AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG
Landhaus, A-6901 Bregenz

An alle
Gemeinden

V o r a r l b e r g s

Auskünfte:
H. Amann

Tel. (05574) 511
Durchwahl:
2718

Aktenzahl: VIIa-100.01
(Bei Antwortschreiben bitte anführen)

Bregenz, am 3. September 1987

Betrifft: Raumplanung und Baurecht
K u r z i n f o r m a t i o n 10
Raumansprüche und Raumplanung
Anlage. -1-

In der Beilage übersenden wir den Aufsatz von Dr. Helmut Tiefenthaler "Raumansprüche und Raumplanung" (Auszug aus Montfort 39. Jahrgang 1987 Heft 1/2), da darin wesentliche Probleme der Raumplanung in Vorarlberg gerafft und übersichtlich dargestellt sind.

Für die Vorarlberger Landesregierung:

(Hans Dieter Grabher, Landesrat)

Raumansprüche und Raumplanung

VON HELMUT TIEFENTHALER

Genutzte Entwicklungschancen

Daß Vorzüge und Schwächen vielfach sehr eng zusammenhängen, läßt sich nicht nur beim Einzelmenschen beobachten. In Vorarlberg fällt jedenfalls auf, wie oft sich hier die räumlichen Probleme geradezu als Kehrseite von räumlichen Vorteilen bemerkbar machen und wie hier überhaupt ein Wechselspiel von Licht und Schatten in ganz verschiedener Hinsicht sehr ausgeprägt ist. Daraus ergibt sich ein ziemlich kontrastreiches Bild der Gesamtentwicklung.

Für dieses Bild sind zunächst in hohem Maß günstige räumliche Voraussetzungen bestimmend. Dies zeigt sich schon im Blick auf die Landesnatur. Vorarlberg ist landschaftlich auf kleinem Raum außergewöhnlich vielfältig ausgestattet: vom Bodensee und den Flachlandschaften der Rheintalebene über geologisch grundverschieden aufgebautes und abwechslungsreich gegliedertes Mittel- und Hochgebirge bis zum Alpenhauptkamm. Kurz, wie es in der Fremdenverkehrswerbung immer geheißen hat: „Vom Bodensee zum Gletschereis" – und das innerhalb einer Distanz von nur 80 Kilometern Luftlinie.

Die naturräumliche Vielfalt ist zugleich die Grundlage der wirtschaftlichen Vielseitigkeit. Vorarlberg ist ein leistungsfähiges Industrieland, zugleich attraktives Fremdenverkehrsland, und einige Landesteile sind noch ausgesprochen agrarisch geprägt.

Lagemäßig profitiert das Land von seiner exponierten Grenzlage im äußersten Westen des Bundesgebietes und damit von der Nachbarschaft mit hochentwickelten Ländern an offenen Grenzen. Es wäre eine eigene Untersuchung wert, einmal aufzuzeigen, wie sehr sich in diesem Grenzraum sozusagen die gegenseitige Fremdbefruchtung vorteilhaft auswirkt.

Von besonderer Bedeutung für die Landesentwicklung sind nicht zuletzt die günstigen Verkehrsverhältnisse, sei es nach außen oder in den inneren Erreichbarkeitsverhältnissen. Für den hohen inneren Erschließungsgrad mag bezeichnend sein, daß 94 Prozent der Landesbevölkerung innerhalb von weniger als 30 Minuten Pkw-Fahrzeit die nächste Stadt erreichen.

Indem man die Vorteile der räumlichen Entwicklungsvoraussetzungen auch weithin genutzt hat, darf man heute behaupten: Es gibt in Vorarlberg kaum mehr strukturschwache Problemgebiete im üblichen Sinn. Die Entsiedlungsgefahr ist nicht mehr wie ehedem eine echte Gefahr für das Berggebiet. Es gibt innerhalb des Landes auch kaum mehr so ausgeprägte Leistungs- und Wohlstandsunterschiede, wie sie sonst zwischen Verdichtungsräumen und abgelegeneren Randgebieten auch heute noch fast normal sind. Dies erklärt sich in erster Linie aus der Tatsache, daß sich die Schwerpunkte des Fremdenverkehrs vor allem in den hintersten Bergtälern entwickelt haben.

