



# **„Häuser am Foliensee“ in der Marktgemeinde Grafenwörth / Bezirk Tulln**

Klärung von raumordnungsrechtlichen Fragen

*Februar 2024*

Kurzstudie des ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

Lisa Schranz, Lisa Weinberger

**ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung**

Neustiftgasse 36/3a, A-1070 Wien

[office@oekobuero.at](mailto:office@oekobuero.at)

<http://www.oekobuero.at>

ZVR 873642346

**ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung.** Dazu gehören 21 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Naturschutzbund, VCÖ – Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN, BirdLife oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	4
1.1.	UMFANG DER STUDIE .....	4
1.1.1.	Das Projektvorhaben: Ein kleines „Dubai im Weinviertel“?.....	5
1.1.2.	Exkurs: Mögliche Betroffenheit von Europaschutzgebieten im Nahebereich .....	6
1.1.3.	Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften .....	6
1.2.	HAFTUNGSAUSSCHLUSS .....	7
2.	Verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlagen .....	8
3.	Relevante raumordnungsrechtliche Aspekte.....	10
3.1.	GRUNDSÄTZE DES NÖ ROG.....	10
3.1.1.	Allgemeines.....	10
3.1.2.	Leitziele des NÖ ROG.....	10
3.1.3.	Überörtliche Planungsinstrumente .....	12
3.1.4.	Örtliche Raumordnungsprogramme .....	12
3.1.4.1.	Änderung des örtlichen Raumordnungsprogramms.....	13
3.1.5.	Voraussetzungen der Umwidmung .....	14
3.2.	RELEVANTE RAUMORDNUNGSINSTRUMENTE IM GEGENSTÄNDLICHEN FALL .....	15
3.2.1.	Regionales Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest .....	15
3.2.1.1.	Streichung der Siedlungsgrenze bei Grafenwörth .....	16
4.	Konkreter Sachverhalt .....	18
4.1.	ZUR 36. ÄNDERUNG DES ÖRTLICHEN RAUMORDNUNGSPROGRAMMS .....	18
4.2.	RECHTLICHE EINSCHÄTZUNG.....	20
5.	Zuständigkeiten: Das Land als Aufsichtsbehörde .....	23
5.1.	ALLGEMEINES ZUM AUFSICHTSRECHT LAUT NÖ GEMEINDEORDNUNG .....	23
5.2.	BEFANGENHEIT LAUT NÖ GO .....	23
6.	Handlungsoptionen für die Zukunft.....	25
6.1.	EBENE DES BUNDES.....	25
6.2.	EBENE DER BUNDESLÄNDER .....	25
7.	Schlussworte .....	27
8.	Literaturverzeichnis.....	28

## 1. EINLEITUNG

### 1.1. UMFANG DER STUDIE

Angesichts der globalen Erwärmung wird Wohnen am Wasser zunehmend begehrt. Zugleich nehmen öffentliche Seezugänge ab. Dementsprechend schießen Bauprojekte aus dem Boden, die Einfamilienhäuser rund um künstlich angelegte Badeteiche verwirklichen. Derzeit stehen mehrere derartige Vorhaben in Planung oder befinden sich bereits in der Konstruktionsphase.<sup>1</sup>

Auch bei dem gegenständlichen Vorhaben handelt es sich um ein solches Projekt: Die vorliegende Studie dient der Klärung von raumordnungsrechtlichen Fragestellungen iZm der Planung und Realisierung des Vorhabens Sonnenweiher – ein künstlich angelegter Folienteich – in der **niederösterreichischen (NÖ) Marktgemeinde Grafenwörth im Bezirk Tulln**.

Insbesondere sollen im Rahmen der gegenständlichen Kurzstudie die nachstehenden Fragen geklärt werden:

- Welche verfahrens- und raumordnungsrechtlichen Voraussetzungen ergeben sich bei der Änderung eines **Örtlichen Raumordnungsprogramms** in NÖ? Welche rechtlichen Aufgaben hat die Marktgemeinde Grafenwörth in dem Zusammenhang?
- Was ist hinsichtlich einer **Umwidmung** in der Marktgemeinde Grafenwörth raumordnungsrechtlich zu beachten (zB Verfahren / Gemeinderatsbeschlüsse, Rolle der NÖ Landesregierung)?
- Haben sich im Rahmen des raumordnungsrechtlichen Verfahrens zur Genehmigung und Realisierung des gegenständlichen Vorhabens „Sonnenweiher Grafenwörth“ etwaige **Vollzugsdefizite** ergeben (zB Befangenheit laut Gemeindeordnung in Grafenwörth)?
- Jeweils auch: Welche rechtlichen Handlungsmöglichkeiten und Pflichten hat die NÖ Landesregierung iZm der Umwidmung und der Verordnung Örtlicher Raumordnungsprogramme in ihrer Rolle als **Aufsichtsbehörde**?
- Zudem soll das Vorhaben im **Verhältnis zu den raumordnungsrechtlichen Grundlagen** in NÖ eingeordnet werden (insb. hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den raumordnungsgesetzlichen Grundsätzen). Welche raumordnungsrechtlichen Instrumente sind für das betreffende Gebiet in der Marktgemeinde Grafenwörth zu beachten?
- Welche **Handlungsoptionen** und raumordnungsrechtlichen Anpassungsvorschläge ergeben sich aus der rechtlichen Analyse?

Nicht Gegenstand der Studie ist die komplette fachliche Aufarbeitung aller Unterlagen zum Bauprojekt sowie eine abschließende naturschutz- oder raumordnungsfachliche Bewertung.

Sämtliche im Rahmen der gegenständlichen Studie herangezogenen Unterlagen wurden von Greenpeace Österreich zur Verfügung gestellt.

---

<sup>1</sup> zB *Groß*, Wohnen am Baggersee: Neue Wohnprojekte am Wasser, kurier.at vom 10.7.2021, <https://kurier.at/wirtschaft/immobiz/wohnen-am-baggersee-neue-wohnprojekte-am-wasser/401437792> (23.10.2023).

1.1.1. Das Projektvorhaben: Ein kleines „Dubai im Weinviertel“?

Das untersuchte Vorhaben „**Sonnenweiher Grafenwörth**“ besteht aus 170 Einfamilien-, Reihen- und Doppelhäusern sowie der Anlage „costaWinum“ mit rund 36 kleinen Seehäusern (in Summe sohin über 200 Bauten). In Kooperation mit SeneCura entstehen zudem u.a. ein Bildungscampus, ein Hotel und ein Restaurant als Teile der Anlage.

Geplant sind außerdem eine Fachhochschule für Physiotherapie, eine Schule sowie eine Fachhochschule für Gesundheits- und Krankenpflege.<sup>2</sup> In Summe erstreckt sich das Projekt um den künstlich angelegten Foliensee auf rund **14 ha vormals unverbauter Fläche** (dabei handelte es sich ursprünglich in erster Linie um landwirtschaftliche Nutzfläche<sup>3</sup>) und liegt im Weinviertel, am **Siedlungsrand der Marktgemeinde Grafenwörth**.<sup>4</sup> Die Fertigstellung des Komplexes ist derzeit für 2026 geplant.

Das Projekt wird aus ökologischer und raumplanerischer Sicht stark kritisiert: insb. angesichts der geplanten **Versiegelung** von ohnehin schon raren landwirtschaftlichen Nutz- und anderen Freiflächen in NÖ. Bereits jetzt weist die Standortgemeinde eine Versiegelungsrate von etwa 560 m<sup>2</sup> pro Einwohner:in auf und zählt damit österreichweit zu den Spitzenreitern hinsichtlich der Versiegelung unter den Gemeinden.<sup>5</sup> Generell ist NÖ mit einem Bodenverbrauch von ca. 2,3 ha pro Tag (2022) unter den Bundesländern mit der höchsten Flächeninanspruchnahme.<sup>6</sup> Weiters ist die Marktgemeinde Grafenwörth bereits stark zersiedelt.<sup>7</sup> Das wird durch die geplante Ansiedelung am Rand der Siedlungsgrenze von Grafenwörth weiter verstärkt. Darüber hinaus ist in der Gemeinde augenscheinlich kein Wohnbedarf gegeben, wobei neben der Siedlungs- und Standortentwicklung auch die Bevölkerungsentwicklung zentral für örtliche Entwicklungskonzepte ist: *„Die Bevölkerung von Grafenwörth wuchs in den vergangenen fünf Jahren um 2,2 Prozent, vor allem durch Geburten. Anders als in anderen Gemeinden im Wiener Speckgürtel explodiert sie nicht. 3.251 Menschen lebten im Vorjahr hier.“*<sup>8</sup> Aufgrund der hohen Immobilienpreise besteht die Befürchtung, dass es sich bei den vorgesehenen Immobilien um Nebenwohnsitze handelt. Die Anlage fördert zudem den motorisierten Individualverkehr. Zu diesem immensen Bodenverlust kommt noch die drohende Wasserproblematik hinzu: Schätzungsweise 30.000 bis 35.000 m<sup>3</sup> Wasser verdunsten jährlich aus dem künstlich geschaffenen Foliensee.<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup> VI-Engineers Bauträger GmbH & Co KG, Ein neues Lebensgefühl, Wohnen am Wasser, <https://sonnenweiher.at/sonnenweiher/> (9.10.2023).

<sup>3</sup> Schon der Verkauf der Gründe ist rechtlich umstritten, siehe: <https://www.wienerzeitung.at/a/wie-die-noe-landwirtschaftskammer-vom-sonnenweiher-profitiert> (23.10.2023); nicht vom Studienumfang umfasst.

<sup>4</sup> Orntner/Winterer, Das Dubai vom Weinviertel, wienerzeitung.at vom 3.7.2023, <https://www.wienerzeitung.at/a/das-dubai-vom-weinviertel> (9.10.2023).

<sup>5</sup> <https://www.oerok-atlas.at/> (14.11.2023).

<sup>6</sup> Putschögl, Bodenverbrauch: „Alle sechs Tage ein Sonnenweiher“ in Niederösterreich, derstandard.at vom 3.8.2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000181637/bodenverbrauch-alle-sechs-tage-ein-sonnenweiher-in-niederoesterreich> (23.10.2023).

<sup>7</sup> Orntner/Winterer, Das Dubai vom Weinviertel, wienerzeitung.at vom 3.7.2023.

<sup>8</sup> Ebenda.

<sup>9</sup> Hubert Holzmann, Hydrologe von der Boku Wien in Hubert Holzmann, Hydrologe von der Boku Wien in <https://www.wienerzeitung.at/a/das-dubai-vom-weinviertel> (23.10.2023).



Abbildung 1: Geografische Verortung des Projektvorhabens am Folienteich (Google Maps 2023).

#### 1.1.2. Exkurs: Mögliche Betroffenheit von Europaschutzgebieten im Nahebereich

Auch wenn Naturschutzrecht nicht Teil der gegenständlichen Studie ist, sei der Vollständigkeit halber zu erwähnen, dass sich im Nahebereich des Areals mehrere Europaschutzgebiete (ESG) befinden. ESG sind auch nach dem NÖ ROG zu berücksichtigen, etwa bei der Erstellung oder Änderung (Über-)Örtlicher Raumordnungsprogramme oder bei Widmungen (siehe Punkt 3.1.3. im Detail).

