i.A. des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur /
Forschungsschwerpunkt 'Kulturlandschaft'
unter Leitung der Abteilung für Hydrobiologie, Fischereiwirtschaft und Aquakultur, Universität für Bodenkultur Wien

Rechtliche und planerische Aspekte im Zusammenhang mit Flussprojekten

Siegfried Trimmel
Büro für Raum- und Regionalplanung, Wien

Positionspapier zu
Teilmodul 2 / Modellkonzeption Leitbildentwicklung für Flusslandschaften
im Rahmen des Forschungsprojektes

Flusslandschaftstypen Österreichs - Leitbilder für eine nachhaltige Entwicklung von Flusslandschaften

1. Zwischenbericht

Wien, Dezember 2000

Inhaltsverzeichnis

1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER RAUMORDNUNG 3
1.1 VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGE DER RAUMORDNUNG 3
1.2 RAUMORDNUNGSGESETZE DER LÄNDER 4
2 LEITZIELE DER RAUMPLANUNG 4
3 ÜBERÖRTLICHE RAUMPLANUNG 5
3.1 RAUMFORSCHUNG 5
3.2 ÜBERÖRTLICHE RAUMORDNUNGSPROGRAMME 5
3.3 ÜBERÖRTLICHE RAUMORDNUNGRICHTLINIEN 7
3.4 ABSTIMMUNG MIT DEN INTERESSEN DES BUNDES UND DER NACHBARLÄNDER 7
4 ÖRTLICHE RAUMPLANUNG 8
4.1 RAUMFORSCHUNG 8
4.2 ÖRTLICHES RAUMORDNUNGSPROGRAMM/ ENTWICKLUNGSKONZEPT 8
4.3 FLÄCHENWIDMUNGSPLAN 9
4.4 BEBAUUNGSPLAN 10
4.5 WAHRUNG DER ÖRTLICHEN RAUMORDNUNGSBELANGE GEGENÜBER ANDEREN PLANUNGSTRÄGERN 10
5 SPEZIELL FÜR FLUSSPROJEKTE RELEVANTE GESETZLICHE REGELUNGEN BZW. PLANUNGSINSTRUMENTE 11
5.1 SCHUTZWASSERWIRTSCHAFTLICHES GRUNDSATZKONZEPT/ GEWÄSSERBETREUUNGSKONZEPT 11
5.2 WASSERWIRTSCHAFTLICHER RAHMENPLAN 12
5.3 WASSERWIRTSCHAFTLICHE RAHMENVERFÜGUNG 12
5.4 GEFAHRENZONENPLAN 12
5.5 GRENZGEWÄSSERKOMMISSION 13
5.6 DONAUSCHUTZKONVENTION 13
6 AUSBLICK 14

0. PRÄAMBEL

Auf Bundes- und Landesebene existieren eine Reihe von rechtlichen Rahmenbedingungen, die Flussprojekte direkt oder indirekt betreffen. Nachdem die meisten dieser Regelungen im Rahmen von Raumplanungsverfahren erfasst bzw. berücksichtigt werden, eignet sich die Systematik der Raumordnung in Österreich (Kapitel 1 bis 4) nach Meinung des Verfassers am besten für eine überblickshafte Darstellung der für Flussprojekte relevanten rechtlichen und planerischen Aspekte.

Im Anschluss daran werden in Kapitel 5 die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. Planungsinstrumente behandelt, die direkt auf Flussprojekte abzielen. Kapitel 6 enthält ein Resümee samt Ausblick.

Zum besseren Verständnis werden einige die Landesebene betreffenden Ausführungen durch Beispiele aus dem Land Niederösterreich illustriert. Dies vor allem deshalb, da unter dem Eindruck der Hochwasserkatastrophe des Jahres 1997 die verstärkte Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Belange durch eine 1999 in Kraft getretenen Novelle im NÖ Raumordnungsgesetz verankert wurde.

Im Folgenden wird ein Überblick gegeben über

- **die im Zusammenhang mit Flussprojekten maßgebenden Rechtsmaterien;**
- **Schnittstellen bzw. Berührungspunkte zwischen den einzelnen Materien;**
- **Planungsinstrumente, die für Flussprojekte direkt oder indirekt relevant sind;**

1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER RAUMORDNUNG

Die Raumordnung in Österreich ist gesetzlich verankert in

- **der Bundesverfassung (B-VG);**
- **den Raumordnungsgesetzen (RO-Gesetzen) der Länder;**

1.1 VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGE DER RAUMORDNUNG

Nach Art. 15 Abs. 1 B-VG ist Raumordnung als *„..planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes..."* in Gesetzgebung und Vollziehung insoweit Landessache, als nicht einzelne dieser planenden Maßnahmen ausdrücklich der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes vorbehalten sind, wie etwa Maßnahmen auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, des Bergwesens, des Forstwesens und des Wasserrechts.

