Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist an der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt (http://www.ub.tuwien.ac.at).

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology (http://www.ub.tuwien.ac.at/englweb/).

TECHNISCHE UNIVERSITÄT WIEN
Vienna University of Technology

MASTER-/DIPLOMARBEIT

BAULAND in **GEFÄHRDUNGSBEREICHEN**

Rechtlicher Umgang mit Bauland in gefährdeten Bereichen in Österreich und der Schweiz

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines Diplom-Ingenieurs unter der Leitung von

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. Arthur Kanonier

E280/1, Fachbereich Rechtswissenschaften
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Arthur Schindelegger, BSc
Mat. Nr. 0625912
Buchengasse 134/15, 1100 Wien

Ort, Datum

Arthur Schindelegger

HINWEIS

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit bei Gruppenbezeichnungen auf die Anführung von maskulinen und femininen Formen oder der Binnenmajuskel weitgehend verzichtet. Die Begriffe sind, also auch wenn aus grammatikalischer Sicht rein männlich, stets auf Frauen und Männer gleichermaßen zu beziehen.

KURZFASSUNG

Seit jeher sind Menschen mit ihrem Hab und Gut von Naturereignissen betroffen. Die massive Erweiterung von Siedlungsflächen hat gerade in Österreich und der Schweiz dazu beigetragen, dass sich Lebensraum und Bereiche, die von Naturgefahren, wie etwa Hochwässern, Lawinen oder Wildbächen gefährdet sind, gegenwärtig immer wieder überschneiden. Die Raumordnung hat die Aufgabe, durch vorausschauende Planung der Bodennutzung diese Überschneidung zu verhindern und zu minimieren. Die Arbeit untersucht die rechtlichen Regelungen in Österreich und der Schweiz zum Umgang mit Naturgefahren auf kommunaler Ebene. Dabei sollen das facettenreiche Instrumentarium sowie Problembereiche aufgezeigt werden. Der Fokus liegt klar auf den österreichischen Bundesländern. Für die Schweiz wird exemplarisch der Kanton Graubünden im Detail betrachtet. Um auch eine Vorstellung von der praktischen Umsetzung der rechtlich verankerten Instrumente zu erhalten, werden Zusammenfassungen von Experteninterviews angefügt. Somit sollen die Konfliktfelder sowie Unschärfe- und Problembereiche in der Umsetzung rechtlicher Bestimmungen deutlich werden.

Die Untersuchung der rechtlichen Regelungen zeigt, dass Naturgefahren in der Raumplanung auf kommunaler Ebene äußerst unterschiedlich adressiert werden. Fachgutachten über Gefährdungsbereiche dienen in Österreich lediglich als Planungsgrundlage in der Flächenwidmungsplanung, während in Graubünden eigene verbindliche Gefahrenzonen im dortigen Nutzungsplan verwendet werden. Ein abgestuftes hierarchisches System der Adressierung von Naturgefahren in der Planung findet sich nur in einigen wenigen Bundesländern. Teilweise ist das Instrumentarium sehr klein. Von Vorteil wäre das in der Schweiz gängige System der Regelung von Rahmenbedingungen für die kommunale Planung auf bundes- bzw. überörtlicher Ebene, um klare Vorgaben zu haben, inwieweit Bauland in Gefährdungsbereichen zulässig ist. Für bestehendes gefährdetes Bauland sind die Regelungsunterschiede noch dramatischer. Teilweise wird die Problematik im Raumordnungsrecht der Länder nicht adressiert, während andere sogar entschädigungslose Rückwidmungen unter gewissen Vorraussetzung vorsehen.

In den Experteninterviews zeigt sich, dass im letzten Jahrzehnt der Fokus vor allem auf der Erstellung von Bewertungsgrundlagen für Gefährdungen lag. Diese sind mittlerweile weitestgehend vorhanden. Die größten Herausforderungen liegen nun darin, integrale Arbeitsweisen zu etablieren. Die vorhandenen rechtlichen Regelungen werden dabei kaum in Frage gestellt oder kritisch gesehen.

Aus der Arbeit ergeben sich Empfehlungen, die in erster Linie auf eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der rechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit gefährdetem Bauland abzielen. Außerdem empfiehlt sich für Österreich eine verbindliche Umsetzung von Gefahrenzonen im Flächenwidmungsplan als Widmungskategorie, wie sie im Kanton Graubünden bereits praktiziert wird.

ABSTRACT

Manhood and its belongings have always been affected by natural disasters. Especially in Austria and Switzerland the massive expansion of residential areas has lead to a situation, where the living space and hazard areas of floods, avalanches or torrents overlap. Therefore one task in land use planning is to avoid and minimize the overlap.

This paper surveys the legal policies in Austria and Switzerland concerning the handling of natural hazards on a municipal level. In doing so the manifold instruments, as well as the problem areas get depicted. The focus is set on the federal states of Austria and as an example for Switzerland the federal state Graubünden will be surveyed in detail. To receive a notion of the implementation of the legal instruments summaries of interviews lead with experts on the topic will be added. Hence conflict areas, as well as problems in the implementation ought to be shown.

The survey of the legal framework shows, that natural hazards are treated very differently in the municipal planning systems. Expert survey reports on the hazard areas serve basically as one of many parameters in the decision making processes concerning the land use plans. In Graubünden hazard areas are mandatory zones in the land use plans. A gradual hierarchical system in the legal policies dealing with natural hazards is found in only a few federal states of Austria and partly there is a lack of legal instruments. The Swiss system of having a basic legal framework on the state and federal level has the advantage of having clear guidelines to which extent building zones in hazard areas are tolerable. For existing and threatened building areas the legal policies are strongly differing. In some federal planning laws the complexity of problems is not taken into account while others even have the possibility of cancelling building areas without the need for compensation payments.

The practical interviews show, that in the last decade, the focus was mainly on the preparation of valuation fundamentals. These are now largely prepared and the greatest challenges are sensed in the establishment of an integrated working method. The laws are hardly questioned or criticized.

The investigation results in a set of recommendations, which primarily aim at simplifying and harmonizing the legal regulations concerning building zones that are threatened by natural hazards. A binding implementation of hazard zones in the land use plan as a dedicated category, as already carried out in the Canton of Graubünden, should be contemplated in Austria too.

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINLEITUNG – PROBLEMSTELLUNG 7