Zum einen liegt das ESG „Vogelschutzgebiet Tullnerfelder Donau-Auen“ (§ 2 Abs 1 ESG-VO<sup>10</sup>) im Nahebereich. Für dieses ESG werden als Erhaltungsziel die Erhaltung oder Wiederherstellung einer ausreichenden Vielfalt und einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume aller als Schutzgut erfassten Arten (zB Rot-, Schwarzmilan, Seeadler) genannt. Das Gebiet ist darüber hinaus auch als Fauna-Flora-Habitat-Gebiet Tullnerfelder Donau-Auen (FFH-Gebiet) gemäß § 33 Abs 1 ESG-VO und als „Vogelschutzgebiet Kamp- und Kremstal“ (§ 8 Abs 1 ESG-VO) verordnet.

#### 1.1.3. Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften

Aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen<sup>11</sup> ergeben sich folgende Zuständigkeiten der betroffenen Gebietskörperschaften: Seitens der **Bezirkshauptmannschaft (BH) Tulln** wurde mit Bescheid vom 2. Mai 2022, Zl. TUW2-BA-2181/001, die Betriebsbewilligung für die Teichanlage „Sonnenweiher-Badegewässer“ nach § 4 Bäderhygienegesetz<sup>12</sup> erteilt. Weiters wurde durch die BH Tulln mit Bescheid vom 28. Oktober 2021, Zl. TUW2-WA-2030/001, die **wasserrechtliche Bewilligung** zur Erweiterung der Abwasserbeseitigungsanlage der Marktgemeinde Grafenwörth durch die Errichtung eines Schmutzwasserkanalnetzes sowie eines Regenwasserkanalnetzes im

<sup>10</sup> Verordnung über die Europaschutzgebiete, LGBl. 5500/6-0 idgF.

<sup>11</sup> Die Unterlagen wurden an Greenpeace Österreich im Rahmen eines Antrags nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 28. Juli 2023 herausgegeben.

<sup>12</sup> BGBl. Nr. 254/1976 idgF.

Seequartier Grafenwörth erteilt. Zuständige Baubehörde für das Projekt ist die **Marktgemeinde Grafenwörth**. Diese hat im Rahmen mehrerer Gemeinderatsbeschlüsse die erforderlichen Umwidmungen vorgenommen und die Örtlichen Raumordnungsprogramme entsprechend angepasst. In sämtlichen raumordnungsrechtlichen Vorgehensweisen fungiert die **NÖ Landesregierung** als Aufsichtsbehörde.

## 1.2. HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Grundsätzlich ergeben sich aufgrund der Unterlagen vielfältige Berührungspunkte zu anderen Rechtsbereichen. Dazu zählen insb. strafrechtliche Fragestellungen betreffend den Bürgermeister und Präsidenten des österr. Gemeindebundes Alfred Riedl (zB hinsichtlich des Vorwurfs des Amtsmissbrauchs oder Ungereimtheiten bei seinen Grundstückskäufen<sup>13</sup>), wasserrechtliche und naturschutzrechtliche Überlegungen nach dem Landesnaturschutzgesetz (insb. Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die möglicherweise betroffenen Europaschutzgebiete) sowie betreffend das Bäderhygienegesetz. Diese würden jedoch den Umfang der Studie sprengen. Die gegenständliche Arbeit beschäftigt sich ausschließlich mit **raumordnungsrechtlichen Fragen**.

Zudem handelt es sich bei der vorliegenden Studie um Empfehlungen: Sämtliche Angaben erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Haftungsansprüche gegen ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung oder die Autor:innen, die sich auf Schäden materieller oder ideeller Art beziehen und die durch die Nutzung oder Nichtnutzung der dargebotenen Informationen bzw. durch die Nutzung fehlerhafter, nicht mehr aktueller oder unvollständiger Informationen verursacht wurden, sind ausgeschlossen.

---

<sup>13</sup> *Ortner/Winterer*, Alfred Riedl: Der Schnäppchenjäger von Grafenwörth, <https://www.wienerzeitung.at/a/alfred-riedl-der-schnaepchenjaeger-von-grafenwoerth> (19.10.2023).

## 2. VERFASSUNGSRECHTLICHE KOMPETENZGRUNDLAGEN

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist im Wesentlichen in den Art 10 bis 15 B-VG<sup>14</sup> geregelt. Das Strafrechtswesen und das Wasserrecht fallen etwa in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes (Art 10 Abs 1 Z 6 u 10 B-VG). Demgegenüber stellt das **Raumordnungsrecht** aus kompetenzrechtlicher Sicht eine sog. **Querschnittsmaterie** dar: Zu unterscheiden ist zwischen der allg. Raumordnungskompetenz, die gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Bundesländer fällt, und den Fachplanungskompetenzen des Bundes (zB aus dem Kompetenztatbestand Forstwesen) bzw. der Länder (zB Naturschutz, Bodenreform) als Annexzuständigkeit.<sup>15</sup> Zentrale Gesetze des allg. Raumordnungsrechts sind die jeweiligen Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze der Länder. In Niederösterreich ist dies das NÖ Raumordnungsgesetz 2014, LGBl. Nr. 3/2015 idGF (NÖ ROG).

In Summe sind daher unterschiedliche Kompetenzen betroffen, wodurch es zu rechtlichen Konflikten kommen kann. Zur Lösung derartiger Probleme hat der Verfassungsgerichtshof (VfGH) die sog. **Rücksichtnahmepflicht** entwickelt: Dh die jew Kompetenzabgrenzungen sind in gegenseitiger Rücksichtnahme zwischen den Gebietskörperschaften einzuhalten. Bundesrecht geht weder Landesrecht vor noch umgekehrt. Grundsätzlich können sogar einander widersprechende Regelungen erlassen werden, ohne dass eine von ihnen als kompetenzwidrig qualifiziert wird. Daraus folgt insb., dass für dasselbe Projekt oft **kumulative Bewilligungen notwendig** sind. „*Dem Bundes- wie dem Landesgesetzgeber ist es aber verwehrt, Regelungen zu treffen, die sich als sachlich nicht gerechtfertigte Beeinträchtigungen der Effektivität der Regelung der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft darstellen*“ (sog **Torpedierungsverbot**).<sup>16</sup> Da umweltrelevante Regelungsvorhaben sohin oft weder vom Bund noch von den Ländern im Alleingang bewirkt werden können, sind koordinierte Gesetzgebungsakte erforderlich (**Art 15a-Vereinbarungen**). Dabei handelt es sich um Vereinbarungen des Bundes und der Bundesländer bzw der Länder untereinander. Durch sie kann weder unmittelbar anwendbares Bundes- oder Landesrecht erzeugt werden, noch bewirken diese Vereinbarungen eine Veränderung der Kompetenzverteilung – Bindungswirkung entfalten sie nur gegenüber den Vertragsparteien; sie dienen der Koordinierung.<sup>17</sup>

Daneben kann der Bund **Grundsatzgesetze für die in Art 12 B-VG genannten Materien** erlassen. Dazu zählt etwa das Elektrizitätswesen (daher nach hM auch die Energieraumplanung<sup>18</sup>).

Im Hinblick auf den Schutz des Bodens ist außerdem das **Bundesverfassungsgesetz (BVG) über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung**<sup>19</sup> von Relevanz. Gem § 1 bekennt sich die Republik Österreich „zum Prinzip der Nachhaltigkeit bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen, um auch zukünftigen Generationen bestmögliche Lebensqualität zu gewährleisten“. Weiters bekennt sich die Republik Österreich nach § 3 „zum umfassenden Umweltschutz“. Darunter versteht das BVG die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Festgehalten wird zudem, dass der umfassende Umweltschutz, insb aus Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm besteht. Das BVG schreibt damit zwar den Umweltschutz als Staatsziel fest, vermittelt aber für den:die Einzelne:n keine berechtigenden oder verpflichtenden Rechtspositionen.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idGF.

<sup>15</sup> Schnedl, Umweltrecht im Überblick (2012), 263.

<sup>16</sup> Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2009), 143.

<sup>17</sup> Ebenda, 154; Schnedl, 41.

<sup>18</sup> ÖKOBURO, Nachlese: Zukunftsorientierte Energieraumplanung für eine naturverträgliche Energiewende, Nachlese vom 27. September 2022, <https://www.oekobuero.at/de/news/2022/09/nachlese-zukunftsorientierte-energieraumplanung/> (11.10.2023).

<sup>19</sup> BGBl I 111/2013 idGF.

<sup>20</sup> Schnedl, 75f.



Daneben können sich **Verpflichtungen aus dem Unions- und Völkerrecht** ergeben. Zu denken ist in dem Zusammenhang etwa an die Aarhus Konvention sowie auf unionsrechtlicher Ebene die UVP- bzw SUP-Richtlinie, die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und die Vogelschutz-Richtlinie. Grundsätzlich hat primäres und sekundäres Europarecht einen Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht (nach hM ist davon jedoch der Verfassungskern ausgenommen). Im Fall eines Konfliktes mit europarechtlichen Vorgaben hat das unionsrechtswidrige nationale Recht daher unangewendet zu bleiben. Unter Umständen kann sogar eine unmittelbare Anwendung von EU-Richtlinien geboten sein (zB FFH-RL).<sup>21</sup>

Österreich ist zudem der Alpenkonvention mit ihren für acht Sachbereiche ergangenen Durchführungsprotokollen<sup>22</sup> (zB Raumordnungs-, Bodenschutzprotokoll) beigetreten. Letztere stellen eigenständige völkerrechtliche Verträge dar. Gem Art 1 Abs 1 und der Anlage zur Alpenkonvention ist räumlicher Anwendungsbereich das Gebiet der Alpen. „*In Österreich fallen 64,8 % des Bundesgebiets in den Anwendungsbereich der Konvention.*“<sup>23</sup> Für die Alpenkonvention wurde anlässlich ihrer Genehmigung durch den Nationalrat ein Erfüllungsvorbehalt gem Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG gesetzt. Sie ist sohin „*durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen*“ und kann nicht unmittelbar angewendet werden. Allerdings entfaltet sie eine mittelbare Rechtswirkung, dh innerstaatliches Recht ist völkerrechtskonform zu interpretieren. Die einzelnen Durchführungsprotokolle wurden hingegen nicht mit einem Erfüllungsvorbehalt versehen. Das bedeutet aber nicht, dass diese per se unmittelbar anwendbar sind. Zentral für die Beurteilung der unmittelbaren Anwendbarkeit sind die folgenden Kriterien: „*Zum einen kommt es auf den **Willen der Vertragsparteien** an (sog subjektives Kriterium): Ist eine Bestimmung ausdrücklich an die Gesetzgebung adressiert, kann deren unmittelbare Anwendbarkeit von vornherein verneint werden. Zum anderen und vor allem hängt die unmittelbare Anwendbarkeit einer Bestimmung entscheidend davon ab, ob sie **hinreichend genau und bestimmt formuliert** ist (objektives Kriterium).*“<sup>24</sup> Als Maßstab gilt das Determinierungsgebot des Art 18 Abs 1 u 2 B-VG. Auch wenn Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sind, sind sie im Rahmen der Interessensabwägung zu berücksichtigen.