Steigende Raumansprüche

Die genutzten Entwicklungschancen sind in engstem Zusammenhang mit der Entwicklungsdynamik der vergangenen Jahrzehnte zu sehen. Dabei lassen sich auch schon einige wesentliche Merkmale der Kehrseite, der wachsenden räumlichen Belastungen, erkennen.

Die Landesbevölkerung hat in den 30 Jahren zwischen 1951 (193.657 Einwohner) und 1981 (305.615 Einwohner) um 112.000 oder um 58 Prozent zugenommen. Das Wachstum hat sich inzwischen zwar spürbar abgeschwächt, die Bevölkerung nimmt derzeit pro Jahr aber immer noch durchschnittlich um rund 1.000 Personen oder 0,3 Prozent zu. Mit dieser Wachstumsrate liegt Vorarlberg weiterhin an der Spitze der Bundesländer.

Die stärksten Zunahmen waren bisher immer in der Rheintalebene festzustellen. Hier ist die Bevölkerungsdichte zwischen 1951 und 1981 von 560 auf fast 1.000 Einwohner je Quadratkilometer angestiegen. Heute wohnen im Verdichtungsraum Rheintal-Walgau auf nur elf Prozent der Landesfläche rund 80 Prozent der Landesbevölkerung.

Zwischen 1951 und 1981 hat sich in Vorarlberg der Gebäude- und Wohnungsbestand annähernd verdoppelt, die Ausdehnung des Siedlungsgebietes sogar fast verdreifacht. Schon aus diesem Hinweis wird nebenbei bereits deutlich, wie in der bisherigen Bautätigkeit Flächenverschwendung betrieben wurde.

Die Verkehrsflächen haben sich in diesen 30 Jahren auf mehr als das Dreifache vergrößert. Allerdings hat sich dabei auch der Pkw-Bestand etwa verzwanzigfacht. Gegenwärtig nimmt die Zahl der Personenkraftwagen in Vorarlberg pro Jahr noch um etwa 3.000 bis 4.000 Fahrzeuge zu. Hinzu kommen anhaltend hohe Zunahmen im grenzüberschreitenden Transitverkehr.

Für eine Grobskizze der Wirtschaftsentwicklung im selben Zeitraum könnte man sehr vereinfacht fortfahren: Verdoppelung der Arbeitsplätze in Gewerbe und Industrie, Vervierfachung der Beherbergungskapazitäten in der Fremdenverkehrswirtschaft, Verzehnfachung des Bedarfs an elektrischer Energie, um nur wenige Indikatoren hervorzuheben. Allerdings lassen sich mit solchen Ziffern die räumlichen Auswirkungen nicht hinlänglich veranschaulichen. Im folgenden wird daher unter einigen Teilaspekten aufzuzeigen versucht, was sich unter derartig gesteigerten Raumansprüchen an Landschaftswandel ereignet hat.

Probleme der Siedlungsentwicklung

Die Abbildung der Siedlungsausdehnung im unteren Rheintal mag an diesem einen Beispiel in groben Zügen vor Augen führen, wie großflächig das Siedlungswachstum innerhalb von nur drei Jahrzehnten vor sich gegangen ist.

Noch um 1950 hatten die einzelnen Ortschaften überwiegend die Konturen einer ziemlich flächensparenden Bebauung. Jeder Ort hat sich auch vom anderen durch dazwischenliegende Landwirtschaftsflächen und durch Einfassungen mit Obstbaumbeständen deutlich abgehoben. Die Siedlungsstrukturen verrieten so etwas wie raumplanerischen Hausverstand, mit dem man sich jahrhundertelang bemüht hat, keinen landwirtschaftlich nutzbaren Boden für andere Zwecke zu verschwenden.

