

Unterirdische Hohlräume und Raumplanung: Im Spannungsfeld zwischen klaren Grenzen und mehrdimensionaler Unsicherheit

Gilbert POMAROLI

1. Klare Rollen und Spielregeln in der Raumordnung

Die Kernaufgabe der örtlichen Raumplanung besteht darin, das Bauland vom Grünland klar und eindeutig abzugrenzen um damit die Siedlungstätigkeit zu lenken. Um eine Fläche als Bauland widmen zu können, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt werden: eine dieser Voraussetzungen ist die Eignung der Fläche zur Bebauung auf Grund der Standortgegebenheiten. Eine solche Eignung liegt laut NÖ ROG 2014 dann nicht vor, wenn die Fläche beispielsweise von Naturgefahren bedroht ist oder eine „ungenügende Tragfähigkeit des Untergrundes“ aufweist.

Die örtliche Raumplanung ist gemäß österreichischer Bundesverfassung eine Aufgabe der autonomen Gemeinde in ihrem eigenen Wirkungsbereich. Das Land erfüllt lediglich die Funktion einer Aufsichtsbehörde. Entspricht eine von der Gemeinde angestrebte Umwidmung dem Raumordnungsgesetz, ist sie vom Land zu genehmigen andernfalls zu versagen.

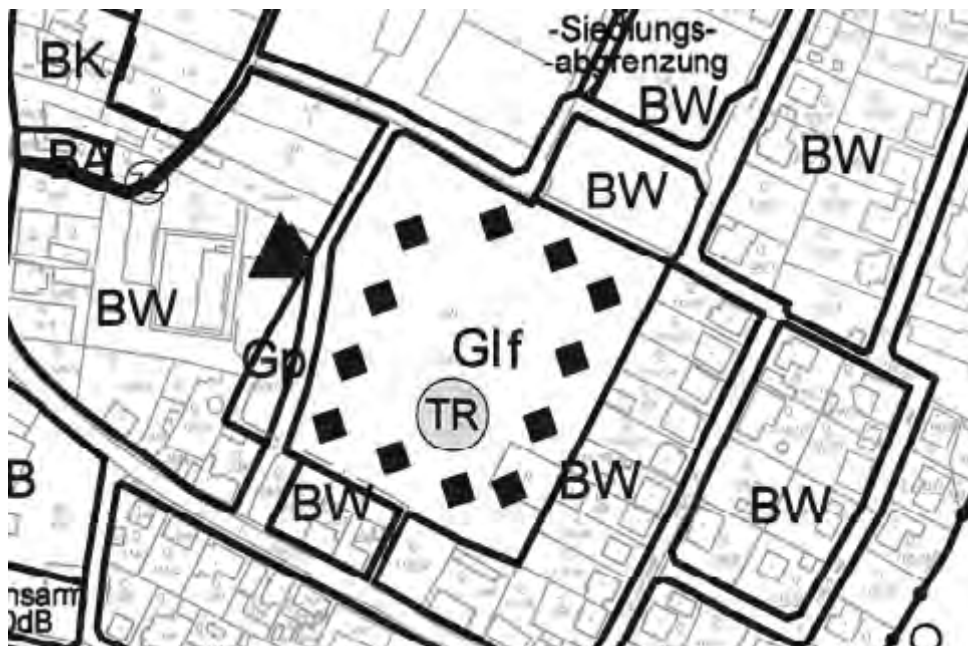


Abbildung 1: Auszug aus einem Flächenwidmungsplan mit der Kenntlichmachung „ungenügende Tragfähigkeit“ (TR); die Baulandwidmung (BW) spart die solcherart kenntlich gemachte Fläche aus

Vor knapp 20 Jahren wurde das Verbot einer Baulandneuwidmung für gefährdete Bereiche noch durch eine weitere Bestimmung ergänzt: Sollte sich herausstellen, dass eine als Bauland gewidmete und unbebaute Fläche (Baulandreserve) von einer der aufgezählten Einschränkungen der Baulandeignung betroffen ist (Naturgefahr, fehlende Tragfähigkeit udgl.), muss die Gemeinde eine unbefristete Bausperre erlassen. Sofern die Beseitigung dieser Gefährdung nicht in absehbarer Zeit sichergestellt werden kann, besteht für die Gemeinde sogar die Pflicht zur Rückwidmung der gefährdeten Baulandreserve in Grünland.

2. Hohlräume als Thema in der Raumplanung

Unterirdische Hohlräume können einstürzen. Diese Prozesse können auch Auswirkungen an der Oberfläche haben: die Tragfähigkeit der Flächen für eine künftige Bebauung ist damit in Frage gestellt.