Hinsichtlich der Zuständigkeiten heißt das

- im Verhältnis zwischen Bund und Ländern:

Grundsätzlich sind die Länder punkto Gesetzgebung und Vollziehung zuständig, Raumplanung zu betreiben, sofern nicht einzelne Teilaspekte ausdrücklich dem Bund zugeordnet sind.

- Gesetzgebung und Vollziehung Bund

Zu jenen Teilaspekten der raumbezogenen Planung, die laut Bundesverfassung sowohl in Gesetzgebung als auch Vollziehung explizit dem Bund vorbehalten sind, zählen unter anderem wasserwirtschaftliche Planungen (Wasserrecht) sowie der Bereich der forstlichen Raumplanung/ Gefahrenzonenplanung (Forstwesen).

- Gesetzgebung Bund, Vollziehung Länder

Der Vollständigkeit halber sind darüber hinaus Materien zu nennen, für deren Gesetzgebung der Bund, für deren Vollziehung jedoch die Länder zuständig sind, wie etwa die Wohnbauförderung oder die Stadterneuerung.

- im Verhältnis zwischen Land und Gemeinde:

Die „örtliche Raumplanung" ist laut Art. 118 Abs. 3 Zi. 9 B-VG explizit Teil des Katalogs der Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde. Die Gemeinden können bzw. müssen örtliche Raumplanung betreiben, natürlich im Rahmen der Raumordnungsgesetze und unter Berücksichtigung der überörtlichen Planungsinstrumente.

1.2 RAUMORDNUNGSGESETZE DER LÄNDER

Mit Ausnahme Wiens – ist gleichzeitig Bundesland und Gemeinde - verfügen alle Bundesländer über eigene Raumordnungsgesetze (RO-Gesetze). Grundsätzlich orientiert sich deren Aufbau an folgendem Schema, jeweils vom Allgemeinen ins Konkrete gehend:

- Leitziele der Raumplanung
- Überörtliche Raumplanung
- Örtliche Raumplanung

2 LEITZIELE DER RAUMPLANUNG

Auf Ebene der RO-Gesetze werden in abstrakter Form jene Ziele definiert, die in der überörtlichen und örtlichen Raumplanung anzustreben sind. Diese Leitziele beziehen sich auf einzelne Themenbereiche wie Naturraum, Verkehr, Siedlungstätigkeit, Wirtschaft, Energieversorgung, zentrale Orte und anderes mehr.

Grundsätzlich wird darauf verwiesen, dass die Leitziele der einzelnen Themenbereiche untereinander nicht widerspruchsfrei sind. Es ist Aufgabe des Planungsträgers bzw. Planers, aufgrund von Entscheidungskriterien Prioritäten zu setzen und damit Widersprüche aufzulösen.

Beispiel für Leitziele zum Themenbereich Naturraum/ Gewässer:

In Bezug auf Flussprojekte können im NÖ ROG 1976 unter anderem folgende Leitziele als relevant angesehen werden:

- *Schonende Verwendung natürlicher Ressourcen, nachhaltige Nutzbarkeit;*
- *Freier Zugang zu ..... Gewässern und sonstigen landschaftlichen Schönheiten sowie deren schonende Erschließung;*
- *Sicherung des natürlichen Wasserhaushalts ....;*
- *Sicherung der natürlichen Voraussetzungen zur Erhaltung des Kleinklimas.....;*
- *Erhaltung und Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes;*
- *Sicherung und Vernetzung wertvoller Grünlandbereiche und Biotope;*
- *Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen;*

3 ÜBERÖRTLICHE RAUMPLANUNG

Mit diesem Begriff werden Aktivitäten der Raumplanung auf Landesebene bezeichnet, diese umfassen (vereinfacht)

- **Raumforschung;**

- **Erstellung überörtlicher Raumordnungsprogramme;**

- **Erstellung überörtlicher Raumordnungsrichtlinien;**

- **Abstimmung mit den Interessen des Bundes und der Nachbarländer;**

3.1 RAUMFORSCHUNG

Die Landesverwaltung ist vom Gesetzgeber verpflichtet, den Ist-Zustand des Landes zu beschreiben und Veränderungen zu verfolgen. Die Datensätze dieser Grundlagenforschung werden in planlicher und textlicher Form in einem Raumordnungskataster (ROKAT) dokumentiert.

3.2 ÜBERÖRTLICHE RAUMORDNUNGSPROGRAMME

Überörtliche RO-Programme sind Verordnungen, in denen sowohl Zielsetzungen als auch Maßnahmen definiert werden. Normadressaten sind sowohl die Landes- als auch die Gemeindeverwaltungen. Örtliche RO-Programme dürfen den überörtlichen nicht widersprechen.