Inzwischen hat sich in der Zeit der stärksten wirtschaftlichen Prosperität eine veränderte Lebens- und Geisteshaltung durchgesetzt. Mit der Entfremdung von den bäuerlichen Lebensbedingungen ergab sich auch eine gewisse Bedenkenlosigkeit im Umgang mit Grund und Boden.

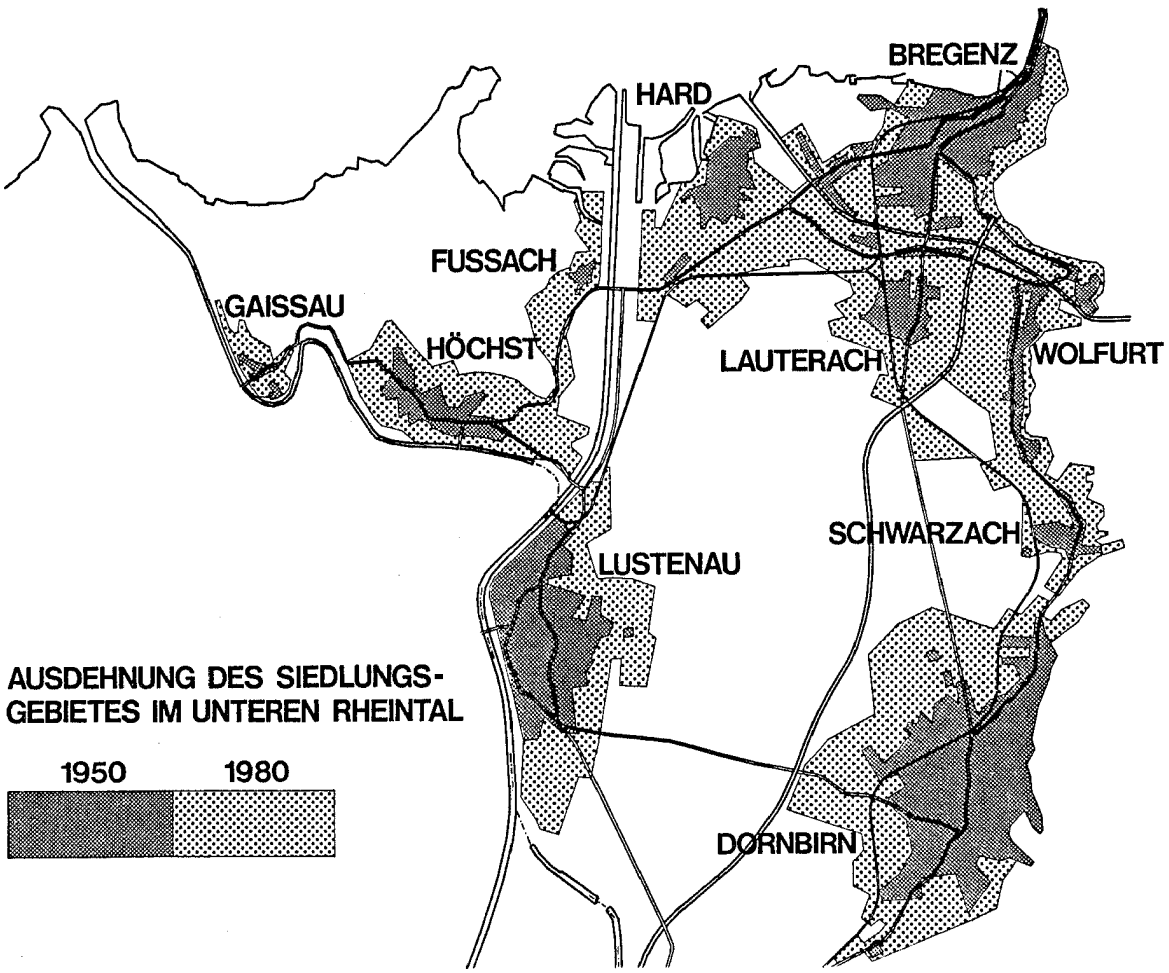
In den 60er und 70er Jahren hat eine regelrechte Siedlungsexplosion die kleinstädtischen und dörflichen Konturen gesprengt. Mit dem rasch wachsenden Wohlstand ist eine so stürmische Bauentwicklung vor sich gegangen, daß die Gemeinden meistens überfordert waren, ausreichend ordnend einzugreifen. Innerhalb weniger Jahre wurde auf eine Weise bodenverschwendend gebaut, wie nie vorher in der Geschichte und wie es auch späterhin nie mehr möglich sein wird.