2 METHODIK 10

3 BEGRIFFE – GRUNDLAGEN 12

3.1 Begriffsdefinitionen/-abgrenzungen 12

3.1.1 Naturgefahr 12

3.1.2 Bauland 14

3.1.3 Gefährdungsbereiche 14

3.2 Rechtliche Grundlagen der Raumplanung in der Schweiz und in Österreich 15

3.2.1 Kompetenzrechtliche Grundlagen 15

3.2.2 Überörtliche/kantonale Raumplanung 18

3.2.3 Örtliche/kommunale Raumplanung 19

3.2.3.1 Örtliches Entwicklungskonzept/kommunaler Richtplan 20

3.2.3.2 Flächenwidmungsplan/Nutzungsplan 21

3.3 Naturgefahren im Recht 27

3.3.1 Europäisches Recht 27

3.3.2 Bundesrecht – Österreich 28

3.3.2.1 Forstgesetz 28

3.3.2.2 Wasserrechtsgesetz 29

3.3.2.3 Wasserbautenförderungsgesetz 30

3.3.3 Landesrecht – Österreich 31

3.3.4 Bundesrecht – Schweiz 37

3.3.4.1 Raumplanungsgesetz 37

3.3.4.2 Waldgesetz 37

3.3.4.3 Wasserbaugesetz 38

3.3.5 Kantonales Recht – Schweiz 38

3.3.5.1 Raumplanungsgesetz – Graubünden 39

3.3.5.2 Waldgesetz – Graubünden 40

3.4 Ausweisung von Gefährdungsbereichen 41

3.4.1 Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung 41

3.4.2 Gefahrenzonenpläne der Bundeswasserbauverwaltung 43

3.4.3 Gefahrenhinweiskarten – Gefahrenkarten – Gefahrenzonen 46

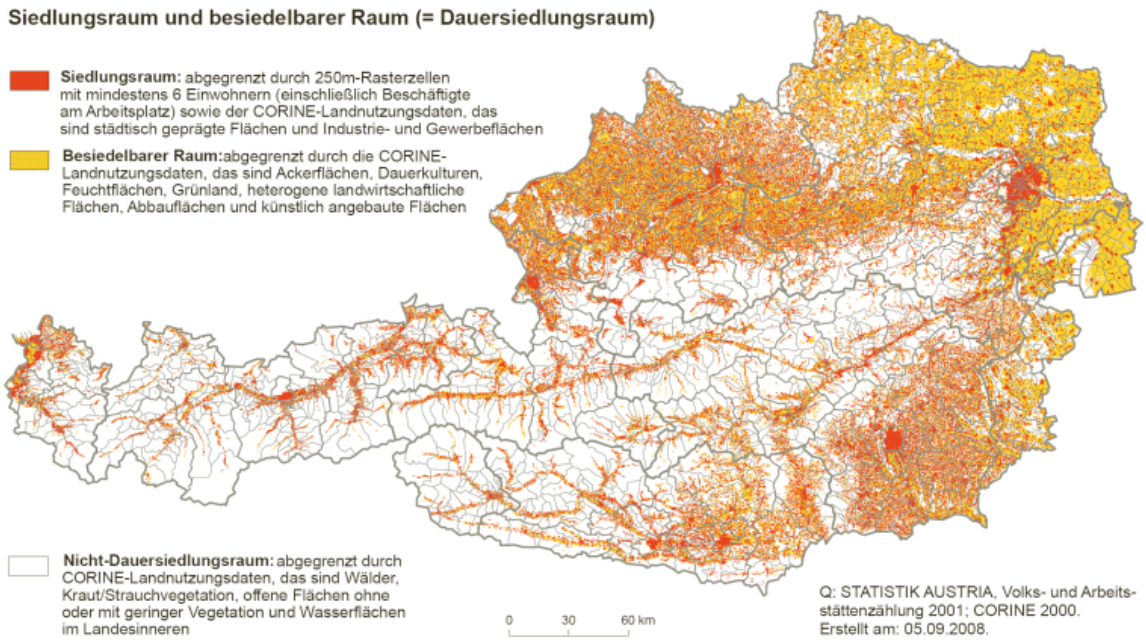
4 BAULAND IN GEFÄHRDUNGSBEREICHEN 52
4.1 Raumordnungsrechtliche Gefährdungsbereiche – Österreich 54
4.1.1 Kenntlichmachung von Gefährdungsbereichen 55
4.1.2 Gefährdungsbereiche als Grundlage planungsrechtlicher Nutzungsbeschränkungen 56
4.1.2.1 Allgemeine Benennung 56
4.1.2.2 Anschlaglinien und Überflutungsbereiche 57
4.1.2.3 Gefahrenzonenpläne 57
4.1.2.4 Rückhaltebereiche und für Schutzmaßnahmen relevante Bereiche 58
4.1.2.5 Restrisikobereiche 59
4.1.3 Ausnahmen in Gefährdungsbereichen 60
4.1.3.1 Flächen für standortgebundene Bauten 62
4.1.3.2 Keine Erhöhung des Gefahrenpotentials 62
4.1.3.3 Baulandwidmungen im Ortsgebiet 62
4.1.3.4 Einzelbewilligungen 63
4.1.3.5 Erhaltung der Hochwasserabfluss- und Rückhalteräume 63
4.2 Maßnahmen für Bauland in Gefährdungsbereichen 64
4.2.1 Bebautes – unbebautes Bauland 64
4.2.2 Spezifische Regelungen für Bauland in Gefährdungsbereichen 66
4.2.2.1 Bausperren 66
4.2.2.2 Aufschließungsgebiete 67
4.2.2.3 Sonstige baubeschränkende Maßnahmen 69
4.2.3 Widmungsänderungen in Gefährdungsbereichen 70
4.2.3.1 Naturgefahrenbezogene Änderungsbestimmungen 70
4.2.3.2 Allgemeine Änderungsbestimmungen 72
4.2.3.3 Entschädigungsregelungen 74
4.3 Gefährdungsbereiche und kommunale Nutzungsplanung in der Schweiz 76
4.3.1 Gefährdungsbereiche in der kommunalen Nutzungsplanung 76
4.3.2 Nutzungsbeschränkungen auf gefährdeten Flächen 77
4.3.3 Entschädigung 80
5 UMSETZUNG VON RECHTLICHEN REGELUNGEN 81
5.1 Rechtsprechung in Österreich 81
5.2 Interviews 83
5.2.1 Niederösterreich 83
5.2.2 Salzburg 85
5.2.3 Steiermark 86
5.2.4 Graubünden 87

6 ZUSAMMENFASSUNG und EMPFEHLUNGEN 89
7 QUELLEN 92
8 VERZEICHNISSE 96
8.1 Abbildungsverzeichnis 96
8.2 Tabellenverzeichnis 96
9 ABKÜRZUNGEN 97

1 EINLEITUNG – PROBLEMSTELLUNG

Naturgefahren bedrohen seit Menschengedenken den Siedlungsraum. Besonders Österreich und die Schweiz sind zwei Staaten, die aufgrund ihrer topographischen Voraussetzungen in großen Landesteilen ein beträchtliches Risiko für Naturereignisse haben, die große Sachschäden nach sich ziehen und mitunter Menschenleben fordern. So sind in den weiten Alpentälern, die intensiv für agrarische Zwecke, Infrastruktur und Siedlungsentwicklung genutzt werden, vor allem Hochwässer ein großes Problem, während in steilen alpinen Tälern die Gefahr hauptsächlich von Wildbächen, Lawinenabgängen sowie Steinschlag und Rutschungen ausgeht. In Österreich, wie auch in der Schweiz, steht nur ein Teil der gesamten Staatsfläche zur Nutzung für Siedlungen, Landwirtschaft und infrastrukturelle Einrichtungen zur Verfügung, da Steilflächen und alpine Hochflächen sowie Gletschergebiete von einer dauerhaften Nutzung für derartige Zwecke ausgeschlossen sind. Analysen der Statistik Austria ergeben für Österreich einen Dauersiedlungsraum[1] von 38,7 % (Stand 2008) und für Tirol z.B. nur knapp 12% (vgl. Statistik Austria a) der Landesfläche. Abbildung 1 zeigt eine Übersicht des Dauersiedlungsraumes in Österreich und lässt deutlich die für Siedlungszwecke ungeeigneten Gebiete erkennen. (vgl. Stötter/Fuchs 2006, S 19) In der Schweiz stehen ca. 13.000 km^2 als Dauersiedlungsraum zur Verfügung. Das entspricht in etwa 31,5% der Landesfläche. (vgl. Vereinigung für Landesplanung 2011, S 1)

Abbildung 1: Dauersiedlungsraum in Österreich, Stand 2008



Quelle: Statistik Austria b, Online: 8.Aug 2011

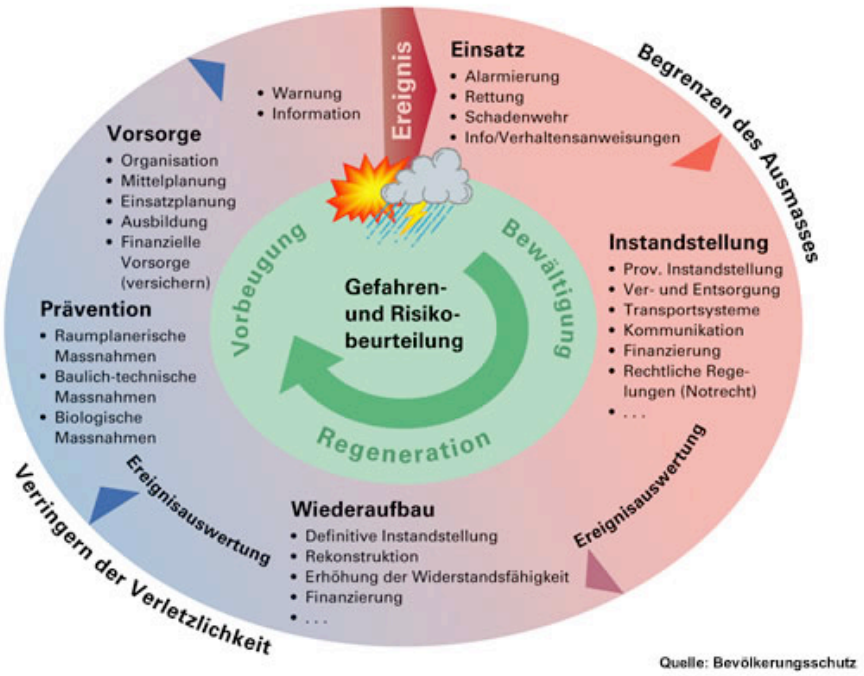
[1] Unter Dauersiedlungsraum wird jener Raum verstanden, der zur ständigen Nutzung für landwirtschaftliche Zwecke, Siedlungstätigkeit und Infrastruktureinrichtungen geeignet ist. (vgl. Statistik Austria a)

Der Entwicklungsdruck auf den noch vorhandenen unbebauten Flächen ist groß und der Flächenverbrauch hat in den letzten Jahrzehnten keineswegs abgenommen. In Österreich beläuft sich der täglich Flächenverbrauch auf cirka 10 ha, wobei der Hauptzuwachs nicht für Wohnbauland zu verbuchen ist, sondern auf die Kategorien ‚Sonstige' (Flughafen, Hafen, Ver- und Entsorgungsanlagen, Lagerplätze, Werksgelände, Friedhöfe) sowie ‚Gärten und Erholungsanlagen' entfällt. (vgl. Umweltbundesamt 2011)

Die Schweiz hat eine ähnliche Topographie wie Österreich. Planer sind dort ebenfalls mit der Problematik des begrenzten Raumangebotes und einer Konzentration der Nutzungsansprüche auf ebendiesen konfrontiert. Dadurch eignet sich die Schweiz ideal für einen Ländervergleich mit Österreich.

