

Nutzung der Landschaft – Raumordnung und gravitative Naturgefahren

Arthur KANONIER

Nutzung der Landschaft

Der Umgang mit der Inanspruchnahme von Landschaft und Boden zählt zu den zentralen Anliegen der Raumplanung auf örtlicher, regionaler und landesweiter Ebene. So wird der haushälterische Umgang mit Grund und Boden und speziell die Zersiedlungsabwehr werden als Aufgaben der Raumordnung angesehen. Verschiedene Instrumente sollen die raumplanerischen Ziele zum Flächensparen umsetzen, wobei zunächst restriktive Nutzungsvorgaben Bautätigkeiten eingeschränkt werden sollen. Weitere Maßnahmen, etwa solche zur Baulandmobilisierung, Innenverdichtung oder Revitalisierung von Brachflächen, sollen den Siedlungsdruck auf Grünland zu reduzieren.

Die fortgesetzte Ausdehnung der Siedlungsgebiete und das Entstehen von Bebauungssplittern verdeutlicht, dass wesentliche Raumordnungsziele hinsichtlich sparsamen Bodenverbrauches nur schwer umsetzbar sind. Wenn die Verwendung der Landschaft und des Bodens für Siedlungstätigkeiten anhaltend hoch ist, wird die Reduktion der verfügbaren Flächenreserven negativ bewertet, zumal die limitierten Ressourcen Boden und Landschaft reduziert werden. Negative Auswirkungen durch Flächeninanspruchnahme werden durch den Begriff „Zersiedelung“ vermittelt. So vertritt der VwGH schon 1974, 1014/73, 5.4.1974, die Ansicht, „dass sich Zersiedelung als eine Negativform menschlicher Siedlung erweist“, schränkt diese negative Einschätzung aber auf jene Art von Bauführungen ein „soweit sie nicht aus funktionellen Gründen vorgesehen ist“ Auch in der aktuellen Judikatur wird bezüglich Zersiedelung auf die Funktionen der Baulichkeiten abgestellt und Zersiedelung definiert als eine „ohne funktionales Erfordernis oder ohne ortsplanerische Konzeption vorgenommene Bebauung außerhalb geschlossener Siedlungen“ (VwGH 1999/10/0014, 16.12.2002).

Flächenverbrauch in Österreich

Der seit Jahren beklagte Befund des anhaltend hohen Flächenverbrauches hat sich in aktuellen Untersuchungen nicht wesentlich verändert.

Im 12. ÖROK-Raumordnungsbericht, S 31, werden im Zusammenhang mit dem Flächenverbrauch „bedeutsame Herausforderungen“ (für die örtliche Raumplanung) gesehen, „insb. auch deshalb, weil die Zuwachsraten bei der Flächeninanspruchnahme über denjenigen der Bevölkerung und der Wirtschaft lagen.“ So weist der Bericht, S 29, darauf hin, dass im Zeitraum 2005-2007 die Bevölkerung Österreichs um 0,6%, die Haushalte um 1,2% und der „Verbrauch“ an Verkehrs- und Siedlungsflächen um über 3% zunahm. Umweltbundesamt (<http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/raumordnung/flaechenverbrauch/>): *„Trotz geringem Bevölkerungswachstum (+ 1,2 % in den letzten 3 Jahren) steigt die Flächeninanspruchnahme (+ 5,2 % in den letzten 3 Jahren) weiter stark an, sowohl in den ländlichen als auch in den stadtnahen Gebieten. Der tägliche Verbrauch für Siedlungs- und Verkehrstätigkeit liegt bei 10 Hektar und der Gesamtflächenverbrauch (inkl. Sportflächen, Abbauflächen usw.) bei 24 Hektar (Durchschnitt der 3 Jahres-Periode 2008–2011) und damit noch immer um das Zehnfache über dem Reduktionsziel der Nachhaltigkeitsstrategie.“*

Bei allen statistischen Unsicherheiten über aktuelle Flächennutzungszahlen lässt sich insgesamt unschwer festhalten, dass die aktuellen Entwicklungen nicht dazu beitragen, das von der Bundesregierung 2002 in der Österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung vorgegebene Ziel der Reduktion des Zuwachses dauerhaft versiegelter Flächen auf maximal ein Zehntel des heutigen Wertes bis zum Jahr 2010 „von rd. 20 ha/Tag Neuverbrauchsrate (Bau- und Verkehrsflächen) auf 2 ha/Tag“ zu erreichen.