Man würde es sich zu leicht machen, solche Zersiedlung nur mit dem schnellen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum oder der Mobilitätssteigerung durch Motorisierung und Straßenbau erklären zu wollen. Davon sind hier wie anderswo zweifellos entscheidende Impulse ausgegangen, doch eine so ausgeprägte Zersiedlung hat noch andere Gründe. Eine Hauptursache liegt in der hierzulande weitreichenden Streuung des Grundbesitzes und in der Grundzerstückelung als Folge von Erbteilungen. Insofern ist es nicht sehr übertrieben, wenn gesagt wird: Die Vorarlberger sind ein Volk der Grundbesitzer.

Wer kostensparend bauen will, fragt im allgemeinen nicht lange nach der Standorteignung, wenn der eigene Grund nur einigermaßen erschließbar ist. Zur Bedenkenlosigkeit in dieser Richtung hat anfangs die Wohnungsnot der Nachkriegszeit viel beigetragen. In der Zeit des Wirtschaftsaufschwungs war man schon daran gewöhnt, jedes auch nur einigermaßen bebaubare Grundstück fast mit Selbstverständlichkeit als Bauplatz anzusehen. Dabei ist es eher der finanziell schwächer Gestellte, der sich am meisten dazu verleiten läßt, auf vermeintlich billigem Grund an ungünstigen Standorten zu bauen. Insofern dürfte man in Vorarlberg behaupten: Es ist viel weniger der finanzkräftige Spekulant als eher der „Sozialfall", der zur Zersiedlung beiträgt.

Trotz der tiefgreifenden Strukturveränderung ist die Zersiedlung so schleichend vor sich gegangen, daß sich die Bevölkerung rasch daran gewöhnt hat. Daher wird im Problemverständnis der Öffentlichkeit auch zu oft übersehen, daß die Zersiedlung für die Raumplanung des Landes schlechthin *das* Hauptproblem darstellt.

Mit dem Ausfransen der Besiedlung auf die agrarischen Nutzflächen wurde die Landwirtschaft vor allem von den besten Böden verdrängt.



Eine rationelle Bewirtschaftung ist auf vielen Restflächen nicht mehr möglich, auch wenn sie noch unverbaut sind. In manchen Bereichen mit hervorragenden Böden müßte man daher paradoxerweise geradezu von landwirtschaftlichen Problemgebieten sprechen.

Im übrigen ergeben sich aus der Zersiedlung noch verschiedenste andere Belastungen, auf die im folgenden nur stichwortartig hingewiesen sei: überhöhte Belastungen für den Naturhaushalt, vermehrte Verkehrsbelastungen, störende Veränderungen der Orts- und Landschaftsbilder, Verluste an individuellem Charakter der einzelnen Orte durch das Zusammenwachsen mit Nachbarorten und nicht zuletzt überhöhte Belastungen der Gemeinden für den Ausbau der erforderlichen technischen und sozialen Infrastruktur.

Im Hinblick auf die vielfältigen negativen Auswirkungen der Zersiedlung ist das Halten der erreichten Siedlungsränder ein Hauptanliegen der Raumplanung. Diesem Ziel dient in erster Linie die Flächenwidmungsplanung. Nach dem Raumplanungsgesetz von 1973 wurden alle Gemeinden verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren Flächenwidmungspläne zu erarbeiten. In diesen ist verbindlich festzulegen, welche Flächen in der voraussehbaren Zukunft sinnvollerweise verbaut werden können und welche nicht. Mindestens ebenso wichtig wie die Flächenwidmung ist allerdings auch der Bewußtseinswandel, der sich

zur selben Zeit vollzogen hat. Unter dem Einfluß der Entwicklungseuphorie der 60er Jahre war nämlich auch die Flächenwidmung noch nicht imstande, der Zersiedlung hinlänglich entgegenzuwirken.

