Amt der NÖ Landesregierung,
Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik,
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 Grundlagenforschung – Analyse mit Nutzen

Alles im Wandel:

Raubeobachtung als logische Folge klassischer Grundlagenforschung. 4

Vier Messgrößen als erster Schritt zur Weiterentwicklung:

Die Bedeutung der SWOT-Analyse für die Fokussierung regionaler Strategien. 6

ERRAM cross border:

Länderübergreifende Erreichbarkeitsmodelle als Instrumente für die Regionalplanung. 9

Baulandreserve ist nicht gleich Baulandreserve –

die qualifizierte Flächenbilanz im Praxiseinsatz. 12

Wechselspiel mit Wirkung:

Baulandreserven – Verfügbarkeit – Infrastruktur – Kosteneffizienz. 15

Örtliche Analyse für Windkraftwidmungen –

Herausforderung zwischen Projektverfahren und Landesplanung. 17

Dialog regional

Thema einer ÖREK-Partnerschaft:

Die Stärkung der regionalen Handlungsebene in Österreich. 20

Zusammenfassung

English Summary 23

Der eilige Leser 24

Grundlagenforschung in der Landesplanung: analytische Basis einer strategischen Aufgabe.

Grundlagenforschung und Raumbewertung: neue Qualitäten für eine sinnvolle Raumplanung.

Wer sich mit Enthusiasmus und Schaffenseifer an die Planung eines Projekts macht, „verschwendet“ meistentens Zeit mit Voruntersuchungen. Das ist zwar verständlich, aber leider nicht ratsam – im Gegenteil! Je komplexer ein Vorhaben ist, desto umfassender sollte man Rahmenbedingungen, vorhandene Grundlagen und mögliche Konsequenzen oder Folgeerscheinungen erheben, analysieren und dokumentieren.



Dies gilt auch – oder gerade – für die Raumplanung, die für die unterschiedlichen Nutzungen im Raum möglichst die „richtigen“ Vorgaben oder Leitlinien treffen soll. Damit dies gelingt, müssen nicht nur alle Planungsebenen Grundlagenforschung betreiben, sondern es muss vor allem klar sein, dass Raumplanung eine strategische Aufgabe zur Gestaltung des künftigen Lebensraums ist. Dies gilt für die Landesplanung ebenso wie für die Gemeindeplanung. Nur wenn alle Ebenen ihre Grundlagen genau kennen, Potentiale und Gefahren richtig analysieren, darauf aufbauend Ziele formulieren und die Ergebnisse miteinander verschränken, kann Raumplanung, kann Landesplanung gelingen.

Wenn in den Gemeinden daher immer wieder eine umfassende Grundlagenforschung eingefordert wird, sollte diese nicht als „lästige“ Pflichtübung gegenüber dem Land verstanden werden, sondern als Pflichterfüllung gegenüber der Bevölkerung. Diese hat ein Recht darauf, dass ihr Lebensraum mit Umsicht und vor allem Weitsicht gestaltet wird. Und diese Weitsicht braucht genaue Analysen, damit Planungen langfristig gültig sein können und gleichzeitig helfen, wichtige Ressourcen sparen.

Ihr

Erwin Pröll/Landeshauptmann von Niederösterreich

Raumordnung wurde lange Zeit lediglich mit Flächenwidmung gleichgesetzt – einfach um den Raum etwas geordneter zu nutzen. Erst im Laufe der Jahrzehnte ist klar geworden, dass Raumordnung – und vor allem Raumplanung – mehr kann, als Flächen eine Nutzung zuzuweisen. Dementsprechend wurde auch die Grundlagenforschung nur am jeweils gültigen gesetzlichen Minimalrahmen ausgerichtet.



Mit dem neuen NÖ ROG aus dem Jahr 1976 wurde der Stellenwert der Raumplanung als strategisches und leitendes Instrument auch insofern gefestigt, als Örtliche Raumordnungsprogramme zum geltenden Standard wurden. Der Raum soll nicht nur geordnet, sondern auch sinnvoll genutzt werden, Potentiale sollen genützt und Gefahren abgewendet werden.

Mit der Wandlung des Raumplanungsverständnisses geht auch eine Qualitätsveränderung in der Grundlagenforschung einher. So werden heute Örtliche Entwicklungskonzepte erstellt, die auf umfassenden Analysen basieren, Instrumente wie die Digitale Katastermappe, den NÖ Infrastrukturkostenkalkulator oder auch den Energieausweis für Siedlungen nutzen und auf einen längerfristigen Planungshorizont ausgelegt sind.

Vorausschauende, nachhaltige Planung zeichnet sich aber auch dadurch aus, dass Rahmenbedingungen und gesellschaftlicher Wandel stetig beobachtet werden und in Form von Adaptierungen in die bestehenden Planungen Eingang finden. Mit dieser Form der Raumbewertung bleiben Gemeinden immer am Puls der Zeit und können auf Veränderungen rechtzeitig reagieren.

Ihr

Stephan Pernkopf/Landesrat für Umwelt, Landwirtschaft und Energie

Alles im Wandel:

Raumbeobachtung als logische Folge klassischer Grundlagenforschung.

Den Ausgangspunkt für planerische Überlegungen stellen in vielen Fällen unterschiedlichste Daten dar, wobei hier sowohl auf die amtliche Statistik, als auch auf verschiedene private Anbieter zurückgegriffen wird. Wichtig ist, dass die Daten vergleichbar sind, flächendeckend vorliegen und möglichst kurzfristig sowie regelmäßig aktualisiert werden.



Foto: www.shutterstock.com

Raumbeobachtung verbindet Bestandsaufnahme mit dem Faktor Zeit, ...

Grundlagenforschung beschäftigt sich im Kern mit der Datenbearbeitung (Datenerhebung und -auswertung) und liefert die Basis für Planungsvorhaben. In der Folge tritt die Raumbeobachtung als indikatorgestützte, strukturierte und laufende Berichterstattung über räumliche Entwicklungen auf den Plan, um auf veränderte Rahmenbedingungen der Planung reagieren und Fehlplanungen rechtzeitig entgegensteuern zu können.

Funktionen im Wandel. Die Raumbeobachtung hat sich in den letzten Jahren auf allen Planungsebenen durchgesetzt und bewährt. Dabei nimmt sie eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben wahr:

Information. Raumbeobachtung als Informationsinstrument macht die Raumordnungspolitik auf neue Entwicklungstrends bzw. auf mögliche Fehlentwicklungen aufmerksam. Sie vereint in sich auch die Elemente der Erfolgskontrolle und Frühwarnung. Mit ihr verbindet sich der Anspruch, Informationen für die Diskussion von Zielen, die Aufstellung von Programmen, die Auswahl von Maßnahmen sowie deren Vollzug bereitzustellen.

Kontrolle. In der Regel wird durch die Raumbeobachtung auch beurteilt, inwieweit Ziele und Maßnahmen verwirklicht worden sind oder ob sie überprüfungsbedürftig sind. Treten Fehlentwicklungen auf, nimmt die Raumbeobachtung in diesem Fall auch die Funktion der Erfolgskontrolle wahr. Die Kontrollfunktion der Raumbeobachtung geht häufig auch Hand in Hand mit dem aus den Wirtschaftswissenschaften bekannten Ansatz der Evaluierung.

Frühwarnung. Gerade für die Raumordnung sind nicht nur der Zustand (des Raums), sondern auch die bisherigen sowie vor allem die zukünftigen Entwicklungen von Interesse. Auf der Grundlage dieser Informationen lässt sich darüber diskutieren, welche Maßnahmen wo wann eingesetzt und wie koordiniert werden sollen und ob Ziele erreicht worden sind. Gerade problematischen Entwicklungen kann oft nur durch frühzeitiges Erkennen entgegengesteuert werden.



... weil sich Strukturen laufend verändern.

Sensibilisierung. Die reine Informationsweitergabe bedeutet von vornherein nicht, dass diese Information auch im Bewusstsein von Betroffenen oder Entscheidungsträgern angekommen ist. Dies gilt vor allem für schmerzliche Entwicklungen, die auch in der Raumordnung nur allzu häufig zu finden sind. Man denke nur an die Folgen demografischer Veränderungen: Eine abnehmende Bevölkerungszahl bedeutet in den meisten Fällen unter anderem Leerstände bei Wohnungen, Häusern und Geschäften in Dörfern und Städten.

Objektivierung. Durch ihre integrative Sichtweise übernimmt die Raumordnung traditionell in vielen räumlichen Fragestellungen eine Koordinierungsfunktion. Diese Funktion geht mit dem Selbstverständnis einher, eine moderierende, gleichsam eine neutrale Rolle einzunehmen. Voraussetzung dafür ist, dass erstens eine objektive, zweitens eine transparente und drittens eine nachvollziehbare Sichtweise auf den Zustand des Raums und die damit verbundenen Entwicklungen vorhanden ist. Dies gewährleistet in der Regel die Raumbesichtigung, da sie in der Lage ist, einen Überblick über die Vielfalt und die Bandbreite räumlicher Entwicklungen zu geben, und somit eine gemeinsame Informationsbasis für die Diskussion von Handlungsnotwendigkeiten und -optionen bereitstellen kann.

Die Bedeutung der dargestellten Funktionen hat sich in den letzten Jahren mehrfach verändert. Sie können je nach räumlicher Bezugsebene (Gemeinde, Region, Land) variieren und sich in Abhängigkeit von der Fragestellung ändern.

Darstellung im Wandel. Nicht nur die Funktionen, sondern auch die Instrumente der Analyse und Präsentation von Ergebnissen der Raumbesichtigung haben sich verändert. Ein allgemeiner Trend führt weg von statischen hin zu dynamischen Darstellungen, was auch durch neue Technologien ermöglicht wird. Wurde anfänglich vor allem auf einfache tabellarische

Übersichten oder Planwerke (z.B. Kataster) zurückgegriffen, wird heute vermehrt mit komplexen Diagrammen, thematischen Karten oder sogar Animationen gearbeitet. Lokale bzw. regionale Unterschiede, Strukturen und Zusammenhänge werden oft erst durch den visuellen Vergleich von Diagrammen und Karten sichtbar. Drei Beispiele:

- Prognosen sind ein Instrument, um die Dynamik von Gemeinden, Regionen bzw. Land abzubilden. Sie sollen als Grundlage für Karten zur Bevölkerungsentwicklung frühzeitig auf Handlungsnotwendigkeiten hinweisen.
- Mögliche Auswirkungen von Entwicklungstrends sind auch Teil von regionalen Wirkungsanalysen. Diese sollen vorab die wesentlichen Folgen von vorgeschlagenen alternativen Maßnahmen abschätzen, damit darauf aufbauend die endgültige Maßnahmenauswahl getroffen werden kann. Im Fall des Beispiels der Bevölkerungsprognose sind dies mögliche Auswirkungen der künftigen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung auf Infrastrukturbedarf und -auslastung, Flächenbedarf oder Umweltbelastung.
- Einen Schritt weiter geht das Erreichbarkeitsmodell „ERRAM“. Mit ihm können unterschiedliche Indikatoren in Form von Szenarien berechnet und somit mögliche Entwicklungspfade für die Lebensqualität in unseren Regionen und Gemeinden visualisiert werden.

Die wenigen Beispiele zeigen, nicht nur Veränderungen bei der Datenqualität, den -quellen und der -vielfalt, sondern auch unterschiedliche technische Neuerungen in der Erfassung und Bearbeitung führen dazu, dass die Aufgabe der Raumbesichtigung für die Raumordnung einem ständigen Wandel unterzogen ist – aber das ist wohl auch gut so, denn schließlich unterliegt auch der zu „beplanende“ Raum einem ständigen Wandel. ■

Vier Messgrößen als erster Schritt zur Weiterentwicklung:

Die Bedeutung der SWOT-Analyse für die Fokussierung regionaler Strategien.

