

SIEDLUNGSENTWICKLUNG UND WASSER – EINE KOMPLIZIERTE BEZIEHUNG

Gilbert POMAROLI

Siedlungsentwicklung und Wasser – eine alte Beziehung.

Zwischen Siedlungsentwicklung und Wasser hat es schon immer einen engen Zusammenhang gegeben. Von Anfang an wurde das Wasser als wesentlicher Standortfaktor für die Gründung von Siedlungen berücksichtigt. Hintergrund dafür waren Aspekte wie unter anderem:

- Wasserversorgung
- Abfallentsorgung
- Energie
- Transportmöglichkeit

Die Siedlungen wurden aus diesen Gründen bewusst „zum Wasser gebracht“. Die technischen Entwicklungen im Bereich der Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Energie, Verkehr...) würden aus heutiger Sicht eine solche unmittelbare Nähe zum Gewässer nicht mehr notwendig erscheinen lassen. Die Nähe ist aus historischen Gründen in den meisten Fällen gegeben. Die aktuelle Siedlungsentwicklung beginnt nicht bei der Stunde Null!

Siedlungsentwicklung in der „Täter-“ und „Opfer“rolle.

Siedlungsentwicklung nimmt den Raum baulich in Anspruch. Versiegelung führt zu einer Beschleunigung des Wasserabflusses. Für den Hochwasserabfluss bedeutende Retentionsräume gehen verloren. Dadurch wird das Bedrohungspotential für die Unterlieger erhöht. Andererseits schafft Siedlungsentwicklung „Verwundbarkeiten“: Jedes neue Gebäude, jede neue Infrastruktur ist auch ein potenzieller Schadensfall, der durch Naturereignisse realisiert werden kann.

Was für „das Wasser als Gefahr“ gilt, kann gleichermaßen für das Wasser als Ressource festgestellt werden. Siedlung braucht die Versorgung mit dem Grundelement Wasser. Durch Übernutzung kann Siedlungsentwicklung aber das Dargebot dieses Rohstoffs negativ beeinflussen.

Raumordnung „zwischen“ den Säulen der Nachhaltigkeit.

Die Kernaufgabe der Raumordnung liegt in der Steuerung der Siedlungsentwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit. Ihrem Charakter als Querschnittsmaterie entsprechend ist ein breites Spektrum an Zielen für die Raumordnung verankert, die alle drei Säulen der Nachhaltigkeit berühren: die ökologische Säule wird etwa durch die Ziele zur sparsamen Inanspruchnahme von Boden und zur Verlagerung und Vermeidung von Verkehr abgedeckt. Die ökonomische Nachhaltigkeit findet sich in den Zielen zum sparsamen Einsatz mit öffentlichen Mitteln oder jenen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region wider. Die soziale Säule der Nachhaltigkeit schließlich wird etwa durch die Ziele zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Dörfer oder zur Gewährleistung einer hohen Ausstattungs- und Wohnqualität repräsentiert. Einzelne Ziele können verschiedenen Säulen der Nachhaltigkeit gleichermaßen dienen, sehr oft bestehen allerdings Widersprüche: das Zuwachsen ganzer Rodungsinselfen im Waldviertel mag etwa aus der Sicht der ökologischen Nachhaltigkeit sinnvoll sein (weil der Waldzuwachs auch den Wasserrückhalt verbessert). Aus sozioökonomischer Sicht verlieren die betroffenen Siedlungen aber an „Wert“, weshalb aus der Bevölkerung Widerstände gegen derartige Entwicklungen erwachsen. → Der Entscheidungspfad für die Raumordnung ist mitunter schmal, wenn allen drei Säulen der Nachhaltigkeit gleichermaßen gedient werden soll.

Wer ist „die Raumordnung“?