Auf der Grundlage einer brauchbaren Flächenwidmungsplanung bieten sich verschiedene weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Siedlungsgestaltung an. Hier ist vor allem auf Bebauungsplanungen und Baulandumlegungen hinzuweisen. Auf die bauliche Gestaltung im einzelnen wird damit aber noch kaum Einfluß genommen. Damit sei auf den Problembereich der ästhetischen Fehlentwicklungen in der Baugestaltung nur hingewiesen, ohne daß hier näher darauf eingegangen werden kann.

Ansprüche an die freie Landschaft

Auch wo die Landschaft von Zersiedlung verschont ist, ist sie einem wachsenden Druck durch andere Nutzungsinteressen ausgesetzt. Dies zeigt sich besonders in den Grünzonen von Rheintal und Walgau.

Um hier die noch erhaltene freie Landschaft in größeren Zusammenhängen nachhaltig zu sichern, hat sich die Landesregierung veranlaßt gesehen, von der Möglichkeit der Erlassung von Landesraumplänen Gebrauch zu machen. Dazu wurden 1976 für die Talebenen von Rheintal und Walgau sogenannte Grünzonenpläne in Kraft gesetzt. Diese umfassen überörtliche Freiflächen in einem Gesamtumfang von 137 Quadratkilometern, in denen kein Baugebiet gewidmet werden darf. Mit diesen verbindlichen Grünzonenplänen – den ersten dieser Art in Österreich – ist ein wichtiger Schritt zur wirksamen Eindämmung der Zersiedlung gelungen. Sie haben sich inzwischen voll bewährt und bieten eine geeignete Grundlage für weitere Schritte in Richtung Landschaftsschutz und Landschaftspflege. Die Grünzonen sind deswegen aber noch keineswegs eine heile Welt. Auch in den Freiräumen ist ein schleichender Landschaftswandel vor sich gegangen, dessen Probleme in der Öffentlichkeit eher wenig beachtet werden.

In der offenen Agrarlandschaft hat zunächst schon die Landwirtschaft selbst die frühere naturnahe Kulturlandschaft störend verändert. Je mehr die hochwertigen ortsnahen Nutzflächen durch Besiedlung und Infrastrukturausbau verkleinert wurden, desto mehr sahen sich die Landwirte gedrängt, die Ertragsfähigkeit der übrigen nutzbaren Flächen zu steigern. Damit gingen durch die Überdüngung von Wiesen, die Meliorierung von Feuchtgebieten oder etwa durch die Beseitigung von Hecken, freistehenden Bäumen und anderen Kleinelementen der Landschaft wertvolle Naturwerte verloren.

Daneben beschleunigten die zunehmenden nichtbäuerlichen Raumansprüche den Wandel von naturnaher Kulturlandschaft zur naturverdrängenden Zivilisationslandschaft. In dieser Richtung wirkten besonders der Bau von Straßen, Leitungen, Kraftwerksanlagen und sonstige Ausbauten der technischen Infrastruktur. Darüber hinaus wird freie Landschaft für immer vielfältiger werdende Freizeitbedürfnisse in Anspruch genommen, angefangen von einfachen Sportplätzen bis zu Anlagen für Reit- und Hundesport, Modellflugbetrieb und Motocross. In den Hochlagen sind vor allem die Erschließungen mit Seilbahnen und Pisten für den Wintersport flächenaufwendig.

