

25.11.2004

Landtag von Niederösterreich
Landtagsdirektion
Eing.: 30.11.2004
Ltg.-**359/A-1/25-2004**
B-Ausschuss

ANTRAG

der Abgeordneten DI Eigner, Nowohradsky, Hensler, Doppler, Grandl und Maier

betreffend **Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes**

Der NÖ Landesgesetzgeber hat die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) sowie die Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (UL-Richtlinie) umzusetzen.

Durch die beiden Richtlinien ergibt sich in verschiedenen Bundes- und Landesgesetzen ein Umsetzungsbedarf. Wesentlich betroffen ist insbesondere der Bereich des Raumordnungsrechts und damit auch das NÖ Raumordnungsgesetz 1976.

Die Umsetzung der SUP-Richtlinie wird in der Weise vorgenommen, dass die einzelnen Prüfschritte, ob bzw. in welchem Umfang eine strategische Umweltprüfung durchzuführen ist (unter Einbeziehung der Umweltbehörden), sowohl im Bereich der überörtlichen als auch der örtlichen Raumordnungsprogramme im Verfahrensablauf vorgesehen werden. Die erforderliche Einbindung der Öffentlichkeit bzw. auch einer qualifizierten Öffentlichkeit erfolgt unter Zuhilfenahme der vorhandenen EDV-technischen Möglichkeiten (Internet). Gleichzeitig wird im Fall möglicher grenzüberschreitender Emissionen die Konsultation der jeweils betroffenen Nachbarstaaten im Wege der Vertretungsbehörden des Bundes vorgenommen. Die Veröffentlichung des Ergebnisses einer durchgeführten strategischen Umweltprüfung, die Begründung der Entscheidung sowie allenfalls vorgesehene Überwachungsmaßnahmen sind ebenfalls mittels Internet vorgesehen.

Zur Erleichterung der möglichst praxisnahen Umsetzung der einzelnen Prüfschritte bei der Erlassung oder Änderung örtlicher Raumordnungsprogramme wird den Gemeinden bzw. den beigezogenen Ortsplanern ein Leitfaden zur Verfügung gestellt werden.

Aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung treffen die Umsetzungsverpflichtungen hinsichtlich der UL-Richtlinie zum überwiegenden Teil den Bund. Für den Bereich der Raumordnung ergibt sich lediglich ein Umsetzungsbedarf in den Ballungsräumen und für lärmberuhigte Gebiete. Dies erfolgt am zweckmäßigsten in den regionalen Raumordnungsprogrammen des Landes.

Ein zusätzlicher Schwerpunkt dieser Novelle betrifft die Stadt- und Ortskerne, die hinsichtlich ihrer Bedeutung und Funktionalität in eine Krise geraten sind. Soweit dies im Rahmen des Raumordnungsgesetzes möglich ist, soll zu diesem Problem Hilfe geboten werden.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die bisherigen Bestimmungen des NÖ Raumordnungsgesetzes 1976 nicht ausreichen, eine geordnete Siedlungsstruktur mit vitalen Ortskernen, die als multifunktionaler Schwerpunkt und Mittelpunkt der Siedlungsbereiche gelten sollten, abzusichern und weiterzuentwickeln. Die Ortskerne leiden vielmehr sowohl in städtischen als auch in dörflichen Bereichen zunehmend unter Bedeutungsverlust, zentrale Einrichtungen verlagern sich an die Peripherie und verursachen damit zusätzlichen Verkehr und infrastrukturelle Probleme, da die Einkaufszentren eine gewaltigen Verkehr erzeugende Wirkung entfalten.