Hier ist zwischen der „nominellen“ und der „funktionellen“ Raumordnung zu unterscheiden.

a) nominelle Raumordnung:

Das ist jene Raumordnung, die auch offiziell so bezeichnet wird. Im Mittelpunkt stehen dabei die raumordnungsgesetzlichen Regelungen. Sie erfolgt auf mehreren Ebenen:

1. Ebene – das Land: erlässt das ROG, in dem die Ziele, Instrumente und Regeln normiert werden. Zusätzlich gibt es als Konkretisierung auf regionaler Ebene die Überörtlichen Raumordnungsprogramme.

2. Ebene – die Gemeinde: sie erlässt eine Verordnung und konkretisiert mit den vorhandenen Instrumenten die Ziele des ROG in ihrem Gemeindegebiet.

Das Land schafft somit den legislativen Rahmen für jenen räumlich konkretisierten Rahmen, den konkurrierende (!) Gemeinden im Zuge ihres autonomen Wirkungsbereichs „Örtliche Raumordnung“ setzen und in dem sich Siedlungsentwicklung abspielt.

Die Nominelle Raumordnung arbeitet mit einem Ziel-Regel-System. Die ständige Herausforderung besteht einerseits in der optimalen Abstimmung des Regelwerks auf die anzustrebenden Ziele und andererseits im Umgang mit dem Zielwiderspruch.

In letzter Zeit werden verstärkt auch so genannte „informelle“ Instrumente entwickelt, wie etwa das kleinregionale Rahmenkonzept, das auch noch eine zusätzliche Raumordnungsebene eingefügt hat: die Region.

b) funktionelle Raumordnung:

Sie umfasst sämtliche Fachmaterien, die zwar offiziell nicht als Raumordnung bezeichnet werden, aber großen Einfluss auf die tatsächliche Raumentwicklung haben. Klassischerweise betrifft das die Themen

- Straße/Infrastruktur
- Naturschutz
- Forstrecht
- Wasserrecht

Die funktionelle Raumordnung entwickelt in zunehmendem Maße Instrumente, die vor allem den informellen Raumordnungsinstrumenten ähnlich sind. Als Beispiel kann hier etwa der kommunale Wasserentwicklungsplan genannt werden. Mit dem Aufkommen solcher neuer Planungsinstrumente steigen aber wiederum die Abstimmungserfordernisse. Die nominelle Raumordnung als Querschnittsmaterie erhebt den Anspruch auf eine umfassende Abstimmung. Das funktioniert in der Praxis aber immer eingeschränkter. Raumordnung wird in den Gemeinden zunehmend auf eine Art „kommunale Immobilienentwicklung“ reduziert.

Wer macht Raumentwicklung in der Realität?

Nominelle und Funktionelle Raumordnung schaffen quasi ein „Angebot“, in dem sich die Siedlungsentwicklung entfalten kann. Dem steht eine Nachfrage gegenüber, die letztlich von uns allen repräsentiert wird. Unsere Werte und Wunschvorstellungen sowie unser Handeln werden durch eine Vielzahl von Faktoren, wie etwa den Medien (Werbung, Nachrichten...) beeinflusst und können im Begriff „Lebensstil“ zusammengefasst werden. Kaum beeinflusst wird diese Nachfrageseite allerdings von den Zielen der Raumordnung. Diese ist bemüht, aus der Beobachtung der tatsächlichen Siedlungsentwicklung und einer Bewertung derselben im Hinblick auf ihre Ziele (Nachhaltigkeit) ihr Regelungssystem ständig weiter zu entwickeln.

Eine ganz wesentliche Rolle für die tatsächliche Siedlungsentwicklung spielen zuletzt die Grundeigentümer. Sie sind der entscheidende Faktor, dass die Angebote der Raumordnung und die Nachfrage zur Deckung gebracht werden können.

➔ Optimale Siedlungsentwicklung entsteht dann, wenn das fachlich umfassend abgestimmte Angebot ideal auf eine zielkonforme (!) Nachfrage ausgerichtet ist und zur richtigen Zeit die richtigen Flächen verfügbar sind! Diese Aufgabe lastet zu einem wichtigen Teil auf den Schultern der Gemeinden. Aber auch die Grundeigentümer tragen Mitverantwortung, weil deren Interessen raumordnungsgerechten Lösungen häufig entgegenstehen.