Die vermehrte Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungsentwicklung oder etwa Gewerbeflächen steht im krassen Gegensatz zu der notwendigen Freihaltung von Flächen im Gefährdungsbereich von Naturgefahren. Über Gefahrenzonenpläne und ähnliche Instrumente wird daher zusammen mit der Raumplanung versucht, die bauliche Entwicklung von Flächen zu steuern und somit die Gefährdung von Bausubstanz sowie für ‚Leib und Leben' so gering wie möglich zu halten. Dieser Managementprozess ist ein fortwährender Abstimmungsprozess von verschiedenen Interessen und kann in verschiedene Aktionsphasen eingeteilt werden. Er ist als ‚Kreislauf des Risikomanagements' bekannt. Abbildung 2 zeigt eine Darstellung dieses Kreislaufes und lässt erkennen, dass die Raumplanung mit dem Instrument der Flächenwidmung in der Präventionsphase eingeordnet wird.

Abbildung 2: Kreislauf des Risikomanagements



Quelle: BAFU 2011

Aufgrund einiger Extremereignisse (z.B. Lawinenabgang Galtür 1999, Hochwasserereignisse. 2002/2005 in Österreich und Schweiz) hat es im letzten Jahrzehnt einen Fokus auf das Naturgefahrenmanagement gegeben, vor allem auch, weil durch den Klimawandel neue Herausforderungen durch gehäufte Extremereignisse erwartet werden. In der vorliegenden Arbeit wird auf einen speziellen Aspekt der Präventionsphase im Naturgefahrenmanagement eingegangen. Nämlich dem Umgang mit Bauland in Gefährdungsbereichen, der von den Bundesländern/Kantonen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Raumplanung adressiert wird. Obwohl es eine große Auswahl an Literatur im übergeordneten Themenfeld des Naturgefahrenmanagements gibt, fehlt eine kritische Analyse der spezifischen Regelungen zu Bauland in Gefahrenzonen und der Vergleich zwischen der Schweiz und Österreich weitgehend. Die vorliegende Arbeit soll daher auf Basis einer Analyse der rechtlichen Regelungen Kritikpunkte sowie Unschlüssigkeiten aufzeigen und Empfehlungen erarbeiten.

Die zentralen Fragestellungen der Arbeit lauten:

- Wie werden Gefährdungsbereiche in der Raumplanung als Entscheidungsgrundlage bezüglich der Eignung von Flächen als Bauland berücksichtigt?
- Welcher Handlungsspielraum bleibt der Raumplanung für Baulandwidmungen in Gefahrenzonen?
- Wie wird das vorhandene Regelwerk (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien etc.) in der Praxis wahrgenommen?

Zentrale Akteure bezüglich dieser Fragestellungen sind einerseits die Bundesländer und Kantone, die die rechtliche Grundlage für die örtliche/kommunale Raumplanung schaffen und andererseits die Gemeinden, die für die Festlegung von Widmung im eigenen Wirkungsbereich zuständig sind. Der Fokus der Arbeit wird daher für die Untersuchung der Fragen in erster Linie auf die örtliche/kommunale Raumplanung gelenkt und die überörtliche Raumordnung sowie das Baurecht nur gestreift.

2 METHODIK

Die vorliegende Arbeit untersucht die aufgeworfenen Fragestellungen, wobei dies einerseits für Österreich und andererseits für die Schweiz erfolgen soll, um länderspezifisch unterschiedliche Herangehensweisen identifizieren zu können. So wird auch ein Vergleich im Umgang mit der Problematik von Bauland in Gefährdungsbereichen ermöglicht.

Als erste und zentrale Informationsquelle werden Rechtstexte herangezogen. Dies geschieht unter Berücksichtigung der Hierarchie in der Gesetzgebung und unter Unterteilung nach Materien. So werden vom relevanten europäischen Recht ausgehend über nationale Regelungen/Gesetze die länder-/kantonspezifischen rechtlichen Bestimmungen aufgeschlüsselt und bis auf die Ebene der Gemeinden/Kommunen verfolgt. Ziel ist es, in erster Linie eine umfassende Darstellungen der für den Themenkomplex relevanten rechtlichen Regelungen zu erhalten und etwaige Unschlüssigkeiten und Widersprüchlichkeiten aufzuzeigen, die aufgrund der Regelungsdichte in diesem Rechtsbereich naturgemäß zu erwarten sind.

Nebst den Rechtstexten werden zur umfassenden Darstellung des Themengebietes Analysen und Darstellungen aus diversen fachspezifischen Publikationen eingeflochten und auch die Judikatur im Überblick eingearbeitet.

Eine ausführliche Untersuchung und Analyse – wie soeben aufgeschlüsselt – ist grundsätzlich eine Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen und kann keinerlei Aussagen zur praktischen Umsetzung der rechtlichen Regelungen treffen. Nach Abschluss der Grundlagenanalyse und kritischen Auseinandersetzung mit den Regelungen zu Bauland in Gefährdungsbereichen werden daher einige Interviews mit Experten geführt, um darstellen zu können, wie gut das Recht in der Praxis funktioniert und wo Handlungsbedarf besteht.

Interviews werden mit folgenden Personen geführt:

- DI Robert Loizl – Leiter des Referates für Schutzwasserwirtschaft – Salzburg
- DI Gilbert Pomaroli – Amtssachverständiger für örtliche Raumordnung – Niederösterreich
- DI Harald Grießer – Leiter des Referates für Regionalentwicklung, Regionalplanung und RaumIS – Steiermark
- Dipl. Natw. Andreas Huwiler – Geologe beim Amt für Wald und Naturgefahren – Kantons Graubünden

Die Interviewpartner wurden aufgrund ihrer fachlichen Tätigkeit im Bereich Prävention von Naturgefahren und speziell im Bereich der Präventionsmaßnahmen in der Raumordung ausgewählt. Dabei wurde darauf geachtet, dass ein unterschiedlicher Ausbildungshintergrund vorliegt, um auch unterschiedliche Herangehensweisen bzw. Sichtweisen herausarbeiten zu können, aber gleichzeitig ein hohes Expertenwissen zu dem eigentlichen Thema der Arbeit vorhanden ist.

Die Interviews werden anhand von einigen Leitfragen geführt, die in Abstimmung mit den speziellen rechtlichen Regelungen der einzelnen Bundesländer bzw. des Kantons Graubünden erstellt werden. Die Auswertung ist rein qualitativ und erfolgt in Form einer kurzen Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Gespräche. Diese repräsentieren in erster Linie die persönliche Meinung und Erfahrung der Interviewpartner. Die Interviews dienen daher vor allem dazu, einen ersten Eindruck des Verhältnisses von rechtlichen Bestimmungen und deren praktischer Umsetzung zu erhalten. Weiters soll dadurch auch deutlich werden, wie zufrieden man mit den rechtlichen Rahmenbedingungen ist und wo Handlungsbedarf gesehen wird.

Anzumerken ist noch, dass aufgrund des angestrebten Ländervergleichs zwischen Schweiz und Österreich bei einem Großteil der Kapitel eine separate Betrachtung der rechtlichen Regelungen und Analyse erfolgt. Um eine bessere Lesbarkeit und gute Strukturierung zu erhalten, wird durchgehend zuerst auf Österreich und anschließend auf die Schweiz eingegangen.

3 BEGRIFFE – GRUNDLAGEN

Im vorliegenden Kapitel werden Begriffe, die für die Bearbeitung des Themenkomplexes notwendig sind, definiert bzw. abgegrenzt und der Fokus der Arbeit geschärft. Weiters werden die rechtlichen Grundlagen der Raumplanung in Österreich und der Schweiz dargestellt sowie der Bezug auf Naturgefahren im Recht untersucht. Ausführlich werden auch die unterschiedlichen Instrumente zur Ausweisung von Gefährdungsbereichen erklärt.

3.1 Begriffsdefinitionen/-abgrenzungen

Die folgenden drei Begrifflichkeiten und die Frage nach deren Bedeutung drängen sich bereits beim Lesen des Titels der Arbeit auf und werden daher an dieser Stelle definiert und für den Rahmen der Arbeit kurz abgegrenzt und besprochen. Eine detaillierte Betrachtung erfolgt in den Grundlagenkapiteln.

3.1.1 Naturgefahr

Unter dem Begriff ‚Naturgefahr' wird eine Vielzahl von Naturereignissen subsumiert, die allesamt zur Zerstörungen/Verwüstungen führen können und im Besonderen eine Bedrohung für Menschen, Umwelt sowie Sach- und Vermögenswerte darstellen. (vgl. Rudolf-Miklau 2009, S 2) Zum Beispiel ist eine Lawinenabgang in einem unbesiedelten Tal ein Naturereignis, dass idR keine Bedrohung für den Menschen darstellt. Zur Naturgefahr werden Naturereignisse erst, wenn sie zur Bedrohung für den Menschen sowie sein Hab und Gut werden. Nicht alle existierenden Naturgefahren sind für Österreich/die Schweiz relevant und daher in Tabelle 1 entsprechend hervorgehoben.