Überörtliche RO-Programme können sich beziehen auf

- **das gesamte Landesgebiet** (Landes-RO-Programme);

- **auf Teile des Landesgebietes**, d.h. auf Planungsregionen (regionale RO-Programme) oder Planungszonen (zonale RO-Programme);

- **auf einzelne Sachbereiche** (Sachbereichsprogramme bzw. sektorale RO-Programme), wie Verkehr, Freizeit und Erholung, zentrale Orte, Tourismus etc.

In überörtlichen RO-Programmen mit räumlichem Bezug werden als Grundlage für Planungen auf örtlicher Ebene unter anderem zu folgenden thematischen Schwerpunkten Aussagen getroffen (beispielhafte Auflistung):

- Siedlungsgebiete und -grenzen;
- Eignungszonen für die Landwirtschaft;
- Eignungszonen für die Rohstoffgewinnung;
- Landschafts- und Naturschutzgebiete, Nationalparks;
- Schützenswerte Landschaftsteile, regionale Grünzonen (oft flussbegleitend);
- Wasserschongebiete, wasserwirtschaftliche Vorranggebiete;
- Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügungen;

*Als Beispiel sei hier das **Regionale RO-Programm südliches Wiener Umland 1999** angeführt. In dieser Verordnung finden sich zum Themenbereich Fließgewässer/ Wasserwirtschaft unter anderem folgende Bestimmungen:*

- *„Regionale Grünzonen: Grünlandbereiche, die eine besondere raumgliedernde und siedlungstrennende Funktion besitzen oder als siedlungsnaher Erholungsraum von regionaler Bedeutung sind oder der Vernetzung wertvoller Grünlandbereiche und Biotope dienen. Diese gelten jeweils mit 50 m beiderseits der Gewässerachse festgelegt, sofern sich aus der Darstellung.....nichts anderes ergibt.“*

  In diesen regionalen Grünzonen dürfen nur solche Grünlandwidmungsarten festgelegt werden, die den o.a. Kriterien entsprechen. Die Widmung von Verkehrsflächen ist nur zulässig, wenn die raumgliedernde und siedlungstrennende Funktion nicht gefährdet ist. Die Festlegung der Widmungsart Bauland ist in jedem Fall unzulässig.

- *„Wasserwirtschaftliche Vorranggebiete: Zonen mit wasserführenden Schichten, die für die derzeitige und künftige Wasserversorgung von besonderer Bedeutung sind.“*

  In diesen planlich kenntlich gemachten wasserwirtschaftlichen Vorranggebieten dürfen gewisse Widmungsarten wie Industriegebiet, Materialgewinnungsstätte, Abfallbehandlungsanlage etc. nur festgelegt werden, wenn durch entsprechende Gutachten eine Gefährdung des Grundwassers ausgeschlossen wird.

Inhalte von Gewässerbetreuungskonzepten oder Gefahrenzonenplänen wie z.B. Überflutungs- oder Gefährdungsbereiche werden in regionalen RO-Programmen (gängiger Maßstab 1:50.000) aus Gründen der Darstellbarkeit üblicherweise nicht kenntlich gemacht, dies erfolgt auf örtlicher Ebene in den Flächenwidmungsplänen (gängiger Maßstab 1:5.000) der Gemeinden.

Wünschenswert erscheint in diesem Zusammenhang ein überörtliches Planungsinstrument, das sich zwischen diesen beiden räumlichen Bezugsebenen Region und Gemeinde befindet, etwa ein sogenanntes zonales RO-Programm im Maßstab 1:15.000 bis 1:20.000 für eine Kleinregion entlang eines Flusslaufs. Auf Grundlage der wichtigsten Aussagen eines Gewässerbetreuungskonzepts könnten so für die Gesamtheit der Gemeinden im Einzugsbereich raumordnerische Festlegungen getroffen werden, die die funktionalen

Besonderheiten dieser Kleinregion berücksichtigen und eine integrative Betrachtungsweise vor allem im Hinblick auf die Situation der Fließgewässer gewährleisten.

Überörtliche RO-Programme werden von den Ländern in der Regel amtsintern, d.h. von den Raumordnungsabteilungen erstellt. Die Abstimmung mit anderen Fachabteilungen erfolgt zumeist auf dem Weg der Begutachtung. Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Kooperation zwischen den einzelnen Fachabteilungen meist nicht im wünschenswerten Ausmaß stattfindet bzw. dass vorhandene Informationen aufgrund fehlender organisatorischer Strukturen oft nicht ausgetauscht werden.

3.3 ÜBERÖRTLICHE RAUMORDNUNGRICHTLINIEN

Neben den überregionalen RO-Programmen verfügen einige Länder über weitere Instrumente, die nicht den rechtlichen Status einer Verordnung innehaben, sondern die Funktion einer amtsinternen Richtlinie erfüllen.