Die Rahmenbedingungen für die Regionalentwicklung Niederösterreichs verändern sich: Auf europäischer Ebene bringt die Programmplanungsperiode 2014 – 2020 neue Schwerpunkte und neue Regeln. Zudem wird landesintern die Organisation der Regionalentwicklung neu gestaltet. Zur Unterstützung dieses Prozesses wurden für die fünf Hauptregionen des Landes (Waldviertel, Weinviertel, NÖ-Mitte, Industrieviertel, Mostviertel) neue Hauptregionsstrategien 2014 – 2020 erstellt. Als Instrument für die Analyse der Ausgangslage bot sich die SWOT-Analyse* an.

Abb.1: Kernfragen

	Positiv	Negativ
Interne Analyse	Stärken Was macht die Region gut? Welche Potentiale gibt es? Welche Synergien können geschaffen werden?	Schwächen Was läuft in der Region schlecht? Wo gibt es Defizite? Wie können Schwächen in Stärken verwandelt werden?
Externe Analyse	Chancen Welche Möglichkeiten bieten sich? Welche positiven Trends gibt es? Welche rechtlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen können genutzt werden?	Risiken Welche Gefahren bestehen? Welche negativen Trends gibt es? Welche rechtlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen können Hemmnisse sein?

Die neuen Hauptregionsstrategien spannen die maßgeblichen Themenfelder auf und dienen als Leitlinie für die Arbeit der in der Regionalentwicklung tätigen Akteure des Landes und der Gemeinden sowie zivilgesellschaftlicher Initiativen. Angesichts des kurzen Zeitraums von wenigen Monaten, der zur Ausarbeitung der Strategien zur Verfügung stand, brauchte es eine kompakte Methode zur Analyse der Herausforderungen der Regionen. Als passendes Instrument bot sich die SWOT-Analyse an. Sie schafft einen raschen Überblick über die Situation in der Region und die von außen an die Region herangetragene Trends und Entwicklungen. Die erhobenen Stärken und Schwächen beschreiben die internen Faktoren, die von den Akteuren in der Region selbst beeinflusst werden können (interne, regionsbezogene Situationsanalyse). Die Chancen und Risiken betrachten das externe Umfeld, das sich nicht oder nur in geringem Ausmaß von der Region beeinflussen lässt (externe, umfeldbezogene Situationsanalyse).

Abb.2: Entwicklung strategischer regionaler Handlungsfelder

		Interne Analyse	
		Stärken	Schwächen
Externe Analyse	Chancen	Welche regionalen Stärken können genutzt werden, ...	Wie können Schwächen der Region behoben werden, ...
		... um Chancen zu realisieren?	... um Chancen besser zu nutzen?
	Risiken	Welche regionalen Stärken können genutzt werden, ...	Wie können Schwächen behoben werden, ...
		... um externe Risiken zu minimieren?	... um die Region vor externen Risiken zu bewahren?

* SWOT = englisches Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren), die SWOT-Analyse ist ein Instrument der Strategischen Planung

Quellen nutzen – Informationen ordnen. Die SWOT-Analyse ermöglicht es auch, Informationen aus unterschiedlichen Quellen nach einem einheitlichen Schema zu ordnen. So wurden bei den SWOTs für die niederösterreichischen Hauptregionen folgende Quellen kombiniert:

- Ergebnisse aus Workshops mit Akteuren der Hauptregionen: Sie bieten eine qualitative Einschätzung aus der „Innensicht“ der jeweiligen Region.
- Ergebnisse einer fachlichen Einschätzung aus Sicht des Österreichischen Instituts für Raumplanung auf Basis eines Sets von über 50 Karten, dies bietet eine fachliche „Außensicht“ basierend auf Zahlen und Fakten.
- Ergebnisse aus den SWOTs, die 2005 im Zuge der damaligen Erstellung der Regionskonzepte erarbeitet worden sind und nach wie vor Gültigkeit haben. Sie zeigen besonders Aspekte, die von kontinuierlicher Bedeutung sind.

Ergebnisse gliedern – Schwerpunkte ableiten.

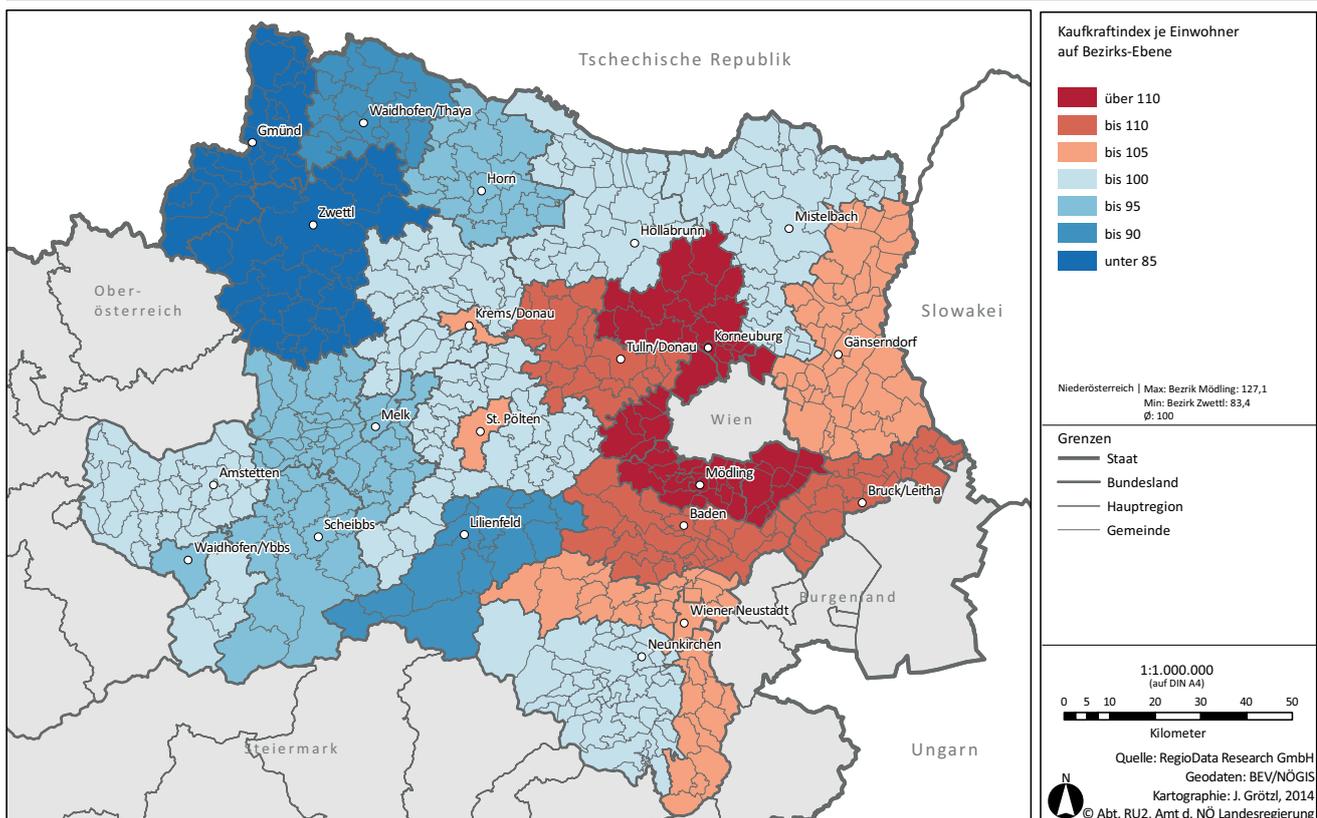
Durch die thematische Untergliederung der Ergebnisse der SWOT-Analysen in die Hauptfelder der regionalen Entwicklungsstrategien – Wertschöpfung, Umwelt und Energie, Daseinsvorsorge sowie Kommunikation und Zusammenarbeit – bietet die

Darstellung eine gute Basis zur Ableitung und Begründung regionaler Themenschwerpunkte. Dabei werden die Ergebnisse der Analyse der internen Stärken und Schwächen mit den Ergebnissen der Analyse der externen Chancen und Risiken miteinander verknüpft (siehe Abb. 2). Daraus lassen sich mögliche Entwicklungspotentiale, aber auch Entwicklungshemmnisse für die Region ableiten. Hierbei wird nach vier Typen unterschieden:

- **Vorhandene Entwicklungspotentiale:** Kombination interner Stärken der Region mit externen Chancen. Diese beschreiben bereits bestehende Potentiale für die zukünftige Entwicklung der Region.
- **Erschließbare Entwicklungspotentiale:** Kombination interner Schwächen mit externen Chancen. Diese bezeichnen mögliche regionale Potentiale, wobei interne Schwächen durch positive externe Entwicklungen ausgeglichen werden müssen.
- **Künftige mögliche Entwicklungshemmnisse:** Kombination interner Stärken mit externen Risiken. Diese beschreiben mögliche negative Auswirkungen, die externe Risiken trotz bestehender regionaler Stärken auf die Region haben können.
- **Vorhandene Entwicklungshemmnisse:** Kombination interner Schwächen mit externen Risiken. Diese bezeichnen bereits bestehende Hemmnisse für die zukünftige Entwicklung der Region.

Karte 1

Kaufkraftindex je Einwohner in Niederösterreich 2013



Mit Hilfe dieser Verknüpfungen lassen sich mögliche Entwicklungspfade aufzeigen, aus denen sich in einer Abstimmung unter den Stakeholdern robuste Strategien ableiten lassen. In der Folge können konkrete Handlungsfelder für die in der Regionalentwicklung tätigen Akteure begründet und nachvollziehbar entwickelt werden.

Karten erstellen – Ergebnisse sichtbar machen.