Tabelle 1: Klassifikation von Naturgefahren

GEFAHRENKLASSE	GEFAHRENART
Geologische Gefahren	**Erdbeben**, Vulkanausbruch, **Bodenerosion**, **Rutschung**, **Erdfall** (Bodensenkung), **Steinschlag** (Felssturz), **Hangmure**, Lahar (vulkanische Aschemure)
Meteorologische Gefahren	Tropische Zyklone, Hurrikan, Tornado, Sandsturm, **Eissturm**, Blizzard (**Schneesturm**), **Blitz**, **Starkniederschlag**, **Hagel**, **Nebel**, **Dürre**, **Frost**
Hydrologische Gefahren	**Hochwasser** (Überflutung), **Sturzflut** (Wildbach), **Feststofftransport** (Schwebstoffe, Geschiebe, Schwemmholz), **Mure**, **Gletscherseeausbruch**
Schneegefahren	**Lawine** (Fließlawine, Staublawine), **Eissturz** (Eislawine), **Gletschervorstoß**, **Schneedruck**
Feuergefahren	Buschbrand, **Waldbrand**
Ozeanische Gefahren	Seesturm, Tsunami, Sturmflut
Biologische Gefahren	**Seuchen, tierische/pflanzliche Massenvermehrung**

Quelle: vgl. Rudolf-Miklau 2009, S 3; eigene Darstellung

Neben der grundsätzlichen Klassifizierung von Naturgefahren stellt sich die Frage, welche die größte Relevanz für Österreich und die Schweiz haben. Eine Abschätzung reiht Hochwasser, Lawinen und Stürme aufgrund ihres Personen- und Schadensrisikos sowie Katastrophenpotenzials auf die oberen Plätze, wobei alpine Täler und Extremlagen die Hot-Spots darstellen. (vgl. ebd. 2009, S 17f) Abbildung 3 zeigt etwa eine Aufnahme aus dem Großen Walsertal und illustriert sehr schön die unterschiedlichen Einflussbereiche von Naturgefahren in alpinen Tälern. So gibt es in steilen Hanglagen oft Gefährdungen durch Rutschungen, Lawinen und Wildbäche, die ihr Bett verlassen. Weiters sind Wälder, wenn eine exponierte Lage vorliegt, anfällig für Sturmschäden. In weiten, flachen Talbereichen kommt es immer wieder zu großflächigen Überflutungen.

Abbildung 3: Großes Walsertal – Ein Beispiel für Gefährdung durch verschiedene Naturgefahren

Quelle: eigene Aufnahme am 29. April 2010

Im Zusammenhang mit Naturgefahren ist die Unterscheidung der Begriffe „Gefahr“ und „Risiko“ essentiell. Gefahr bezeichnet eine nachteilige Auswirkung auf eine Sache/Person, während Risiko eine Wahrscheinlichkeit für eine Ereignis bezeichnet. Im Bezug auf Naturgefahren lässt sich als Gefahr ein Bereich festlegen, in dem ein Naturereignis – zum Beispiel ein Lawinenabgang – eine negative Wirkung auf Personen/Sachen haben kann, während das Risiko die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses bezeichnet. (vgl. ebd. S 3)

In den letzen Jahren hat sich auch der Begriff ‚Naturgefahren-Management’ etabliert, welcher auf den Prozess zur Bewältigung von Naturgefahren Bezug nimmt. Wie im Risikokreislauf (Abbildung 2, Seite 8) bereits dargestellt, ist die räumliche Entwicklung ein ständiger Abstimmungsprozess/Abwägungsprozess bei dem Naturgefahren eine zentrale Rolle spielen. Somit liegt ein Managementprozess vor. (vgl. Rudolf-Miklau 2009, S 1)

3.1.2 Bauland

Bauland ist eine grundlegende Widmungskategorie in Flächenwidmungsplänen in Österreich und in Form von Bauzonen in den Nutzungsplänen in der Schweiz. Mithilfe eines Baulandtitels werden Flächen ausgewiesen, die für eine Bebauung und eine dauerhafte Nutzung für Wohnzwecke, gewerbliche Tätigkeiten etc. geeignet sind. Eine Vielzahl von Voraussetzungen muss erfüllt werden, um Flächen als Bauland ausweisen zu können, die wiederum in den einzelnen Raumordnungsgesetzen bzw. Raumplanungsgesetzen der Länder/der Kantone festgelegt werden. So gilt generell die infrastrukturelle Erschließung (Strom, Kanal, Wasser, Anschluss an entsprechenden Straßentyp) als zentrale Voraussetzung für eine Widmung als Bauland. Weiters muss das Gelände für eine Bebauung geeignet sein. Im Bezug auf Naturgefahren gibt es Regelungen, die es möglich, bedingt möglich bzw. unmöglich machen, Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen festzulegen. (vgl. Auer 1998, S 33f)

3.1.3 Gefährdungsbereiche

Der Begriff ‚Gefährdungsbereich' ist ein sehr allgemeiner und benennt generell den Einflussbereich von Naturgefahren. Das Spektrum der für Österreich und die Schweiz relevanten Naturgefahren wurden bereits aufgeschlüsselt. Manche Naturgefahren, wie etwa Hochwasser, Lawinen oder Rutschungen, sind vor allem in alpinen Bereichen von besonderer Brisanz und werden daher meist auf Gemeindeebene im Detail untersucht und deren räumliche Einflussbereiche dargestellt. In Österreich gibt es hierfür in erster Linie Gefahrenzonenpläne, die gewisse Gefährdungsbereich ausweisen. Der Begriff ‚Gefahrenzonenplan' ist allerdings kein trivialer, weil darunter verschiedenste Darstellungsformen räumlicher Wirkungen von Naturgefahren verstanden werden.

Generell gibt es in Österreich nämlich zwei unterschiedliche Gefahrenzonenpläne, die sich aus historisch bedingten Umständen heraus entwickelt haben. Einerseits erstellt der Forsttechnische Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) Gefahrenzonenpläne auf kommunaler Ebene, in denen die räumlichen Wirkungsbereiche von Lawinen und Wildbächen als Gefahrenzonen ausgewiesen werden, andererseits erstellt die Bundeswasserbauverwaltung (BWV) Pläne für Flussläufe, in denen Überflutungsflächen als Gefahrenzonen ausgewiesen werden.

In der Schweiz gibt es ähnliche Instrumente zur Darstellung der Einflussbereiche von Naturgefahren wie in Österreich, wobei nicht in jene zwei Zuständigkeiten (WLV, BWV) unterschieden wird. Für die Ausweisung von Naturgefahren sind die einzelnen Kantone zuständig, wobei der rechtliche Rahmen in den Bundesgesetzen über Wald, Wasser und Raumplanung abgesteckt wird. Instrumente dafür sind die Gefahrenhinweiskarten sowie Gefahrenkarten. In einzelnen Kantonen gibt es auch Gefahrenzonenpläne, die sich natürlich inhaltlich und auch in ihrer Rechtswirkung von den österreichischen Gefahrenzonenplänen unterscheiden.

Aufgrund der schwierigen Sachlage bezüglich der flächigen Ausweisung von Einflussbereichen verschiedener Naturgefahren wird in der Arbeit, wenn nicht ein konkreter Bezug auf ein Instrument erfolgt, der Begriff ‚Gefährdungsbereich' verwendet, der alle unterschiedlichen Einflussbereiche zusammenfasst, sei es von Lawinen, Rutschungen, Wildbächen oder Hochwässern.

3.2 Rechtliche Grundlagen der Raumplanung in der Schweiz und in Österreich

Will man die Grundlagen der Raumordnung in Österreich skizzieren, stößt man auf den ähnlich anmutenden Begriff Raumplanung, der mitunter als Synonym verwendet wird. So titeln die Gesetze der Bundesländer meist Raumplanungs- oder Raumordnungsgesetzte. Eine allgemein gültige Definition gibt es für keinen der beiden Begriffe. Der Gesetzgeber neigt dazu sie gleichzusetzen bzw. zu vermengen. (vgl. Leitl 2006, S 105) Die Raumordnung wird im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg 2674/1954 als „die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen andererseits" definiert. Generell wird unter Raumordnung daher die Gesamtheit staatlicher Akte, seien sie hoheitlicher/nichthoheitlicher Art, zur Gestaltung des Staatsraumes verstanden. (vgl. Hauer 2006, S 5) Raumplanung hingegen wird „als Teil der Raumordnung verstanden, der die hoheitliche planmäßige Festlegung von Bodennutzungen (Widmungen) zum Gegenstand hat". (Leitl 2006, S 106)

Die Schweiz ähnelt mit ihrer föderalen Struktur Österreich. Die Raumplanung weist daher auch dort einen geringen Zentralisierungsgrad auf, obwohl ein Bundesraumplanungsgesetz existiert, durch welches aber nur die Grundzüge der Raumplanung festgelegt werden. Im Vergleich zu Österreich wird der Begriff ‚Raumordnung' kaum verwendet, findet sich aber ohne genaue Definition oder Abgrenzung in verschiedensten Publikationen. Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung werden von den Gebietskörperschaften wahrgenommen, die auch als Planungsträger auftreten. Dies sind in der Schweiz Bund, Kantone und Gemeinden. (vgl. Art. 2 Abs. 1 RPG)