*Als Beispiel dafür sei hier das **Leitbild für die räumliche Entwicklung des Landes Niederösterreich** angeführt. Dieses Leitbild enthält neben der Darstellung der Ausgangslage die Ziele, Leitlinien und raumplanerischen Strategien für die künftige räumliche Gestaltung und Entwicklung des Landesgebietes, seiner Regionen und Siedlungen. Es soll bewirken, die verschiedenen Fachplanungen und raum-wirksamen Entscheidungen der Landesverwaltung auf Expertenebene mit jenen des Bundes, der Gemeinden und anderer Institutionen besser aufeinander abzustimmen.*

Verantwortlich für die Erarbeitung und laufende Fortschreibung des Leitbildes ist das Amt der NÖ Landesregierung, Gruppe Raumordnung und Umwelt. Da das Leitbild Entwicklungen abbilden und steuern soll, erhielt es nicht den Status einer Verordnung, sondern wurde als flexibles Informations- und Koordinierungsinstrument konzipiert. Bezüglich des Themenbereichs Wasser finden sich im NÖ Leitbild unter anderem folgende Zielsetzungen:

- *Funktion der Raumordnung als Vorreiter und Flankenschutz für wasserrechtliche Schutzmaßnahmen; eine „starke" Regionalplanung soll wichtige Beiträge zur künftigen Konfliktvermeidung liefern;*
- *Erarbeitung von Landschaftsplänen bzw. Landschaftskonzepten, vor allem zwecks Einschränkung der Flächenversiegelung und Erhaltung naturnaher Gewässer bzw. Gewässerrückbau;*

3.4 ABSTIMMUNG MIT DEN INTERESSEN DES BUNDES UND DER NACHBARLÄNDER

Die Abstimmung des Landes mit den Interessen des Bundes sowie der benachbarten Länder erfolgt durch eine selbst auferlegte Bereitschaft zur Planungskoordination. Darüber hinaus wird den Dienststellen des Bundes sowie der Nachbarländer ein Recht zur Stellungnahme zum Entwurf eines überörtlichen RO-Programms gewährt. Gegenüber dem Bund verpflichten sich die einzelnen Länder in ihren RO-Gesetzen, auf raumrelevante Planungen und Vorhaben des Bundes Bedacht zu nehmen.

4 ÖRTLICHE RAUMPLANUNG

In der Raumplanung auf Gemeindeebene sind die Kommunen zur Wahrnehmung folgender Aufgaben verpflichtet:

- **Raumforschung;**
- **Erstellung örtlicher Raumordnungsprogramme/ Entwicklungskonzepte;**
- **Erstellung Flächenwidmungspläne;**
- **Erstellung Bebauungspläne;**
- **Wahrung der örtlichen Raumordnungsbelange gegenüber anderen Planungsträgern;**

4.1 RAUMFORSCHUNG

Wie die Länder sind auch die Gemeinden verpflichtet, die für ihren Wirkungsbereich relevanten Daten zu erheben, zu analysieren sowie deren Veränderung zu beobachten.

4.2 ÖRTLICHES RAUMORDNUNGSPROGRAMM/ ENTWICKLUNGSKONZEPT

Im örtlichen RO-Programm bzw. Entwicklungskonzept wird die angestrebte mittel- bis langfristige Gesamtentwicklung einer Gemeinde textlich und planlich dargestellt bzw. werden Ziele und Maßnahmen definiert. Dieses möglichst konkrete räumliche Leitbild stellt die Grundlage für das nachfolgende Verfahren der Flächenwidmung dar.

Wesentlicher Vorteil des Entwicklungskonzepts ist, dass in ihm zu einzelnen Themenbereichen auch Varianten skizziert werden können, während der Flächen-widmungsplan für jedes Grundstück eine Widmungsentscheidung erzwingt. So sind detailliertere Aussagen bezüglich Flussläufen, etwa hinsichtlich freizuhaltender Abflussbereiche daher sinnvollerweise bereits auf Ebene des örtlichen Entwicklungskonzepts zu treffen.

4.3 FLÄCHENWIDMUNGSPLAN

Jede Gemeinde ist per RO-Gesetz verpflichtet, einen Flächenwidmungsplan (FLWPL) zu erstellen und per Verordnung zu beschließen. Dieser hat das Gemeindegebiet entsprechend den angestrebten Zielen zu gliedern, die Widmungsarten sind parzellenscharf festzulegen. Der FLWPL besteht aus **Kenntlichmachungen** und **Widmungsfestlegungen**.