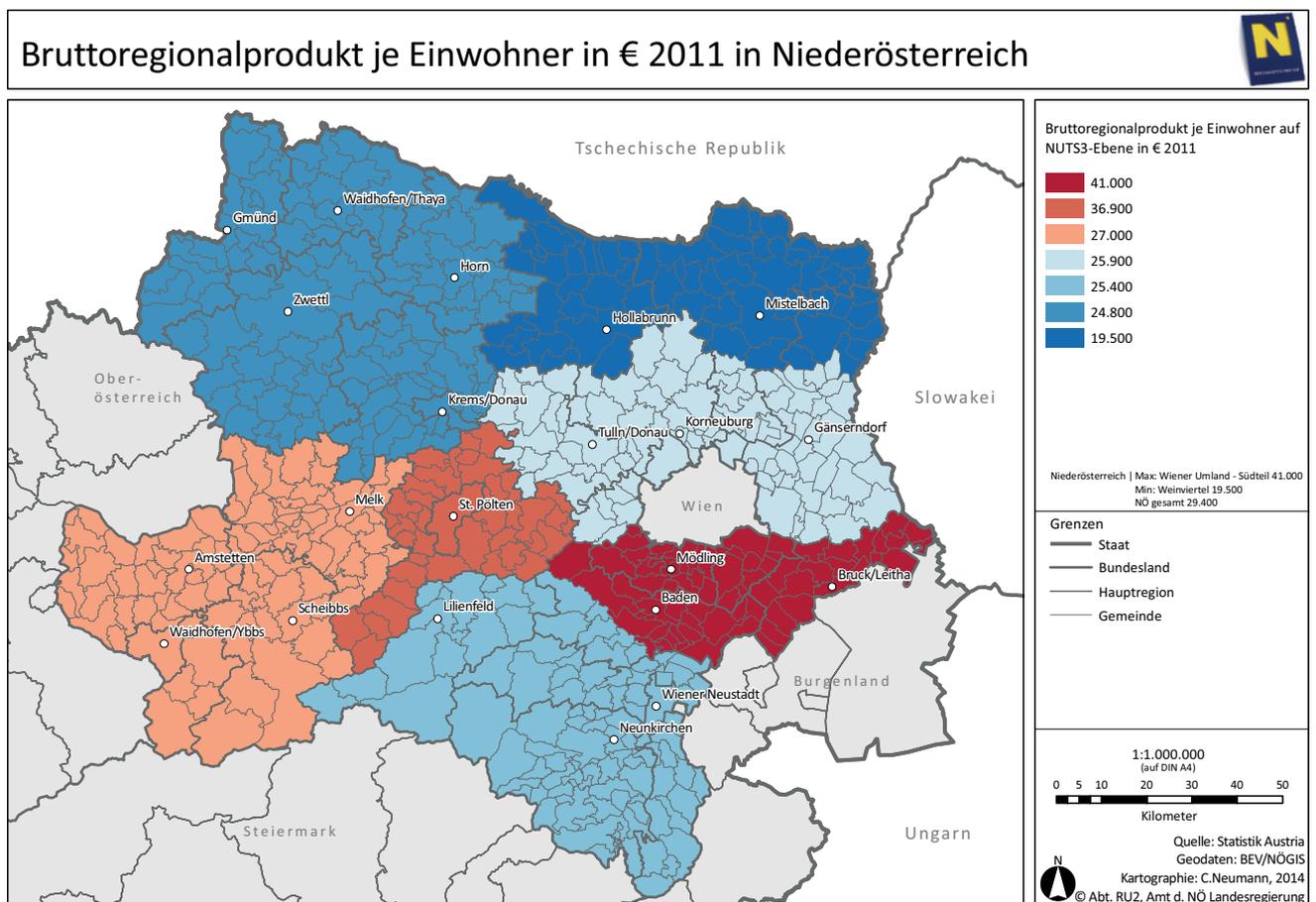
Die Erstellung von thematischem Kartenmaterial zu wesentlichen Indikatoren war im Prozess von zentraler Bedeutung, da durch die übersichtliche Darstellung von Fakten ein besonders gutes gemeinsames Verständnis aller Beteiligten hergestellt werden konnte. Als Beispiel soll hier die Gegenüberstellung von Kaufkraft und Bruttoregionalprodukt im Weinviertel dienen (Karte 1 und 2). Als Kaufkraft wird das in privaten Haushalten für Konsumzwecke verfügbare Einkommen bezeichnet, also derjenige Betrag, der verbleibt, nachdem alle regelmäßig wiederkehrenden Zahlungsverpflichtungen bedient wurden. Das Bruttoregionalprodukt stellt die regionale Entsprechung zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) dar. Es gibt den Gesamtwert aller Güter (Waren und Dienstleistungen) an, die innerhalb eines

Jahres innerhalb einer Region hergestellt wurden und dem Endverbrauch dienen.

Beide Indikatoren weisen im Weinviertel ein Gefälle mit der Entfernung nach Wien auf: Je näher bei Wien, umso höher liegt der Wert. Auffallend ist, dass im südlichen Weinviertel zwar eine hohe Kaufkraft vorhanden ist, aber nur eine unterdurchschnittliche Wertschöpfung erbracht wird. Höhere Einkommensschichten wohnen durchaus im nördlichen Wiener Umland, ihr Beitrag zur Wertschöpfung wird aber meist in Regionen geleistet, wo sich höherwertige Arbeitsplätze befinden – etwa in Wien oder auch dem südlichen Wiener Umland. Die gut ausgebildeten und kaufkräftigen BewohnerInnen dieser Region sind eine Stärke der Region, die jedoch regional noch nicht ausgeschöpft wird. Hier lassen sich Ansatzpunkte entwickeln, wie man diese in regionale Wirtschaftskreisläufe und auch zivilgesellschaftliche Aktivitäten einbinden kann.

Die SWOT-Analyse – manchmal zu Unrecht unterschätzt – ermöglicht es besonders in Verbindung mit kartographischer Darstellung, strategische Planungen für Regionen transparent, nachvollziehbar und argumentierbar durchzuführen.

Karte 2



ERRAM cross border:

Länderübergreifende Erreichbarkeitsmodelle als Instrumente für die Regionalplanung.

Mit der Intensivierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit und dem damit notwendigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur im Grenzraum Niederösterreich-Tschechien-Slowakei-Ungarn veränderten sich die Qualitäten der Regionen als Wirtschafts- und Wohnstandort entscheidend. Die Erreichbarkeit von sozialen und wirtschaftlichen Einrichtungen ist ein wesentlicher Faktor für Standortentscheidungen geworden.



Foto: www.shutterstock.com

Daher trägt die Identifizierung, Sicherung und Entwicklung geeigneter Standorte wesentlich zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität bei. Bis dato scheiterte die länderübergreifende Betrachtung von Raumphänomenen am Fehlen von homogenen Datengrundlagen und grenzüberschreitenden Erreichbarkeitsmatrizen in ausreichender räumlicher Auflösung.

Standortqualitäten neu betrachtet. Im Rahmen des Projekts „ERRAM cross border“ wurde ein grenzüberschreitendes Erreichbarkeitsmodell für die Regionen Niederösterreich, Burgenland, Südböhmen, Südmähren, Bratislava, Trnava, sowie die westungarischen Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala entwickelt.

Die Basis dafür ist ein weitgehend homogener 1 000m-Raster, der als räumliche Bezugseinheit für die Harmonisierung der notwendigen Daten herangezogen wurde. Gemeinsam erarbeiteten die Partner ein umfangreiches Set an harmonisierten Daten für den gesamten Untersuchungsraum. In Verbindung mit Fahrzeitmatrizen im motorisierten Individualverkehr (Basis von OpenStreetMap) stehen den Planungsabteilungen nun alle Grundlagen für die Berechnung von grenzüberschreitenden Erreichbarkeitspotentialen zur Verfügung.

Szenarien neu berechnet. Mit dem im Projekt entwickelte ArcGIS Add-in² können sowohl die Qualitäten einzelner Indikatoren im Raum, als auch komplexe gewichtete Indikatorenbündel in Form von Szenarien auf einfache Art und Weise

1) www.verracon.at

2) ArcGIS= ist der Oberbegriff für verschiedene GIS-Softwareprodukte des Unternehmens ESRI (US-amerikanischer Softwarehersteller); Add in = Zusatzfunktion

Thema Grundlagenforschung – Analyse mit Nutzen

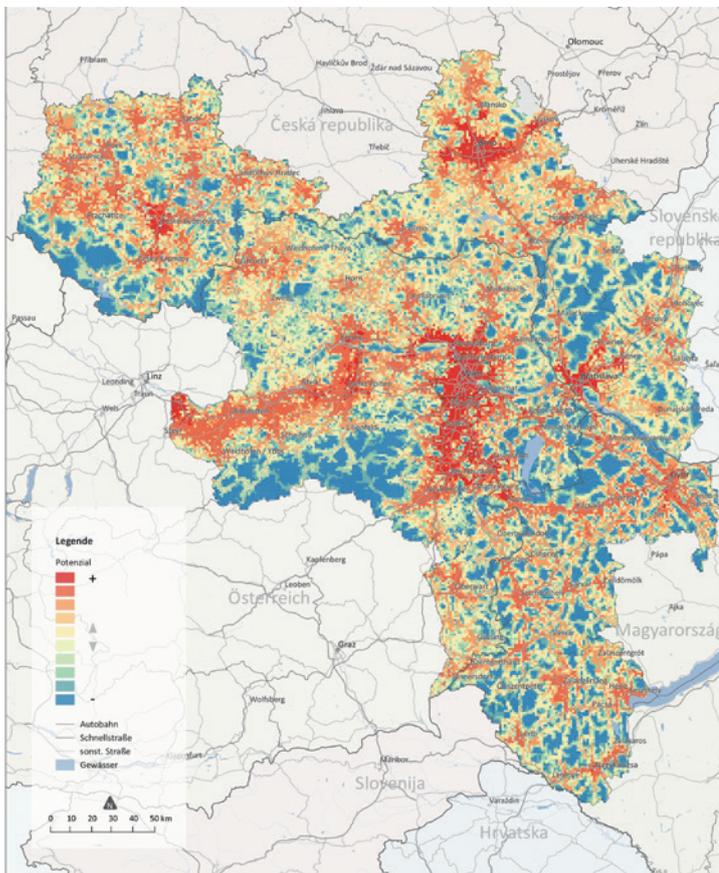


Foto: Deymos, HR / Shutterstock.com

berechnet und visualisiert werden. Der Benutzer hat die Möglichkeit, unterschiedliche Szenarien für eine zielgruppenorientierte Gewichtung der Indikatoren zu erstellen.

So sind etwa die Nähe zu Bildungseinrichtungen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten, aber auch die Erreichbarkeit von Arbeitsstätten und die Anbindung an den öffentlichen Verkehr wichtige Indikatoren für die Lebensqualität von Jungfamilien, während die Wirtschaftsinfrastruktur für diese Gruppe eine nur sehr geringe Bedeutung hat. Abbildung 1 visualisiert die unterschiedlichen Bedingungen, die junge Familien im Untersuchungsraum vorfinden.

Abbildung 1: Szenario – Lebensqualität für Jungfamilien

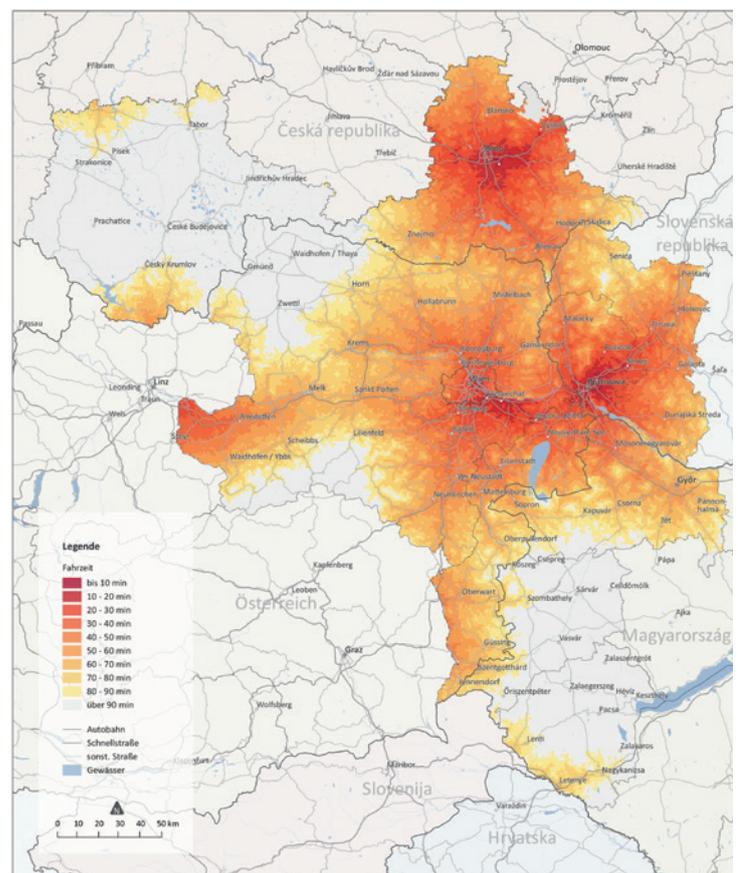


(Quelle ARGE ERRAM 2014)

Planfälle neu analysiert. Fahrzeitmatrizen für unterschiedliche Planfälle (Straßennetz 2020, 2030 und ein Wunschnetz) ermöglichen es, die Wirkung von geplanten Ausbaumaßnahmen im Verkehrsbereich auf die Ausstattungsqualität eindrucksvoll darzustellen. In Abbildung 2 wird beispielsweise die Verbesserung der Erreichbarkeit (Fahrzeitverkürzung) internationaler Flughäfen durch die in den Planfällen zusammengefassten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen dargestellt.