3.2.1 Kompetenzrechtliche Grundlagen

Die Raumplanung und Raumordnung ist in Österreich eine Querschnittsmaterie, wobei die grundsätzliche Zuständigkeit bei den einzelnen Bundesländern liegt. Wichtige Fachplanungen obliegen allerdings dem Bund. Grundlage für diese Aufteilung ist die Bundesverfassung, wobei aus dieser nicht eindeutig hervorgeht, wie die Kompetenzen zur Raumplanung geregelt sind. Durch das Kompetenzfestellungserkenntnis VfSlg 2674/1954, welches festhält, dass kein besonderer Kompetenzbestand „Raumordnung" besteht und Angelegenheiten ebendieser gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung insoweit Landessache sind, als nicht Gesetzgebung/Vollziehung ausdrücklich dem Bund vorbehalten sind, wurde die grundlegende Kompetenzfrage zur Raumordnung/Raumplanung geklärt. (vgl. Auer 1998, S 3f und S 11f)

Ein Kompetenztatbestand ‚Raumordnung', der grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fällt, existiert somit nicht. Demnach fallen jedoch alle nicht nach dem Enumerationsprinzip im B-VG genannten Fachplanungen des Bundes durch die Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG der Raumplanungskompetenz der Länder zu. (vgl. Hauer 2006, S 9, vgl. Leitl 2006, S 106f) Einige Fachmaterien, die in Gesetzgebung und Vollziehung auf den Bund entfallen und für den Umgang mit Naturgefahren relevant sind, finden sich in Art. 10 Abs. 1 B-VG:

- Verkehrswesen bezüglich Eisenbahnen/Luftfahrt/Schifffahrt sowie durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärte Straßenzüge
- Bergwesen
- Forstwesen
- Wasserrecht
- Wildbach- und Lawinenverbauung

Die aufgelisteten Fachmaterien stellen nur einen Auszug dar, aber sind speziell für das Naturgefahrenmanagement von großer Relevanz. Bezüglich des Wasserrechts etwa, ist „die Bundeskompetenz beim Hochwasserschutz auf präventive Maßnahmen beschränkt". (Bußjäger 2007, S 11) Betreffend der unmittelbar anstehenden Maßnahmen im Katastrophenfall, ist allerdings eine Landeszuständigkeit anzunehmen. (vgl. ebd. S 11) Somit wird deutlich, dass auch, wenn Kompetenzen gemäß B-VG dem Bund zufallen, nicht alle Aspekte der Fachmaterie der Bundeskompetenz zuzuordnen sind.

Betrachtet man die verschiedenen räumlichen/kompetenzrechtlichen Ebenen der Raumplanung, so besorgen der Bund und die Länder Angelegenheiten der überörtlichen Raumplanung und können sich der Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich bedienen, während die Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich (vgl. Art. 118 B-VG) die örtliche Raumplanung besorgen. Die Gemeinden sind hierbei Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung (vgl. Art. 115ff B-VG) und stellen neben Bund und Ländern einen dritten Kompetenzträger dar. (vgl. Pernthaler/Fend 1989, S 15) Eine zentrale Rolle in der Gesetzgebung spielt das Prinzip der finalen Determinierung. So werden Inhalte von Plänen durch gesetzliche Festlegung ihrer Aufgaben und Planungsziele bestimmt, was für die Planungsträger einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum freilässt, denn die Mittel zur Erreichung der Planungsziele sind wählbar. (vgl. Berka 1996, S 70)

Treten Konflikte zwischen örtlichen und überörtlichen Plänen bzw. Bundesplanungen auf, so ist die Frage der Anpassungspflicht/Berücksichtigungspflicht auf örtlicher Ebene keineswegs trivial und generell zu beantworten. Da „das B-VG idR keine konkurrierenden Kompetenzen kennt und (...) die allgemeine Raumplanung (...) Landessache in der Gesetzgebung ist, ist der Bundesgesetzgeber schlechterdings nicht kompetent, Angelegenheiten der allgemeinen örtlichen Raumordnung zu gestalten". (Hauer 2006, S 23) Durch Bestimmungen aus Bundesgesetzen kann die Flächenwidmungsplanung also nicht direkt gebunden werden – Sehr wohl jedoch, wenn

Landes-Raumordnungsgesetze Gemeinden auftragen, Bundesplanungen in der örtlichen Raumplanung zu berücksichtigen. (vgl. ebd. S 23ff) Es ist somit Aufgabe der Länder „überörtliche Interessen zu benennen und geeignete rechtliche Instrumente zu ihrer Durchsetzung gegenüber den Gemeinden vorzusehen“. (Leitl, 2006, S 109)

In der Schweiz hat sich die Raumplanung wie in Österreich nicht als eigenständige Fachmaterie entwickelt, sondern hat ihren Ursprung in verschiedenen Materiengesetzen um die Jahrhundertwende. So erhielt z.B. der Bund 1897 die Oberaufsicht über den Wasserbau und die Forstpolizei. (vgl. Art. 24 BV) 1902 wurde dann das Eidgenössische Forstgesetz erlassen. (vgl. Gilgen 1999, S 22) Heute wird in der Schweiz Raumplanung als „zielgerichtete Auseinandersetzung mit allen politischen Problemen, die den Lebensraum berühren“ verstanden. (Vereinigung für Landesplanung 2011, S 2)

Die Raumplanung war somit vorerst keine eigene Materie und war nicht einheitlich sondern in einzelnen Materiengesetzen geregelt. 1969 wurde dann das Bodenrecht und die Raumplanung in die Verfassung aufgenommen. (vgl. ebd. S 2) In Abschnitt 4 der eidgenössischen Bundesverfassung sind nunmehr die Bereiche Umwelt und Raumplanung geregelt. So legt gemäß Art. 75 BV der Bund die Grundzüge der Raumplanung fest, die grundsätzlich den Kantonen obliegt und der zweckmäßigen und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der Besiedlung des Landes dient. Weiters koordiniert der Bund die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

Aufgrund dieser Kompetenzaufschlüsselung ist es dem Bund möglich, eine Grundsatzgesetzgebung zu erlassen, die die Grundzüge der Raumplanung regelt, während die Kantone eigene Raumplanungsgesetze erlassen. 1980 wurde das RPG 1979, nach der Ablehnung des ersten Gesetzesentwurfes von 1976, erlassen. 1981 folgte die Verordnung über die Raumplanung. (vgl. Gilgen 1999, S 23) Im RPG 1979 werden – wie bereits angeführt – nur die Grundzüge im Zuge der Rahmenkompetenz des Bundes festgelegt. Das sind allen voran die generellen Ziele, die Planungspflicht, Planungsgrundsätze und Bestimmungen zum Instrumentarium, damit dieses im gesamten Bundesgebiet einheitlich ist. Auf Kantonsebene ist dies der Richtplan und auf kommunaler Ebene der Nutzungsplan.

Die grundlegenden Prinzipien des Bundesgesetzes über die Raumplanung, die die Kompetenzaufteilung und das Planungssystem betreffen, können wie folgt zusammengefasst werden:

- „Die Raumplanung ist eine durchgehende Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Dies bedingt gemäß Art. 2 RPG eine vertikale Koordination (Bund/Kantone/Gemeinden) und eine horizontale Koordination (Kantone/Kantone, Gemeinden/Gemeinden).“ (ebd. S 76)

- „Das Plansystem ist im Bundesgesetz über die Raumplanung nicht abschließend geregelt. Die Kantone sind in dessen Ausgestaltung im Rahmen der Bundesgesetzgebung frei. Vorgeschrieben sind die Instrumente des kantonalen Richtplans und des Nutzungsplans. Der Richtplan ist ein behördenverbindlicher Plan. Er ordnet insbesondere Art und Mass der zulässigen Nutzung des Bodens.“ (ebd. S 77)

Im Vergleich der beiden Länder fällt auf, dass durch das Vorhandensein eines Bundesraumplanungsgesetzes in der Schweiz die Koordinierung der Planungen auf den verschiedenen Hierarchieebenen der Verwaltung als Schlüssel zum Erfolg verstanden wird, während das Verhältnis von Bundesplanungen in Österreich zu einzelnen Raumordnungsgesetzen der Länder oft nicht dezidiert geklärt ist. Die Koordination und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen der Umsetzung der ihnen zugedachten Planungsaufgaben beschränkt sich größtenteils auf Parteistellungen in Verfahren (z.B. Kontrollfunktion des Landes bei Genehmigung von Flächenwidmungsplänen) und gesetzliche Regelungen aufgrund derer übergeordneten Planungen in Planungsüberlegungen miteinzubeziehen sind.