Zunächst ist aber festzuhalten, dass nicht alle der im Rahmen dieser Tagung behandelten Hohlräume eine gleich hohe Relevanz für die Raumordnung haben:

Die sogenannten Erdställe aber auch Luftschutzstollen liegen zumeist im verbauten Gebiet. Bauland ist hier in der Regel bereits rechtswirksam gewidmet und falls das noch nicht der Fall ist, handelt es sich im Regelfall um Grundstücke innerhalb geschlossener Ortsgebiete. Das Verbot der Baulandwidmung gemäß NÖ ROG 2014 gilt für derartige Standorte ausdrücklich nicht. Allfällige Fragen im Zusammenhang mit derartigen Hohlräumen sind dann für das Bauverfahren relevant. Im Falle einer Neuwidmung von Grundstücken als Bauland ist die Frage der ausreichenden Tragfähigkeit zumeist im Zusammenhang mit Weinkellern, Bergwerken oder Gipsvorkommen zu beantworten.

3. Womit kämpft die Raumordnung besonders – Dimensionen der Unsicherheit

Eigentlich ist es ja ganz einfach: Die Gemeinde hat durch ihren Ortsplaner die Eignung einer Fläche zur Bebauung prüfen zu lassen. Ist diese Eignung auf Grund einer ungenügenden Tragfähigkeit nicht gegeben, darf die Gemeinde die betreffende Fläche nicht als Bauland widmen. Falls sie das doch anstrebt, verweigert das Land die aufsichtsbehördliche Genehmigung.

Diese auf den ersten Blick klaren Mechanismen lassen sich in der Praxis oftmals schwieriger umsetzen als angenommen und das hat mehrere Gründe:

3.1 Inhomogenes Wissen

Als erste Dimension ist hier das oftmals unvollständige Wissen über Vorhandensein und Ausmaß von unterirdischen Hohlräumen zu nennen: Relativ einfach ist das noch im Falle von Weinkellern. Da gibt es meistens Oberflächenstrukturen (Kellergassen, Presshäuser), die auf das Vorhandensein von Kellerröhren schließen lassen. Lediglich die genaue Lage und Tiefe der Keller muss vermessungstechnisch erfasst werden



Abbildung 2: Kellergasse östlich von Krems (Foto: Pomaroli)

Zahlreiche Gemeinden widmen oberhalb dieser Kellerröhren *Grünland-Freihaltefläche*. Damit wird eine Bebauung oberhalb der Kellerröhren ausgeschlossen. Das dient nicht nur der Sicherheit der Kellerröhren selbst, sondern auch der Erhaltung jener Grünlandbereiche, die für die Ensemblewirkung von Kellergassen von Bedeutung sind.



Abbildung 3: Auszug aus einem Flächenwidmungsplan mit Grünland-Freihaltefläche (Gfrei) oberhalb von Grünland-Kellergasse (Gke)

Schwieriger ist das bei den Bergwerken. Hier hatte und hat die Raumordnung mit einer Bandbreite an verfügbaren Unterlagen zu tun. Diese reicht von aktuellen Bergbaukartenwerken über historisches Kartenmaterial (z.B. Krems-Süd) bis hin zu aufgelassenen Bergwerken, von denen bestenfalls bekannt ist, dass es sie im Umfeld eines Standorts einmal gegeben hat (z.B.: Winkl bei Röhrenbach).



Abbildung 4: Auszug aus einem Örtlichen Entwicklungskonzept

Das untertägige Vorkommen von Gips stellt die Raumordnung vor ganz besondere Herausforderungen. Hohlräume können sich in diesem Fall durch Wasserzutritt neu bilden und die Tragfähigkeit beeinflussen. In einer Gemeinde in NÖ wurde dieses Phänomen dahingehend diskutiert, dass diese Gipsvorkommen im gesamten Talraum nicht ausgeschlossen werden können. Müsste die Gemeinde daher konsequenterweise über sämtliche Baulandreserven eine Bausperre legen?

3.2 Bauen im Grünland

Die zweite Dimension der Unsicherheit liegt in erster Linie im NÖ Raumordnungsgesetz selbst begründet: künftige Bautätigkeit ist nämlich nicht auf Bauland beschränkt. Es gibt Grünlandwidmungen, die von Art und Charakter darauf ausgelegt sind, erforderlichenfalls Baulichkeiten zu ermöglichen. Typischerweise ist hier die Widmungsart *Grünland-Land-und-Forstwirtschaftliche-Hofstelle* zu nennen. In dieser Widmungsart ist neben den Wirtschaftsgebäuden auch die erstmalige Errichtung eines Wohngebäudes zulässig. Vom strengen Reglement, wie es oben für Bauland angeführt wurde, ist diese Widmungsart aber ausgenommen. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Darf trotz fehlendem Widmungsverbot im NÖ ROG 2014 die Widmungsart *Grünland-land-und-forstwirtschaftliche-Hofstelle* über (möglicherweise nur vermuteten) Hohlräumen nicht gewidmet werden? Ist diese Frage allein der Interessenabwägung des Gemeinderats als entscheidendem Gremium überlassen? Welche Rolle und Aufgabe kommt hier der Aufsichtsbehörde zu oder handelt es sich letztlich um eine Frage, die ausschließlich im Bauverfahren zu beantworten ist?