Kenntlichmachungen

Im FLWPL sind jene Flächen kenntlich zu machen, für die bereits rechtswirksame Planungen bzw. Nutzungsbeschränkungen bestehen, entweder aufgrund von Bundes- oder Landesgesetzen. Solche Flächen, die der gemeindlichen Planungshoheit entzogen sind, können umfassen (beispielhafte Aufzählung mit Schwerpunkt auf Materien, die für Flussprojekte relevant sind):

- Hochwasserabfluss- bzw. Retentionsgebiete; [1]
- Brunnenschutz-, Quellschutzgebiete; [1]
- Wasserbehälter, Hochbehälter; [1]
- Wasserschongebiete; [1]
- Gefahrenzonen; [2]
- Kläranlagen;
- Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete;
- Nationalparks;
- Naturdenkmale;
- Bann- und Schutzwälder
- Bundes- und Landesstraßen, Eisenbahntrassen u.v.a.m.

[1] ersichtlich in schutzwasserwirtschaftlichen Grundsatzkonzepten/ Gewässerbetreuungskonzepten lt. Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG 1985) sowie wasserrechtlichen Rahmenplänen und -verfügungen lt. Wasserrechtsgesetz (WRG 1959); siehe Kap. 5.1 bis 5.3

[2] ersichtlich in Gefahrenzonenplänen lt. Forstgesetz (FG 1975) sowie lt. Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG 1985); siehe Kap. 5.4

Widmungsfestlegungen

Ausgehend von den im örtlichen RO-Programm festgelegten Zielen und Maßnahmen und unter Berücksichtigung der Kenntlichmachungen ist im gesamten Gemeindegebiet jedem Grundstück eine zweckmäßige Widmung zuzuordnen. Grundsätzlich sieht hiefür jedes RO-Gesetz 3 Hauptwidmungsarten vor, nämlich Bauland, Verkehrsflächen und Grünland. Diese sind in weitere Widmungsarten untergliedert.

Der FLWPL entspricht in seiner Rechtswirkung dem Prinzip des Bestandsschutzes, d.h. falls die durch den FLWPL zugeteilte Widmung im Widerspruch zur tatsächlichen Nutzung steht, so ist der Eigentümer der Grundfläche nicht gezwungen, die tatsächliche Nutzung anzupassen (kein Bau- oder Pflanzgebot!).

Will der Grundeigentümer jedoch von sich aus eine Nutzungsänderung vornehmen, so hat er das im Rahmen der festgelegten Widmung zu tun. Aus der Sicht von Flussprojekten sind unter anderem jene Bestimmungen des FLWPL relevant, die Fragen der Standorteignung für bestimmte Widmungsarten betreffen.

*In diesem Zusammenhang erscheint das **Niederösterreichische Raumordnungsgesetz** (NÖ ROG 1976) von besonderem Interesse. Unter dem Eindruck der Hochwasserkatastrophe 1997 wurde vom Landesgesetzgeber in der im Jahr 1999 in Kraft getretenen 8. Novelle klargestellt, dass nur die Sicherheit vor 100-jährlichen Hochwässern die Neuwidmung von Bauland zulässt. Darüber hinaus verpflichtet das NÖ ROG nun die Gemeinden auch dort zu konsequentem Handeln, wo das Fehlen der naturräumlichen Voraussetzungen für Baulandwidmungen erst Jahre oder Jahrzehnte nach der Widmungsentscheidung offenkundig wurde. Dies kann von der Verhängung einer unbefristeten Bausperre bis zur Rückwidmung des Baulandes in Grünland reichen. Diese vom Gesetzgeber angeordnete Rückwidmungsverpflichtung stellt zwar einen gravierenden Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden dar, ist aber vor dem Hintergrund schwerer volkswirtschaftlicher Schäden sachlich sicherlich gerechtfertigt. Des weiteren eröffnet sich dadurch die Möglichkeit, Fließgewässern im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wieder Raum zurückzugeben und deren Abflussbereich zu renaturieren.*

Grundsätzlich ist anzumerken, dass das derzeit in den einzelnen Raumordnungsgesetzen der Länder bestehende Instrumentarium der Flächenwidmung (Bestimmungen zu Widmungsart Grünland) zumeist nicht ausreichend ist, um den beabsichtigten Zweck der Freihaltung von Abflussbereichen zu erreichen. So ist in der Regel in Grünlandwidmungen die Errichtung von Gebäuden bzw. baulichen Anlagen grundsätzlich zulässig, wenn auch an Auflagen gebunden. Wünschenswert erscheint die Schaffung einer auf die Anforderungen von Fließgewässern zugeschnittenen eigenen Widmungskategorie „Grünland-Freihaltefläche“.

