

Nutzungskonflikte und die Raumordnung als Schiedsrichter

Ernst TRINGL & Michael MAXIAN

Einleitung

Die Raumordnung (RO) ist nicht vermehrbar und eine konkrete Fläche ist meist für mehrere Nutzungsformen geeignet. Daraus entstehen Nutzungskonflikte und der Ruf nach einem Schiedsrichter.

Die Schiedsrichterrolle der Raumordnung unterscheidet sich aber wesentlich vom Schiedsrichter auf dem Fußballfeld: Die RO agiert nicht erst im Anlassfall, sondern will durch die Planung eines möglichst optimalen Nutzungsmusters vorsorglich verhindern, dass Nutzungskonflikte entstehen. In dieser Hinsicht folgt die RO vor allem zwei Planungsgrundsätzen:

Die einzelnen Nutzungen sollen den jeweils bestgeeigneten Standorten zugeordnet und störende Nutzungen sollen auseinander gehalten werden.

Diese Optimierung der Nutzungsansprüche ist in der Theorie einfach, aber in der Praxis schwierig, weil jeder Nutzer aus seiner Perspektive eine andere Vorstellung darüber hat, was optimal ist. Auch die Ziele, die das Raumordnungsgesetz für die räumliche Zukunftsplanung vorgibt, sind naturgemäß widersprüchlich und enthalten die schonende Verwendung natürlicher Ressourcen genauso wie die Sicherung mineralischer Rohstoffe.

Um die Nutzungsmuster verbindlich zu machen, müssen die Planungen verordnet werden. Raumordnung braucht daher auch eine rechtliche Basis. Diese ist recht kompliziert und sieht in Österreich folgendermaßen aus:

Raumordnung ist grundsätzlich Landessache, weshalb jedes Bundesland sein eigenes Raumordnungsgesetz hat, mit dem die „Spielregeln“ für die Raumordnung auf örtlicher und überörtlicher Ebene vorgegeben werden. Örtliche Raumordnung bedeutet Gemeindeplanung und fällt in den autonomen Entscheidungsbereich der Gemeinden (wobei allerdings das Land als Aufsichtsbehörde eine Kontrollfunktion besitzt). Überörtliche Raumordnung bedeutet Regional- oder Landesplanung und wird durch das Land betrieben.

In die Gemeinde- und Landeskompentenz fällt alles, was nicht ausdrücklich der Bundeskompetenz unterliegt. Eine rechtsverbindliche Bundesraumordnung gibt es in Österreich nicht, sehr wohl besitzt aber der Bund die Kompetenz für etliche Sachbereiche, die weit reichende Auswirkungen auf Raumstrukturen entfalten können (wie z.B. Bergrecht, Wasserrecht, hochrangige Verkehrsinfrastruktur). Bei der Planung ergibt sich daher eine hierarchische Gliederung, die von Gemeinde über Land, Bund bis letztlich zur EU hinaufreicht und nach der einfachen Formel funktioniert: oben sticht unten. Weil man sich aber nicht nur gegenseitig stechen will, gibt es natürlich unter den Gebietskörperschaften auch einen informellen Interessensaustausch. Die Raumordnung versucht daher auch jenseits der eigenen Durchsetzbarkeit koordinierend tätig zu sein.

§ 212 des Mineralrohstoffgesetzes räumt der Raumordnung ein Entscheidungsrecht nur bei obertägigen Gewinnen grundeigener mineralischer Rohstoffe ein. Das ist aber flächenmäßig der überwiegende Teil der Abbaugelände. Wenn im Folgenden vom Abbau die Rede ist, ist daher der oberirdische Abbau dieser grundeigenen Rohstoffe gemeint.

Überörtliche Raumordnung und Materialgewinnung

In Niederösterreich gibt es für etwa die Hälfte des Landesgebietes regionale Raumordnungsprogramme, die u.a. auch Eignungszonen für die Materialgewinnung enthalten. Diese Zonen sind unterteilt nach erweiterungsfähigen und nicht erweiterungsfähigen Standorten. Mit diesen Eignungszonen werden die betroffenen Flächen für den Abbau reserviert: Die Gemeinde darf in diesen Gebieten keine Flächenwidmungen festlegen, welche den Abbau der hier vorkommenden mineralischen Rohstoffe verhindern oder erschweren könnten. Umgekehrt sollten ursprünglich Widmungen für die Materialgewinnung und damit letztlich auch der Abbau des Materials nur in diesen Zonen zulässig sein. Das lässt sich mit den Instrumenten der Raumordnung natürlich nur dort erzwingen, wo der Abbau nicht dem Bundesrecht unterliegt, weil das Bergrecht an keine Flächenwidmung gebunden ist. Mit dem Umstieg vom Berggesetz auf das Mineralrohstoffgesetz im Jahre 1999 hat der Bund seine Zuständigkeit im Bereich der Materialgewinnung wesentlich ausgeweitet, wodurch fast alle Materialgewinnungsstätten nun dem Bundesrecht unterliegen. Zum Ausgleich hat sich der Bund im Mineralrohstoffgesetz verpflichtet, die schon bestehenden Regelungen der überörtlichen Raumordnung zu respektieren: Flächen, auf denen der Materialabbau am 1. 1. 1999 schon unzulässig war, können auch bergrechtlich nicht zum Abbau freigegeben werden.