Die Verlagerung von Handelseinrichtungen aus den Ortskernen auf die „grüne Wiese“ ist nicht die einzige Ursache, aber doch ein sehr wesentlicher Grund für den Niedergang der Ortskerne und die Fehlentwicklung der Siedlungsstrukturen. Die historische Entwicklung der Ortskerne ist immer eng mit ihrer zentralen Bedeutung für das Warenangebot an Letztverbraucher verknüpft gewesen. Wenn im Ortskern keine relevanten Werte mehr getauscht werden, verliert der Ortskern selbst seinen Wert; er kann dann seine Aufgabe als Hauptstandort für zentrale Einrichtungen, insbesondere für Dienstleistungen und Verwaltung, nicht mehr erfüllen (die dann, wie derzeit

zu beobachten ist, ebenfalls abwandern). Er ist in seiner kulturellen Bedeutung ebenso gefährdet, wie als touristischer Anziehungspunkt sowie auch als zentraler Treffpunkt für die Bewohner angrenzender Siedlungsbereiche, als Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens.

Andererseits bieten die Ortskerne ein Höchstmaß an infrastruktureller Rentabilität, sind – im Vergleich zu peripheren Standorten – innerhalb ihres Einzugsbereiches mit einem Minimum an Verkehrswegelängen erreichbar und am besten mit öffentlichen Verkehrsmitteln versorgt, wodurch sich ein erheblicher Verkehrsspareffekt ergibt. Die zentrale multifunktionale Bedeutung der Ortskerne abzusichern, entspricht daher nicht nur einer nachhaltigen geordneten Siedlungsentwicklung, sondern auch der in internationalen Verträgen eingegangenen Verpflichtung, den Ausstoß klimarelevanter Schadstoffe, die erheblich durch den KFZ-Verkehr verursacht werden, einzuschränken.

Das Hauptanliegen dieser Novelle besteht daher – neben der Umsetzung von EU-Richtlinien - in der Stärkung und nachhaltigen Absicherung der Ortskerne. Durch die vorgesehenen Regelungen wird nicht in die Handelskonkurrenz eingegriffen, es geht weder um den Schutz bestehender Betriebe noch um Zugangerschwernisse für neue Betriebe, sondern um die Erhaltung und Stärkung der Wirtschaftskraft des Standortes Ortskern. Dort sind daher ganz erhebliche Erleichterungen vorgesehen: Handelsbetriebe unterliegen keiner Größenbeschränkung, wenn die Gemeinde eine entsprechende Zusatzbezeichnung zur Widmung Bauland-Kerngebiet festlegt. Um die Frage, ob ein bestimmter Standort im Stadt- oder Ortskern liegt, eindeutig beantworten zu können, ist es erforderlich, diesen Bereich auch im Flächenwidmungsplan eindeutig abzugrenzen. Dies geschieht durch die Festlegung von Zentrumszonen, wofür auch entsprechende Kriterien im NÖ ROG 1976 vorgegeben werden.

Der Erleichterung im Zentrum stehen Restriktionen in den peripheren Bereichen gegenüber, jedoch Handelseinrichtungen für bestimmte Warengruppen, die nicht zum typischen Angebot eines Ortszentrums gehören (nicht zentrumsrelevante Waren) und dort sogar störend wirken könnten, werden von diesen raumordnungsrechtlichen Regelungen generell ausgenommen und unterliegen daher auch auf „der grünen

Wiese“ keinen Größenbeschränkungen. Die konkrete Festlegung dieser Warengruppen erfolgt durch eine Verordnung der Landesregierung.

Für bereits bestehende Einkaufs- und Fachmarktzentren gibt es Bestimmungen, welche der Absicherung des Bestandes dienen.

2. Besonderer Teil

Zu Z.1:

Die bereits bisher im NÖ ROG 1976 enthaltene Definition des Begriffes „Raumverträglichkeit“ sowie die entsprechende Verordnungsermächtigung wurden im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben neu formuliert.

Zu Z.2 (§ 1 Abs. 1 Z.15):

Hier wird die Begriffsdefinition „strategische Umweltprüfung“ aus der SUP-Richtlinie übernommen.