4.4 BEBAUUNGSPLAN

Der Bebauungsplan (BEBPL) stellt das Ende der örtlichen Planhierarchie dar, er regelt die Einzelheiten von Bebauung und Erschließung. Diese ebenfalls vom Gemeinderat zu beschließende Verordnung setzt einen rechtsgültigen FLWPL voraus und darf diesem nicht widersprechen.

4.5 WAHRUNG DER ÖRTLICHEN RAUMORDNUNGSBELANGE GEGENÜBER ANDEREN PLANUNGSTRÄGERN

Um eine Koordination bzw. Harmonisierung der örtlichen Raumplanung mit den Vorhaben anderer Planungsträger zu gewährleisten, räumen viele raumrelevante Gesetze der Gemeinde Anhörungsrechte ein, wie z.B. das Wasserrechtsgesetz, das Forstgesetz oder die Naturschutzgesetze der Länder. Die Gemeinde gibt dabei ihre Stellungnahmen für den eigenen Wirkungsbereich ab.

5 SPEZIELL FÜR FLUSSPROJEKTE RELEVANTE GESETZLICHE REGELUNGEN BZW. PLANUNGSINSTRUMENTE

Nachstehend werden die wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. Planungsinstrumente erläutert, die direkt auf Flussprojekte abzielen.

5.1 SCHUTZWASSERWIRTSCHAFTLICHES GRUNDSATZKONZEPT/ GEWÄSSER-BETREUUNGSKONZEPT

Schutzwasserwirtschaftliche Grundsatzkonzepte bzw. Gewässerbetreuungskonzepte (GBK) sind übergeordnete Planungen an Gewässern, die die Festlegung von schutzwasserwirtschaftlichen und gewässerökologischen Zielsetzungen zum Inhalt haben. GBK dienen somit der Sicherstellung des vorbeugenden Hochwasserschutzes bei gleichzeitiger Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktionsfähigkeit von Gewässern sowie daraus folgend der Sicherung von naturnahen Erholungsräumen für die Bevölkerung. Rechtliche Grundlage von GBK ist das Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG 1985). GBK werden flussgebietsweise erstellt und enthalten unter anderem Angaben über die Abflussdynamik des betrachteten Gewässers im gesamten Einzugsgebiet, die Retentionswirkung der vorhandenen Überflutungsgebiete sowie die Hochwasseranschlagslinien für HQ_{100} und HQ_{30}. Für die Raumordnung sind GBK generell als fachliche Grundlage für die Erstellung örtlicher und überörtlicher RO-Programme sowie im Speziellen für die Beurteilung von Fragen der Standorteignung von Bedeutung. Charakteristisch für die Planung eines GBK sind folgende Merkmale:

- der **integrale Ansatz**, wobei besonderes Augenmerk auf die ganzheitliche Betrachtung des Ökosystems Gewässer-Umland-Einzugsgebiet, die Dynamik der zeitlichen Entwicklung sowie Rückkoppelungen im Planungsprozess gelegt wird;
- die **interdisziplinäre Zusammenarbeit** zwischen mehreren Fachbereichen und Verwaltungseinheiten unter aktiver Beteiligung der betroffenen Bürger;
- die **Leitbildentwicklung** mit Definition visionärer Ziele sowie Parametern zur laufenden Bewertung der gesetzten Maßnahmen hinsichtlich Zielerreichung;

Die wichtigsten Inhalte eines GBK umfassen:

- Vorstudie mit Problemanalyse;
- Bestandsaufnahme;
- Entwicklung sektoraler Leitbilder, d.h. schutzwasserwirtschaftlicher und ökologischer Zielsetzungen; Synthese der sektoralen Leitbilder zu einem gewässerspezifischen Leitbild;
- Erstellung eines operationalen Leitbildes;
- Definition von Maßnahmen (schwerpunkthaft);

Laut BMLFUW wurden seit 1989 34 GBK fertiggestellt bzw. sind zur Zeit in Bearbeitung (Stand: April 2000).

5.2 WASSERWIRTSCHAFTLICHER RAHMENPLAN

Ein wasserwirtschaftlicher Rahmenplan ist ein generelles, räumlich und inhaltlich übergeordnetes Planungsinstrument, das die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse eines bestimmten Gebietes anzustrebende wasserwirtschaftliche Ordnung darstellt. Er wird einzugsgebietsweise erstellt und behandelt die Gesamtheit der wasserwirtschaftlichen Aspekte. Rechtliche Grundlage dieses Planungsinstruments ist das Wasserrechtsgesetz (WRG 1959).