Unterschiedliche Ursachen

Der enorme Landschaftsverbrauch der letzten Jahre hat offensichtlich seine Ursachen weniger in wachsenden Bevölkerungs- und Arbeitszahlen. Durch die ständig steigenden (baulichen) Bedürfnisse und Nutzungswünsche sehen sich die Gemeinden veranlasst, Siedlungserweiterungen sowie Baulandsplitter auszuweisen. Gründe dafür sind die mangelnde Verfügbarkeit von Bauflächen innerhalb des Siedlungsgebietes. Trotz großzügigster Baulandausweisungen kann die Nachfrage nach Bauland nicht befriedigt werden, da infolge Baulandhortung bebaubare Flächen nur in geringfügigem Maße zum Kauf angeboten werden. Der völlig erstarrte Bodenmarkt und der steigende Nachfragedruck veranlassen die kommunalen Entscheidungsträger, neuen Umwidmungen zuzustimmen. Vielfach muss dort gewidmet und gebaut werden, wo Liegenschaften überhaupt an Bauwillige abgegeben werden, und das ist oft in Randlagen.

Für Großbauten, wie Industrie- und Gewerbebetriebe oder Einkaufszentren, sind Standorte abseits bestehender Siedlungsgebiete vor allem aus finanziellen Aspekten und infolge geringerer Interessenskonflikte attraktiv. Maßnahmen gegen weitere Zersiedlung sind insbesondere für diese Nutzungen zu setzen, da der Flächenbedarf für wirtschaftliche Nutzungen deutlich dynamischer als jener für Wohnzwecke eingeschätzt wird.

Knapper Dauersiedlungsraum und Naturgefahren

Insgesamt sind rund 31,4% der Landesfläche als potentieller Dauersiedlungsraum anzusehen, wobei österreichweit bereits rund 13,5% des Dauersiedlungsraumes durch Bau- und Verkehrsflächen genutzt werden. Infolge der naturräumlichen Gegebenheiten ist die Flächenverfügbarkeit für potentielle Siedlungsaktivitäten in den Bundesländern und Gemeinden ungleich verteilt. Der Dauersiedlungsraum macht etwa in Tirol lediglich 11,9% der Landesfläche und in rund 50 Gemeinden Österreichs unter 5 % der Gemeindefläche aus.

Zu den zentralen Aufgaben der räumlichen Planung zählen die Ausweisung von Bauland in geeigneten Bereichen sowie – umgekehrt – das Freihalten von Bereichen, die aufgrund ihres Gefährdungspotentials für eine Bebauung nicht geeignet sind. Wesentlicher Steuerungsansatz der Raumplanung ist es, Überlagerungsbereiche von Gefährdungszonen einerseits und Siedlungszonen andererseits möglichst gering zu halten.

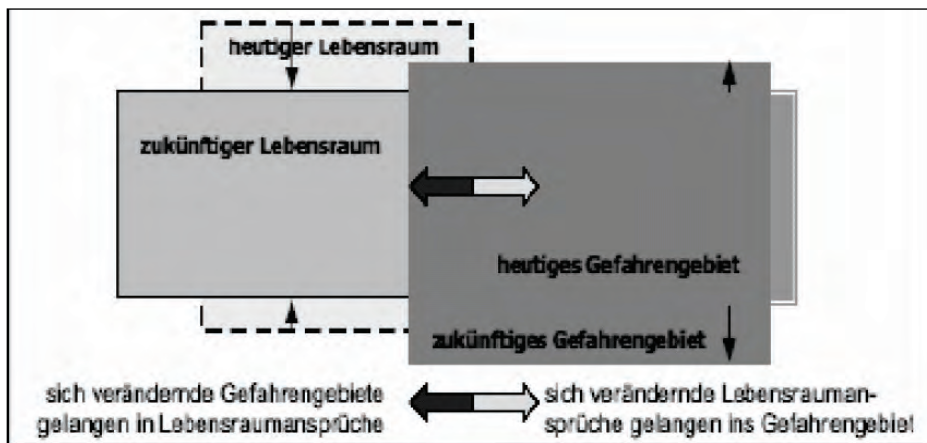


Abb. 1: Übersicht: Überlagerung von Lebensraum und Gefahrengebiet (Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung, 2005, Bern):