3.3 Verfahrensabgrenzung

Die dritte Dimension der Unsicherheit bezieht sich auf die Abgrenzung zwischen den Agenden der Raumordnungsbehörde einerseits von jenen der Baubehörde andererseits. Am deutlichsten wird diese Dimension am Beispiel der unterirdischen Kellerröhren. Die zentrale Frage aus raumordnungsrechtlicher Sicht lautet dabei: ist ein Weinkeller eine „Standortgegebenheit“ oder ein „unterirdisches „Bauwerk“? Je nach Beantwortung dieser Frage gelten unterschiedliche Regelungen.

Wird ein Weinkeller als „Standortgegebenheit“ verstanden, ist er im aufsichtsbehördlichen Bewilligungsverfahren für die Flächenwidmung von Relevanz, dann kann er im Extremfall die Widmung einer Fläche als Bauland verhindern. Der Keller wäre in diesem Falle zuerst zu verfüllen. Eine Einbeziehung des historischen Weinkellers in eine Neubebauung, wie dies mitunter beabsichtigt ist, wäre unter dieser Voraussetzung aber nicht möglich. Wird ein Keller hingegen als unterirdisches Bauwerk aufgefasst, stellt sich in der Folge eher die Frage der Bauwerkssicherheit als der Baugrundeignung. Derartige statische Fragen sind damit vorzugsweise für die Baubehörde von Relevanz.



Abbildung 5: Keller mit Brustmauer östlich von Krems (Foto: Pomaroli)

Besonders deutlich kann Bedeutung dieser Abgrenzungsfrage an folgendem Beispiel veranschaulicht werden: es besteht öfters der Wunsch, unterirdische Hohlräume unterschiedlicher Herkunft weiter zu nutzen. Möglicherweise sind dazu auch bauliche Maßnahmen erforderlich. Wenn eine Gemeinde, wie unter 3.1 beispielhaft dargestellt wurde, *Grünland-Freihaltefläche* über den Kellerröhren gewidmet hat, würde jede baubehördlich relevante Aktivität eigentlich durch die Flächenwidmung unterbunden werden. *Grünland-Freihaltefläche* ist nämlich laut NÖ ROG 2014 von jeglicher Bebauung freizuhalten.

3.4 Wenn etwas passiert – wer haftet?

Die vierte Dimension der Unsicherheit stellt die Frage der Haftung dar, wenn auf Grund von unterirdischen Hohlräumen etwas passiert. Die Haftungsfrage ist vor allem vor dem Hintergrund der zahlreichen Beteiligten in den Verfahren zu sehen: eine Baulandwidmung wird in der Regel von zivilen Experten für Raumordnung oder Landschaftsplanung vorbereitet. Amtssachverständige des Landes NÖ begutachten die Aufbereitung durch die Ortsplanung, gegebenenfalls wird eine geologische Expertise eingeholt. Der Gemeinderat beschließt die Umwidmung, das Land genehmigt sie in seiner Rolle als Aufsichtsbehörde. Nach erfolgter Widmung wird ein Gebäude durch einen Objektplaner geplant, von Bausachverständigen begutachtet und von der Baubehörde bewilligt. Treten nach der Realisierung des Projekts Gebäudeschäden auf Grund von unterirdischen Hohlräumen auf, so stellt sich die Frage, wer denn in der gesamten Kette an Beteiligten letztlich die Verantwortung trägt. Von besonderem Belang ist dabei der Aspekt des unsicheren Wissens. So hat etwa die Berghauptmannschaft im Jahr 1998 der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik geantwortet, dass im Kilometerbereich rund um alte Bergwerke auf weitere Baulandwidmungen verzichtet werden sollte. (Auslöser war eine Anfrage der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik um Bekanntgabe der Gefährdungsbereiche von Bergwerken nach dem Grubenunglück in Lassing, Steiermark). Hier stellt sich letztlich die Frage nach der Beweislast: muss letztlich die Gefährdung bewiesen werden oder die Gefahrenfreiheit? Wie stichhaltig muss die Beweisführung sein? Wie weit reichen begründete Vermutungen aus? Es wird wohl nicht zumutbar sein, in jedem Fall einer Umwidmung mit oder ohne Verdacht umfangreiche Untergrunderkundungen vorzunehmen.