---

<sup>21</sup> Klamert, EU-Recht (2015), Rz 286.

<sup>22</sup> Angesichts des hohen Flächenverbrauchs haben sich die Vertragsparteien etwa gem Art 7 des Durchführungsprotokolls zum „Bodenschutz“ darauf geeinigt, durch ein **flächensparendes, bodenschonendes Bauen den Bodenverbrauch zu beschränken** und eine **Siedlungsentwicklung nach innen** zu fördern. Zu den Zielen der Alpenen Raumplanung zählt laut Durchführungsprotokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ auch eine **Harmonisierung der Raumnutzung mit den ökologischen Zielen und Erfordernissen** sowie ein **sparsamer umweltverträglicher Umgang mit den Ressourcen**.

Wirtschaftliche Interessen sollen mit den Erfordernissen des Umweltschutzes harmonisiert werden.

<sup>23</sup> Kraemmer/Onz, Handbuch Österreichisches Naturschutzrecht (2018), 11f.

<sup>24</sup> Ebenda, 12f (Hervorhebungen nicht im Original).

## 3. RELEVANTE RAUMORDNUNGSRECHTLICHE ASPEKTE

### 3.1. GRUNDSÄTZE DES NÖ ROG

#### 3.1.1. Allgemeines

Die Bundesländer erlassen **Raumordnungsgesetze**, in denen die Grundsätze, Ziele, Verfahren, Zuständigkeiten und Instrumente der (über-) örtlichen Raumordnung und Raumentwicklung geregelt sind. Außerdem können sie für das jew Bundesland (**Landes-**) **Raumordnungspläne** und **Raumentwicklungskonzepte** sowie regionale und (thematisch orientierte) sektorale **Pläne und Programme** verbindlich verordnen und damit die überörtliche Raumplanung festlegen. D.h. „**Keine Gleichrangigkeit besteht zwischen der Landes- und der Gemeindeplanung. Die Gemeindeplanung (örtliche Raumordnung) ist der Landesplanung nachgeordnet und von dieser bestimmt.**“<sup>25</sup> Da die österr Gemeinden nur innerhalb der überörtlichen Festlegungen handeln dürfen, könnten die Bundesländer so erheblich auf die Gemeindeentwicklung einwirken.

Örtliche Raumplanung findet grundsätzlich im **eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde** und damit in erster Linie im **Verantwortungsbereich der Bürgermeister:innen** statt (vgl. VfSlg 8601/1979).<sup>26</sup> „*Wie eine Fläche gewidmet und schließlich bebaut wird, entscheidet jede Gemeinde [...] für sich selbst. Das Bundesland kann eine Widmung nur genehmigen oder ablehnen, aber nicht ändern.*“<sup>27</sup> Zentrale Instrumente auf Gemeindeebene sind der Flächenwidmungsplan und das räumliche Entwicklungskonzept (Örtliches Raumordnungsprogramm) sowie der darauf basierende Bebauungsplan.

#### 3.1.2. Leitziele des NÖ ROG

Unter dem Begriff der Raumordnung versteht das NÖ ROG grundsätzlich „*die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und **Sicherung des Lebensraumes unter Bedachtnahme auf die natürlichen Gegebenheiten, auf die Erfordernisse des Umweltschutzes** sowie die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, die Sicherung der lebensbedingten Erfordernisse, insbesondere zur Erhaltung der physischen und psychischen Gesundheit der Bevölkerung, vor allem Schutz vor Lärm, Erschütterungen, Verunreinigungen der Luft, des Wassers und des Bodens, sowie vor Verkehrsunfallsgefahren*“ (§ 1 Abs 1 Z 1 NÖ ROG; Hervorhebungen nicht im Original).

Bei sämtlichen Maßnahmen der Raumordnung sollen u.a. die folgenden Leitziele beachtet werden (§ 1 Abs 2 NÖ ROG):

- Überörtliche Interessen haben Vorrang vor den örtlichen Interessen; gleichzeitig sind örtliche Interessen bei überörtlichen Maßnahmen zu berücksichtigen. Benachbarte Räume haben ihre Ordnung aufeinander abzustimmen (**grenzüberschreitende Raumordnung**).
- Weiters sind die Maßnahmen der Raumordnung insb. auf eine **schonende Verwendung natürlicher Ressourcen**, eine **sparsame Verwendung von Energie** (besonders von nicht

---

<sup>25</sup> Bachmann et al, 504.

<sup>26</sup> Ebenda, 513.

<sup>27</sup> Wiener Zeitung, Was dürfen Bürgermeister:innen und was nicht, <https://www.wienerzeitung.at/p/was-duerfen-buergermeister-innen-und-was-nicht/transparenz> (23.10.2023; Hervorhebungen nicht im Original).

erneuerbaren Energiequellen), eine **nachhaltige Nutzbarkeit** sowie eine **Reduktion von Treibhausgasemissionen (Klimaschutz)** auszurichten.

- Die zuständigen Gebietskörperschaften haben den **freien Zugang** zu Wäldern, Bergen, Gewässern und sonstigen landschaftlichen Schönheiten sowie deren **schonende Erschließung** sicherzustellen.
- Zudem sind die einzelnen **Nutzungen u.a. so aufeinander abzustimmen, dass gegenseitige Störungen vermieden** werden, dass sie jenen Standorten zugeordnet werden, die dafür am besten geeignet sind und Gebiete mit besonderen Standorteignungen für deren jeweiligen Zweck gesichert bzw. von wesentlichen Beeinträchtigungen freigehalten werden. Sämtliche raumordnungsrechtliche Maßnahmen sind auf ihre **Verkehrsauswirkungen** zu prüfen; idZ ist sicherzustellen, dass ein möglichst geringes Gesamtverkehrsaufkommen bewirkt wird, zudem ist der Verkehr auf jene Verkehrsträger zu verlagern, welche die vergleichsweise geringsten negativen Auswirkungen haben.
- Ein weiteres Ziel betrifft die **Sicherung oder Wiederherstellung eines ausgewogenen Naturhaushaltes als Lebensgrundlage** für die gegenwärtige und künftige Bevölkerung sowie des natürlichen Wasserhaushaltes und Sicherung der natürlichen Voraussetzungen zur Erhaltung des Kleinklimas. Außerdem sollen wertvolle Grünlandbereiche und Biotope gesichert und vernetzt und ESG berücksichtigt werden.

„Diese Ziele und Grundsätze bilden den **Rahmen und Maßstab**, an dem die in den ROG vorgesehenen weiteren Planungsakte (auf örtlicher und überörtlicher Ebene [...]) zu messen sind. Darüber hinaus dienen sie auch als Grundlage für die **Interpretation** von unklaren Bestimmungen sowohl in den ROG selbst als auch in den Rechtsakten, die auf den ROG basieren.“<sup>28</sup> Es handelt sich bei diesen Grundsätzen daher um sog. „Finalnormen“, die einen erheblichen Spielraum bei der Verwaltung einräumen.

Neben Grundsätzen und Leitlinien für die überörtliche Raumplanung, werden im NÖ ROG auch **Ziele für die örtliche Raumordnung** festgelegt, dazu zählen etwa:

- Planung der Siedlungsentwicklung **innerhalb von oder im unmittelbaren Anschluss an Ortsbereiche** sowie Anstreben einer **möglichst flächensparenden verdichteten Siedlungsstruktur**, Bedachtnahme auf die **Erreichbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel** und den verstärkten Einsatz von Alternativenergien.
- **Klare Abgrenzung von Ortsbereichen** gegenüber der freien Landschaft.
- **Verwendung von für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung besonders gut geeigneten Böden für andere Widmungen** nur dann, wenn **geeignete andere Flächen nicht vorhanden** sind. Dabei ist nicht nur auf die momentane Nahrungsmittelproduktion, sondern auch auf die Vorsorge für Krisenzeiten, auf die Erzeugung von Biomasse und auf die Erhaltung der Kulturlandschaft Bedacht zu nehmen.
- Erhaltung und Entwicklung der besonderen Eigenart und kulturellen Ausprägung der Dörfer und Städte. **Bestmögliche Nutzung der bestehenden Siedlung** (insbesondere die Stadt- und Ortskerne) durch geeignete Maßnahmen (Stadt- und Dorferneuerung).

---

<sup>28</sup> Bachmann et al., 501.

### 3.1.3. Überörtliche Planungsinstrumente

Gemäß § 3 NÖ ROG hat die NÖ Landesregierung, wenn es zur planvollen Entwicklung des Landesgebietes erforderlich ist, **Raumordnungsprogramme für das Land, für Regionen oder für einzelne Sachbereiche aufzustellen und zu verordnen**. Bei der Aufstellung der Überörtlichen Raumordnungsprogramme ist von den Leitzielen des NÖ ROG sowie von den Ergebnissen aufbereiteter Entscheidungsgrundlagen auszugehen; die angestrebten Ziele sind festzulegen und jene Maßnahmen zu bezeichnen, die zur Erreichung der Ziele gewählt wurden. Dabei kann zwischen verbindlichen Festlegungen und Richtwerten unterschieden werden.

*„Regionale Raumordnungsprogramme sind eine Grundlage für die weitere räumliche Entwicklung Niederösterreichs. Sie **konkretisieren die Ziele des Landes für die einzelnen Landesteile**. Außerdem legen sie die in den Zuständigkeitsbereich des Landes fallenden Maßnahmen fest.“<sup>29</sup> Damit zählen (Regionale) Raumordnungsprogramme zu überörtlichen Maßnahmen, die insb. auf die zukünftige Entwicklung Einfluss nehmen sollen.<sup>30</sup> Laut § 10 Abs 1 NÖ ROG sind Regionale Raumordnungsprogramme für jene Teile des Bundeslandes aufzustellen, in denen dies **zur planvollen regionalen Entwicklung** notwendig ist. Der Geltungsbereich der Regionalen Raumordnungsprogramme ist nach gemeinsamen Problemen, Schwerpunkten, geografischen Besonderheiten und Zielsetzungen für die künftige Entwicklung abzugrenzen. Dabei sollen überschaubare Einheiten, die auch zur Identitätsstiftung in der betroffenen Region beitragen, gebildet werden.*

In den Regionalen Raumordnungsprogrammen sind aufgrund der typischen Problemlagen die **anzustrebenden Ziele zu bezeichnen** und jene **Maßnahmen** festzulegen, die zu deren Erreichung notwendig sind. Ziele und Maßnahmen sind u.a. auszurichten auf:

- die Erhaltung und Nutzung der naturräumlichen Ressourcen,
- die Entwicklung der regionalen Siedlungsstruktur,

In den Regionalen Raumordnungsprogrammen sind Ballungsräume, ruhige Gebiete in einem Ballungsraum und ruhige Gebiete auf dem Land festzulegen.