Für Niederösterreich ergab sich damals folgende Situation: Wenn die Raumordnung außerhalb der bestehenden regionalen Raumordnungsprogramme die Materialgewinnung regeln will, muss das Land noch vor Inkrafttreten des Mineralrohstoffgesetzes durch ein passendes Raumordnungsinstrument die Lücke schließen. Ende 1998 hat die Landesregierung daher ein „Sektorales Raumordnungsprogramm für die Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe“ verordnet. Es enthält „Verbotzonen“ für die Materialgewinnung, aber auch Ausnahmemöglichkeiten: Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch in „Verbotzonen“ die Flächenwidmung von Materialgewinnungsstätten zulässig und wird damit das Abbauverbot aufgehoben. Außerdem lassen sich regionale Raumordnungsprogramme auch überarbeiten und dabei bei Bedarf zusätzliche Eignungszonen einbringen.

Nach dem NÖ Raumordnungsgesetz ist in der überörtlichen Raumordnung der Materialabbau auf den mittelfristigen Bedarf, auf die ökologischen Grundlagen und die anderen Nutzungsansprüche abzustimmen. Die Raumplanung hat daher eine qualitative und eine zeitliche Dimension.

Örtliche Raumordnung und Materialgewinnung

Das Raumordnungsinstrument für die Gemeindeentwicklung ist in Niederösterreich das örtliche Raumordnungsprogramm; es enthält zwei Pläne: das örtliche Entwicklungskonzept und den Flächenwidmungsplan. Der Flächenwidmungsplan ist zweifellos das Herzstück der örtlichen Raumordnung und ist bindend im Bauverfahren sowie in Verfahren, die ausdrücklich auf die Flächenwidmung Bezug nehmen (z.B. § 82 des Mineralrohstoffgesetzes). Der Flächenwidmungsplan teilt jeder Fläche eine durch das Raumordnungsgesetz typisierte Nutzung in Form einer Widmung zu (Bauland-Wohngebiet, Grünland-Materialgewinnungsstätte etc.). Zusätzlich zu den Widmungen werden auch Kenntlichmachungen eingetragen, das sind Festlegungen übergeordneter Behörden (z.B. Bergbaugebiete).

Aufgrund der schon geschilderten Rechtslage ist in Niederösterreich nicht in jedem Fall eine Flächenwidmung für den Materialabbau nötig: **ohne** spezielle Flächenwidmung ist der Materialabbau in Eignungszonen regionaler Raumordnungsprogramme sowie außerhalb der „Verbotzonen“ des sektoralen Raumordnungsprogrammes zulässig. In den übrigen Bereichen ist der Abbau generell verboten, sofern ihn nicht die Gemeinde durch die Festlegung einer Flächenwidmung erlaubt. In diesen Fällen wird die Gemeinde zum Zünglein an der Waage.

Der Schiedsrichterrolle entsprechend geht es aber beim Flächenwidmungsplan nicht nur um Widmung oder Nichtwidmung von Abbaugebieten, sondern auch um die Abstimmung der übrigen Flächenwidmungen auf bestehende oder geplante Abbaugebiete. Das betrifft zunächst die umliegenden Bereiche: Dass beim Abbau gem. § 82 des Mineralrohstoffgesetzes Mindestabstände zu bestimmten Flächenwidmungen einzuhalten sind, löst das Problem nur teilweise. Es könnten ja dann später diese Nutzungen herandrücken. Außerdem kann es aus vielen Gründen sinnvoll sein, sich nicht auf die **Mindestwerte** zu beschränken.

Die Auswirkungen eines Abbaugebietes gehen meist über das unmittelbare Umfeld hinaus. Vor allem der Abtransport des gewonnenen Materials durch Lastkraftwagen wird von den Anrainern oft belastender empfunden als die Abbautätigkeit selbst. Die Freihaltung dieser Zufahrtsstrecke vor sensiblen Nutzungen wäre daher ebenfalls ein wichtiges Anliegen bei der Flächenwidmung.

Was die Gemeinden bei Abbaugebieten auch unbedingt interessieren muss, ist die Nachnutzung. Die Frage, was nach Abschluss des Abbaus mit dem Gebiet geschehen soll bzw. überhaupt realistisch geschehen kann, muss ja schon zu Beginn der Flächenwidmung geklärt sein. Das NÖ Raumordnungsgesetz verlangt, dass bei der Widmung einer Fläche als Materialgewinnungsstätte auch die Folgewidmungsart auszuweisen ist (§ 19 Abs. 3). Aufgelassene Steinbrüche als Opernkulisse, ehemalige Tongruben als Betriebsgebiete und dgl. werden immer nur die Ausnahme sein können, weil solche Einrichtungen einerseits ein spezielles Anforderungsprofil haben, das nicht jeder Standort aufweist, und weil andererseits auch der Bedarf danach begrenzt ist. Es gibt hektarweise aufgeschlossene Betriebsgebiete, die schon Jahrzehnte vergeblich auf Nutzer warten.

Schlussbemerkung

Was die Raumordnung auch noch vom Schiedsrichter am Spielfeld unterscheidet, ist der Umstand, nie fertig zu werden. Raumordnung ist eine permanente Abstimmungsaufgabe mit wechselnden politischen Verantwortungsträgern und wechselnden Randbedingungen. Auch die Verfügbarkeit von Grund und Boden und damit die Realisierung der von der Raumordnung entworfenen Ordnungsmuster entziehen sich weitgehend der Planung und erfordern immer wieder Anpassungen der Planinstrumente. Mit der Raumordnung wird man nicht beliebt: der Vorteil gilt als selbstverständlich, Einschränkungen führen zu Empörung bei den Betroffenen. Damit muss ein Schiedsrichter zu leben lernen.