(§ 1 Abs. 1 Z.16):

Die Betrauung der NÖ Umwelthanwaltschaft mit der Funktion der Umweltbehörde in Angelegenheiten der überörtlichen Raumordnung erscheint, im Interesse einer größtmöglichen Objektivität, zweckmäßig. Im Interesse einer möglichst raschen Verfahrensabwicklung ist es in Angelegenheiten der örtlichen Raumordnung nahe liegend, diese Funktion der Gemeindeaufsichtsbehörde zuzuordnen.

(§ 1 Abs. 1 Z.17):

Die Definition des Umweltberichtes entspricht den Vorgaben der SUP-Richtlinie.

(§ 1 Abs. 1 Z. 18):

Die Neuregelung über Handelseinrichtungen in bezieht sich nicht nur auf die bisherige Bruttogeschossfläche, sondern auch die (Netto-)Verkaufsfläche; diese ist allerdings weder in der Fachliteratur noch in der Praxis einheitlich definiert. Es ist daher erforderlich, diesen Begriff im Raumordnungsgesetz eindeutig zu normen.

Zu Z.3:

Die Bemühungen zur Stärkung der Stadt- und Ortskerne erfordern auch eine wesentlich deutlichere Berücksichtigung in den Leitziele des NÖ Raumordnungsgesetzes;

es soll damit klar zum Ausdruck gebracht werden, dass das Anliegen der Novelle in der Verbesserung der Siedlungsstrukturen aber nicht in der Kontrolle der Handelslandschaft liegt.

Zu Z.6:

Die Erlassung bzw. Änderung überörtlicher Raumordnungsprogramme einschließlich der jeweiligen Verfahrensbestimmungen wurden den Anforderungen der SUP-Richtlinie entsprechend neu gestaltet. Dies betrifft insbesondere die vorab zu klärende Frage, ob im konkreten Fall eine strategische Umweltprüfung erforderlich ist („Screening“) bzw. bejahendenfalls die Festlegung des Untersuchungsrahmens („Scoping“). Bei der Beteiligung der Öffentlichkeit im Begutachtungsverfahren wird zusätzlich erstmals im NÖ ROG 1976 auf zeitgemäße EDV-gestützte Hilfsmittel zurückgegriffen (Homepage des Landes NÖ). Weiterhin beibehalten wurde jedoch die Verpflichtung der 2-wöchigen Auflage in den Ämtern der betroffenen Gemeinden und die damit verbundene unmittelbare Einsichtsmöglichkeit der Bürger.

Entsprechend der SUP-Richtlinie wurden weiters die Verpflichtung zur Veröffentlichung der getroffenen Entscheidung und der Begründung sowie der vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen („Monitoring“) verankert.

Zu Z.7:

Entsprechend den europarechtlichen Vorgaben der UL-Richtlinie wurde hier der Verpflichtung zur Festlegung von Ballungsräumen entsprochen. Dies ist, entsprechend der Systematik des NÖ ROG 1976 am zweckmäßigsten in regionalen Raumordnungsprogrammen zu erfüllen. Auch sind gleichzeitig jene Bereiche festzulegen, die bei der Vollziehung der örtlichen Raumordnung als lärmberuhigte Flächen für Erholungs- und/oder Wohnzwecke der Bevölkerung besonders zu schützen oder erforderlichenfalls wiederherzustellen sind.

Eine ähnliche Verpflichtung wurde außerhalb von Ballungsräumen für besonders schützenswerte Bereiche (Ruhezonen) festgelegt.

Zu Z. 8 und 9:

Die Inhalte bzw. Planungsgrundlagen des örtlichen Raumordnungsprogrammes wurden den heutigen raumordnungsfachlichen Anforderungen entsprechend neu formuliert bzw. strukturiert.

Zu Z. 11:

Zentrumszonen sind Festlegungen im Flächenwidmungsplan und erfordern daher ein Verfahren zur Erlassung bzw. Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes.