Planungstool neu anwendbar. Das Projekt „ERRAM cross border“ hat die Qualität des Erreichbarkeitsmodells ent-

Abbildung 2: Lagepotential – Internationale Flughäfen



Quelle ARGE ERRAM 2014



Foto: pio3 / Shutterstock.com

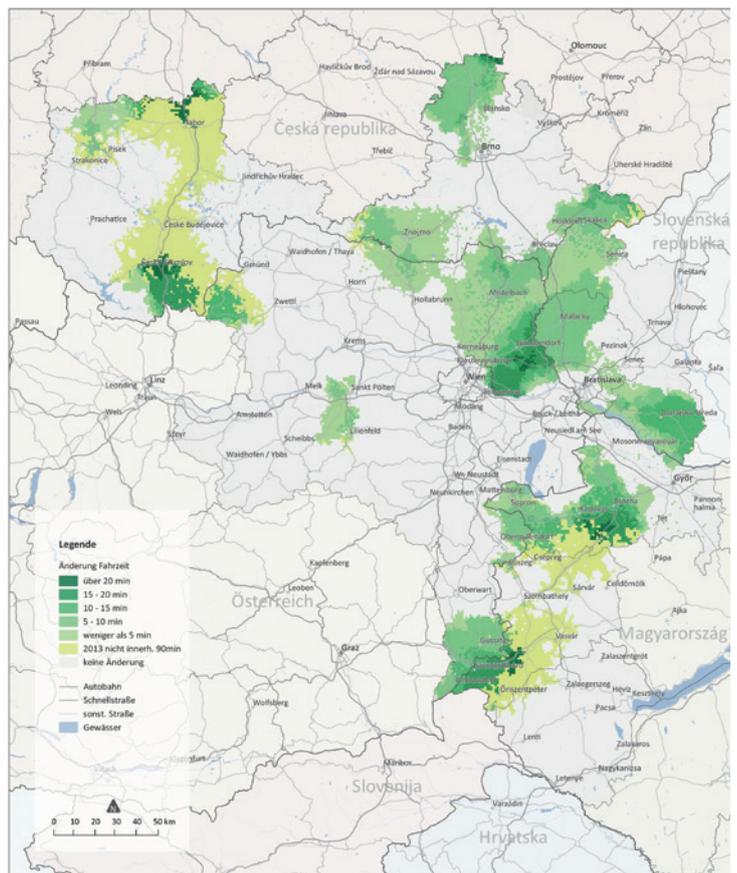
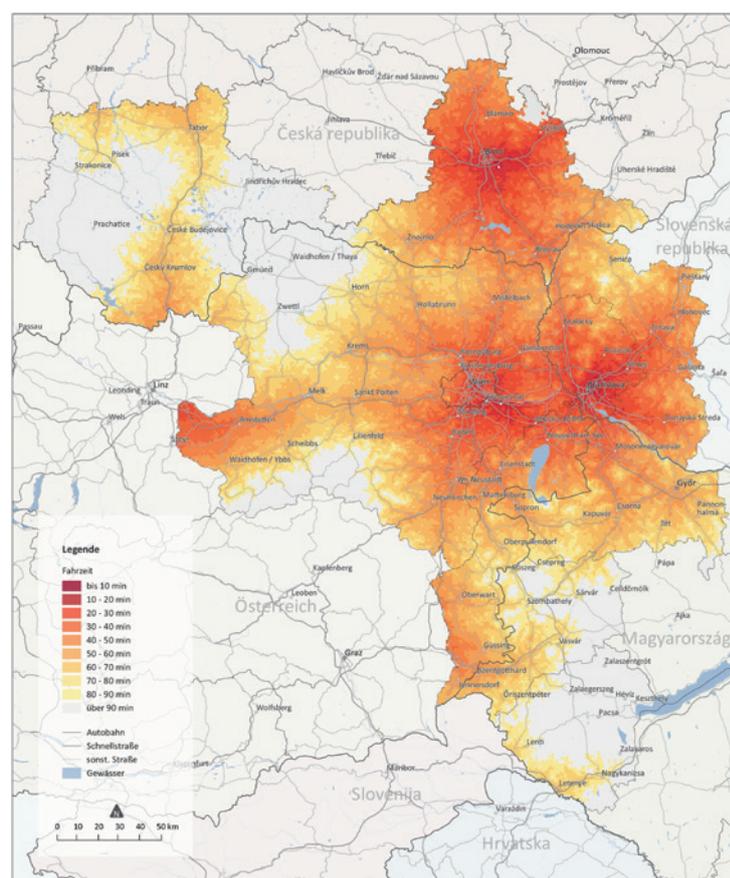
scheidend verbessert: Genauere Daten, schnellere Rechenzeiten, höhere Auflösungen und eine wesentlich anwenderfreundlichere Bedienung zeichnen das neue Programm aus. War ERRAM in der Vergangenheit ein Modell, das nur von wenigen ExpertInnen unter viel Zeiteinsatz angewendet werden konnte, so ist das Programm nun auch für PlanerInnen mit geringen GIS-Kenntnissen nutzbar.

Auch mit der grenzüberschreitenden Erweiterung wurde ein wirklicher Meilenstein gesetzt. Das Instrument liefert nicht nur Ergebnisse aus einer länderübergreifenden Perspektive, heute verwenden alle Nachbarregionen Niederösterreichs dasselbe

GIS-Programm und die gleichen Datengrundlagen. Damit wurde zwischen den RaumplanerInnen der Grenzregionen ein entscheidender Schritt zur Kommunikation von Planungsentscheidungen gesetzt.

In Niederösterreich wird ERRAM konkret vor allem bei überörtlichen und regionalen Planungsprozessen (Regionale Leitplanung, Standortbewertungen etc.) angewendet. Das Instrument ist schon seit längerem ein fester Bestandteil der Planungs-Toolbox und wird mit den vielen Verbesserungen in Zukunft wohl einen noch höheren Stellenwert einnehmen. ■

2013 / Wunschnetz / Differenzdarstellung



Baulandreserve ist nicht gleich Baulandreserve – die qualifizierte Flächenbilanz im Praxiseinsatz.

Die Flächenbilanz an sich ist – ehrlich gesagt – nicht gerade das Liebling von Gemeinden und OrtsplanerInnen. Sie wird in der Regel als Teil obligatorisch zu erbringender Unterlagen in Änderungsverfahren gesehen und oftmals als nüchterne Bilanzierung des Baulandes verstanden. In diesem Planungsinstrument steckt aber Potential, das gehoben werden möchte.

ARGE Raumplanung, DI Guggenberger/DI Fleischmann



**Herkömmliche Flächenbilanz
ohne qualitative Aussagen zu Baulandreserven**

ARGE Raumplanung, DI Guggenberger/DI Fleischmann



**Die qualifizierte Flächenbilanz als wichtiges Analyseinstrument
und Basis für Planungsentscheidungen**

Die Verpflichtung zur Erstellung von Flächenbilanzen basiert auf einer entsprechenden Bestimmung des NÖ Raumordnungsgesetzes, „wonach das Ausmaß der als Bauland gewidmeten bebauten sowie unbebauten Flächen in einer Flächenbilanz zu erfassen und auf aktuellem Stand zu halten ist.“

Pflicht und Kür: von der Auflistung zur Qualifizierung. Ein entscheidender Ansatzpunkt für planerische Maßnahmen liegt oftmals in den Baulandreserven – sei es beispielsweise im Hinblick auf Überlegungen zur Baulandmobilisierung oder vor dem Hintergrund potentieller Naturgefahren. In beiden Fällen bildet die Flächenbilanz eine wesentliche Grundlage

für nachgelagerte Planungsentscheidungen und -festlegungen. Dafür bedarf es jedoch einer umfassenderen Bewertung und Analyse der Reserven im Sinne einer qualifizierten Flächenbilanz. Während die rechtliche Verpflichtung bloß eine reine, nüchterne Gegenüberstellung von bebauten und unbebauten Baulandflächen fordert, ermöglicht eine Qualifizierung von Flächen zusätzliche Analysen und begründet somit die oftmals erforderliche Differenzierung von Flächen und Bereichen. Am Beispiel der Marktgemeinde Gutenstein wird ersichtlich, welchen Mehrwert Gemeinden durch eine solche qualifizierte Flächenbilanz gewinnen können.

1) www.raumregionmensch.at

Eine nähere Betrachtung von Naturgefahren und Bestand ist Pflicht!



Sicherheit und Effizienz: Qualifizierung bringt Mehrwert. Mit Vorliegen der Abflussuntersuchung Piesting und Große Fische wurde das Gefährdungspotential durch Hochwasser der Piesting im Gemeindegebiet fassbar. Neben dieser Bedrohung in den Talniederungen sind im Gemeindegebiet auch einige Gräben in Seitentälern als Wildbäche klassifiziert und

Berechnung und Entscheidungsgrundlage: Mehrwert ergänzt klare Aussagen. Die raumplanerischen Tätigkeiten zur Bearbeitung dieser Aufgabenstellungen starteten mit der Erstellung einer Flächenbilanz. Die daraus ermittelten, un bebauten Baulandflächen wurden in weiterer Folge näher klassifiziert. Dabei sollte bereits in einem sehr frühen

BGS Wasser – Brandt Gerdes Sitzmann, Darmstadt



Isolinien und Wassertiefen HQ100

BGS Wasser – Brandt Gerdes Sitzmann, Darmstadt



Strömungsgeschwindigkeiten bei HQ100

weisen ebenfalls ein entsprechendes Gefährdungspotential in Gestalt von roten und gelben Gefahrenzonen auf. Große Teile des gewidmeten Baulandes der Gemeinde waren ab diesem Zeitpunkt als naturgefährdet im Sinne des Raumordnungsgesetzes anzusehen. Gleichzeitig wurde in der Gemeinde an der Projektierung für eine Ausweitung der Ortskanalisation auf bisher noch nicht angebundene Seitentäler gearbeitet.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen und Planungserfordernisse sollte daher das gewidmete Bauland einer grundlegenden Analyse und Neubewertung unterzogen und in weiterer Folge – im Hinblick auf die Hochwassersicherheit und die effiziente Auslegung der kommunalen Leitungsinfrastruktur – optimiert werden.

Bearbeitungsstadium ersichtlich werden, welche Baulandreserven mangelnde bzw. eingeschränkte Baulandeignung aufweisen. So werden durch mittlerweile vorhandene, digitale Grundlagen Qualitäten ersichtlich, die bei der ursprünglichen Erstellung des Flächenwidmungsplans nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten (etwa wenn Teile des Baulandes in steilere, nicht bebaubare Bereiche hineinreichen, die mittlerweile durch detaillierte Höhenmodelle klar als solche planlich markiert werden können). Als weitere Qualität wurden insbesondere Daten der Abflussuntersuchung der Piesting in die Flächenbilanz mitaufgenommen. Die Ergebnisse von Abflussuntersuchungen werden prinzipiell als HQ30- und HQ100-Flächen²

2) HQ30- bzw. HQ100-Ereignisse sind Hochwasserereignisse, die statistisch alle 30 bzw. 100 Jahre auftreten können.

veröffentlicht (im NÖ-Atlas sowie als Shape-Files auf der Landeshomepage³). Diese Abflussuntersuchungen umfassen jedoch umfangreiche, zusätzliche Detailspekte, die eine Klassifizierung des Gefährdungspotentials zulassen. Im konkreten Anlassfall wurden die Wassertiefen im Fall eines HQ100 mit der Flächenbilanz verschnitten. Damit wurde ersichtlich, welche Baulandreserven bei HQ100 nur wenige Zentimeter überströmt, aber auch, welche mehrere Meter tief dem Hochwasserereignis ausgesetzt sein würden. Unter Berücksichtigung der Fließgeschwindigkeiten bei HQ100 (als weitere Qualität zur Beurteilung des Gefährdungsgrads) kann somit eine Ersteinschätzung gewonnen werden, welche Flächen realistischerweise auch langfristig nicht hochwassersicher gemacht werden können (aufgrund offensichtlich unverhältnismäßig hoher, erforderlicher Schutzmaßnahmen). Diese zusätzliche Qualifizierung von Reserveflächen lieferte in weiterer Folge eine wesentliche Basis zur Einschätzung darüber, in welchen Bereichen der Gemeinde Baulandumlegungen oder aber auch Widmungsänderungen von Bauland in Grünland (Rückwidmungen) erforderlich wurden.