In verstärktem Maße ist allerdings festzustellen, dass bestehende Bauten und Anlagen sowie gültige Bauland-Widmungen durch Naturgefahren beeinträchtigt werden. In den letzten Jahren haben Siedlungs- und Bautätigkeiten verstärkt in – aus Sicht der Gefahrenprävention – ungeeigneten Gebieten stattgefunden. In vielen Regionen Österreichs ist es nicht (mehr)

oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, Siedlungs- und Gefahrenbereiche weitgehend räumlich zu trennen. Zunehmend überlagern sich Siedlungsbereiche („Lebensräume“) und Gefahrengebiete, wobei aus Sicht der Naturgefahrenmanagements vor allem diese Überlagerungsbereiche Herausforderungen darstellen.

Für diese Bereiche, in denen Siedlungsaktivitäten durch Naturgefahren bedroht sind, besteht somit ein besonderer planerischer Handlungsbedarf, wobei die (rechtlichen) Möglichkeiten insb. für Gemeinden unterschiedlich, in der Regel aber limitiert sind. Der Grundsatz der präventiven Gefahrenvermeidung – weitgehendes Freihalten von Gefährdungsbereichen durch raumplanerische Festlegungen – trifft in der Realität auf ein vielschichtiges Gebilde von Sicherheitsanstrengungen, dynamischen Gefahrensituationen, knappen Dauersiedlungsräumen und vielfältigen Nutzungswünschen, die komplexe Abwägungsentscheidungen erfordern. Während das Freihalten unbebauter Gefährdungsbereiche leichter realisierbar erscheint, obwohl in einzelnen Regionen der Siedlungsdruck auf solche unbebauten Flächen nach wie vor hoch ist, ist der Umgang mit bestehenden Bauten und Nutzungsrechten in (wachsenden) Gefährdungsbereichen weitaus schwieriger. Für Gefährdungsbereiche, die bereits bebaut sind, greifen präventive Maßnahmen in der Regel zu kurz, zumal die Eingriffsmöglichkeiten in den Bestand beschränkt sind.

Raumordnung und gravitative Naturgefahren

Gravitative Naturgefahren, insb. Berg- und Felsstürze, Rutschungen sowie Muren, haben einen engen Bezug zur Raumplanung (und zum Bauwesen), zumal bei einer Gefährdung die dauerhafte Nutzung von Liegenschaften sowie Gebäuden erheblich beeinträchtigt wird. Demzufolge enthalten die Raumordnungsgesetze und Bauordnungen der Bundesländer umfangreiche Vorgaben und Beschränkungen für räumlich abgrenzbare geologische Gefahrenbereiche.

Auch wenn in den letzten Jahren in Österreich anderen Naturgefahren (vor allem Hochwasser) verstärkt – auch rechtliche – Bedeutung beigemessen wurde und Massenbewegungen eher vereinzelt (z.B. Gschlifgraben bei Gmunden oder Hangbewegungen in Sibratsgfall) planerisch überkommunale Beachtung gefunden haben, sind die Herausforderungen in der planungs- und baurechtlichen Praxis beträchtlich: Welche Standorte und Bereiche konkret gefährdet und in der Folge von Widmungs- und Bauverboten betroffen sind, ist erhebungsaufwendig und auslegungsbedürftig, wobei die Orientierung an den Inhalten von Gefahrenzonenplänen gängige Praxis und weniger rechtliche Verpflichtung ist. Die Umsetzung der (braunen) Hinweisbereiche des Gefahrenzonenplans in der überörtlichen und örtlichen Raumpläne bzw. im Baubewilligungsverfahren ist in der Regel nicht näher und spezifisch geregelt, sondern lediglich aus den generellen Regelungssystematik bezüglich Naturgefahren abzuleiten. Neben der Erfassung der rechtlich relevanten Gefahrenbereiche bei Massenbewegungen erweist sich die Auslegungen der spezifischen planungs- und baurechtlichen Bestimmungen in der Praxis als aufwendig. Die Regelungsvielfalt und -dichte – umfangreiche Verbote und Beschränkungen für Widmungen und Bauvorhaben, die in verschiedenen Verfahren angewendet bzw. überprüft werden müssen – bei gleichzeitiger Unbestimmtheit erschweren die rechtliche Anwendung, zumal Ausnahmeregelungen die Verbotswirkungen zusätzlich relativieren.