3.2.2 Überörtliche/kantonale Raumplanung

Die überörtliche Raumplanung ist zwischen Bundesplanungen und der örtlichen Raumplanung, für die sich die Gemeinden zuständig zeichnen, angesiedelt. In Österreich sind dafür die Länder zuständig und in der Schweiz die einzelnen Kantone, wobei Gesetzgebung und Vollziehung für die Raumplanung in beiden Ländern auf dieser Ebene liegt. Aufgabe der Länder ist es, zuallererst den Zustand und die Entwicklung des Landesgebietes zu erheben (Katasterpläne, Luftbildaufnahmen etc), um die gewonnenen Daten als Planungsgrundlage verwenden zu können. Als zweite Aufgabe hat die jeweilige Landesregierung Entwicklungsprogramme per Verordnung zu erlassen. Landesweite Geltung haben hierbei die Landesentwicklungsprogramme und diverse Sachprogramme. Es können allerdings auch Sachprogramme für einzelne Landesteile und Regionalprogramme erlassen werden. (vgl. Auer 1998, S 26f)

In der Schweiz sind die Kantone die zentralen Planungsträger. Sie müssen die notwendigen Planungen für ihre raumwirksamen Aufgaben aufstellen und die Tätigkeiten koordinieren und steuern. Das wichtigste Instrument ist dabei der Richtplan, aber auch eine entsprechende Raumordnungspolitik ist essentiell. (vgl. Gilgen 1999, S 95)

Richtpläne sind behördenverbindliche konzeptionell-programmatische Pläne, die die Themen Siedlungs-, Landschafts-, Verkehrs- und Transport- sowie Versorgungsinfrastruktur enthalten. Im programmatischen Teil werden Ziel und Maßnahmen mit räumlichen Bezügen ausgearbeitet und eine zeitliche Reihenfolge der Umsetzung sowie der finanzielle Aufwand festgelegt. (vgl. ebd. S 354) Zur Erfüllung des Ziels der zweckmäßigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes stehen die kantonalen Richtpläne somit in der Hierarchie an höchster Stelle. Bei der Erstellung wird im Besonderen auf die Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen sowie dem

Bund und den einzelnen Gemeinden wert gelegt und folgt somit der Planungspflicht gemäß Art. 2 RPG.

Richtpläne bestehen grundsätzlich aus Karte und Text, wobei alle Ziele und Maßnahmen auf eine Grundlagenforschung aufgesetzt werden die

- Ziele der Planung,
- sachliche und räumliche Zusammenhänge,
- bestehende Bauten und Anlagen,
- geltende Pläne und Vorschriften und
- die aktuelle Nutzung des Bodens enthält.

Eine Revision der Richtpläne ist jederzeit möglich, da kein Verwaltungsverfahren notwendig ist. (vgl. ebd. 391ff)

Auf überörtlicher Ebene zeigt sich klar, dass sich die Raumplanung in Schweiz und Österreich stark ähneln. Die Schweizer Richtpläne sind mit den österreichischen Landesentwicklungsprogrammen vergleichbar. Keine der beiden Pläne wird parzellenscharf ausgeführt und die bindende Wirkung besteht lediglich verwaltungsintern.

3.2.3 Örtliche/kommunale Raumplanung

Da die Ebene der örtlichen/kommunalen Raumplanung jene der Festlegung von Widmungen ist, werden ihre Aufgaben/Regelungen in diesem Kapitel im Detail aufgeschlüsselt und betrachtet, um den Rahmen für die weitere Behandlung der Kernfragen der Arbeit zu schaffen.

In Österreich fällt die örtliche Raumplanung gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG in den Kompetenzbereich der Gemeinden und wird im eigenen Wirkungsbereich besorgt. „Eine Planungsmaßnahme zählt danach zur örtlichen Raumplanung, wenn sie im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet ist, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“ (Leitl 2006, S 108)

Die örtliche Raumplanung folgt wie die überörtliche dem Prinzip der finalen Determinierung und verwendet hierfür eine Vielzahl von Planungszielen, die in den einzelnen Raumordnungsgesetzen der Länder in einem Zielkatalog beschlossen werden. (ebd. S 109f) In diesem Katalog sind in der Regel auch konkrete Ziele für die örtliche Raumplanung angeführt, wie etwa die „Planung der Siedlungsentwicklung innerhalb von oder im unmittelbaren Anschluss an Ortsbereiche“. (§ 1 Abs. 2 Z 3a NÖ ROG) Auf Ziele im Zusammenhang mit Naturgefahren wird in *Kapitel 3.3.3* näher eingegangen.

Die Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung sind hierarchisch gegliedert, wobei als Basis jede Gemeinde ein örtliches Entwicklungskonzept zu erstellen hat. In Abstimmung mit diesem Konzept werden die Flächenwidmungspläne erstellt. Ebenfalls auf parzellenscharfer Ebene können die Gemeinden Bebauungspläne erlassen.

3.2.3.1 Örtliches Entwicklungskonzept/kommunaler Richtplan

Das örtliche Entwicklungskonzept ist ein strategisches Instrument, mithilfe dessen über einen längeren Zeithorizont die planmäßige Entwicklung des Gemeindegebietes gelegt wird. Hierbei werden keinerlei konkrete Widmungen festgelegt, sondern grundsätzliche Aussagen zur geplanten Entwicklung der Gemeinde getätigt. Als Basis für diese Entscheidung werden in einer Bestandsaufnahme Stärken wie Schwächen der Gemeinde analysiert und Entwicklungsmöglichkeiten definiert. Neben Aussagen zur Siedlungsentwicklung liegen weitere Schwerpunkte auf der technischen sowie sozialen Infrastruktur, auf einem Verkehrskonzept und auf einem Konzept für Frei- und Grünräume. (vgl. Leitl 2006, S 112) Bis auf das Burgenland sehen alle österreichischen Bundesländer ein Entwicklungskonzept auf örtlicher Ebene vor. In einigen Bundesländern ist es als Verordnung zu erlassen, wobei es eine Bindungswirkung für die Gemeinden, nicht aber für Grundeigentümer bedeutet. (vgl. ebd. S 113)

Die in der Schweiz zur örtlichen Raumplanung in Österreich vergleichbare Ebene ist die kommunale Raumplanung auf der die Richt- und Nutzungsplanung angesiedelt ist. Das bei weitem wichtigste Instrument der Gemeinden ist der Nutzungsplan, allerdings gibt es diesem vorangestellt das Instrument der Richtpläne auch auf Gemeindebasis. Dieses kann von Kantonen nach eigenem Ermessen über die kantonalen RPG eingeführt werden. Dahinter steht die Idee, dass sich eine effiziente Raumordnung nicht ausschließlich mittels sektoralen Planungen bewerkstelligen lässt und so ist ein ressortübergreifende Entwicklungsplanung auf Gemeindeebene gebräuchlich. Die gesetzlichen Regelungen bezüglich der kommunalen Richtpläne sind aufgrund der Zuständigkeit der Kantone sehr unterschiedlich, vor allem was die Rechtswirkung und Beschlussfassung betrifft. In der Regel werden Richtpläne vom Stadt- oder Gemeinderat erlassen und entfalten eine Bindung für die jeweilige Gemeinde im Bezug auf die Nutzungsplanung. (vgl. Gilgen 1999, S 365ff) Für kommunale Richtpläne gibt es keine einheitliche Vorschriften für die Darstellung oder textlichen Ausführungen. Generell wird aber auf die Gliederung nach Sachbereichen (Siedlung, Landschaft, Verkehr, Versorgung, etc) aufgebaut. Der räumliche Planungshorizont darf bei kommunalen Richtplänen über die Gemeindegrenzen hinausgehen. In Anlehnung an die kantonalen Richtpläne wird meistens eine Differenzierung in Grundlagen, konzeptionelle Inhalte, programmatische Inhalte sowie Erläuterungen vorgenommen. (vgl. Gilgen 2001, S 29ff)

Das Instrument des kommunalen Richtplans lässt sich mit dem in Österreich etablierten Instrument des örtlichen Entwicklungskonzeptes vergleichen und dient nicht als bloße Ergänzung zu Nutzungsplänen, sondern als Grundlagenkonzept für die Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden.

Das Instrument des Flächenwidmungsplans/Nutzungsplans ist für den Themenkomplex der Arbeit von zentraler Bedeutung und wird daher im nachfolgenden Kapitel ausführlich behandelt.

In Österreich gibt es in der örtlichen Raumplanung noch das Instrument des Bebauungsplans und in der Schweiz vergleichbar dazu Sondernutzungspläne, die Bebauungsvorschriften enthalten. Sinn dieser Pläne ist es, die Bebauungsformen, -höhen und -dichten für Baulandflächen festzulegen. Die Relevanz derartiger Pläne im Bezug den Themenkomplex ‚Bauland in Gefährdungsbereichen' ist allerdings gering. Deshalb wird in der Arbeit nicht weiter auf diese Pläne eingegangen.