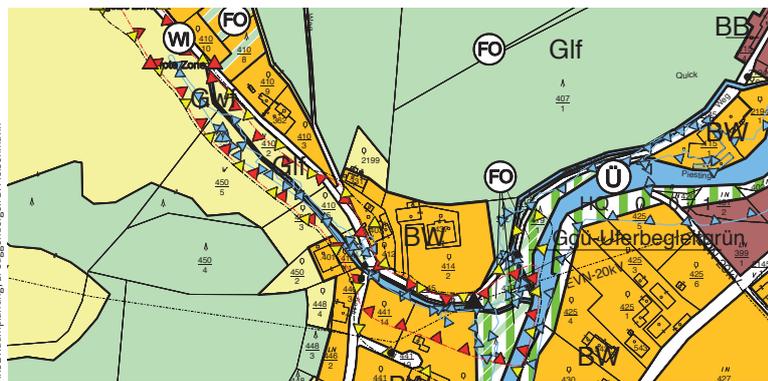
Entscheidung und Abstimmung: klare Aussagen bewirken Akzeptanz. Mit dem Ergebnis dieser Grundlagenforschung und -analyse wurden zahlreiche Abstimmungsgespräche mit den Gemeindeverantwortlichen und den betroffenen GrundeigentümerInnen durchgeführt. Dabei wurde deutlich, dass die Planungsvorhaben anhand detaillierter und vor allem schlüssig nachvollziehbarer Überlegungen anschaulich und somit für die Betroffenen plausibel dargelegt werden können. Damit wurde ein wesentlicher Beitrag dahingehend geleistet, eine entsprechende Akzeptanz für die erforderlichen, planerischen Entscheidungen zu erreichen.

Die in der qualifizierten Flächenbilanz geschaffenen und in weiterer Folge in intensiven Abstimmungsgesprächen präzisierten Planungsüberlegungen wurden im Zuge der Neuerlassung

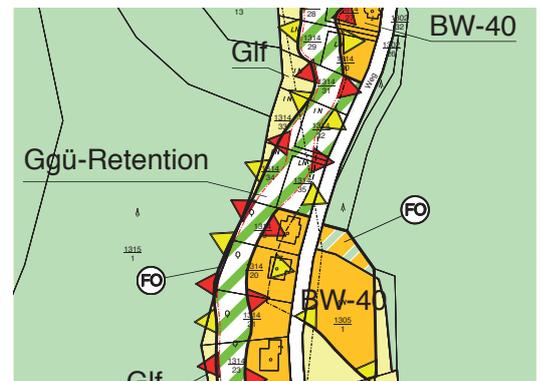
des Örtlichen Entwicklungskonzepts im Örtlichen Raumordnungsprogramm umgesetzt. Das Entwicklungskonzept (mit vorgelagerter Grundlagenforschung) bildete somit die Basis für Baulandumlegungen und Rückwidmungen von gefährdeten Baulandflächen im Flächenwidmungsplan. Gleichzeitig wurden im Entwicklungskonzept auch erforderliche Retentionsflächen berücksichtigt, die in weiterer Folge im Flächenwidmungsplan als Grünland-Freihalteflächen (Gfrei) oder Grünland-Grüngürtel (Ggü) ausgewiesen und damit für die künftige Umsetzung im Zusammenhang mit erforderlichen Hochwasserschutzmaßnahmen dauerhaft gesichert wurden.

Beschluss und Festlegung: Akzeptanz braucht Verbindlichkeit. Neben Maßnahmen zur Optimierung des Widmungsgefüges im Hinblick auf das Hochwassergefährdungspotential durch Baulandumlegungen bzw. Rückwidmungen wurden für gefährdete Reserveflächen außerhalb des geschlossenen Ortsgebiets unbefristete Bausperren auf Basis des NÖ Raumordnungsgesetzes verordnet. Auch für diese vorerst abschließende planerische Auseinandersetzung des Gemeinderats mit der Thematik bildete die Flächenbilanz eine wesentliche Grundlage. Anhand dieser Darstellung und Bewertung der Reserven konnte eine Einschätzung darüber getroffen werden, ob Flächen dem geschlossenen Ortsgebiet zugeordnet werden können oder nicht.

Eine fundierte, qualifizierte Flächenbilanz bildet also eine wesentliche Grundlage für nachfolgende planerische Entscheidungen und kann einen bedeutenden Mehrwert für die Planungen der Gemeinde erzielen. Durch eine Umsetzung der daraus gewonnenen Analyseergebnisse und Planungsfestlegungen im Örtlichen Entwicklungskonzept kann schlussendlich eine geeignete Planungsstrategie für die geordnete, räumliche Entwicklung der Gemeinden abgeleitet werden.



Kentlichmachung hochwasser- und wildbachgefährdeter Bereich im Flächenwidmungsplan



Widmungsänderung in Grünland-Grüngürtel Retention

3) <http://atlas.noel.gv.at>; www.noel.gv.at

Wechselspiel mit Wirkung:

Baulandreserven – Verfügbarkeit – Infrastruktur – Kosteneffizienz.

Für aussagekräftige Analysen bedarf es entsprechender Grundlagen. Diese Grundlagen sollten die jeweiligen Örtlichen Raumordnungsprogramme liefern. Das vermögen aber viele noch nicht zu leisten, weil Grundlagenforschung lange Zeit nur die gesetzlich vorgeschriebene Erarbeitung von Mindestplaninhalten für die Nutzung des Raums umfasste. Aktuelle Instrumente ermöglichen die Bedachtnahme auf mögliche Folgen von Planungen und geben der Grundlagenforschung damit eine neue Qualität.

Seit dem NÖ Raumordnungsgesetz 1968 werden Örtliche Raumordnungsprogramme erstellt. Je nach Entwicklungsfortschritt der Gemeinde liegen diesen Planungen zielgerichtete Untersuchungen zugrunde – die Grundlagenforschung. Waren in den frühen 1970er Jahren diese Untersuchungen eher zögerlich erfolgt, so wurden sie von den OrtsplanerInnen – als von den Gemeinden beigezogenen Spezialisten für die Raumplanung – laufend verbessert.

Qualitätsvolle Zusammenschau – nachvollziehbare Entscheidung.

Nach dem 1976 erlassenen neuen NÖ Raumordnungsgesetz erfolgte die Erstellung basierend auf den gesetzlich angeführten Grundlagenplänen, mit folgenden

Inhalten: Betriebsstätten, naturräumliche Gegebenheiten, Infrastrukturplan, Baualter (früher), Eigentumsverhältnisse (ebenefalls früher) und in späterer Folge die planliche Darstellung des gewidmeten Baulandes mit den Baulandreserven. Auch Ausstattung, Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsstätten- und Pendler-

beziehungen wurden in Pläne eingetragen. Die Summe dieser Aussagen bildete die Grundlage für das Gemeindeprofil und die Entwicklungsziele. Beide waren wiederum Grundlage für die poli-

tischen Entscheidungen des Gemeinderats über die künftigen Flächenwidmungen. Die Erhebungstiefe und die umfassende Zusammenschau machten dabei die Qualität der Grundlagenforschung aus, die auch die Nachvollziehbarkeit der getroffenen Entscheidungen zu dokumentieren hat. Damit erfolgte in den Gemeinden meist eine erstmalige Zustandsdokumentation, was auch in dem Begriff „BESTANDSAufnahme“ treffend zum Ausdruck kommt.

Erste Analysen – bessere Planungsqualität.

Diese Ortsplanungen erwiesen sich bereits als effektive Lenkungsinstrumente. Je nach Dynamik und Entwicklungsfortschritt entstand die Notwendigkeit von Änderungen, die meist nach mehreren Einzelverfahren zu einer „generellen Überarbeitung“ führten. Tiefschürfende Analysen wurden jedoch auch diesen Planungen noch kaum zu



Bevor es ans Ausmessen der Bauplätze geht, ...

... sind Erschließungsaufwand und Verfügbarkeit zu prüfen, um solche Siedlungsstrukturen zu vermeiden.



Foto: www.shutterstock.com

Grunde gelegt. Mit der Novelle des NÖ Raumordnungsgesetzes (NÖ ROG) im Jahr 1995 wurde die Erstellung eines Verkehrskonzepts, eines Landschaftskonzepts und eines Örtlichen Entwicklungskonzepts zur gesetzlichen Anforderung im Rahmen der Grundlagenforschung. Mit der Erweiterung der Planungstätigkeit durch diese Konzepte erfolgten Analysen zur Aufbereitung der Grundlagendaten, was den Ortsplanungen zu neuen Qualitäten verholfen hat.

Lücke im Plan – Lücke in der Struktur – Lücke im Budget. Weil bei den früheren Flächenwidmungen auf die Verfügbarkeit der jeweiligen Flächen nicht oder kaum Bedacht genommen wurde, bestehen in zahlreichen Ortschaften lückenhafte Siedlungsstrukturen mit einer ineffizienten Nutzung der von der Gemeinde bereit gestellten Infrastruktur. Eine Kostendeckung dieser kommunalen Investitionen war mit den ohnehin meist gering angesetzten Aufschließungsbeiträgen und Abgaben nicht zu erreichen. Solche Siedlungsgebilde gestalteten sich zunehmend als Belastung für die Gemeindebudgets. Was die Neuwidmung von Bauland betrifft, konnte durch die Einführung von Verfügbarkeitsvereinbarungen die Kalkulierbarkeit der Aufwendungen für die Infrastruktur wesentlich verbessert werden. Viel komplexer sind demgegenüber die Auswirkungen der erwähnten bestehenden lückenhaften Ortsstrukturen mit ihren hohen Infrastrukturaufwendungen. Die knapper werdenden Budgetmittel zwingen verstärkt dazu, die Ortsplanungen so zu optimieren, dass die Folgeaufwendungen gesenkt werden. Vertiefende Analysen vor Widmungsneufestlegungen werden daher unumgänglich.

Neue Instrumente – neue Erkenntnisse. Durch die fortschreitende Digitalisierung und die Zugriffsmöglichkeit auf zahlreiche Datenbanken hat sich die Analysefähigkeit der Grundlagen für die Flächenwidmung erheblich gesteigert. Diese Möglichkeiten gilt es auch, tatsächlich verstärkt zu nutzen. Gerade der Einzug von hochleistungsfähigen EDV-Systemen in

die Gemeindeämter und Ortsplaner-Kanzleien erlaubt heute die Beantwortung von extrem komplexen Fragestellungen. So kann beispielsweise die Verbindung der Daten des Leitungskatasters mit den ausgewiesenen Baulandreserven einen Überblick darüber geben, wo in der Gemeinde Bauplätze an bereits vollständiger Ausstattung mit Infrastruktur geschaffen werden könnten. Es kann aber auch abgeleitet werden, an welcher Stelle Infrastruktureinrichtungen noch fehlen, zu erneuern oder zu verbessern sind. Das Wissen darüber ist zwar grundsätzlich vorhanden, aber meist auf mehrere Personen verteilt und vor allem nicht in monetären Größen darstellbar.

Effektive Berechnungen – effiziente Planung. Neue Baulandreserven sollten dort geschaffen werden, wo mit dem im Auftrag der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik entwickelten NÖ Infrastrukturkostenkalkulator (NIKK) die günstigsten Voraussetzungen ermittelt wurden. Der Einfluss der Bauungsweise auf die Kosteneffizienz der Infrastruktur kann mit geringem Aufwand errechnet werden. Auch die Ausnutzung der Infrastruktur ist mit wenigen Datenverknüpfungen darstellbar. Dazu wären die Digitale Katastermappe (DKM), die digitale Flächenwidmung, die Gebäude- und Wohnungsregisterdaten (GWR II) sowie die Meldedateien zu verknüpfen. Damit wird klar, dass mit einem gezielten Einsatz von Analysen präzise Aussagen bezüglich zu erwartender Kosten getroffen werden können. Durch die Auswahl und die Entscheidung für die objektiv günstigste Lösung lassen sich Einsparungseffekte lukrieren.