Widmungs- und Bauverbot für durch Massenbewegungen gefährdete Bereiche

Die Kompetenzverteilung bezüglich Raumplanung und Bauwesen – Gesetzgebungskompetenz der Länder für die allgemeine Raumplanung und das Bauwesen – bewirkt, dass in Österreich neun unterschiedliche gesetzliche Grundlagen für die Raumplanung und das Bauwesen im Allgemeinen und für Widmungen und Baubewilligungen im Besonderen bestehen.

Die Raumordnungsgesetze enthalten Grundsätze und -ziele, durch welche die zentralen Anliegen der Raumordnung vorgegeben werden. Die Umsetzung dieser Ziele erfolgt durch ein

hierarchisches Planungsinstrumentarium, das unterschiedliche Raumpläne auf überörtlicher und kommunaler Ebene umfasst. Raumplanerische Nutzungsvorgaben werden im Rahmen der Hoheitsverwaltung in der Regel als Verordnungen des Gemeinderates (örtliche Raumpläne) bzw. der Landesregierung (überörtliche Raumpläne) festgelegt, wobei die konkrete Anwendung der raumplanerischen Festlegungen durch die in den Bauordnungen (BO) geregelte Baubewilligungs- oder Anzeigeverfahren erfolgt.

Raumordnungsgesetze regeln unterschiedlich den Umgang mit Naturgefahren, wobei sie Massenbewegungen als eine Gefahrenart mit einschließen und nur teilweise massenbewegungsspezifische Vorschriften enthalten.

Überörtliche Raumplanung

Als mögliche Inhalte in überörtlichen Planungsinstrumenten werden Maßnahmen gegen Naturgefahren kaum ausdrücklich in den ROG angeführt. Lediglich das neue TROG 2010 enthält eine Ergänzung des § 7 dahingehend, dass gemäß Abs. 2 lit a in überörtlichen Raumordnungsprogrammen festgelegt werden kann, dass Grundflächen für bestimmte Zwecke freizuhalten sind, wie z.B. für Maßnahmen zum Schutz vor Lawinen, Hochwasser, Wildbächen, Steinschlag, Erdbeben oder anderen gravitativen Naturgefahren. Somit können laut TROG auch Maßnahmen im Zusammenhang mit Massenbewegungen ausdrücklich Inhalt überörtlicher Raumpläne sein. Auch wenn in den anderen ROG vergleichbare demonstrative Aufzählungen von naturgefahrenrelevanten Inhalten für überörtliche Raumpläne fehlen, kann daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass entsprechende Festlegungen ausgeschlossen sind.

Gemeinsam ist den meisten überörtlichen Raumplänen, dass sie keine planerischen Festlegungen oder räumliche Darstellungen, beispielsweise in Form von überörtlichen Bauverbotsbereichen, oder Ersichtlichmachung von Hinweisbereichen enthalten. Infolge der Kleinräumigkeit der Gefährdung durch Massenbewegungen besteht vielfach überwiegend eine örtliche Betroffenheit, was überörtliche Planungsmaßnahmen entbehrlich macht. Bei Gemeindegrenzen übergreifenden Gefährdungen bzw. umfassendem Naturgefahrenmanagement auf regionaler Ebene wäre freilich die überörtliche Planung verstärkt gefordert, verbindliche Nutzungsbeschränkungen auch im Zusammenhang mit Massenbewegungen festzulegen.

Örtliche Raumplanung

Im raumplanungsrechtlichen Umgang mit Naturgefahren allgemein und mit Massenbewegungen speziell ist die örtliche Planungsebene von besonderer Bedeutung, wobei vor allem dem Flächenwidmungsplan (Flwp) Bedeutung zukommt. Die ROG bestimmen den Flwp als zentrales Instrument der örtlichen Raumordnung, der das Gemeindegebiet nach räumlich-funktionalen Erfordernissen zu gliedern und verbindliche Widmungs- bzw. Nutzungsarten festzulegen bzw. kenntlich zu machen hat. Wenn nachfolgend der Schwerpunkt auf den Flwp gelegt wird, ist zu beachten, dass das örtliche Entwicklungskonzept als strategisches Planungsinstrument für die Gemeindeentwicklung an Bedeutung gewonnen und der Bebauungsplan hinsichtlich der konkreten Nutzung von Liegenschaften erhebliche Bedeutung haben können.