Anpassung des niederösterreichischen Regelungssystems an die Erfahrungen mit dem „Wasser als Gefahr“.

- explizite Verankerung des HQ100 als Ausschließungsgrund für Bauland im NÖ ROG nach dem HW 1997
- gesetzliche Verpflichtung zur Bausperre bzw. zur Umwidmung in Grünland für unbebaute Baulandflächen (ebenfalls nach HW 1997)
- forcierte Erstellung von Gefahrenzonenplänen (nach dem HW 2002)
- forcierte Umsetzung von Hochwasserschutzbauten (nach dem HW 2002)
- verstärkte Berücksichtigung der Vorfluterkapazitäten bei Siedlungserweiterungen (in letzter Zeit)
- erhöhtes Augenmerk auf die Retention

Der Teufel steckt oft im Detail.

Beispiel 1:

Gerade die Unterschiedlichkeit der vom Wasser gesteuerten Naturgefahren, sowie deren Bewältigungsstrategien bringen Gemeinden mitunter in Zwangslagen. So wird bei eher labilem Untergrund aus geologischer Sicht immer wieder gefordert, das Regenwasser zur Vermeidung von rutschungsbedingten Gebäudeschäden nicht zu versickern, sondern gesammelt dem Vorfluter zuzuleiten. Diese Umsetzung dieser Empfehlung belastet aber wiederum den Vorfluter stärker. Wenn der Vorfluter im Hochwasserfall bereits Siedlungsbereiche überflutet, steht die Gemeinde in einer Zwangssituation.

Beispiel 2:

Neue Hochwasserschutzanlagen sichern in unterschiedlichem Maße auch Grünlandbereiche. Betroffene Gemeinden beabsichtigen in der Folge, diese geschützten Grünlandbereiche auch für die Siedlungsentwicklung heranzuziehen. Dadurch kann aber das Schadenspotenzial in jenen Fällen vergrößert werden, in denen ein Hochwasser das Bemessungsereignis übersteigt. Oft handelt es sich dabei aber auch um Flächen, die sich aus anderen Gründen (räumliche Nähe zu Siedlungsgebieten, landschaftliche Einbindung u. dgl.) für die Siedlungsentwicklung eignen.

Beispiel 3:

Konkretes Beispiel einer Gemeinde:

Eine Gemeinde erlässt im Jahr 2003 ihr erstes örtliches Entwicklungskonzept. Die Abflussstudie am Hauptgewässer wurde abgewartet und die Aussagen vorbildlich berücksichtigt. Außerhalb des Abflussbereichs wurden großflächige Entwicklungszonen in bester zentraler Lage festgelegt (kurze Wege). Zwischenzeitlich werden auf Grund der Erfahrungen mit dem Nadelbach bzw. in Mold auch kleinere Nebengewässer stärker berücksichtigt. Die im Widmungsverfahren geforderte Untersuchung brachte das Ergebnis, dass die gesamte Fläche von einem HW 100 betroffen ist. Idealer Standort für Retentionsbecken ist flächiges Naturdenkmal!

Zum Schluss – ein Plädoyer für mehr „Einfachheit“.

Raumordnung ist ein komplexes Gebilde inmitten des komplexen Systems Siedlungsentwicklung. Von nahezu allen Sektorpolitiken (Klima, Boden, Wasser, Wirtschaft, Verkehr...) wird zunehmend eine stärkere Position der Raumordnung im Sinne der jeweiligen Ziele eingefordert. Dadurch gerät die Raumordnung immer stärker unter Druck. Raumordnung braucht daher klare und einfache Botschaften aus den einzelnen Sektorpolitiken, denn das Zusammenführen dieser Politiken im Raum – die Kernkompetenz der Raumordnung – bietet Komplexität genug.