Um eine objektive Abgrenzung der Zentrumszonen zu erreichen, werden Kriterien dazu vorgegeben. Diese Kriterien sind das Ergebnis umfangreicher Studien, bei denen in repräsentativen Testgebieten die relevanten Entscheidungsgrundlagen erarbeitet wurden. Wenn eine Gemeinde Zentrumszonen festlegen will, wird sie im Rahmen der Grundlagenerhebungen zu untersuchen bzw. zu dokumentieren haben, ob diese Kriterien erfüllt werden können. Es handelt sich dabei um Merkmale, welche die Vielfalt der Nutzungen (insbesondere den Anteil der Wohnnutzung), die Geschossflächenzahl, die Dichte und Qualität der Verkehrsanbindung, geschlossene Bebauungsstrukturen sowie die Festlegungen eines allfällig vorhandenen Bebauungsplanes zum Ausdruck bringen.

Die Zentrumszonen werden in den meisten Fällen schon bestehende Strukturen wiedergeben, sie können aber auch darüber hinausgehende planerische Erwägungen einbeziehen und damit bei vitalen Ortskernen, die sich in ihrer räumlichen Ausdehnung weiterentwickeln, die dafür vorgesehenen Bereiche berücksichtigen. Im Einzelfall ist auch die Planung neuer Stadt- und Ortskerne nicht ausgeschlossen; dies kann bei sehr großen Wohnsiedlungsgebieten sinnvoll sein, die durch ein neu geschaffenes Subzentrum mit öffentlichen und privaten Einrichtungen (Schulen, Ämter, Handels- und Freizeiteinrichtungen) aufgewertet werden sollen.

In jedem Fall aber setzt die Planung von künftigen Zentrumszonen ein verordnetes Entwicklungskonzept voraus, welches einerseits schlüssig nachweist, dass die bestehenden und geplanten Siedlungsstrukturen überhaupt ein Subzentrum tragen können, und dessen Verwirklichung andererseits durch Maßnahmen des örtlichen Raumordnungsprogrammes abgesichert ist.

Die für die Festlegung oder Planung von Zentrumszonen erforderliche Untergrenze von 1.800 Einwohnern, welche auch durch den Zusammenschluss mehrerer Ortschaften

ten erreicht werden kann, erklärt sich aus der Sicherung des nötigen Kaufkraftpotentials.

Zu Z. 12:

Durch die grundlegende Neuregelung der Handelseinrichtungen wurde die Verordnungsermächtigung entbehrlich.

Zu Z.13:

Durch die Neuregelung der Bestimmungen über Handelseinrichtungen (siehe dazu auch die Erläuterungen zu Z.14) entfällt die Notwendigkeit, für Fachmarktzentren und Einkaufszentren eigene Widmungsarten vorzusehen.

Zu Z.14:

Zur leichteren Anwendbarkeit, wurden die wichtigsten raumordnungsrechtlichen Bestimmungen über Handelseinrichtungen im § 17 zusammengefasst. Diese sehen im Detail folgendes vor:

Keinen Beschränkungen der Verkaufs- oder Bruttogeschossfläche unterliegen Handelsbetriebe, deren Standort als Bauland-Kerngebiet mit dem Zusatz „Handelseinrichtungen“ gewidmet ist. Dieser Widmungszusatz ist nur in Zentrumszonen zulässig. Sowohl die Zentrumszone als auch der Widmungszusatz sind Regelungen des Flächenwidmungsplanes, ihre Festlegung liegt im autonomen Entscheidungsbereich der Gemeinden und erfordert ein entsprechendes Verfahren. Es wird in den meisten Fällen wohl sinnvoll sein, gleichzeitig mit der Festlegung einer Zentrumszone auch jene Bereiche als Bauland-Kerngebiet-Handelseinrichtungen zu widmen, die laut Entwicklungskonzept dafür vorgesehen sind; es ist aber grundsätzlich möglich, zunächst die Zentrumszonen und zu einem späteren Zeitpunkt die Widmung Bauland-Kerngebiet-Handelseinrichtungen in den Flächenwidmungsplan einzubringen.