### 3.1.4. Örtliche Raumordnungsprogramme

Ausgehend von den Zielen des NÖ ROG und den Ergebnissen der aufbereiteten Entscheidungsgrundlagen hat jede Gemeinde ein **Örtliches Raumordnungsprogramm** aufzustellen und zu **verordnen**. Dabei ist auf Planungen und Maßnahmen des Bundes, des Landes und benachbarter Gemeinden Bedacht zu nehmen, soweit sie für die Raumordnung relevant sind (§ 13 Abs 1 NÖ ROG). Das Örtliche Raumordnungsprogramm hat die **Planungsziele der Gemeinde** festzulegen und jene Maßnahmen zu bezeichnen, die zur Erreichung dieser Ziele gewählt werden. Die Verordnung des Raumordnungsprogrammes muss zudem einen **Flächenwidmungsplan** enthalten (siehe unten, Kapitel 3.1.5.). Gegebenenfalls kann die Gemeinde außerdem ein Entwicklungskonzept als Bestandteil des Örtlichen Raumordnungsprogrammes verordnen, wobei sich dieses auch nur auf Gemeindeteile beschränken darf (§ 13 NÖ ROG).

---

<sup>29</sup> NÖ Landesregierung, Regionale Raumordnungsprogramme, Raumordnung in Niederösterreich, <https://www.raumordnung-noe.at/region/regionale-raumordnungsprogramme> (20.10.2023); Hervorhebungen nicht im Original).

<sup>30</sup> Bachmann et al, 511.

Die Gemeinde hat als Grundlage für die Aufstellung oder Abänderung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes den **Zustand des Gemeindegebietes** durch **Untersuchung der naturräumlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten zu erforschen** und deren Veränderungen ständig zu beobachten. Die Ergebnisse dieser Erhebung sind jedenfalls zu **dokumentieren**. Das Ausmaß der als Bauland gewidmeten bebauten sowie unbebauten Flächen ist in einer **Flächenbilanz zu erfassen, auf aktuellem Stand** zu halten und der NÖ Landesregierung auf Anfrage bekannt zu geben. Die Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen hat alle Umstände und Analysen zu enthalten, welche die Festlegungen des Örtlichen Raumordnungsprogrammes in nachvollziehbarer Weise begründen. Bei der Aufstellung ist das Ergebnis darzustellen in:

- **Plänen** zum Siedlungskonzept (inklusive einer baulichen Bestandsaufnahme, qualitativer Bewertung der Baulandreserven und **insb. Nachverdichtungspotenzialen**), einem Verkehrs- und Infrastrukturkonzept, einem Betriebsstättenkonzept, einem Landschaftskonzept (einschließlich der naturräumlichen Gegebenheiten und der **Wertigkeit landwirtschaftlich genutzter Böden**), einem Energie- und Klimakonzept sowie einem Entwicklungskonzept; und einem
- **Planungsbericht.**

(Über-) Örtliche Raumordnungsprogramme sind vor ihrer Erlassung oder Abänderung auf ihre Verträglichkeit mit den **Erhaltungszielen eines betroffenen Europaschutzgebietes (ESG) zu prüfen** (§ 2 Abs 1 NÖ ROG). Sofern durch ihre Erlassung oder Abänderung **erhebliche Beeinträchtigungen** eines ESG möglich sind, ist zunächst zu prüfen, ob Alternativlösungen zur Verfügung stehen, die gleichwertige Planungsziele erfüllen und keine erheblichen Beeinträchtigungen erwarten lassen. Ist das der Fall wäre nur die Alternativlösung zulässig. Grundsätzlich muss immer die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des ESG hergestellt werden.

Anmerkung: Tatsächlich läuft gegen Österreich seit September 2022 ein Vertragsverletzungsverfahren, weil in Österreich zu wenige gemeldete ESG verordnet sind, für zahlreiche Schutzgebiete Managementpläne nicht (öffentlich) verfügbar sind und streng geschützte Arten nicht als Schutzgüter in den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen erfasst sind, mit der Konsequenz, dass Verträglichkeitsprüfungen in der Praxis nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden (INFR(2022)2056).

Bei der Aufstellung eines Örtlichen Raumordnungsprogrammes ist zuvor eine **Strategische Umweltprüfung** durchzuführen (§ 24 NÖ ROG). Der Entwurf des Örtlichen Raumordnungsprogrammes ist vor Erlassung der Verordnung für sechs Wochen im Gemeindeamt (Magistrat) zur allgemeinen Einsicht aufzulegen. Die Auflegung ist öffentlich kundzumachen. Die angrenzenden und/ oder im Untersuchungsrahmen einbezogenen Gemeinden, die NÖ Wirtschaftskammer, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für NÖ, die NÖ Landes-Landwirtschaftskammer sowie die Interessensvertretungen für die Gemeinden sind von der Auflegung schriftlich oder elektronisch zu benachrichtigen. Ein Entwurf des Örtlichen Raumordnungsprogrammes ist außerdem der **NÖ Landesregierung** zu Beginn der Auflagefrist zu übermitteln; diese hat den Entwurf in fachlicher und rechtlicher Hinsicht zu überprüfen und der Gemeinde das Ergebnis spätestens vier Wochen nach Ende der Auflagefrist schriftlich mitzuteilen.

#### 3.1.4.1. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms

Die Änderung eines Örtlichen Raumordnungsprogrammes ist grundsätzlich **nur aus den gesetzlich genannten Gründen** zulässig (§ 25 Abs 1 Z 1 bis 7 NÖ ROG, zB wegen eines rechtswirksamen Raumordnungsprogrammes des Landes oder anderer rechtswirksamer überörtlicher Planungen, wegen wesentlicher Änderung der Grundlagen oder wenn die Änderung zur Verwirklichung der Ziele des Entwicklungskonzeptes erforderlich ist).

Sowohl für die Änderung als auch die Neuschreibung des Örtlichen Raumordnungsprogramms gilt, dass der Entwurf vor Erlassung der Verordnung für sechs Wochen im Gemeindeamt (Magistrat) zur allgemeinen Einsicht aufzulegen ist. Die Auflegung ist öffentlich kundzumachen. Die angrenzenden und/ oder im Untersuchungsrahmen einbezogenen Gemeinden, die NÖ Wirtschaftskammer, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für NÖ, die NÖ Landes-Landwirtschaftskammer sowie die Interessensvertretungen für die Gemeinden<sup>31</sup>, sind von der Auflegung schriftlich oder elektronisch zu benachrichtigen. Dabei ist eine Auflistung aller beabsichtigten Änderungen anzuschließen. Ein **Entwurf des Örtlichen Raumordnungsprogrammes ist zudem der NÖ Landesregierung zu Beginn der Auflagefrist zu übermitteln**; diese hat den Entwurf **in fachlicher und rechtlicher Hinsicht zu überprüfen** und der Gemeinde das **Ergebnis spätestens vier Wochen nach Ende der Auflagefrist schriftlich** mitzuteilen (§ 24 Abs 5 NÖ ROG).

Diese **Genehmigung** darf von der Landesregierung allerdings nur erteilt werden, wenn keiner der nachstehenden **Versagensgründe** vorliegt: Das vorgesehene Raumordnungsprogramm der Gemeinde

- widerspricht einem Überörtlichen Raumordnungsprogramm oder anderen rechtswirksamen überörtlichen Planungen,
- beeinträchtigt die geordnete wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung anderer Gemeinden wesentlich,
- hätte einen finanziellen Aufwand zur Folge, durch den die Erfüllung der gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinde gefährdet wäre oder
- widerspricht verschiedenen Bestimmungen des NÖ ROG, darunter etwa den **§§ 2 (Verträglichkeitsprüfung bei ESG)**, 13 (Örtliches Raumordnungsprogramm), 14 Abs 1 (Gliederung des Gemeindegebiets durch den Flächenwidmungsplan) u **2 (Einhaltung der Planungsrichtlinien bei der Ausarbeitung Örtlicher Entwicklungskonzepte)**, 15 (Widmungen, Kenntlichmachungen u Widmungsverbote), 16 Abs 1 (Gliederung von Bauland) u 4, 24 Abs 1 bis 5 und Abs 7 bis 10 (Verfahren zur Erlassung des Örtlichen Raumordnungsprogramms) und 25 (Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms).

Die Erlassung der Verordnung über das Örtliche Raumordnungsprogramm erfolgt zwar grundsätzlich durch den Gemeinderat; die Beschlussfassung darf aber erst erfolgen, wenn die **Mitteilung der NÖ Landesregierung gemäß Abs 5 bei der Gemeinde eingelangt** oder die vierwöchige Frist verstrichen ist. Hat die Landesregierung **Versagensgründe** gemäß § 24 Abs 11 NÖ ROG festgestellt, ist die Stellungnahme im Gemeinderat zu verlesen.

Nach der Beschlussfassung ist das Örtliche Raumordnungsprogramm der NÖ Landesregierung mit einer Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen, einem Auszug aus dem Protokoll über die Sitzung des Gemeinderates, in der die Verordnung beschlossen wurde, der Kundmachung und den Nachweisen der Verständigung der Nachbargemeinden und der Interessensvertretungen sowie den hierauf eingelangten Stellungnahmen binnen zwei Wochen nach der Beschlussfassung vorzulegen. Es ist weiters darzulegen und zu erläutern, in welchem Umfang der Umweltbericht bei der Entscheidung berücksichtigt wurde und welche Überwachungsmaßnahmen vorgesehen sind.

### 3.1.5. Voraussetzungen der Umwidmung

Sämtliche Widmungsarten für die Gemeindeflächen werden im **Flächenwidmungsplan** festgelegt (insb. Bau-, Grünland und Verkehrsflächen; §§ 14 ff NÖ ROG), zudem sind darin einerseits Flächen,

---

<sup>31</sup> iSd § 119 der NÖ GO.

für die eine rechtswirksame überörtliche Planung besteht und andererseits auch Flächen, für die auf Grund von Bundes- und Landesgesetzen Nutzungsbeschränkungen bestehen (zB ESG) kenntlich gemacht. Der Flächenwidmungsplan muss als Teil des **Örtlichen Raumordnungsprogramms** verordnet werden. Gegebenenfalls kann die Gemeinde auch ein Örtliches Entwicklungskonzept als Bestandteil des Örtlichen Raumordnungsprogrammes verordnen (§ 13 Abs 2 NÖ ROG).

Flächenwidmungsplan und Örtliches Entwicklungskonzept müssen miteinander übereinstimmen. Bei der Erstellung sind zahlreiche **Planungsrichtlinien**<sup>32</sup> einzuhalten (zB Vorrang der Innenentwicklung, Sicherstellung von für die land- und forstwirtschaftliche Produktion wertvollen Flächen als Priorität).