Waren bisherige Grundlagenforschungen geeignet, wertvolle Schlussfolgerungen für Entscheidungen zu ziehen, stehen nun durch die Verknüpfung vielfältiger Datensätze aussagekräftige Analysen zu den meisten Raumordnungsanforderungen zur Verfügung. Das Optimierungspotential ist erheblich. Der Kosten-Nutzenfaktor spricht für den Einsatz der neuen Analyseinstrumente, auch zum Vorteil der GemeindebürgerInnen, denen letztlich ein effizienter Gebührenhaushalt zugute kommt. ■

Örtliche Analyse für Windkraftwidmungen –

Herausforderung zwischen Projektverfahren und Landesplanung.

Die Widmung von Grünland-Windkraftanlagen stellt Gemeinden vor besondere Situationen: In der Regel wird diese Widmungsart nicht „vorausschauend“ und auf Vorrat gewidmet, sondern erst dann, wenn ein konkreter Betreiber vor der Tür steht. Der Einfachheit halber beschränkt sich die Raumordnung oftmals auf eine Sammlung oder Zusammenfassung der ohnehin in der Folge erforderlichen Unterlagen für die Projektbewilligung. Durch diese Vorgangsweise wird die Funktion und Rolle der örtlichen Raumordnung aber wesentlich verkannt.

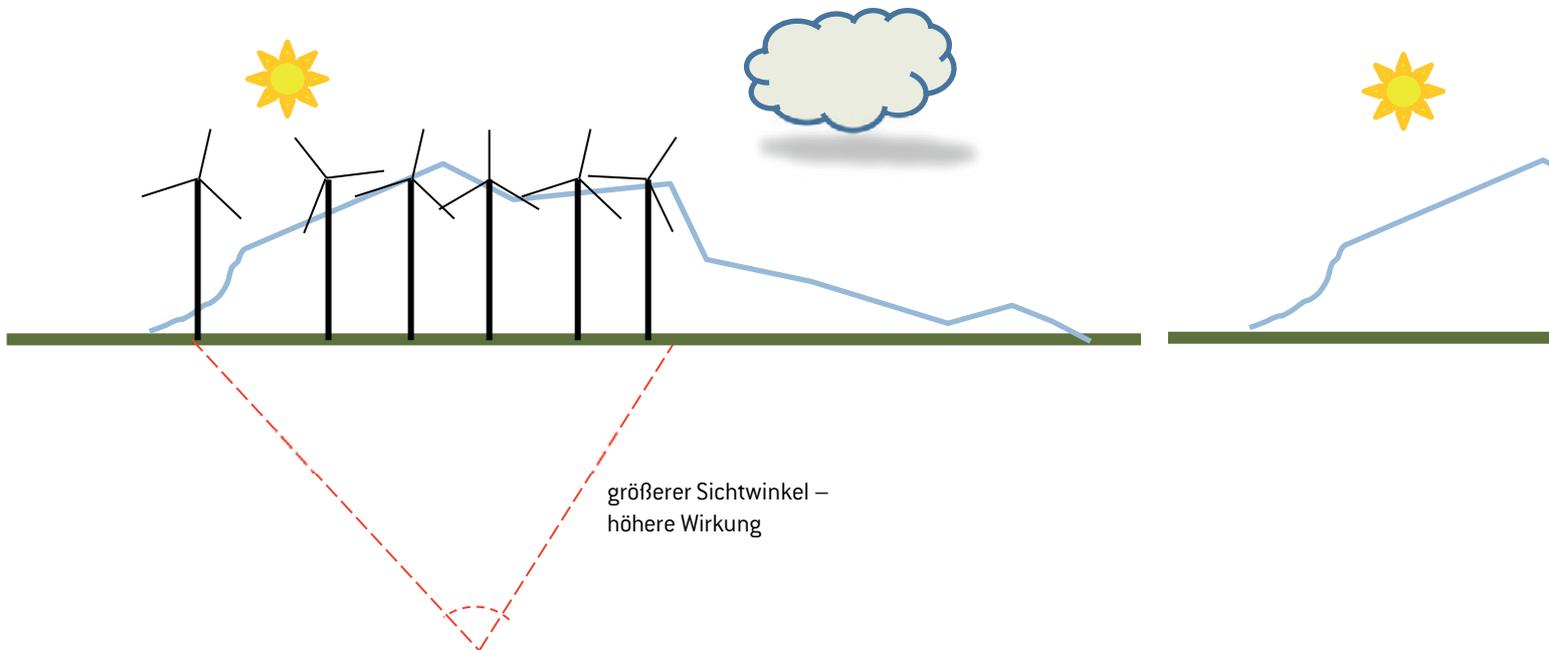


Durch diese Selbstbeschränkung der Ortsplanung auf die Projektunterlagen wird das nachfolgende elektrizitätsrechtliche oder UVP*-Verfahren gleichsam „gedoppelt“. Damit entsteht allerdings die berechtigte Frage, warum überhaupt ein Verfahren der örtlichen Raumordnung noch sinnvoll ist. Wenn man diese Praxis auf den Raumplanungsalltag der Gemeinden umlegt, so würde die Gemeinde von einem einzelnen Widmungswerber zuerst einen Einreichplan verlangen, bevor sie ein Verfahren zur Baulandwidmung überhaupt andenkt.

Strategische Umweltprüfung als Basis. Die Herausforderung im Falle der Windkraftanlagen wird noch einmal komplexer, weil bei der Festlegung der entsprechenden Grünlandwidmungsart in der Regel eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt werden muss. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das konkrete Projekt in weiterer Folge UVP-pflichtig ist. Und wieder stellt sich die Frage: Könnte man es sich nicht einfach machen und gleich die UVP-Unterlagen für die SUP heranziehen? Sinnvoll ist das allerdings nicht – denn

*) Umweltverträglichkeitsprüfung

Horizontabdeckung als Bewertungskriterium – der Vergleich bringt's



die SUP wurde nicht dazu eingeführt, eine zweite Projekt-UPP auf der Raumplanungsebene durchzuführen. Die SUP hat vor allem auch den Sinn, Planungsalternativen zu vergleichen, die über ein konkretes Projekt hinausgehen.

Sektorales Raumordnungsprogramm als Rahmen. Seit wenigen Monaten ist das Sektorale Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in Niederösterreich rechtswirksam. Dieses Programm schränkt die Zulässigkeit der Festlegung „Grünland-Windkraftanlage“ auf einen geringen Anteil der Landesfläche ein. Das Programm wurde einer SUP unterzogen. Auch hier könnte man nun auf die Idee kommen, dass weitere Variantenprüfungen in der örtlichen SUP nicht erforderlich sind, weil ohnehin eine SUP auf der überörtlichen Ebene durchgeführt wurde.

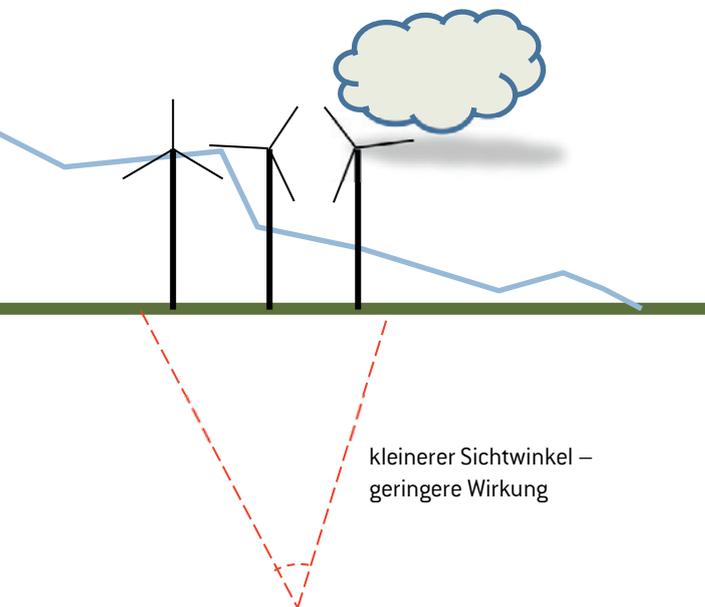
Auch dieser Gedanke ist jedoch fehlerhaft. Die Zonen des sektoralen Raumordnungsprogramms sind nicht als „Eignungszonen“ aufzufassen, in denen die Widmung Grünland-Windkraftanlage quasi schon „vorab genehmigt“ ist. Die Zonen schränken lediglich den Planungsspielraum für die Gemeinden – den Raum für die Suche nach vernünftigen Alternativen – ein, nicht mehr und nicht weniger.

Örtliche Raumordnung als Gebietsplanung. Zwischen diesen beiden Säulen – dem Sektoralen Programm mit seinen Grundlagen auf der einen und den Projektverfahren mit

umfangreichen Untersuchungen auf der anderen Seite – stellt sich die Frage: Welche spezifischen Untersuchungen hätte denn eine Gemeinde im Rahmen ihrer Raumordnung noch anzustellen?

Dabei ist folgender Ausgangspunkt zu wählen: Entgegen der bisher oftmals gepflegten Praxis besteht die Aufgabe für die Gemeinde im Rahmen der Örtlichen Raumplanung nicht darin, über den Weg der Flächenwidmung einem konkreten Projekt die Zustimmung zu erteilen. Die Aufgabe für Örtliche Raumordnung heißt allgemein: Regelung der Entwicklung der Windkraftnutzung im Gemeindegebiet. Nicht das konkrete Projekt, sondern der gesamte Gemeindebereich stellt die Bezugsgröße für die Gemeinde dar. Der Gemeinderat hat – auf Grundlage entsprechender Untersuchungen – Entscheidungen für die Entwicklung des Gemeindegebiets als Ganzes zu treffen. Wie soll die Windkraftnutzung im Gemeindegebiet erfolgen? Soll sie überhaupt möglich sein?

Landschaftliche Auswirkungen von Windkraftanlagen als Beispiel. Wie einfach und wie aussagekräftig eine Analyse der Umweltwirkungen von Windkraftanlagen auf der Ebene der Raumordnung sein könnte, wird in der Folge am Beispiel von landschaftlichen Wirkungen dargelegt. Diese Auswirkungen wurden bei der Erstellung des Umweltberichts für das überörtliche Programm zwar berücksichtigt, aber auf einer entsprechend „abgehobenen“ Ebene. Landschaftsschutzgebiete wurden ebenso wie touristische Schwerpunktregionen aus-



genommen. Landschaftsbildrelevante Auswirkungen auf lokaler Ebene konnten dabei verständlicherweise nicht berücksichtigt werden. Das bleibt der örtlichen Raumplanungsebene vorbehalten. Von besonderer Relevanz sind immer die sogenannten kumulativen Wirkungen mit anderen geplanten oder bestehenden Windkraftanlagen (diese stellen freilich nur einen spezifischen Aspekt der Auswirkungen auf das Landschaftsbild dar).

Horizontabdeckung als Bewertungsmaßstab.