Die bisherige Regelung des Raumordnungsgesetzes hat Handelseinrichtungen in fast allen Baulandwidmungsarten zugelassen, wenn die Bruttogeschossfläche nicht mehr als 1000 m² betragen hat. Diese Größe hat sich grundsätzlich bewährt: sie ermöglicht praxisgerechte Nahversorgungseinheiten, die sich in die Siedlungsstrukturen einfügen lassen. Diese Größe wird daher weiterhin beibehalten, sie wird allerdings hinsichtlich des Standortes den geschlossenen, bebauten Ortsgebieten zugeordnet, um eine funktionale Einbindung in die Siedlungsstrukturen gewährleisten zu können.

Der bisherige Trend, Verkaufseinrichtungen mit 1000 m² Bruttogeschoßfläche an Umfahrungsstraßen und ähnlichen peripheren Standorten (meist in der Widmung Bauland-Betriebsgebiet) zu situieren, schöpft besonders in kleineren Ortschaften die Kaufkraft bereits außerhalb des Ortes ab und nimmt den innerörtlichen Standorten die wirtschaftliche Möglichkeit, Nahversorgungseinrichtungen anbieten zu können.

Außerhalb von Zentrumszonen oder des geschlossen, bebauten Ortsgebietes sind nur mehr Verkaufsflächen von maximal 80 m² zulässig. Dieser Wert limitiert bereits seit längerem gemäß der Gewerbeordnung 1994 die Shops von Tankstellen; er gilt auch für die Befreiung von Ladenöffnungszeiten auf Bahnhöfen und Flughäfen.

Diese Regelungen des Abs. 4, welche die Umgehung der Abs.2 und 3 verhindern sollen, sind im wesentlichen schon bisher im Raumordnungsgesetz enthalten gewesen, sie wurden nur sinngemäß adaptiert.

Für die grundsätzliche Zielrichtung dieser Novelle, die Ortskerne zu stärken und die Handelseinrichtungen in guter räumlicher Abstimmung zum Verbraucher zu situieren, sollen durch eine Verordnung der Landesregierung jene Gruppen von nicht zentrumsrelevante Waren, die in Handelsleinrichtungen ohne Größenbeschränkungen auch außerhalb von Zentrumszonen verkauft werden dürfen, festgelegt werden. Maßgeblich dabei ist, dass zum Abtransport dieser Waren ein Kraftfahrzeug benötigt wird. Die hier aufzuzählenden Waren haben überwiegend keine wesentliche Relevanz für das Funktionieren von Ortszentren. Um Überreglementierungen zu vermeiden, werden diese Waren daher generell von den Bestimmungen des § 17 ausgenommen. Das Anbieten mehrerer nicht zentrumsrelevanter Warengruppen innerhalb einer Handelseinrichtung ist zulässig. In dieser Hinsicht bringt die Novelle daher eine deutliche Liberalisierung, da das Raumordnungsgesetz bisher keine derartigen generellen Ausnahmen gekannt hat.

Die Regelung des Abs. 6 dient der Erhaltung von Produktionsbetrieben mit „Fabriksverkauf“, und ermöglicht auch das Anbieten zugekaufter Waren im untergeordneten Ausmaß.

Zu Z.15:

Die Bestimmungen des § 17 werden damit sinngemäß für Handelseinrichtungen auf Verkehrsflächenwidmungen bezogen.

Zu Z. 16:

Der bisherige Verweis ist schon aufgrund der Neufassung des NÖ Spielplatzgesetzes 2002, LGBl. 8215, entbehrlich geworden.

Zu Z. 17 bis 26:

Siehe die Ausführungen zu Z. 6. Hier wurden sinngemäß die inhaltlichen Anforderungen der SUP-Richtlinie bei der Erlassung bzw. Änderung örtlicher Raumordnungsprogramme einschließlich der jeweiligen Verfahrensbestimmungen umgesetzt. Auch hier wird den Gemeinden bei der Beteiligung der Öffentlichkeit im Auflageverfahren die Homepage des Landes NÖ zur Verfügung gestellt.