Grundsätzlich müssen sowohl die **Erlassung** als auch die **Änderungen** des Flächenwidmungsplans als Teil des Örtlichen Raumordnungsprogramms **vom Amt der NÖ Landesregierung genehmigt werden**. Der Flächenwidmungsplan selbst wird zunächst von der Gemeinde mit Hilfe einer Ortsplaner:in erstellt.<sup>33</sup>

Eine sog. „**Abrundung**“ eines **Siedlungsgebietes** ist nur zulässig, „wenn die Widmung einer zusätzlichen Baulandfläche durch die Rückwidmung einer gleich großen, nicht mit einem Hauptgebäude bebauten Fläche in einer von einer flächigen Siedlungsgrenze umschlossenen Baulandfläche ausgeglichen wird und der Abtausch entweder innerhalb einer Widmungsart des Wohnbaulandes oder zwischen Bauland-Betriebsgebiet, Bauland-Verkehrsbeschränktes Betriebsgebiet, Bauland-Industriegebiet und Bauland-Verkehrsbeschränktes Industriegebiet erfolgt“.

Anmerkung: Da die für das Projekt „Häuser am Foliensee Sonnenweiher“ relevante Siedlungsgrenze bereits zuvor gestrichen wurde, war eine etwaige Abrundung des Siedlungsgebietes nicht notwendig.

## 3.2. RELEVANTE RAUMORDNUNGSINSTRUMENTE IM GEGENSTÄNDLICHEN FALL

### 3.2.1. Regionales Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest<sup>34</sup>

Das Regionale Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest (ROP) gilt gemäß § 1 ROP für den **Verwaltungsbezirk Tulln**, dieser umfasst etwa Grafenwörth, für die Stadt Klosterneuburg im Verwaltungsbezirk Wien-Umgebung und für verschiedene Marktgemeinden und Gemeinden des Verwaltungsbezirks Korneuburg (zB Ernstbrunn, Großmugl, Hausleiten, Leitzersdorf, Niederhollabrunn, Rußbach).

Die im ROP geregelten **Siedlungsgrenzen** stellen eine überörtliche Maßnahme zur Begrenzung künftiger Baulandwidmungen dar. Gründe für die Festlegung sind laut den Erläuterungen zum ROP beispielsweise Biotopschutz, Erhaltung des Kleinklimas, Sicherung wertvoller Grünlandbereiche, der wirtschaftliche Einsatz öffentlicher Mittel bei der Herstellung der technischen Infrastruktureinrichtungen, die Verkehrsauswirkungen, die Sicherung des Orts- und Landschaftsbildes, die Bewahrung der Land- und Forstwirtschaft. Durch die Festlegung von Siedlungsgrenzen soll die Erhaltung eines funktionsfähigen Siedlungsnetzes, des Erholungswertes

<sup>32</sup> Siehe dazu § 14 Abs 2 NÖ ROG.

<sup>33</sup> Amt der NÖ Landesregierung, Flächenwidmungsplan, <https://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=26> (17.10.2023).

<sup>34</sup> Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest, LGBl. Nr. 65/2015 idgF.

der Landschaft, der Grünraumvernetzung und einer funktionsfähigen Landwirtschaft gewährleistet werden.<sup>35</sup>

Die in den ROP festgelegten „Raumordnungsziele und -grundsätze binden alle weiteren konkretisierenden Verwaltungsakte (insb die FWP und die Bebauungspläne). Die **rechtliche Übereinstimmung dieser Akte mit dem [...] Raumordnungsprogramm kann auf dem Rechtsweg (zB im Verordnungsprüfungsverfahren beim VfGH)** geltend gemacht werden.“<sup>36</sup> (Hervorhebungen nicht im Original).

**Änderungen von Siedlungsgrenzen** werden von der NÖ Landesregierung durch eine Novellierung des ROP vorgenommen. In der Regel werden diese auf Basis einer fachlichen Empfehlung der Sachverständigen der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik durchgeführt. Etwaige Änderungen von Siedlungsgrenzen sind **zu begründen** und die **Auswirkungen** der Änderung der Siedlungsgrenzen auf die Umwelt **im Umweltbericht darzustellen und zu bewerten**.

#### 3.2.1.1. Streichung der Siedlungsgrenze bei Grafenwörth

Am 22.4.2013 nahm die Gemeinde Grafenwörth zur **geplanten Novellierung des ROP Wien Umland Nordwest** Stellung und suchte um eine **Änderung der Siedlungsgrenze im Bereich „Grafenwörth – Waasen“ an** mit der Begründung, dass die Siedlungsgrenze in diesem Bereich „soweit interpretierbar relativ willkürlich gesetzt“ wurde und die zur Zeit der Erstellung des ROP vorhandene Einschränkung der Wohnqualität durch Straßenlärm durch die Erreichung der Lärmschutzanlagen im Zuge der Realisierung der S5 beseitigt wurde. Weiters laufe die ursprünglich festgelegte Grenze bereits zum Zeitpunkt der Erstellung der ROP durch bestehendes Wohnbauland. Zudem könne die bestehende Infrastruktureinrichtung durch eine Änderung besser genutzt werden, was im öffentlichen Interesse liege. Mit Ergänzungsschreiben vom 28.2.2014 änderte die Gemeinde Grafenwörth ihren Plan und suchte um eine **gänzliche Auflassung der Siedlungsgrenze** an. Der gegenständliche Bereich stelle einen der wenigen hochwassersicheren und noch unverbauten Bereiche südlich der S5 dar und sollte daher langfristig einer **möglichen Siedlungserweiterung** zur Verfügung stehen. Auch bei Beibehaltung des Vorrangs der inneren Verdichtung gegenüber einer Erweiterung nach außen werde auf Grund der geringen zur Verfügung stehenden Erweiterungs- bzw. Verdichtungsmöglichkeiten diese Flächen mittel- bis langfristig für die geordnete Entwicklung der Marktgemeinde Grafenwörth erforderlich sein.

Mit Änderung des ROP Wien Umland Nord-West durch die NÖ Landesregierung wurde in Folge die Siedlungsgrenze im Bereich „Grafenwörth – Waasen“ gestrichen, was eine faktische Baulanderweiterung von rund 300m bis an den Regionalen Grünzug ermöglicht. Im beiliegenden Umweltbericht vom 25.4.2014 wird die Streichung damit begründet, dass der Regionale Grünzug regional gesehen eine natürliche Siedlungsgrenze im Osten darstellt, was die Festlegung einer Siedlungsgrenze erübrige. Weiteres wurde festgehalten, dass durch die Streichung der Siedlungsgrenze keine erheblichen Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur und die Entwicklungsmöglichkeiten von Siedlungsgebieten sowie auf die Biosphäre oder Natura 2000-Gebiete zu erwarten sind.

Anmerkung: Im Umweltbericht zur Änderung des 36. Örtlichen Raumordnungsprogramms wird später festgehalten, dass der geplanten Maßnahme (Anm.: Umwidmungen im Bereich des späteren Projekts „Sonnweiher“) keine Siedlungsgrenze entgegensteht, da die „am

---

<sup>35</sup> NÖ Landesregierung, Erläuterungen zur Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest, [https://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root\\_raumordnung/region/RegROPs/Wr.Umland\\_NORDWEST/Erlaeuterungen\\_-\\_NW\\_Begutachtung\\_10-21.pdf](https://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/region/RegROPs/Wr.Umland_NORDWEST/Erlaeuterungen_-_NW_Begutachtung_10-21.pdf) (14.11.2023).

<sup>36</sup> Bachmann et al., 511-512.



östlichen Ortsrand von Grafenwörth vormals bestehende Siedlungsgrenze von der NÖ Landesregierung in der Änderung vom 6.11.2017 aufgehoben<sup>37</sup> wurde. Der weiter im Osten Nord-Süd verlaufende Graben mit den Uferstreifen sei zudem als regionale Grünzone ausgewiesen.

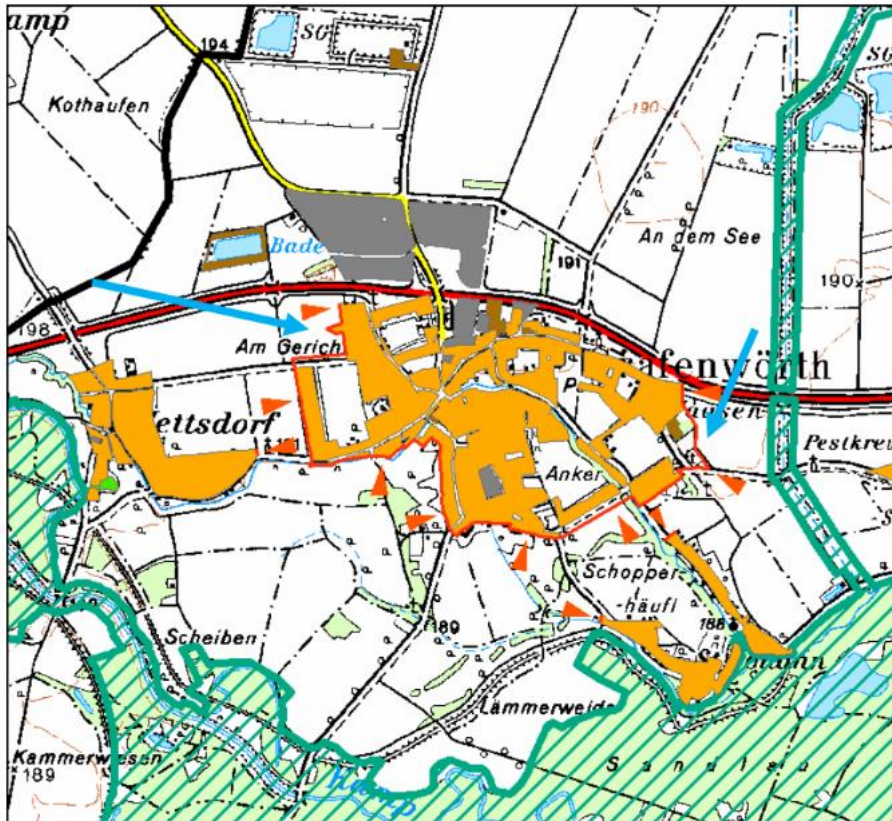


Abbildung 7: Verlegung und Teilstreichung Siedlungsgrenze in Grafenwörth

Abbildung 5: Auszug aus dem Umweltbericht RegROP Wien Umland Nord-West

<sup>37</sup> Aus den ÖKOBÜRO vorliegenden Unterlagen geht nicht hervor auf welche (erneute?) Aufhebung der Siedlungsgrenze am östlichen Ortsrand von Grafenwörth im Jahr 2017 sich der Umweltbericht zur 36. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms bezieht.