Wer an der Verwirklichung eines wasserwirtschaftlichen Rahmenplanes interessiert ist, kann dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) einen entsprechenden Entwurf mit dem Antrag auf Prüfung vorlegen. Ein solcher Entwurf muss fachkundig ausgearbeitet sein und die erforderlichen hydrologischen und sonstigen Unterlagen enthalten, wobei besonderes Augenmerk auf die Berücksichtigung der Belange eines ausgeglichenen Wasserhaushaltes, der Versorgung mit Trink-, Nutz- und Bewässerungswasser, der Abwasserbeseitigung, des Hochwasserschutzes, der Wasserkraftnutzung und der Fischerei gelegt wird. Die zu erwarteten Vorteile des vorgelegten wasserwirtschaftlichen Rahmenplanes sind schriftlich zu erläutern.

Sofern die im wasserwirtschaftlichen Rahmenplan dargestellte Ordnung im öffentlichen Interesse gelegen ist, kann der Bundesminister diesen Rahmenplan unter Zusammenfassung seiner Grundzüge per Verordnung anerkennen. Ein solcher Rahmenplan ist beim wasserwirtschaftlichen Planungsorgan des betroffenen Landes zur allgemeinen Einsicht bereitzuhalten, seine Verwirklichung ist bei allen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen als öffentliches Interesse anzustreben.

5.3 WASSERWIRTSCHAFTLICHE RAHMENVERFÜGUNG

Zum Zweck der wasserwirtschaftlichen Planung kann das BMLFUW für bestimmte Gewässer, Quell- und Einzugsgebiete wasserwirtschaftliche Rahmenverfügungen treffen. Im Gegensatz zum wasserwirtschaftlichen Rahmenplan, der die Gesamtheit der wasserwirtschaftlichen Aspekte eines Einzugsgebiets behandelt, beschränkt sich die wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung nur auf Teilaspekte bzw. einen räumlichen Teilbereich. Die rechtliche Grundlage für derartige Rahmenverfügungen bildet ebenfalls das Wasserrechtsgesetz (WRG 1959).

5.4 GEFAHRENZONENPLAN

Gefahrenzonenpläne (GZP) sind Gutachten, in denen jene Gebiete ausgewiesen werden, die durch Überflutungen, Rutschungen, Vermurungen und Lawinen gefährdet sind. Sie dienen als Entscheidungsgrundlage in Behördenverfahren, insbesondere in der Raumordnung bei Fragen der Standorteignung. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen dem Gefahrenzonenplan für Wildbäche und Lawinen und dem Gefahrenzonenplan des Flussbaus.

Gefahrenzonenplan für Wildbäche und Lawinen

Rechtliche Grundlage des Gefahrenzonenplans für Wildbäche und Lawinen bildet das Forstgesetz (FG 1975). In ihm werden Art, Intensität und Umfang der Gefahren dargestellt, wobei die Unterscheidung in rote und gelbe Zonen das Maß der Gefährdung angibt:

- „Rote“ Zone: Ist zur ständigen Benützung für Siedlungs- und Wohnzwecke ungeeignet, es besteht Bauverbot;
- „Gelbe“ Zone: Die Bebauung ist grundsätzlich möglich, jedoch an die Erfüllung von Auflagen gebunden;
- „Brauner“ Hinweisbereich: Kennzeichnet Gefahren, die nicht auf Wildbäche oder Lawinen zurückzuführen sind, wie Steinschlag, Rutschungen etc.
- „Violetter“ Hinweisbereich: Flächen, deren Schutzfunktion von der Erhaltung des Bodens bzw. Geländes abhängt;
- „Blauer“ Vorbehaltsbereich: Flächen, die für technische oder biologische Maßnahmen der Wildbach- und Lawinenverbauung bereitzuhalten sind;

Gefahrenzonenplan des Flussbaus

Rechtliche Grundlage des Gefahrenzonenplans des Flussbaus bildet das Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG 1985). Die Ausweisung von Zonen, die durch Überflutungen, Vermurungen und Rutschungen gefährdet sind erfolgt sinngemäß wie oben angeführt.

5.5 GRENZGEWÄSSERKOMMISSION

Österreich hat mit den Nachbarstaaten Deutschland, Slowakei, Ungarn und Slowenien Verträge bezüglich der gemeinsamen Gewässer abgeschlossen und mit diesen Staaten bilaterale bzw. multilaterale Gewässerkommissionen eingerichtet. In diesen Kommissionen werden regionale wasserwirtschaftliche Problemstellungen gemeinsam diskutiert und behandelt. Neben Fragen der Schutzwasserwirtschaft und der energetischen Nutzung der Wasserkraft hat der Gewässerschutz in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. Darüber hinaus werden zunehmend Ansätze verfolgt, in denen die Einzugsgebiete ganzer Flusssysteme einschließlich der zugehörigen Meere in die Überlegungen einbezogen werden.