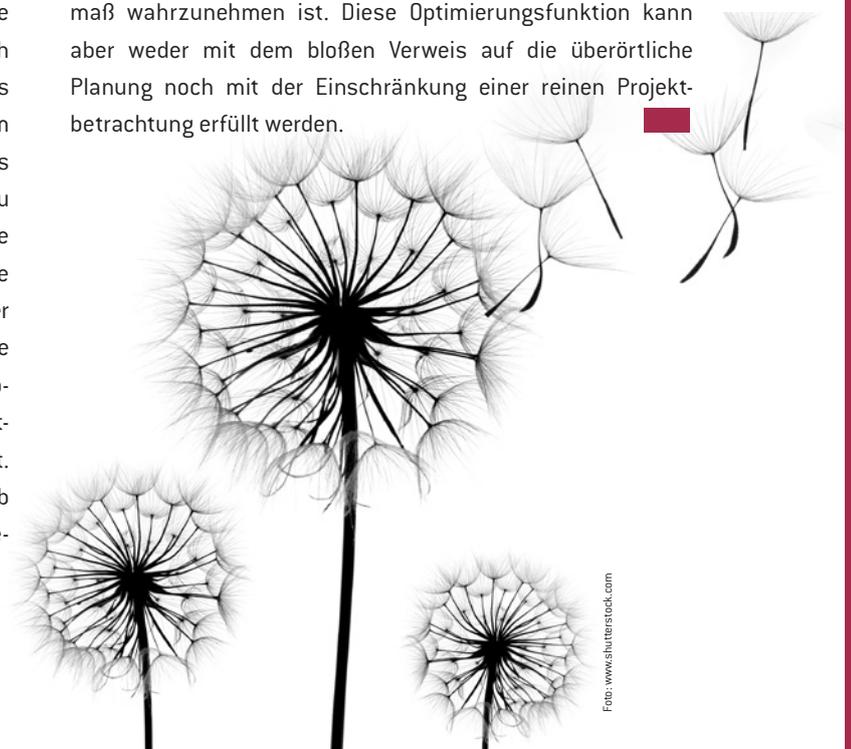
Der maßgebliche Begriff ist in diesem Zusammenhang die sogenannte „Horizontabdeckung“. Dieser Begriff ist einfach erklärt: von einem beliebigen Standort im Gelände gibt es einen 360°-Rundblick. Horizontabdeckung bedeutet: In welchem Anteil des 360°-Rundblicks sehe ich Windkraftanlagen? Als relevante Betrachtungspunkte sind etwa die Ortschaften zu nennen oder etwa Aussichtspunkte bzw. Erholungsziele. Je geringer die Horizontabdeckung ist, desto geringer ist auch die Umweltwirkung. Eine Horizontabdeckung von 45° ist geringer und damit besser als eine Horizontabdeckung von 90° (siehe Abb. 1). Ab einer Horizontabdeckung von 180° (50% des Panoramas) ist die landschaftliche Auswirkung von Windkraftanlagen so stark, dass die Projektgenehmigung in Frage steht. Die relevanten Betrachtungspunkte können auch außerhalb des Gemeindegebiets liegen. Hier sind grenz- bzw. gemeindeübergreifende Wirkungen zu berücksichtigen.

Analyse als Grundlage guter Entscheidungen.

Im Rahmen der Örtlichen Raumordnung kann und soll die Ortsplanung nun analysieren, welche relevanten Beurteilungspunkte es gibt und welche Horizontabdeckung sich bei verschiedenen Varianten von Windkraftstandorten ergibt. Das Beispiel eignet sich deshalb besonders gut zur Verdeutlichung des Charakters der Gebietsplanung, weil nur die Gesamtwirkung aller geplanten oder möglichen Windkraftanlagen zu einer sinnvollen Bewertung führt. Zudem kann die Analyse mit relativ einfachen Mitteln erfolgen.

Sollen beispielsweise zu einem bestehenden Windpark im Sichtfeld des Gemeindehauptorts weitere Standorte für Windkraftanlagen gewidmet werden, so kann festgestellt werden, wie sich die Horizontabdeckung verändert. Liegen im Nahbereich dieser Ortschaft neben dem konkreten Widmungsvorhaben noch weitere überörtliche Zonen, so sind die kumulativen Wirkungen von besonderem Interesse. Es könnte nämlich der Fall auftreten, dass durch einen geplanten Windpark – gemeinsam mit einem bereits bestehenden Windpark – die Horizontabdeckung so stark ansteigt, dass eine dritte Zone nicht mehr verwirklicht werden könnte. Die Gemeinde hat nun die Entscheidung zu treffen, ob das konkrete Windparkprojekt verwirklicht werden soll oder doch der – zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht relevanten – dritten Zone der Vorzug gegeben werden soll. Möglicherweise könnten nämlich in der dritten Zone mehr Windkraftanlagen verwirklicht werden als in der zweiten und dort entsprechend mehr erneuerbare Energie gewonnen werden.

Das Beispiel zeigt, dass die Örtliche Raumordnung bei der Entwicklung der Windkraft in Niederösterreich noch eine entscheidende lokale Optimierungsfunktion hat, die mit Augenmaß wahrzunehmen ist. Diese Optimierungsfunktion kann aber weder mit dem bloßen Verweis auf die überörtliche Planung noch mit der Einschränkung einer reinen Projektbetrachtung erfüllt werden.



Thema einer ÖREK-Partnerschaft:

Die Stärkung der regionalen Handlungsebene in Österreich.

Der Bereich „Regionalentwicklung“ hat seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und mit der Umsetzung von Förderprogrammen im Rahmen der Strukturfondspolitik an Bedeutung gewonnen. Um auf regionaler Ebene Projekte zu initiieren, zu begleiten und zu koordinieren, wurden Regionalmanagements, LEADER-Gruppen und Territoriale Beschäftigungspakte (TEPs) eingerichtet. Hinzu kommen weitere Akteure, die auf regionaler Ebene tätig sind, wie Planungsverbände, Wirtschaftsförderungsagenturen, Tourismusverbände oder Lernende Regionen.



„Partnerschaft“ steht auch in der Regionalentwicklung für Dialog und Abstimmung.



Vor dem Hintergrund der beginnenden Planungen zur Organisation der Umsetzung der Strukturfondsprogramme der neuen EU-Förderperiode 2014–2020, aber auch unter dem Druck angespannter öffentlicher Haushalte, setzte im Jahr 2011 eine Diskussion um möglichst effektive und effiziente Formen der regionalen Zusammenarbeit ein: Wie könnte die Vielzahl der Akteure auf regionaler Ebene – mit zum Teil überlappenden inhaltlichen und räumlichen Wirkungsbereichen – besser koordiniert werden, auch im Zusammenwirken mit der Bundes- und Landesebene? Mit dieser Frage beschäftigt sich seit Herbst 2011 die ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“.

Umsetzung von Anliegen und Inhalten. Die sogenannten „ÖREK-Partnerschaften“ wurden als Instrument zur Umsetzung des „Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011“ (ÖREK 2011) entworfen. Dem Handlungsfeld „Regionale Handlungsebene stärken“ (H 4.1) widmet sich die gleichnamige ÖREK-Partnerschaft. Federführende Partner sind das Land Steiermark (Abteilung 7 Landes- und Gemeindeentwicklung) und das Bundeskanzleramt (Abteilung IV/4 Raumordnung und Regionalpolitik), weitere Partner sind das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), die Länder Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol sowie der Österreichische Städtebund. Eingebunden ist auch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK).

Der europäische Gürtel wird enger geschnallt – das fordert von den Regionen mehr Effektivität und Effizienz.



Zielsetzung der Partnerschaft ist es, die regionale Handlungsebene über die Perspektive von Strukturfonds sowie einzelnen Fachpolitiken hinaus zu betrachten und ein länger- bis langfristiges Bild für eine erfolgreiche „Regional Governance“ – also „die bewusste und absichtsvolle Steuerung regionaler Entwicklung“ – in Österreich zu entwerfen.

Bisher standen zwei Themen im Fokus der Arbeiten:

- der Vergleich der bestehenden „Regional Governance Systeme“ in den österreichischen Bundesländern im Bereich der Regionalentwicklung sowie künftige Handlungsoptionen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Akteure auf regionaler Ebene (erste Projektphase 2012)
- das Thema „Wirkungsorientierung in der Regionalentwicklung“ (zweite Projektphase 2013)

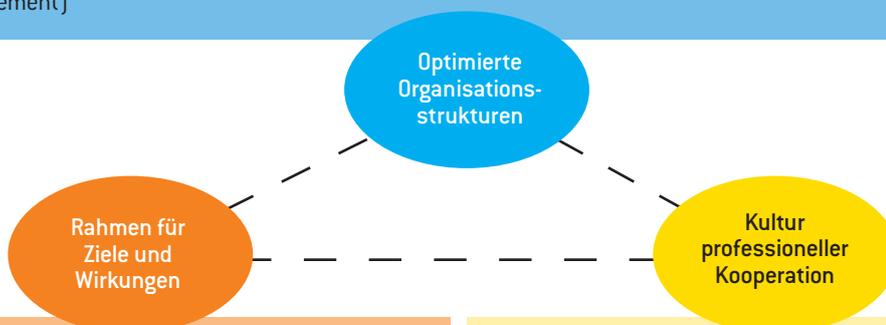
Festlegung von Themen und Akteuren. In der letzten Projektphase (2014) wird nun unter dem Titel „Vision Region – Neue Ideen für die regionale Handlungsebene“ die Frage nach der Zukunft der regionalen Handlungsebene, nach den Chancen und Potentialen bzw. Stärken und Schwächen des regionalen Handlungssystems sowie nach der bestmöglichen Aufgabenteilung zwischen den unterschiedlichen Politik- und Verwaltungsebenen gestellt.

Dabei werden folgende Fragen aufgeworfen:

- Welche Themen, Aufgaben, Kompetenzen könn(t)en erfolgreich auf der regionalen Ebene angesiedelt werden bzw. erfordern zumindest die regionale Ebene (Projektträger) bei der Umsetzung von Landes- oder Bundesstrategien und -maßnahmen bzw. von solchen der EU-Ebene?
- Welche Akteure bzw. welche Institutionen können zu erfolgsversprechenden Rahmenbedingungen beitragen?

Abbildung 1

- Verbesserung der Funktionalität von Organisationsstrukturen (Vereinfachung, Konzentration etc.)
- Verbesserung der Ressourcenausstattung (Mindestgrößen)
- Professionalisierung in der Leistungserbringung
- Verbesserung der Informations- und Kommunikationsflüsse innerhalb und zwischen den relevanten Organisationen (Wissensmanagement)



- mehr top-down-Steuerung über die Landesebene
- mehr Steuerung über strategische Zielvorgaben
- mehr Abstimmung zwischen den verschiedenen Politik- und Verwaltungsbereichen
- mehr Planungssicherheit und zuverlässigere Handlungsspielräume für bottom-up-Aktivitäten

- Verbesserung der Koordination zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Land, Region)
- Verbesserung der fondsübergreifenden Zusammenarbeit
- Förderung einer wertschätzenden und lösungsorientierten Kooperationskultur

Ausgangspunkt sind die Befunde aus den bisherigen Arbeiten:

- Eckpfeiler für die zukünftige Gestaltung der regionalen Handlungsebene (Abbildung 1)
- der „Rahmen für Ziele und Wirkungen“, der insbesondere eine klarere strategische Ausrichtung der Regionalpolitik bedeutet (Modellbild siehe Abbildung 2)

Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz. „Vision Region“ soll letztlich ausgehend von diesen Erkenntnissen eine Einschätzung geben, welche Veränderungen es braucht bzw. brauchen würde, um die regionale Handlungsebene in Österreich nachhaltig zu stärken. Zielsetzungen sind dabei die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen – und damit auch für Österreich insgesamt – und der effizientere Einsatz von Ressourcen, seien sie öffentlich oder privat.