Die ROG bestimmen im Zusammenhang mit Naturgefahren allgemein vor allem für die Widmungskategorie „Bauland“ bei fehlender Eignung Widmungsbeschränkungen und -verbote. Für „Verkehrsflächen“ und „Grünland“ sehen die ROG weniger Beschränkungen vor, obwohl auch diese Widmungskategorien rechtliche Grundlage für die Situierung erheblichen Schadenspotentials in gefährdeten Bereichen sein kann. Bauland setzt nach allen ROG grundsätzlich eine hinreichende Eignung der jeweiligen Flächen voraus. Allgemein ist eine Baulandwidmung unzulässig, wenn sich die betreffende Fläche wegen der natürlichen Verhältnisse für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignet. Massenbewegungen stellen Naturgefahren dar, die in den meisten ROG eine Baulandwidmung grundsätzlich ausschließen. So dürfen etwa gemäß § 28 Abs. 3 S1b ROG Flächen nicht als Bauland ausgewiesen werden, die

im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Lawinen, Murgängen, Steinschlag udgl gelegen sind. § 15 Abs. 3 NÖ ROG bestimmt, dass Flächen nicht als Bauland gewidmet werden dürfen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind.

Die Auslegungspraxis der gesetzlichen Widmungsverbote durch die Planungs- und Aufsichtsbehörden ist in den Ländern unterschiedlich. Dies vor allem deshalb, da rechtlich – im Unterschied zur roten und gelben Gefahrenzonen – Hinweisbereiche keine Einschätzung des Gefahrenausmaßes oder systematisierte Gefährdungsinterpretation für Siedlungen vorliegt. Ob Baulandwidmungen und in der Folge Baulichkeiten ausgeschlossen, eingeschränkt oder (mit Auflagen) zulässig sind, ist aus den Hinweisbereichen nicht ableitbar, sondern ist durch zusätzliche Gutachten zu klären. Freilich fehlen auch bei allfälligen Gutachten generelle Beurteilungskriterien und -maßstäbe für Widmungs- und Bauverbote.

Infolge der beträchtlichen Gefährdungspanne sowie der unterschiedlichen Eintrittswahrscheinlichkeiten von Massenbewegungen sehen die ROG Ausnahmen von Widmungsverbote vor. So bestimmt § 37 Abs. 1 S1b9 ROG etwa, dass Flächen, deren Ausweisung als Bauland Widmungsverbote entgegenstehen, trotzdem ausgewiesen (und als Aufschließungsgebiete gekennzeichnet) werden können, wenn der widmungsverhindernde Umstand durch wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen nachweislich behebbar ist und dieser Umstand in absehbarer Zeit wegfallen wird. In anderen Ländern gelten Ausnahmen für Baulandwidmungen in Gefahrenbereichen allerdings nur für Hochwasser und nicht für Massenbewegungen.

Resümee

Das Raumordnungs(- und das Bau)recht bietet unterschiedliche Instrumente und Maßnahmen, die es ermöglichen, Baulichkeiten in durch Massenbewegungen gefährdeten Bereichen einzuschränken oder auszuschließen - Eine entsprechende Durchsetzungsbereitschaft der Entscheidungsträger vorausgesetzt! Planungs- und baurechtliche Einschränkungen setzen freilich voraus, dass hinreichende Informationen über die räumliche Abgrenzung der Gefahrenbereiche vorliegen, was insb. bei Massenbewegungen nicht immer möglich ist.

Bezüglich Massenbewegungen fehlen in der Regel Auslegungskriterien und -maßstäbe, die das kommunale Ermessen bei Widmungs- und Bauentscheidungen systematisch strukturieren. So wird zwar mit den braunen Hinweisbereichen zwar auf Steinschlag und Rutschungen hingewiesen, eine Bewertung dieser Gefahren ist allerdings im Widmungs- und Bauverfahren zu treffen.