5.6 DONAUSCHUTZKONVENTION

Neun Anrainerstaaten der Donau unterzeichneten im Jahr 1994 in Sofia das Donauschutzübereinkommen. Ziele dieses Übereinkommens sind die Verbesserung der Wasserqualität und der ökologischen Funktionsfähigkeit bzw. der Aufbau eines den gesamten Donauraum umfassenden einheitlichen Gewässerschutzes. Besonderes Gewicht wird auf die Verringerung bzw. Vermeidung von grenzüberschreitenden Auswirkungen aus diffusen Quellen sowie Punktquellen gelegt. Ein grenzüberschreitendes Warn- und Alarmsystem dient zur raschen und effizienten Bekämpfung unfallbedingter Verschmutzungen auf der Donau.

6 AUSBLICK

Raumplanung ist die vorausschauende, zielgerichtete Beeinflussung der räumlichen Ordnung. Durch raumordnerische Maßnahmen intendierte Veränderungen des menschlichen Lebensraums gehen nur langsam vonstatten, wirken jedoch weit in die Zukunft hinein. Gewidmetes Bauland wird oftmals erst nach Jahren in Anspruch genommen, ein in seinem Uferbereich verbauter Flussraum bleibt aller Erwartung nach für mehr als ein Menschenleben versiegelt.

Im Vergleich dazu ändern sich gesellschaftliche Wertvorstellungen sehr viel rascher. Bestehende Raumstrukturen sind daher aus aktueller Sicht zumeist nicht mehr als zeitgemäß zu beurteilen. So entspricht z.B. ein vor Jahrzehnten versiegelter, ausschließlich nach Gesichtspunkten des Hochwasserschutzes regulierter Flussraum nicht den gegenwärtigen, verstärkt auf Kriterien der Ökologie bzw. der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen basierenden Anforderungen. Aufgabe einer am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierten Raumplanung (vgl. KANATSCHNIG D., WEBER G.: Nachhaltige Raumentwicklung in Österreich; Wien 1998) muss es daher sein, die räumlichen Strukturen bereits in der Gegenwart so zu konzipieren, dass diese eine langfristig tragfähige gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung ermöglichen. Dem stehen zur Zeit eine Reihe struktureller bzw. organisatorischer Unzulänglichkeiten im Wege:

Auf Bundesebene

Nachdem in Österreich im Bereich der Raumordnung keine Bundeskompetenz gegeben ist, bestehen erhebliche Defizite in der überregionalen, bundesländer-übergreifenden Koordination raumrelevanter Planungen und Maßnahmen.

Auf Landesebene

Der in den Raumordnungsgesetzen der Länder vorgesehene Handlungsspielraum auf regionaler Ebene wird nicht ausreichend genützt. Defizite bestehen vor allem in der mangelnden Kooperation zwischen den verschiedenen Fachbereichen. Zur Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung bedarf es daher vor allem auf regionaler bzw. kleinregionaler Ebene entsprechend aussagekräftiger, integrativ erarbeiteter Planungsinstrumente (vgl. Kap. 3.2) sowie demokratisch legitimierter Entscheidungsstrukturen.

Auf Gemeindeebene

Auf dieser für raumrelevante Maßnahmen wichtigsten Ebene (Flächenwidmung, Baugenehmigung) bestehen durch das Eingebundensein der Entscheidungsträger (Bürgermeister, Gemeinderat) in die örtlichen sozialen Strukturen oft Interessens-kollisionen zwischen kurzfristigen politischen Überlegungen und langfristigen nachhaltigen Entwicklungsperspektiven.

Verwendete Literatur

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG: „Leitbild für die räumliche Entwicklung des Landes Niederösterreich – Raumordnung und Regionalpolitik"; St. Pölten 1999

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG: „Verordnung über ein regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland"; St. Pölten 1999

FISCHLER H.-J., WEBER G.: „Landesplanung und Raumordnungsgesetze", Manu-skript der Ingenieurkammer für Wien, Niederösterreich und Burgenland; Wien 1991

GRIESSEL N.: „Das schutzwasserwirtschaftliche Grundsatzkonzept – Brücke zwi-schen Wasserbau und Raumordnung" in Raumordnung aktuell Nr. 4; St. Pölten 1997

KANATSCHNIG D., WEBER G.: Nachhaltige Raumentwicklung in Österreich; Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Nachhaltige Entwicklung, Band 4; Wien 1998

KIENASTBERGER G.: „NÖ ROG 1976/ 8.Novelle – die Neuigkeiten" in Raum & Ordnung Nr. 4; St. Pölten 1999

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

BEBPL	Bebauungsplan
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
FG	Forstgesetz
FLWPL	Flächenwidmungsplan
GBK	Gewässerbetreuungskonzept
GZP	Gefahrenzonenplan
ROG	Raumordnungsgesetz
ROKAT	Raumordnungskataster
WBVG	Wasserbautenförderungsgesetz
WRG	Wasserrechtsgesetz