Unter dem Druck solcherart gewachsener Raumansprüche und technischer Überwucherung der freien Landschaft bedurfte es wesentlicher Verbesserungen der rechtlichen Grundlagen für den Natur- und Landschaftsschutz. In dieser Richtung ist in Vorarlberg besonders das 1973 in Kraft getretene und 1981 novellierte Landschaftsschutzgesetz wirksam geworden. Es enthält generelle Schutzbestimmungen für alle Seeufer, Fließgewässer, Feuchtgebiete und Gletscher und sieht für einen Großteil technischer Eingriffe (zum Beispiel Straßen, Leitungen, Seilbahnen, Schipisten, größere Bauwerke, Lagerplätze und Sportstätten) eine besondere Bewilligungspflicht vor. Mit diesen weitreichenden Bestimmungen wurde eine neue Form von gesetzlichem Landschaftsschutz auf das ganze Land ausgedehnt. Damit können für landschaftsverändernde Vorhaben in der Praxis nun auch erheblich strengere Maßstäbe angelegt werden.

In der Auseinandersetzung mit den wachsenden Interessenkonflikten ist Raumplanung vor allem als Koordinationsaufgabe zu verstehen. Da-

zu gehören die Überprüfung von Einzelprojekten (zum Beispiel Umweltverträglichkeitsprüfung für den Bau der Bodensee-Schnellstraße S 18), Vorarbeiten zur Sanierung von Landschaftsschäden (zum Beispiel Gestaltung von Kiesbaggerseen als naturnahe Landschaftsseen) oder etwa Konzepte zur Förderung von landschaftsschonenden Formen der Freizeitbetätigung (zum Beispiel Radwanderwegekonzepte für Rheintal und Walgau). Andere Aufgabenschwerpunkte liegen vor allem in der Eindämmung touristischer Übererschließung.

Fremdenverkehr und Raumplanung

Raumplanungsprobleme als Kehrseite von Entwicklungsvorteilen zeigen sich im Berggebiet am deutlichsten im Zusammenhang mit der Fremdenverkehrsentwicklung, wenn sich dabei Gefahren einer Überbeanspruchung der Landschaft abzeichnen. Im Blick auf diese Gefahren hat sich die Landesregierung in dem von ihr 1978 beschlossenen Vorarlberger Fremdenverkehrskonzept zu einer behutsamen Weiterentwicklung des Tourismus bekannt. Bezeichnend dafür sind Grundsätze und Ziele, wie zum Beispiel:

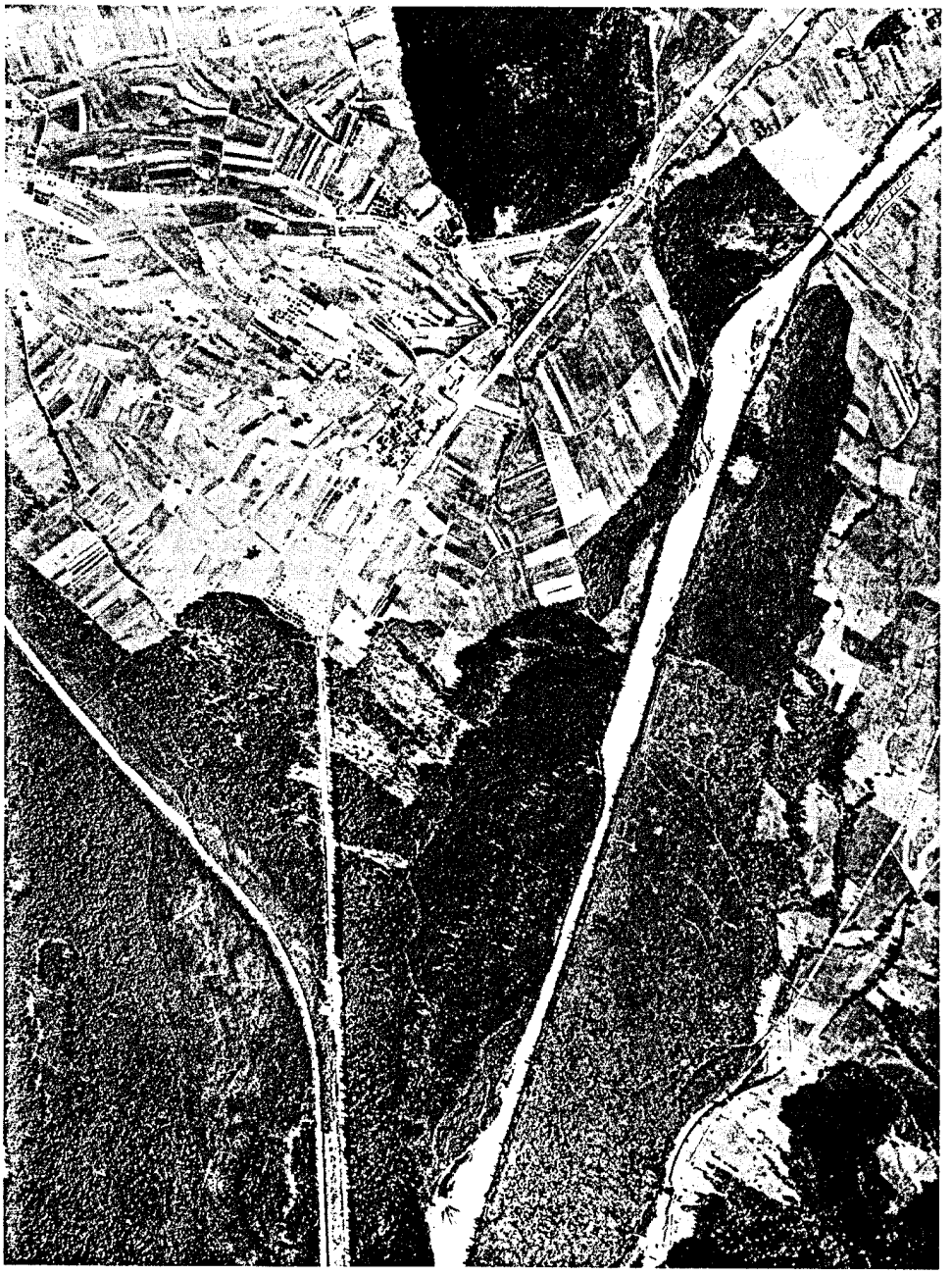
- „Das Land ist in erster Linie Lebensraum der heimischen Bevölkerung, zugleich aber auch Erholungsraum für seine Gäste. Bei Zielkonflikten sind vorrangig die Interessen der heimischen Bevölkerung zu berücksichtigen."
- „Die Zukunft des Fremdenverkehrs in Vorarlberg ist weit mehr von der Erhaltung einer hohen Umweltqualität als von einem verstärkten (quantitativen) Ausbau der Fremdenverkehrseinrichtungen abhängig. Der Erhaltung und Pflege der Erholungsgebiete ist daher in Zukunft umso größere Beachtung zu schenken."
- „Zur Vermeidung einer Überbeanspruchung der Landschaft und zur Erhaltung vielfältiger Erholungsmöglichkeiten sind möglichst große Gebiete von einer Intensiverschließung frei zu halten . . ."

Dennoch wurden in den vergangenen Jahren in verschiedenen Landesteilen touristische Erschließungsideen verfolgt, die mit diesen Zielen im Widerspruch standen. Um festzustellen, welche Ausbauvorhaben im Sinne einer erstrebenswerten Gesamtentwicklung tatsächlich realisierungswürdig sind, hat die Landesregierung die Durchführung regionaler Studien veranlaßt.

Am bekanntesten ist die 1977–79 entstandene „Montafon-Studie", mit der sehr deutlich die Diskrepanzen zwischen echtem Bedarf und Ausbauabsichten aufgezeigt werden konnten. Auf der Grundlage dieser Studie hat die Landesregierung 1980 ein „Konzept für den Ausbau der touristischen Aufstiegshilfen im Montafon" beschlossen, in dem nur mehr knapp ein Drittel des ursprünglich vorgesehenen Ausbauvolumens – flächenmäßig weniger als ein Viertel – berücksichtigt ist.