3.2.3.2 Flächenwidmungsplan/Nutzungsplan

Der Flächenwidmungsplan in Österreich bzw. der Nutzungsplan in der Schweiz sind die zentralen Planungsinstrumente auf örtlicher/kommunaler Ebene und regeln die Bodennutzung auf rechtsverbindliche Art und Weise. Flächenwidmungspläne bzw. Nutzungspläne haben den Charakter einer Negativplanung, da sie die Grundstückseigentümer daran hindert, eine mit der Widmung nicht konforme Nutzung durchzuführen. (vgl. Leitl 2006, S 113) Zweck dieses Instrumentes ist es eine geordnete Siedlungsentwicklung zu erzielen, umweltpolitische Ziele umzusetzen sowie präventive Abwehr von Naturgefahren zu betreiben. (vgl. ebd. S 117f)

FLÄCHENWIDMUNGSPLAN[2]

Mithilfe des Flächenwidmungsplans wird die Bodennutzung für das ganze Gemeindegebiet rechtsverbindlich festgelegt. Flächenwidmungspläne werden vom Gemeinderat als Verordnung im eigenen Wirkungsbereich beschlossen und bestehen aus einem Wortlaut und einer zeichnerischen Darstellung samt Planzeichenerklärung. Genaue Regelungen zu den Planzeichen sowie zum Maßstab der zeichnerischen Darstellung werden landesspezifisch über Verordnungen festgelegt. (vgl. Pernthaler/Fend 1989, S 44) Der Flächenwidmungsplan legt für das gesamte Gemeindegebiet Nutzungsarten entsprechend den räumlich-funktionellen Erfordernissen fest. (ebd. S 45) Die drei grundlegenden Nutzungs- bzw. Widmungsarten im FLWP sind:

- Bauland
- Grünland
- Verkehrsflächen

Diese Kategorien werden in den einzelnen Raumordnungs-/Raumplanungsgesetzen mit speziellen Widmungen wie etwa ***Vorbehaltsflächen*** ergänzt.[3] Diese zusätzlichen Kategorien dienen etwa dazu, die Verfügbarkeit von Flächen für öffentliche Zwecke (z.B. Schulen, Kindergärten etc)

---

[2] Einige Bundesländer stellen die Flächenwidmungspläne online zur Verfügung. z.B.*: www.doris.at*, 3. Feb 2012

[3] Regelungen zu Vorbehaltsflächen finden sich z.B. in § 42 und § 42 Sbg ROG, § 20 NÖ ROG

sicherzustellen. Die Rechtswirkung derartiger Widmungen ist in den einzelnen Bundesländern hierbei unterschiedlich. (vgl. Leitl 2006, S 117)

Das ***Bauland*** ist entsprechend örtlicher Gegebenheiten in weitere Kategorien zu unterteilen, wobei es hier erheblich Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Die Aufzählung ist taxativ wodurch keine anderen, als die im Gesetz angeführten Baulandwidmungen festgelegt werden können. Generell dürfen als Bauland „nur Flächen vorgesehen werden, die sich aufgrund der natürlichen und der infrastrukturellen Gegebenheiten für die Bebauung eigenen". (ebd. S 114) Es besteht von Seiten der Gemeinde allerdings keine Verpflichtung grundsätzlich geeignete Flächen auch als Bauland zu widmen. In § 16 NÖ ROG findet sich z.B. eine Auflistung der erlaubten Bauland Kategorien. Diesen sind Bauland-Wohngebiet, Kerngebiet, Betriebsgebiet, Industriegebiet, Agrargebiet und Sondergebiet. Für alle Bauland Kategorien gilt, dass sie aufgrund der unterschiedlichen Nutzungen, die sie möglich machen, auch unterschiedliche Kriterien für die Widmungsfestlegung erfüllen müssen.

Die Widmungskategorie ***Grünland*** ist eine Residualkategorie (vgl. § 19 Abs. 1 NÖ ROG), da alle Flächen, die nicht als Bauland oder Verkehrsflächen festgelegt sind als Grünland gelten. Wie beim Bauland auch gibt es für die Grünlandwidmungen diverse Unterkategorien. Anzumerken ist, dass eine Grünlandwidmung nicht als absolute Bausperre gilt, sondern vielmehr als Baubeschränkung, da Bauten und Anlagen für land- und forstwirtschaftliche Nutzung grundsätzlich zulässig sind. (vgl. Pernthaler/Fend 1989, S 46)

Verkehrsflächen sind Flächen, „die dem fließenden und ruhenden Verkehr dienen und besondere Verkehrsbedeutung haben". (Leitl 2006, S 116) In ROG finden sich Bestimmungen, dass auch den Gemeinden kompetenzfremde Verkehrsflächen, wie Landes- und Bundesstraßen im Flächenwidmungsplan darzustellen sind. (vgl. Pernthaler/Fend 1989, S 46)

Flächen und Nutzungen, die nicht in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen sind idR kenntlich zu machen, z.B. Bundesstraßen, Forstflächen, Eisenbahnflächen und Wasserflächen. Entsprechende Regelungen finden sich in den einzelnen Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen der Länder.

Die Verfahren für die Aufstellung bzw. Abänderung von Flächendwidmungsplänen sind in den ROG der einzelnen Bundesländern geregelt und folgen in etwa alle demselben Regelungssystem. Zu Beginn des Verfahrens ist die beabsichtigte Aufstellung eines Flächenwidmungsplans bekanntzugeben. Dieser Schritt ist vor allem für das Inkrafttreten von Bausperren von Relevanz, die meist an die Bekanntgabe knüpfen. In weiterer Folge wird ein Entwurf erstellt und zur allgemeinen Einsicht aufgelegt. Der Gemeinderat hat dann über den Plan zu beschließen und die

Landesregierung nach einer Prüfung den Flächenwidmungsplan zu genehmigen oder die Genehmigung zu versagen. (vgl. Auer 1998, S 35ff)[4]

Flächenwidmungspläne stellen mitunter eine intensive Eigentumsbeschränkung dar, da aufgrund von Widmungsfestlegungen Entwicklungen auf Flächen möglich/unmöglich gemacht werden. Daher muss das öffentliche Interesse als zentrale Entscheidungsgrundlage vorhanden sein, da sonst Eigentumsbeschränkungen nicht zulässig wären. (vgl. Hauer 2006, S 12) Für die Flächenwidmungsplanung ist das Sachlichkeitsgebot (vgl. Art 7 B-VG) daher von zentraler Bedeutung, um Entscheidungen begründen zu können. Planänderungen dürfen somit nicht aus unsachlichen Motiven (z.B. einseitige Begünstigung) vorgenommen werden. (vgl. Hauer 2006, S 13)

Naturgemäß stellt sich die Frage nach dem Bewilligungsverfahren eines Flächenwidmungsplans, den Änderungsgründen und der Rechtswirkung ebendieses. Da der Flächenwidmungsplan einen Verordnungscharakter innehat, kann dieser nur durch den Erlass einer weiteren Verordnung abgeändert werden. Für die Zulässigkeit einer Änderung muss allerdings eine wesentliche Änderung der Planungsgrundlagen vorliegen. (vgl. Leitl 2006, S 125) Die Feststellung, „dass eine andere Widmung zweckmäßiger wäre genügt zur Begründung der Zulässigkeit der Umwidmung hingegen nicht“. (ebd. S 125, vgl. VfSlg 9361/1982)[5] Planänderungen können somit nur entsprechend der gesetzlichen Voraussetzungen getroffen werden. Für Grundeigentümer gibt es generell kein subjektives Recht auf eine Planänderung. (vgl. Leitl 2006, S 128)

Ein rechtswirksam beschlossener und erlassener Flächenwidmungsplan bindet den Bebauungsplan. Gemeinden (wie auch Länder) können keinerlei Bewilligungen auf dieser Ebene erlassen, die den im Flächenwidmungsplan festgelegten Nutzungen widersprechen. (vgl. Pernthaler/Fend 1989, S 47) Diese Erkenntnis bezieht sich in erster Linie auf die Erteilung von Baubewilligungen, die nur bei entsprechend zugrundeliegender Widmung möglich sind.

NUTZUNGSPLAN – ZONENPLAN[6]

Das schweizer Pendant zum Flächenwidmungsplan ist der Nutzungsplan (oft auch als Zonenplan bezeichnet), der mit der Planung der Bodennutzung die selbe Regelungsaufgabe innehat. Vor dem Inkrafttreten des RPG waren die verwendeten Instrumente und Begriffe in den einzelnen Kantonen

---

[4] Beispiel eines Verfahrens zur Aufstellung/Änderung des Flächenwidmungsplanes: Amt der Salzburger Landesregierung 2009, Kapitel 7.4

[5] vgl. VfSlg 17.514/2001 (zum NÖ ROG) Die Hanglage eines Grundstücks ist kein ausreichender Grund für den Mangel einer Baulandeignung. Eine Rückwidmung kann von Bauland in Gründland ist gesetzeswidrig, wenn ursprüngliche Widmung gesetzeskonform ist und ausreichende Gründe fehlen.

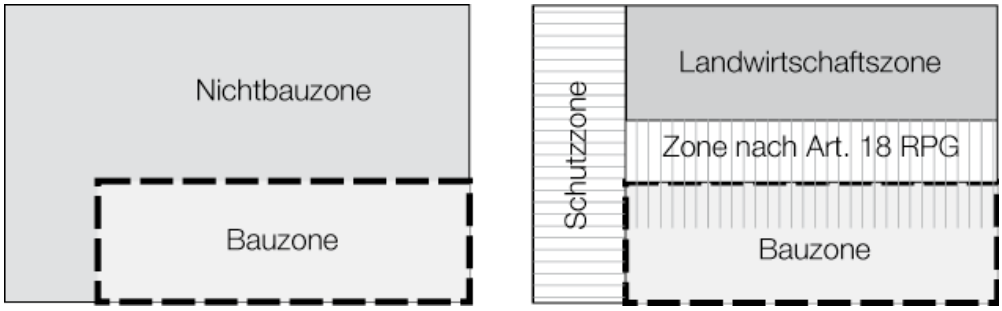
Vgl. VfSlg 13.727/1994 (zum Ktn GplG) Die Umwidmung von „Grünland-Steinbruch“ in „Grünland-Forstwirtschaft“ ist mangels des Vorliegens der für eine Änderung des Flächenwidmungsplans notwendigen Voraussetzungen rechtswidrig.