## 4. KONKRETER SACHVERHALT

### 4.1. ZUR 36. ÄNDERUNG DES ÖRTLICHEN RAUMORDNUNGSPROGRAMMS

Laut der zur Verfügung gestellten Unterlagen wurde erstmals im Rahmen des **Gemeinderatsbeschluss der Gemeinde Grafenwörth vom 28.2.2018** über die Baulanderweiterung Grafenwörth gesprochen. Insb. wurde darin festgehalten, dass Herr DI Kautz an einer **Variantenprüfung zur Baulanderweiterung Grafenwörth im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP)** arbeite. Zudem wurde im Beschluss festgehalten, dass die Möglichkeit geprüft werde, eine qualitative Verbesserung durch ein „Wohnen am Wasser“ zu ermöglichen. Es sei beabsichtigt, eine der fünf geplanten Varianten gemäß einer Strategischen Umweltprüfung aufzulegen. Konkret werden laut dem Beschluss **fünf Varianten** geprüft:

1. Erweiterungsfläche Grafenwörth Süd – West (zwischen Grafenwörth und Jettsdorf)
2. Erweiterungsfläche Grafenwörth Nord – West (Grafenegger Siedlung in Richtung Jettsdorf)
3. Erweiterungsfläche Grafenwörth Süd – Ost 1 (zwischen „Unter der Dreifaltigkeit“ und St. Johann)
4. Erweiterungsfläche Grafenwörth Süd – Ost 2 (zwischen Gartengasse und „Unter der Dreifaltigkeit“)
5. Erweiterungsfläche Grafenwörth Nord – Ost (zwischen Grafenwörth und Seebarn)

Abbildung 7: Auszug aus dem Gemeinderatsbeschluss vom 28.2.2018

**Variante 5** wird schlussendlich vom Gemeinderat der Gemeinde Grafenwörth als die beste Variante befunden. Sie umfasst insb. auch jene Grundstücke, die teilweise im Eigentum des Bürgermeisters Mag. Riedl stehen. Mit **Gemeinderatsbeschluss vom 5.7.2018** wurde außerdem die **Katastralgemeindegrenze zwischen Seebarn und Grafenwörth geändert**. In dem Beschluss wird festgehalten, dass die tatsächlichen Erweiterungsmöglichkeiten für den Ort Grafenwörth durch übergeordnete Vorgaben grundsätzlich eingeschränkt seien (zB Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms Wien Umland Nordwest). Damit sei die Möglichkeit eröffnet worden, auf den an das Ortsgebiet anschließenden Flächen die **mittelfristige Baulandreserve** für Grafenwörth zu schaffen. Dazu sei vorgesehen, das Bauland auf das Areal bis zu dem weiter im Osten verlaufenden Graben auszuweiten. Dabei würde die Katastralgemeindegrenze zwischen der Katastralgemeinde (KG) Grafenwörth und der KG Seebarn überschritten.

Insb. weise die Grenze der KG Seebarn an dieser Stelle einen signifikanten Einsprung in das Gebiet der KG Grafenwörth auf, der sich weitgehend mit dem Erweiterungsvorhaben decke. Dieser Grenzverlauf hätte, solange das Areal nur als Grünland genutzt wurde, keine Auswirkungen.

**Im Hinblick auf die langfristige Siedlungstätigkeit und alle damit verbundenen Verfahren sei jedoch eine durch Bauflächen verlaufende KG-Grenze nachteilig**. Im Sinne der Verfahrensökonomie sei daher eine Verlegung der KG-Grenze geboten. Das Ortserweiterungsgebiet läge dann in seiner Gesamtheit in einer KG, was künftige, mit dem Siedlungswesen verbundene Anforderungen vereinfache

*Anmerkung:* Der ursprüngliche Grenzverlauf wäre durch den künstlichen Folienteich „Sonnenweiher“ verlaufen.

Im Gegenzug dazu soll eine etwa gleich große Fläche von der KG Grafenwörth abgetrennt und der KG Seebarn zugeschlagen werden, wobei bereits eine konkrete Fläche identifiziert wurde. Eine entsprechende Planbeilage wurde dem Protokoll angeschlossen.

*Anmerkung:* Es ist unklar, ob eine „Ausgleichsfläche“ tatsächlich von Grafenwörth an Seebarn gegeben wurde. Raumordnungsrechtliche Konsequenzen gibt es jedoch nicht.

Mit demselben Gemeinderatsbeschluss wurde außerdem die **Erhöhung der bestehenden Lärmschutzwände** entlang der S5 im Bereich zwischen der KG Grafenwörth und der KG Seebarn beschlossen.

Das **Ergebnis des Scopings** im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (Scoping = Abgrenzung des Untersuchungsrahmens) wurde der **NÖ Landesregierung** als zuständige Umweltbehörde am 13.8.2018 vorgelegt. Diese nahm am **31.8.2018 dazu Stellung** und merkte an:

„Die beabsichtigte Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms zeigt eine Änderung weg von der bisher verfolgten grundlegenden Strategie von kurzfristigen, etappenweisen, kleinräumigen Baulandwidmungen hin zu einer „mittelfristig“, auf einen Zeitraum von rund 10 Jahren ausgelegten Vorgangsweise in Gestalt einer einmaligen großflächigen Baulandwidmung. Dieser **Strategiewechsel** hat Auswirkungen auf die **Inanspruchnahme des Bodens** für bauliche Nutzungen aller Art. Diesbezüglich sieht das NÖ ROG eine Planungsrichtlinie vor, wonach diese Inanspruchnahme auf ein unbedingt erforderliches Ausmaß zu beschränken ist. Die nachfolgende raumordnungsfachliche Begutachtung wird diesem Thema besonderes Augenmerk zu schenken haben. Daher sollten der Erläuterungs- und Umweltbericht zu diesem Aspekt besonders fundiert ausgearbeitet werden.“ (Hervorhebungen des Verfassers) Mit **Gemeinderatsbeschluss vom 18.2.2019** wurde die Verordnung betreffend die 36. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes der Marktgemeinde Grafenwörth beschlossen und mehrere Grundstücke umgewidmet.

*Anmerkung:* Die Umwidmung betraf auch einige Grundstücke im Eigentum des Bürgermeisters, der diese gewinnbringend weiterverkaufte.

Im **Erläuterungsbericht (inkl. SUP und Umweltbericht)** zur 36. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms am 14.12.2018 der Marktgemeinde Grafenwörth wird das Ziel der Baulanderweiterung nochmals erläutert. So soll „eine Stagnation der Entwicklung der Gemeinde abgewendet, aber auch der Hauptort mit allen Einrichtungen gestärkt werden“. <sup>38</sup> Weiters wird erläutert, dass die bestehenden Baulandreserven kleinflächig sind, weshalb eine Nachführung der Reserven notwendig ist, um eine verdichtete Wohnform vorsehen zu können sowie einen größeren Siedlungskörper. Dies entspreche auch den Voraussetzungen der NÖ ROG (Verdichtung, Siedlungsentwicklung im unmittelbaren Anschluss von Ortsbereichen). Im **ergänzenden Gutachten vom 13.2.2019** kommt der Gutachter Herr DI Kautz zum Schluss, dass die geplanten Änderungen umfangreich und plausibel erläutert und aus raumordnungsfachlicher Sicht nachvollziehbar seien. Zudem entsprechen die Maßnahmen den verbindlichen Kriterien einer geordneten Entwicklung und vorausschauenden Gestaltung des Gemeindegebiets.

Mit **Bescheid vom 12.3.2019 genehmigt die NÖ Landesregierung** die 36. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes der Marktgemeinde Grafenwörth und hält in der Begründung nur fest, dass keine Widersprüche zum NÖ ROG bestehen.

---

<sup>38</sup> Gemeinderat der Marktgemeinde Grafenwörth, Erläuterungs- und Umweltbericht zur 36. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms vom 14.12.2018, 12.

*Anmerkung:* Vorsitzender bei allen fünf Gemeinderatsbeschlüssen war jeweils der Bürgermeister Mag. Riedl.

Eine weitere Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes erfolgte 2019: Nach Erörterung der eingelangten Stellungnahmen hat der Gemeinderat am **8.10.2019** die Verordnung zur 37. Abänderung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes der Marktgemeinde Grafenwörth und damit weitere Umwidmungen beschlossen. Insbesondere wurde dabei die Verkehrserschließung für das Projekt „Häuser am Folienteich Sonnenweiher“ abgeändert.

*Anmerkung:* In Summe wurden für das Projekt „Häuser am Folienteich Sonnenweiher“ **neun Liegenschaften per Gemeinderatsbeschluss in Bauland** umgewidmet.

Die **41. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes** der Marktgemeinde Grafenwörth war 2021 geplant, wobei die NÖ Landesregierung in ihrer Stellungnahme vom 17.2.2021 keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen feststellte und daher keine SUP durchzuführen war. Damit wurde die Änderung im Mai 2021 in der **Gemeinderatssitzung am 28.5.2021** beschlossen, welche auch von der NÖ Landesregierung am 5.7.2021 per Bescheid genehmigt wurde. In Bezug auf das Projekt „Häuser am Folienteich Sonnenweiher“ betraf dies ebenfalls die Verkehrserschließung.

## 4.2. RECHTLICHE EINSCHÄTZUNG

Das Örtliche Raumordnungsprogramm der Marktgemeinde Grafenwörth stammt aus dem Jahr 1984. Bis 2019 wurde es 35 Mal geändert, wobei in dieser Zeit nur Flächenwidmungspläne geändert wurden. Ein „**Strategiewechsel**“ wie die NÖ Landesregierung dies in ihrer Stellungnahme vom 31.8.2018 festhielt, war bis dahin nicht gegeben. Eine Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms darf nur auf Basis einer abschließenden Liste an Gründen gem. § 25 Abs 1 NÖ ROG erfolgen.

Im konkreten Fall ist fraglich, ob die Voraussetzungen zur Änderung vorgelegen sind. So ist etwa nicht ersichtlich, dass die überörtlichen Planungen eine Änderung des bisherigen Entwicklungskonzepts notwendig gemacht (§ 25 Abs 1 Z 1 NÖ ROG), oder sich die Grundlagen wesentlich geändert hätten (§ 25 Abs 1 Z 2 NÖ ROG). Insbesondere die angenommene Bevölkerungsentwicklung, die durchaus Teil des Entwicklungskonzeptes darstellen soll, ist nicht nachvollziehbar, weil besonders in den letzten Jahren das Wachstum stagnierte.<sup>39</sup> Vielmehr scheint es, dass der **erhöhte Wohnbedarf** zumindest teilweise durch die Baulanderweiterung evoziert werden, und damit „eine **Stagnation der Entwicklung der Gemeinde abgewendet**, aber auch der Hauptort mit allen Einrichtungen gestärkt werden“ soll.<sup>40</sup>

In diesem Zusammenhang sei auch auf die Stellungnahme von der NÖ Landesregierung vom 31.8.2018 hinzuweisen, welche insbesondere die überörtliche Planungsvorgabe einer **flächensparenden Inanspruchnahme des Bodens** im Zusammenhang mit der geplanten Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms betonte. Aus dem Umweltbericht geht nicht hervor, warum die Idee „Wohnen am Wasser“ als darin genanntes Beispiel für eine **verdichtende Wohnform** herangezogen wird, und warum weitere Nachverdichtungen und kleinflächigere Vorhaben den Anforderungen der überörtlichen und den Zielen der örtlichen Raumordnung nicht genügen. Anders als im Umweltbericht behauptet, ist der Bodenverbrauch der Marktgemeinde Grafenwörth überdurchschnittlich hoch. Während sich der Umweltbericht auf die Entwicklung der letzten 35 Jahre bezieht, ist insbesondere **in den letzten Jahren die Versiegelungsrate stark angestiegen**. Mittlerweile zählt das Land Niederösterreich mit einem Bodenverbrauch von ca. 2,3 ha

<sup>39</sup> Siehe dazu auch die aktuellen Zahlen [https://www.niederoesterreich.at/orte-und-gemeinden/a-grafenwoerth?category\[\]=recreation](https://www.niederoesterreich.at/orte-und-gemeinden/a-grafenwoerth?category[]=recreation) (22.11.2023).