Mit einer in der Folge für das Brandnertal durchgeführten Untersuchung konnte ein Verzicht auf die Ausführung eines Großprojektes zur Erschließung des Brandner Gletschers überzeugend begründet werden. Weitere Untersuchungen bezogen sich auf das Kleinwalsertal, das Große Walsertal und das Arlberggebiet. So sehr sich die dabei behandelten Probleme auch unterscheiden, im wesentlichen halten sich die Maßnahmenempfehlungen an denselben Leitgedanken: nicht maximal mögliche, sondern bestmögliche Fremdenverkehrsentwicklung.

Sinngemäß gilt dieser Grundsatz auch für die örtliche Raumplanung der Fremdenverkehrsgemeinden. Die erste Phase der Flächenwidmungsplanung ist zwar auch hier bereits abgeschlossen, zu viele Mängel in der Siedlungs- und Baugestaltung fordern jedoch zu vermehrten Anstrengungen heraus. Wenig Sorgen bereitet dabei immerhin das in anderen Ländern oft sehr schwerwiegende Problem der Zweitwohnungen. Dies erklärt sich vor allem aus der Zurückhaltung der Gemeinden bei der Bauflächenwidmung für Ferienwohnhäuser und aus den strengen Bestimmungen des Vorarlberger Grundverkehrsgesetzes mit dem Verbot von Grunderwerb durch Ausländer.



Naturnahe Kulturlandschaft im östlichen Walgau in einer Flugaufnahme von 1950 (Vergleichsluftbilder des Amtes der Vorarlberger Landesregierung).

Derselbe Landesteil dreißig Jahre später unter dem Nutzungsdruck zunehmender Raumansprüche für Wohnbebauung, Betriebsansiedlungen, Verkehr (Autobahn hier erst im Bau), Baurohstoffgewinnung (zum Beispiel Kiesbaggerseen) und Energieversorgung.

Den Gefahren einer touristischen Überbeanspruchung der Gebirgslandschaft wirken das Vorarlberger Fremdenverkehrskonzept und das Landschaftsschutzgesetz entgegen. Im Bild das Brandnertal mit dem Brandner Gletscher, für den in einer regionalen Studie der Verzicht auf eine Erschließung als Schigebiet begründet wurde.

Erhaltung von Gestaltungsspielraum für die Zukunft

Raumplanung muß zukunftsorientiert sein. Dies könnte als Aufforderung zu umfassender Entwicklungsplanung verstanden werden. Dennoch gibt es in Vorarlberg kein umfassendes Landesentwicklungsprogramm, obschon Studien hiezu schon an die 50 Jahre zurückreichen. Beim erreichten Entwicklungsstand und einer überwiegend befriedigenden Grobstruktur des Landes, den anstehenden Problemen und angesichts der erschwerten Vorhersehbarkeit künftiger Entwicklungsbedingungen wird in Vorarlberg heute bewußt davon abgesehen, Zukunft unnötig nach starren Ordnungsprinzipien „verplanen" zu wollen.

Für die Raumplanung durch das Land hat die Landesregierung 1976 eine Reihe von Richtlinien beschlossen, denen der pragmatische Grundsatz vorangestellt ist: „Planungen sollen nur insoweit durchgeführt werden, als sie notwendig und zweckmäßig sind." Indem von der Frage nach dem Notwendigen und Zweckmäßigen ausgegangen wird, hat Raumplanung vor allem dort anzusetzen, wo sich die Probleme stellen oder wo Probleme vorhersehbar sind. Bei einer solchen problemorientierten Vorgangsweise drängen sich sehr konkrete Ordnungs- und Sicherungsaufgaben in den Vordergrund. Kernfragen sind dabei: Wie können unnötige Raumansprüche vermieden und die notwendigen so landschaftsschonend wie möglich befriedigt werden? Wie kann für noch unvorhersehbare Entwicklungen ausreichend Gestaltungs- und Anpassungsspielraum gesichert werden?

Aus "Montfort"
39. Jahrgang
1987 Heft 1/2