Für die folgenden Bereiche wurden bisher Vorschläge erarbeitet, durch deren Umsetzung die regionale Handlungsebene nachhaltig gestärkt werden könnte:

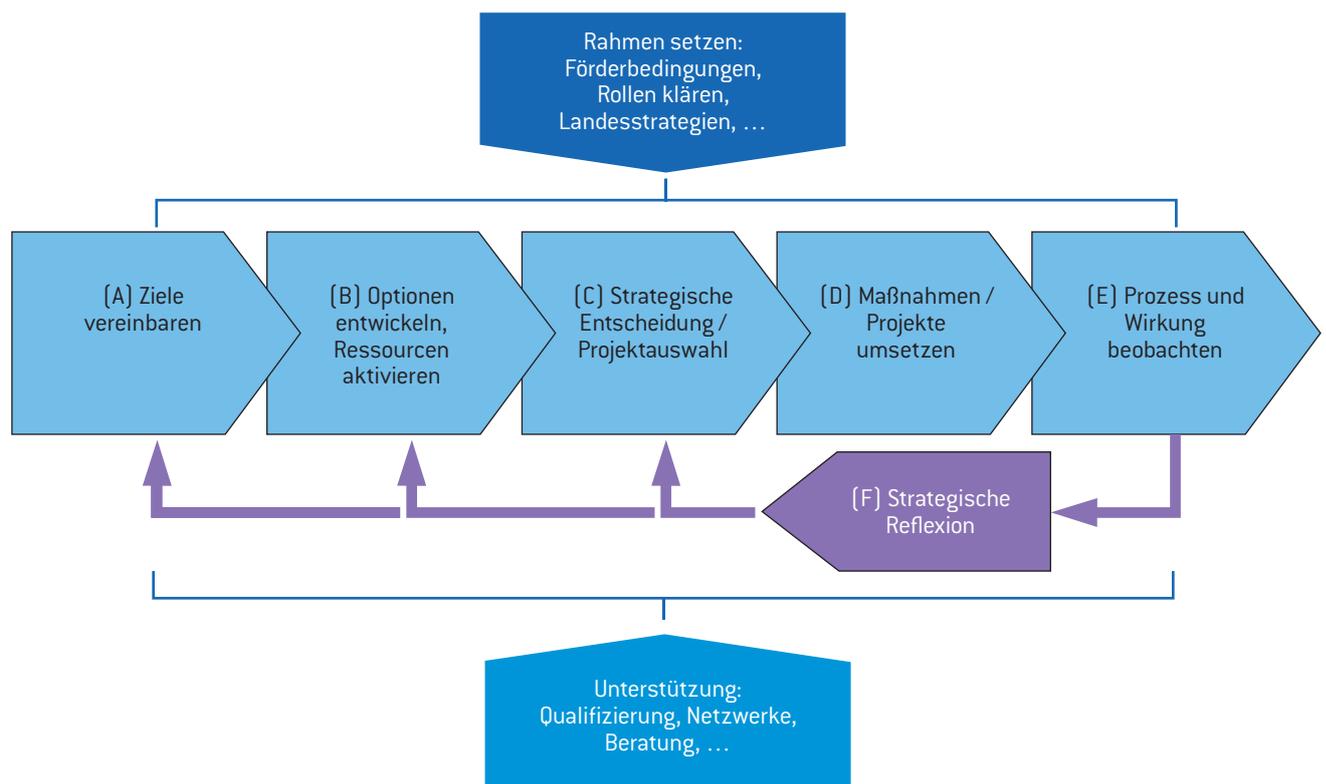
1. **Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene:** etwa Etablierung einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene

2. **Änderungen im System der regionalen Handlungsebene:** unter anderem verbindliche mehrjährige Vereinbarungen zwischen Bund, Land und Regionen, Etablierung von dauerhaften Unterstützungsstrukturen auf Regionsebene
3. **Identifikation von Themen,** die nur auf regionaler Ebene zielführend bearbeitet werden können
4. **Unterstützende Aktivitäten:** beispielsweise Aus- und Weiterbildung der Akteure, Evaluierung und Monitoring

Es ist geplant, im Herbst 2014 die Vorschläge im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft abschließend zu diskutieren und die Ergebnisse bis Ende des Jahres auf der ÖROK-Website zu veröffentlichen. Damit sollen dann auch die Arbeiten der ÖREK-Partnerschaft abgeschlossen sein.

Tipp:
Nähere Informationen, ÖREK 2011 und Arbeitspapiere: siehe www.oerok.gv.at.

Abbildung 2



English Summary



Foto: www.shutterstock.com

Everything is changing – monitoring regional development: the next step after basic research.

Basic research focuses on processing data (collecting and analysing data) and lays the foundations for planning schemes. The next step must be an indicator-based, structured and ongoing monitoring of regional spatial developments in order to adapt to the changing parameters of the schemes and avoid mistakes in planning before they occur.

Four indicators as a first step towards progression – the significance of SWOT analysis for focused regional strategies.

The parameters for regional development in Lower Austria are changing. To support this process, the five main regions of the province (Waldviertel, Weinviertel, NÖ-Mitte, Industrieviertel, Mostviertel) developed a new strategic plan for the 2014 – 2020 period. The SWOT analysis proved to be a useful instrument to analyse the starting point of the plan.

ERRAM cross border – cross-border accessibility schemes as a regional planning tool.

The increasingly close cooperation between Lower Austria, Czech Republic, Slovakia and Hungary in the regions near the border and the expansion of the traffic infrastructure has had a decisive impact on appeal of the regions as business and residential locations. The accessibility of social and commercial infrastructure has become a key factor when selecting sites. ERRAM cross border offers a cross-border accessibility tool offering precise data, quick analyses, higher resolution and a greatly improved, user-friendly interface.

Building land reserve – a high-quality land use record in practice.

Building land reserves are often a decisive factor in planning – e.g. when considering whether to release building land or when facing potential natural hazards. In both cases, the land use record is an essential tool for downstream planning decisions and definitions. However, in order to ensure a high-quality land use record it is necessary to conduct extensive evaluation and analysis of the reserves. This makes it possible to carry out additional analysis, thus explaining why a distinction must often be made between land and areas.

Interaction with an impact: building land reserves – availability – infrastructure – cost efficiency.

Adequate data is needed in order to carry out a comprehensive analysis and it is the responsibility of the local spatial planning groups to deliver this data. However, many spatial planning groups cannot provide the data because, for a long time, basic research was only carried out to obtain the minimum mandatory content for land use plans. New tools allow us to include the possible consequences of plans, thus enhancing the quality of basic research.

Local analysis of land-use plans for wind power plants – challenges of project procedures and provincial spatial planning.

Adapting the land use of green spaces for wind power plants presents a particular challenge to municipalities. In order to ensure a speedy project approval process, spatial planning often makes do with a collection or summary of the documents, which will have to be provided at a later stage in the project in any case. However, in the context of local spatial planning, it is not the responsibility of municipalities to approve a project by changing the land-use plan; instead, they should regulate the development of wind power plants. The focus must, therefore, be on the entire municipal area rather than individual projects.

An ÖREK Partnership for Strengthening Regional Development in Austria.

Ever since its entry into the EU and the implementation of support programmes as part of the EU structural funds policy, regional development has been growing in importance in Austria. In 2011 the upcoming EU funding period 2014 – 2020 and pressure from tight government budgets sparked a debate on how to enable more effective and more efficient forms of regional cooperation and this has been the main topic of the ÖREK (Austrian Spatial Development Concept) partnership “Strengthening Regional Development” since autumn 2011.

Der eilige Leser

Alles im Wandel: Raubeobachtung als logische Folge klassischer Grundlagenforschung. Grundlagenforschung beschäftigt sich im Kern mit der Datenbearbeitung (Datenerhebung und -auswertung) und liefert die Basis für Planungsvorhaben. In der Folge tritt die Raubeobachtung als indikatorgestützte, strukturierte und laufende Berichterstattung über räumliche Entwicklungen auf den Plan, um auf veränderte Rahmenbedingungen der Planung reagieren und Fehlplanungen rechtzeitig entgegensteuern zu können.

Vier Messgrößen als erster Schritt zur Weiterentwicklung: Die Bedeutung der SWOT-Analyse für die Fokussierung regionaler Strategien. Die Rahmenbedingungen für die Regionalentwicklung Niederösterreichs verändern sich. Zur Unterstützung dieses Prozesses wurden für die fünf Hauptregionen des Landes (Waldviertel, Weinviertel, NÖ-Mitte, Industrieviertel, Mostviertel) neue Hauptregionalstrategien 2014–2020 erstellt. Als Instrument für die Analyse der Ausgangslage bot sich die SWOT-Analyse an.

ERRAM cross border: Länderübergreifende Erreichbarkeitsmodelle als Instrumente für die Regionalplanung. Mit der Intensivierung der Zusammenarbeit im Grenzraum Niederösterreich-Tschechien-Slowakei-Ungarn und dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur veränderten sich die Qualitäten der Regionen als Wirtschafts- und Wohnstandort entscheidend. Die Erreichbarkeit von sozialen und wirtschaftlichen Einrichtungen ist ein wesentlicher Faktor für Standortentscheidungen geworden. Mit „ERRAM cross border“ wurde ein grenzüberschreitendes Erreichbarkeitsmodell entwickelt, das sich durch genauere Daten, schnellere Rechenzeiten, höhere Auflösungen und eine wesentlich anwenderfreundlichere Bedienung auszeichnet.

Baulandreserve ist nicht gleich Baulandreserve – die qualifizierte Flächenbilanz im Praxiseinsatz. Ein entscheidender Ansatzpunkt für planerische Maßnahmen liegt oftmals in den Baulandreserven – sei es beispielsweise im Hinblick auf Überlegungen zur Baulandmobilisierung oder vor dem Hintergrund potentieller Naturgefahren. In beiden Fällen bildet die Flächenbilanz eine wesentliche Grundlage für nachgelagerte Planungsentscheidungen und -festlegungen, jedoch bedarf es dafür einer umfassenderen Bewertung und Analyse der Reserven im Sinne einer qualifizierten Flächenbilanz. Diese ermöglicht zusätzliche Analysen und begründet somit die oftmals erforderliche Differenzierung von Flächen und Bereichen.

Wechselspiel mit Wirkung: Baulandreserven – Verfügbarkeit – Infrastruktur – Kosteneffizienz. Für aussagekräftige Analysen bedarf es entsprechender Grundlagen.

Diese Grundlagen sollten die jeweiligen Örtlichen Raumordnungsprogramme liefern. Das vermögen aber viele noch nicht zu leisten, weil Grundlagenforschung lange Zeit nur die gesetzlich vorgeschriebene Erarbeitung von Mindestplaninhalten für die Nutzung des Raums umfasste. Aktuelle Instrumente ermöglichen die Bedachtnahme auf mögliche Folgen von Planungen und geben der Grundlagenforschung damit eine neue Qualität.

Örtliche Analyse für Windkraftwidmungen – Herausforderung zwischen Projektverfahren und Landesplanung. Die Widmung von Grünland-Windkraftanlagen stellt Gemeinden vor besondere Situationen. Der Einfachheit halber beschränkt sich die Raumordnung dabei oftmals auf eine Sammlung oder Zusammenfassung der ohnehin in der Folge erforderlichen Unterlagen für die Projektbewilligung. Die Aufgabe für die Gemeinde im Rahmen der Örtlichen Raumplanung besteht jedoch nicht darin, über den Weg der Flächenwidmung einem konkreten Projekt die Zustimmung zu erteilen, sondern die Entwicklung der Windkraftnutzung im Gemeindegebiet zu regeln. Nicht das konkrete Projekt, sondern der gesamte Gemeindeaum stellt daher die Bezugsgröße für die Gemeinde dar.

Thema einer ÖREK-Partnerschaft: Die Stärkung der regionalen Handlungsebene in Österreich. Der Bereich „Regionalentwicklung“ hat mit der Umsetzung von EU-Förderprogrammen im Rahmen der Strukturpolitik an Bedeutung gewonnen. Vor dem Hintergrund der neuen EU-Förderperiode 2014–2020, aber auch unter dem Druck angespannter öffentlicher Haushalte sind möglichst effektive und effiziente Formen der regionalen Zusammenarbeit seit Herbst 2011 Thema der ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“.



P.b.b.
Zulassungsnummer 07Z037287M
Amt der NÖ Landesregierung
3109 St. Pölten, Landhausplatz 1

www.noel.gv.at