<sup>40</sup> Gemeinderat der Marktgemeinde Grafenwörth, Umweltbericht, 12.

pro Tag (2022) zu den Bundesländern mit der höchsten Flächeninanspruchnahme.<sup>41</sup> Weiters ist die Marktgemeinde Grafenwörth bereits stark zersiedelt.<sup>42</sup> Das wird durch die geplante Ansiedelung am Rand der Siedlungsgrenze von Grafenwörth weiter verstärkt.

Zudem wird das „Seequartier“ als eine **ökologische Bereicherung** des Standortes festgehalten.<sup>43</sup> Die negativen Umweltauswirkungen durch den hohen Bodenverbrauch und eine künstliche Wasseranlage werden als „**gleichwertig** mit der herkömmlich in Niederösterreich durch das **freistehende Einfamilienhaus** vorherrschenden Siedlungsweise“ beurteilt, wobei durch die verdichtete Bebauungsart (z.B. Reihenhäuser) diese besser abschneide.<sup>44</sup> Weiters spare die Idee „Seequartier“ durch eine gemeinsame Teichfläche etwa einen Bedarf der Bewohner:innen an privaten Schwimmbecken, weshalb auch hier nachteilige oder erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu erwarten seien, sondern sogar private Schwimmbecken erspart werden können.<sup>45</sup> Dazu ist festzuhalten, dass der Vergleich mit den zersiedelten Strukturen in Niederösterreich **im Widerspruch zu den Leitzielen im NÖ ROG** steht, und daher auch keinen Vergleichsmaßstab für eine möglichst schonende Verwendung von natürlichen Ressourcen und einer nachhaltigen Nutzbarkeit darstellt. Zudem sieht das finale Vorhaben auch nur eine öffentliche Badefläche von 460 m<sup>2</sup> vor, weshalb nicht nachvollziehbar ist, wie dadurch der Bau von privaten Schwimmbecken hintangehalten werden soll.<sup>46</sup> Auch die **drohende Wasserproblematik** aufgrund einer Verdunstungsrate von 30.000 bis 35.000m<sup>3</sup> Wasser jährlich wird im Umweltbericht nicht ausreichend thematisiert. Diese Menge wird aus einem Brunnen nachgefüllt, der über das Grundwasser gespeist wird.<sup>47</sup> Aufgrund des Klimawandels und der damit einhergehenden Temperaturerhöhung ist zukünftig mit steigenden Außentemperaturen und einer möglicherweise sogar noch höheren Verdunstungsrate aus dem künstlichen See zu rechnen.

Zum Thema Verkehr steht im Umweltbericht, dass das Vorhaben zu einer Verkehrsvermeidung beitragen würde, weil so eine künftige Bindung von Einpendlern an den Arbeitsort durch die Bereitstellung von Wohnraummöglichkeiten ermöglicht wird. Diese Begründung ist ebenfalls nicht nachvollziehbar angesichts der **Förderung des motorisierten Individualverkehrs** durch das Vorhaben. Im konkreten Vorhaben sieht jedes Haus zwei Stellplätze für Autos vor. Im Norden wird das Baufeld durch die Stockerauer Schnellstraße begrenzt; die Auffahrt ist nur zwei Autominuten von der Anlage entfernt. Die Anbindung an den öffentlichen Verkehr ist verhältnismäßig schlecht. Die derzeitige Bushaltestelle ist einen Kilometer entfernt, zudem hält der Bus nur viermal täglich. *„Auf dem Areal des Sonnenweiher soll eine zusätzliche Bushaltestelle entstehen. Wie oft der Bus dort halten wird, steht noch nicht fest. Zum nächsten **Bahnhof** ist es **eine Stunde Fußmarsch**. **Nahversorger gibt es im Zentrum keinen**. Die Supermärkte haben sich im Gewerbepark angesiedelt. Ohne Auto geht hier nichts.“*<sup>48</sup>

Hinsichtlich der angrenzenden Natura 2000-Gebiete liege laut Umweltbericht eine große Distanz und dazwischenliegende Ackerflächen mit fehlenden ökologischen Habitaten, weshalb die beabsichtigte Flächenwidmung keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt und Schutzgebiete erwarten lasse. Im Umweltbericht wird vielmehr eine **„Erhöhung der Artenvielfalt** und Verbesserung der Ausstattung der Landschaft“ angenommen.<sup>49</sup> Damit wurden wie gesetzlich vorgesehen mögliche Umweltauswirkungen auf **Europaschutzgebiete**, die sich im Nahebereich des untersuchten

<sup>41</sup> Putschögl, Bodenverbrauch: „Alle sechs Tage ein Sonnenweiher“ in Niederösterreich, derstandard.at vom 3.8.2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000181637/bodenverbrauch-alle-sechs-tage-ein-sonnenweiher-in-niederosterreich> (23.10.2023).

<sup>42</sup> Orntner/Winterer, Das Dubai vom Weinviertel, wienerzeitung.at vom 3.7.2023.

<sup>43</sup> Gemeinderat der Marktgemeinde Grafenwörth, Umweltbericht, 14.

<sup>44</sup> Ebenda (Hervorhebungen nicht im Original).

<sup>45</sup> Ebenda, 25.

<sup>46</sup> Orntner/Winterer, Das Dubai vom Weinviertel, wienerzeitung.at vom 3.7.2023.

<sup>47</sup> Ebenda.

<sup>48</sup> Ebenda (Hervorhebungen nicht im Original).

<sup>49</sup> Gemeinderat der Marktgemeinde Grafenwörth, Umweltbericht, 26.

Vorhabens befinden, zwar geprüft, jedoch wurden die Annahmen, insb. hinsichtlich einer Erhöhung der Artenvielfalt, nicht weiterbegründet, und sind daher nicht nachvollziehbar.

Somit ist insgesamt festzuhalten, dass zwar die wesentlichen Aspekte einer Strategischen Umweltprüfung, insbesondere eine Variantenprüfung, durchgeführt wurden, das **Ergebnis der Strategischen Umweltprüfung jedoch unzureichend begründet**, und daher **nicht abschließend nachvollziehbar** ist. Insbesondere die Frage des erhöhten Bodenverbrauchs, wie von der NÖ Landesregierung im Schreiben vom 31.8.2018 angeführt, wird nicht umfassend behandelt. Dennoch erfolgten der Beschluss der Marktgemeinde Grafenwörth, sowie die Genehmigung der NÖ Landesregierung zur 36. Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms. Die NÖ Landesregierung hat jedoch die **Genehmigung zu versagen**, wenn die Planungsrichtlinien bei der Ausarbeitung des Örtlichen Entwicklungskonzeptes nicht eingehalten werden (§ 24 Abs 11 Z 4 NÖ ROG). Inwiefern die Änderung des Örtlichen Raumordnungsprogramms **im Einklang mit den Planungsgrundsätzen des NÖ ROG** (insb. Anstreben einer möglichst flächensparenden verdichteten Siedlungsstruktur, Bedachtnahme auf die Erreichbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel) steht, ist ebenfalls **nicht abschließend nachvollziehbar**.

## 5. ZUSTÄNDIGKEITEN: DAS LAND ALS

### AUFSICHTSBEHÖRDE

#### 5.1. ALLGEMEINES ZUM AUFSICHTSRECHT LAUT NÖ GEMEINDEORDNUNG

Im Allgemeinen übt die **Bezirkshauptmannschaft** (BH) als Aufsichtsbehörde 1. Instanz die Aufsichtsrechte über die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich aus. In dem konkreten Fall ist das die BH Tulln. Die NÖ Landesregierung ist u.a. Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Verordnungsüberprüfung, die Genehmigungspflicht und die Auflösung des Gemeinderates (§§ 85 u 86 NÖ GO).<sup>50</sup> Allerdings hat **niemand einen Rechtsanspruch** darauf, dass dieses Aufsichtsrecht tatsächlich ausgeübt wird. – Ausnahme davon ist nur die Ausübung der Genehmigungspflicht iSd § 90 NÖ GO, auf die die Gemeinde einen Rechtsanspruch hat.

In Bezug auf die Verordnungsprüfung gilt das Folgende (§ 88 NÖ GO): Jede NÖ Gemeinde hat die von ihr erlassenen Verordnungen **unverzüglich der NÖ Landesregierung** mitzuteilen. Diese hat **gesetzwidrige Verordnungen** nach Anhörung der Gemeinde durch Verordnung **aufzuheben** und die Gründe der Gemeinde mitzuteilen. Nach dem Ablauf von 6 Monaten nach Einlangen der von der Gemeinde erlassenen Verordnung bei der Aufsichtsbehörde ist deren Aufhebung nicht mehr zulässig.

Relevante Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Überprüfung des Örtlichen Raumordnungsprogramms ist im konkreten Fall die **BH Tulln**. Diese hat gesetzwidrige Verordnungen nach Anhörung der Gemeinde aufzuheben und die Gründe der Gemeinde mitzuteilen. (Im Detail dazu siehe Kapitel 3.4.2.) Es besteht jedoch **kein Rechtsanspruch auf die Wahrnehmung dieses Aufsichtsrechts**. Das bedeutet, dass die **einzige rechtliche Möglichkeit**, gegen das Örtliche Raumordnungsprogramm vorzugehen, ein **Individualantrag beim VfGH** auf Normenkontrolle ist. Durch einen Antrag beim VfGH kann das Gericht über die **Gesetzwidrigkeit von Verordnungen** entscheiden. Der Gang zum VfGH ist jedoch kostenintensiv, weil Anwaltpflicht besteht, und auch langwierig (zumindest einige Monate lang).

#### 5.2. BEFANGENHEIT LAUT NÖ GO

Gemäß § 50 Abs 1 NÖ GO sind Bürgermeister:innen und Mitglieder der Kollegialorgane (zB Gemeinderat) von der Beratung und Beschlussfassung über einen Verhandlungsgegenstand u.a. dann wegen **Befangenheit ausgeschlossen**, wenn diese Sachen betreffen, an denen sie selbst oder deren Ehegatt:in beteiligt sind oder wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu setzen (Z 1 u 5). Im Fall einer **Beratung** können sie allerdings **auf ausdrücklichen Beschluss des Gemeinderats** zur Erteilung von Auskünften beigezogen werden. Trotzdem ist der Beschluss selbst nur in ihrer Abwesenheit zu fassen (§ 50 Abs 2 NÖ GO).

Sofern die Befangenheit in einem Verhandlungsgegenstand die Beschlussunfähigkeit des Gemeinderates bedingt, so entscheidet über den Verhandlungsgegenstand die Aufsichtsbehörde.