Zu Z.27:

Im Sinne der gewünschten Stärkung des Ortskernes und der damit verbundenen Erleichterungen für Handelsbetriebe, wird das Verfahren für jene Fälle beschleunigt, die ausschließlich der Widmung „Bauland-Kerngebiet-Handelseinrichtungen“ in bereits verordneten Zentrumszonen dienen, sofern keine SUP-Pflicht vorliegt.

Zu Z.29:

Diese Verordnungsermächtigung war im bisherigen Gesetzestext – allerdings in unterschiedlicher Textierung – zwei mal enthalten. Mit der Zuordnung der erforderlichen Grundlagenforschung zu den jeweiligen Bereichen überörtliche und örtliche Raumordnung und dem damit verbundenen Entfall des bisherigen § 2 wurde die Formulierung des bisherigen § 2 Abs. 6 anstelle des § 27 Abs. 2 übernommen.

Zu Z.30 und 32:

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass Widmungen von EKZ und FMZ anlassbezogen erfolgen und diese Flächen zumeist rasch nach der erfolgten Widmung einer Bebauung zugeführt werden. Um das Ziel der Novelle zu erreichen, ist auch ein Eingriff in bestehende EKZ- und FMZ- Widmungen erforderlich. Im Sinne der Rechtsi-

cherheit soll dieser Eingriff jedoch nicht mit sofortiger Wirkung erfolgen, sondern soll durch Übergangsfristen der Vertrauensschutz in bestehende Flächenwidmungen gewahrt werden und sind daher Übergangsbestimmungen vorgesehen. Unter Zugrundelegung einer durchschnittlichen Planungsdauer von etwa 4 Monaten für derartige Projekte erscheint eine Frist bis zum 31.12.2005, bis zu der um eine baubehördliche Bewilligung angesucht werden muss, als ausreichend. Bis zu diesem Zeitpunkt können daher, wenn ein Bauansuchen gestellt wird, die bestehenden Widmungen ausgenutzt werden. Die Bauausführungsfristen richten sich nach der NÖ Bauordnung 1996.

Weiters wird – ähnlich wie bei erhaltenswerten Gebäuden im Grünland – der schon vorhandene Bestand gesichert. Diese Bestandssicherung erfolgt durch eine zusätzliche Signatur im Flächenwidmungsplan und ermöglicht auch Zu- und Umbauten (sogar die Wiederherstellung nach Zerstörung durch Elementarereignisse) ohne Vergrößerung der Verkaufsfläche.

Darüber hinaus ist für bestehende EKZ und FMZ eine Erweiterung der Verkaufsfläche in einem bestimmten Ausmaß zulässig, welche von der Größe der Handelseinrichtung abhängt. Es ist dabei vom baubehördlich bewilligten Bestand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes auszugehen.

Zu Z.33:

Ergänzung der Aufzählung der durch diese Novelle umgesetzten EG-Richtlinien.

Zu Art. II:

Diese Bestimmung soll im Sinne des Vertrauensschutzes sicherstellen, dass jene Verfahren über die Aufstellung oder Abänderung örtlicher Raumordnungsprogramme, welche vor der Beschlussfassung dieser Novelle zur öffentlichen Einsichtnahme aufgelegt waren, noch nach der bisherigen Rechtslage abgewickelt werden können.

Die Gefertigten stellen daher den

A n t r a g:

Der Hohe Landtag wolle beschließen:

1. Der beiliegende Gesetzesentwurf betreffend Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes wird genehmigt.
2. Die NÖ Landesregierung wird aufgefordert, das zur Durchführung dieses Gesetzesbeschlusses Erforderliche zu veranlassen.

Der Herr Präsident wird ersucht diesen Antrag dem BAUAUSSCHUSS so rechtzeitig zuzuweisen, dass eine Behandlung am 2.12.2004 möglich ist.