3.5 Wie erkläre ich die Komplexität den Beteiligten?

Die fünfte Dimension der Unsicherheit ist die Frage der Kommunikation. Wie erklärt man das Problem und vor allem die damit verbundenen oben dargelegten Unsicherheiten der Bevölkerung und den Gemeinderäten? Verschärft wird diese Situation noch durch zweideutige Expertisen, wie etwa folgendes Beispiel zeigt: In einem geologischen Bericht zu einer Baulandwidmung hat es unlängst geheißen, dass *„die Projektgrundstücke generell im Gefährdungsbereich von Erdfällen liegen, welche durch Gipslösungsprozesse hervorgerufen werden. Unter gewissen Umständen bzw. Maßnahmen“* sei *„jedoch eine Bebauung möglich.“* Das Auftreten weiterer Erdfälle konnte jedoch keinesfalls ausgeschlossen werden. Es wurde sogar das Ausmaß von Setzungen beschrieben. So *„können auch oberflächennahe kleinste Spalten mit zunehmender Tiefe in m³-große Hohlräume übergehen und eine künftige Gefährdung hinsichtlich der Tragfähigkeit des Baugrunds darstellen.“* Ja was jetzt, möchte man als Raumplaner dazu sagen. Hat die Expertise jetzt die Baulandeignung bestätigt (*„eine Bebauung ist möglich“*) oder angezweifelt (*„...Gefährdung der Tragfähigkeit des Baugrunds...“*)? Die Behörde oder der ASV für Raumordnung müssen in diesem Fall möglicherweise die Baulandeignung verneinen. Dabei ist dann auch einer geologischen

Fachexpertise – zumindest partiell – zu widersprechen. Auch diese Bewertung der Behörde muss einem Widmungswerber erst einmal erklärt werden.

3.6 Wieviel Risiko darf denn sein?

Und so führt uns dieses Beispiel zu einer sechsten Dimension der Unsicherheit und damit ist die Begrifflichkeit des NÖ ROG 2014 selbst gemeint: Was heißt denn „Baulandeignung“ überhaupt? Möglicherweise verstehen Geologen und Raumplaner unterschiedliche Dinge darunter. Hier stehen einander die beiden extremen Pole „Totalausschluss der Möglichkeit zur Bebauung“ bzw. „Totalausschluss der Möglichkeit eines standortbedingten Bauschadens“ gegenüber. Unter „Totalausschluss der Möglichkeit zur Bebauung“ wird dabei der Fall verstanden, dass mit noch so hohem technischen Aufwand der Bestand eines künftigen Gebäudes nicht gesichert werden kann. Dieser Fall wird extrem selten auftreten. Dieser „Totalausschluss der Möglichkeit zur Bebauung“ wird in den geologischen oder geotechnischen Expertisen dementsprechend zumeist verneint, wie auch das obige Beispiel zeigt. Sehr oft wird dann – unter Aufzählung der erforderlichen Auflagen bzw. Projekteigenschaften – die Baulandeignung bestätigt. „Totalausschluss der Möglichkeit eines standortbedingten Bauschadens“ heißt, dass die Bebauung – egal wie sie ausgeführt wird - keinen untergrundbedingten Schaden nehmen darf. Dieser oder ein ähnlicher Anspruch wird zumeist von der Raumplanung erhoben, weil in ihrer Vorstellungswelt die Baulandwidmung so etwas wie ein Qualitätskriterium für eine Fläche darstellt: hier muss ein künftiger Bauwerber, der sich nach Einsicht in den Flächenwidmungsplan einen Bauplatz gekauft hat, darauf verlassen können, dass das erworbene Grundstück ohne größeren zusätzlichen Aufwand bebaubar ist. Die zentrale Frage lautet wohl, wie viel Unsicherheit, wie viel Risiko, wieviel Eigenverantwortung bzw. wieviel zusätzlicher Aufwand einem Bauwerber zugemutet werden kann. Die Antwort auf diese Fragen wird auch vom jeweiligen Bauvorhaben abhängen, eine Fläche für ein Einfamilienhaus wird anders zu bewerten sein, als eine Fläche für ein größeres Betriebsobjekt. Aus der fachlichen Sicht eines Raumordners wird die Beantwortung dieser Frage letztlich aber als gesellschaftspolitische Aufgabe gesehen.

Schlussfolgerungen

Unterirdische Hohlräume stellen die Raumordnung vielfach vor ähnliche Probleme, wie das sonstige für eine Bebauung ungünstige Untergrundverhältnisse tun. Gerade die Kombination von rechtlichen, politischen und fachlichen Aspekten, wie das bei der Raumordnung der Fall ist, stellt eine besondere Herausforderung im Umgang mit unterirdischen Hohlräumen dar. Dieser gordische Knoten wird daher nicht von einer Ebene allein – sei es die rechtliche, die politische oder die fachliche – gelöst werden können.