*Anmerkung:* Eine Befangenheit liegt nicht vor, wenn Bürgermeister:innen oder Mitglieder von Kollegialorganen an einem Verhandlungsgegenstand **lediglich als Angehörige einer Berufsgruppe** (oder Bevölkerungsgruppe) beteiligt sind, deren **gemeinsame Interessen**

<sup>50</sup> NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000-0 (WV) idgF.

**durch den Verhandlungsgegenstand berührt** werden und deren **Interessen zu vertreten sie berufen** sind (§ 50 Abs 3 NÖ GO).

Beschlüsse des Gemeinderates, die in einer Sitzung gefasst wurden, bei der eine Befangenheit eines Mitglieds des Gemeinderates vorlag, sind, sofern sie der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis gelangen, aufzuheben (§ 52 NÖ GO).

Im gegenständlichen Fall war Bürgermeister Mag. Riedl als Vorsitzender bei den oben genannten Gemeinderatsbeschlüssen, welche die Umwidmung hinsichtlich des untersuchten Vorhabens „Sonnweiher Grafenwörth“ betreffen, stets anwesend. Dabei betraf die Umwidmung auch einige Grundstücke im Eigentum des Bürgermeisters. Damit war **Bürgermeister** Mag. Riedl befangen, und **hätte von der Beratung und Beschlussfassung** über die Umwidmung hinsichtlich des Vorhabens gem § 50 Abs 1 NÖ GO **ausgeschlossen** werden müssen. Dies ist nicht erfolgt, dh. trotz Beschlussunfähigkeit sind die Beschlüsse des Gemeinderates erfolgt.

Die Aufsichtsbehörde BH Tulln hätte in diesem Fall aufgrund der Befangenheit des Bürgermeisters die relevanten **Beschlüsse des Gemeinderates** gemäß § 52 NÖ GO **aufheben** müssen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der BH Tulln die Beschlussunfähigkeit des Gemeinderates zur Kenntnis gelangt ist. Ist dies nicht der Fall, so verjährt die Möglichkeit der Aufhebung nach drei Jahren nach dem Tag des Beschlusses. Wenn der Beschluss bereits vollzogen ist und ein Dritter gutgläubig Rechte erworben hat, ist eine Aufhebung durch die Aufsichtsbehörde jedenfalls nicht mehr zulässig. Im konkreten Fall ist eine **Verjährung bereits eingetreten**.



## 6. HANDLUNGSOPTIONEN FÜR DIE ZUKUNFT

### 6.1. EBENE DES BUNDES

- **Klares politisches Commitment auf Bundesebene** zur Begrenzung des bundesweiten Bodenverbrauchs auf jährlich maximal 9 km<sup>2</sup> Boden gem ÖREK 2030 und zum Brachflächenrecycling in Österreich.
- Bessere Nutzung von Koordinierungsinstrumenten zwischen den Gebietskörperschaften: Über **ÖROK<sup>51</sup>-Empfehlungen** können institutionenübergreifende, österreichweite Vorgehensweisen und gemeinsame Zielvorgaben gesetzt werden (zB Kriterien für eine nachhaltige Gemeindeentwicklung, Obergrenzen des Flächenverbrauchs, Priorität im Schutz von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen). Langfristig könnte das **ÖROK als** bereits bestehende Einrichtung, zu einem **Bundeskompetenzzentrum für Raumplanung** aufgewertet werden, das **verbindliche bundesländerübergreifende Lösungen** erarbeiten kann (siehe sogleich).
- Schaffung von Bundeskompetenzen für die Raumordnung, insb. etwa Aufnahme der **Raumordnung in der Grundsatzgesetzgebung** des Bundes gemäß Art 12 B-VG. Im Weg eines Verfassungsgesetzes könnte eine **Rahmenkompetenz des Bundes für Raumplanung/-ordnung geschaffen** werden. Im föderalen Nachbarland Schweiz gibt es etwa eine **Rahmengesetzgebung des Bundes mit eigener Fachbehörde für Raumplanung**. Der/die Bundesgesetzgeber:in würde dadurch die Möglichkeit erhalten, zur Koordination ein **Bundesrahmengesetz Raumordnung** zu erlassen, und die Bundesländer dadurch an Mindestanforderungen zu binden und nationale Interessen im Bereich der Raumplanung zu wahren (zB verbindliche Obergrenzen für Bodenverbrauch, einheitliche Planungsziele, Stärkung der Aufsichtsrechte der Landesregierungen).<sup>52</sup>
- **Reformierung des Finanzausgleichs:** Entkoppelung von der Einwohner:innenzahl einer Gemeinde, wodurch der Anreiz für die Ausweisung von Bauland wegfällt, und stattdessen Einführung neuer Kriterien, wodurch Gemeinden, die einen **sparsamen Bodenverbrauch** haben, finanziell belohnt werden.

### 6.2. EBENE DER BUNDESLÄNDER

- Die Bundesländer sollten flächenscharfe **Planungsgrundlagen über die jeweiligen Nutzungen und die noch vorhandenen Freiflächen (unverbauten Böden)** erstellen. Die Ergebnisse sollten dann in verordnete und dadurch **verbindliche** überörtliche Planungsinstrumente (zB Landesentwicklungsprogramme, ROP, Raumordnungs- und Entwicklungskonzepte) einfließen, die die örtliche Raumplanung auf Gemeindeebene bindet. In diesen überörtlichen Instrumenten könnte dadurch eine „*Vorentscheidung für die weiteren Gestaltungsmöglichkeiten auf den nächsten Ebenen getroffen (zB **Festlegung von Siedlungsdichten und Siedlungsstrukturen** etc.)*“ getroffen werden.<sup>53</sup> (Anm.: Bereits jetzt sind weitreichende raum- und sachbezogene Planungsvorgaben auf Landesebene möglich, insbesondere im Bezug auf Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Verkehr, Bevölkerungsentwicklung, Gesundheit, Soziales und Bildung (siehe § 12 NÖ ROG). Das Niederösterreichische Landesentwicklungskonzept und das räumliche Entwicklungsleitbild

<sup>51</sup> Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), <https://www.oerok.gv.at/> (20.10.2023).

<sup>52</sup> Realpolitisch leichter umzusetzen wäre aber wohl die inhaltliche Abstimmung/ Koordinierung über die ÖROK.

<sup>53</sup> *Bachmann et al*, 512.

2035 bleiben jedoch sehr allgemein und sind zudem nicht rechtsverbindlich für weitere Planungsprozesse.) Konkrete Beispiele wären etwa:

- Konkrete Festlegung von Siedlungsdichten und Siedlungsstrukturen
- Regulierung von Zweitwohnsitzen (siehe dazu etwa die raumordnungsrechtlichen Beschränkungen in Salzburg unter §§ 31ff Salzburger ROG 2009)
- Die Gemeinden dürfen nur innerhalb der überörtlichen Vorgaben handeln, daher könnten die Bundesländer grundsätzlich erheblich auf die Gemeindeplanung einwirken. Empfehlenswert wäre daher eine **flächendeckende Verordnung geeigneter Raumpläne** in sämtlichen Bundesländern. Darin könnten **Eignungs-, Vorrang- und Ausschlusszonen für die Siedlungs- (und Energie-) entwicklung ausgewiesen** und überörtliche Zonen, die unverbaut bleiben sollen, festgelegt werden.
- Zudem wäre eine **Nachschärfung** gem § 25 Abs 1 **NÖ ROG** hinsichtlich der Versagens- und Änderungsgründe des Örtlichen Raumordnungsprogramms empfehlenswert: Aufnahme von § 1 NÖ ROG unter der Auflistung in § 24 Abs 11 Z 4, sodass eine Genehmigung auch versagt werden kann, wenn diese im Widerspruch mit den allgemeinen Raumordnungszielen (§1) steht. Gleichzeitig muss das Land auch die **bestehenden Versagungsgründe strenger prüfen**, insbesondere Widersprüche mit den Planungsrichtlinien gemäß § 14 Abs 1 und 2 NÖ ROG werden in der Praxis zu selten ausgesprochen.<sup>54</sup>
- Bei der Festlegung von Nutzungen bzw. Widmung von Flächen sollte darauf geachtet werden, dass zwischen den Nutzungen **ausreichend Pufferzonen bzw. Überleitungen** geschaffen werden, insbesondere im Zusammenhang mit schützenswerten Bereichen wie ökologisch wertvollen Freiflächen, um mögliche Nutzungskonflikte bestmöglich zu vermeiden.
- Agrarflächenschutz muss in Niederösterreich überörtlich stärker gesteuert werden: **Festlegung von gesetzlichen Kriterien** für solche Flächen, die eine sachgerechte Bewertung in der Planung ermöglichen. Darüber hinaus: Einführung einer **eigenen Widmungskategorie zur Freihaltung ökologisch wertvoller Freiflächen oder Böden** in die Landesraumordnungsgesetze bzw. Novellierung der bestehenden Flächenwidmungskategorien. (Anm.: Die ursprünglich vorgesehenen landwirtschaftlichen Vorrangzonen wurden im Raumordnungsprogramm Wien Umland Nordwest 2015 wieder gestrichen.)

---

<sup>54</sup> Vgl auch *Holzer (Hrsg)*, Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht, Schriftenreihe der Österr. Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht, Bd 9, 2008.

## 7. SCHLUSSWORTE

Das untersuchte Vorhaben „Sonnenweiher Grafenwörth“ zeigt den Bedarf einer starken überörtlichen Raumplanung, welche kurzsichtigen Widmungs- und Bauvorhaben einen Riegel vorschiebt. Im Fall des Vorhabens „Sonnenweiher Grafenwörth“ waren neben der Befangenheit des Bürgermeisters vor allem die unzureichende Begründung für die Änderung des 36. Örtlichen Raumordnungsprogramms der Marktgemeinde Grafenwörth auffällig. Dies könnte etwa durch eine Nachschärfung des NÖ ROG in Zukunft erschwert werden.

Grundsätzlich sind die Herausforderungen im Bereich der Raumordnung in Fachkreisen aber klar. Insofern besteht primär ein Umsetzungs-, und kein Erkenntnisproblem im Bereich der Raumordnung. Indem Bund wie Bundesländer ihre rechtlichen Möglichkeiten stärker wahrnehmen, können diese erheblich auf die Gemeindeentwicklung einwirken und kurzsichtige Interessen einschränken. Das ist insbesondere deshalb wichtig, weil Fehlentscheidungen im Raumordnungsrecht meist irreversibel sind. Dabei entstehen nicht nur massive ökologische und gesellschaftliche Schäden. Es hat auch langfristig negative wirtschaftliche Auswirkungen auf die Gemeinden, die fehlende Verdichtung statt Streusiedlungen durch hohe Erschließungskosten kompensieren müssen.

## 8. LITERATURVERZEICHNIS

*Altenburger (Hrsg.)*, Kommentar zum Umweltrecht<sup>2</sup> (2021).

*Bachmann et al*, Besonderes Verwaltungsrecht<sup>12</sup> (2018).

*Berka*, Verfassungsrecht<sup>7</sup> (2018).

*Klamert*, EU-Recht (2015).

*Kraemmer/Onz*, Handbuch Österreichisches Naturschutzrecht (2018).

*Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2009).

*Schnedl*, Umweltrecht im Überblick (2012).