[6] Die Nutzungspläne sind idR online einsehbar. Z.B.: *http://www.chur.ch/de/ueberchur/ortsplan/gisstadtplan/*, 3. Feb 2012

nicht einheitlich. So gab es generell Zonenpläne mit dem zugehörigen Reglement (Bau- bzw. Zonenordnung), die allerdings inhaltlich, wie auch im Verfahren differierten. Mittlerweile wird die Zonenplanung mit ihren unterschiedlichen kantonalen Spezialplänen als kommunale Nutzungsplanung bezeichnet mit dem Nutzungsplan als zentrales Instrument. Ganz allgemein gesprochen dient der Nutzungsplan dazu die Bodennutzungen festzulegen und einen haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden zu ermöglichen. Die gesetzliche Basis dieses Instruments ist im 3. Kapitel des RPG festgelegt. (vgl. Gilgen 1999, S 407f)

In erster Linie erfolgt eine grundlegende Unterscheidung in die zwei Zonen: Bauzone und Nicht-Bauzone, die detaillierter ausgeführt auf die **drei Kategorien Bau-, Landwirtschafts-** und **Schutzzonen** aufgeschlüsselt werden können, wobei erstere weitgehend überbaut ist, oder in den nächsten 15 Jahren für eine Bebauung benötigt wird oder erschlossen werden soll. (vgl. Art. 14ff RPG) **Bauzonen** sind für die Errichtung von Bauten und Anlagen vorgesehen, wobei im kantonalen Recht die zulässigen Bauten und Anlagen innerhalb von Bauzonen festgelegt werden. „**Landwirtschaftszonen** dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauung weitgehend freigehalten werden.“ (Art. 16 RPG) **Schutzzonen** umfassen Gewässer, wertvolle Landschaften, ökologisch sensible Flächen, Kulturdenkmäler, Lebensräume schutzwürdiger Tiere und Pflanzen etc. Die Gemeinden haben weiters die Möglichkeit, Zonen nach Art. 18 RPG, wie etwa Deponien, Weilerzonen oder Gefahrenzonen im Nutzungsplan festzulegen/darzustellen. Die Zonentypen sind somit in den Kantonen unterschiedlich und mitunter sehr stark differenziert ausgestaltet, vor allem auch, weil in manchen Kantonen die Einteilung der Zonentypen Aufgabe der Gemeinden ist. (vgl. Gilgen 2001, S 101ff) Mitunter ist die Errichtung gewisser Bauten und Anlagen an bestimmte Standorte gebunden, die außerhalb von Bauzonen liegen. In Art. 24 RPG ist dieser Umstand geregelt und die Erteilung von Baubewilligungen für derartige Bauten und Anlagen möglich, wenn der Zweck der Bauten einen Standort außerhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Diese Regelung betrifft vor allem landwirtschaftliche Bauten und Anlagen, Transport- und Energiegewinnungsanlagen und besonders die bauliche Tourismusinfrastruktur, wie etwa Bergrestaurants, Hochgebirgsunterkünfte und Sanatorien. (vgl. Gilgen 2001, S 153f) Abbildung 4 zeigt schematisch dargestellt die erklärte Einteilung in Zonen in den Schweizer Nutzungsplänen.

Abbildung 4: Zonengliederung in den Schweizer Nutzungsplänen



Quelle: Gilgen 2001, S 101, eigene Darstellung

Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich und sind immer dann zu überprüfen/zu ändern, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. (vgl. Art. 21 RPG) Somit liegt durch die Nutzungspläne eine Allgemeinverbindlichkeit vor, die Private, wie Behörden bindet. (vgl. Gilgen 1999, S 411) Die einzelnen Kantone ordnen die Zuständigkeiten und Verfahren und haben die Entwürfe von Nutzungsplänen zu prüfen. Durch Genehmigung der kantonalen Behörde werden diese verbindlich. (vgl. Art 26 RPG)

Die Grundzüge des Verfahrens zum Nutzungsplan sind trotz unterschiedlicher kantonaler Regelungen im Allgemeinen ähnlich. Zu Beginn steht das Auslösen einer Revision, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Wie bei den Richtplänen ist eine Grundlagenerhebung in Form der „Ausgangslage“ durchzuführen, worauf Analysen folgen und Entwürfe erstellt werden. In den meisten Kantonen wird an dieser Stelle eine Vorprüfung durchgeführt und eine entsprechende Interessensabwägung eingearbeitet. Nach einer öffentlichen Planauflage erfolgt die Beschlussfassung durch die Gemeinde und die Genehmigung durch die kantonale Behörde. (vgl. Gilgen 1999, S 412f)

Der Nutzungsplan wird als Karte mit einem Reglement ausgeführt. Teilweise wird zwischen Nutzungsplan ‚Siedlung’ (Maßstab 1:2000 bis 1:5000) und Nutzungsplan ‚Landschaft’ (1:5000 bis 1:10000) unterschieden, wobei selten präzise auf die Unterscheidung Bauzone und Nicht-Bauzone Bezug genommen wird. (vgl. ebd. S 421) Die Reglements sind je nach Kanton unterschiedlich strukturiert, aber enthalten in etwa folgende Inhalte: (ebd. S 421)

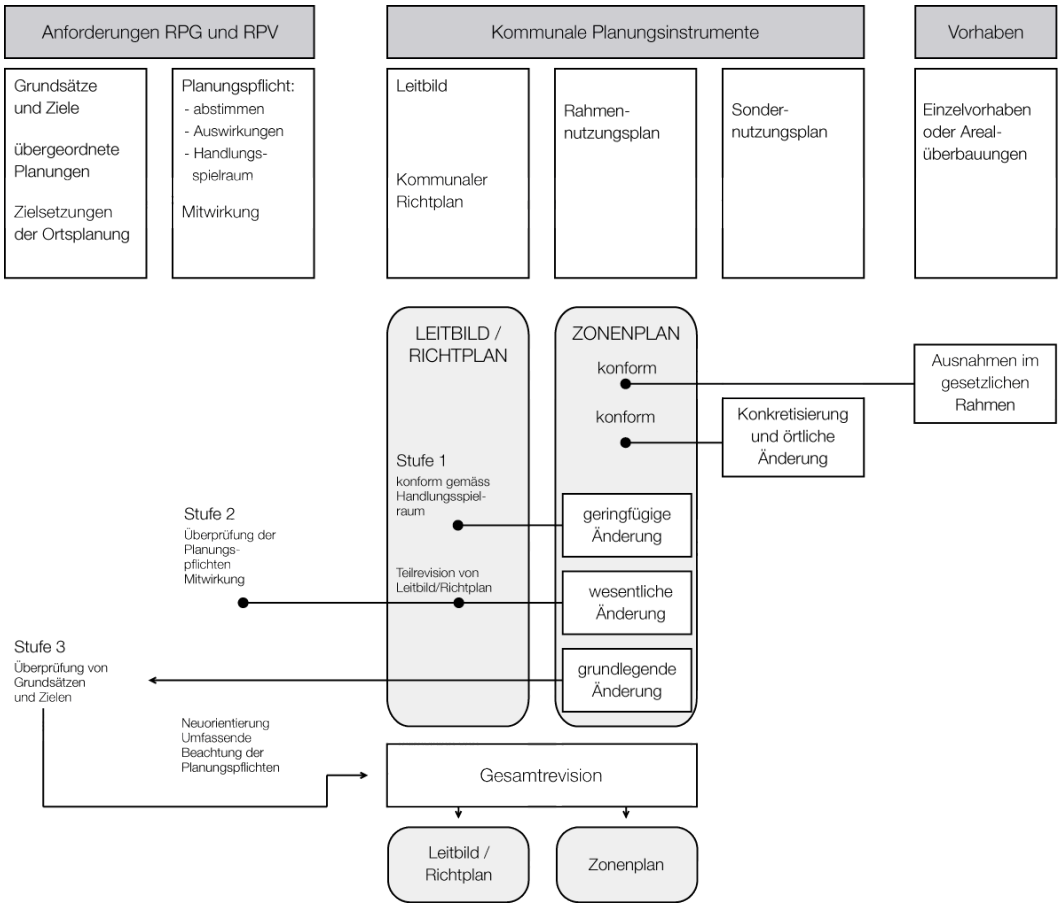
- Allgemeine Bestimmungen und Definitionen
- Planungsmittel, Planungsinstrumente
- Zonenordnung, Zonenbestimmungen
- Allgemeine Bauvorschriften
- Vorschriften zum Baubewilligungsverfahren
- Straf- und Schlussbestimmungen

Neben diesen zentralen Reglements können weitere bezüglich des Planungs- und Bauwesens angefügt werden.

In der Schweiz gibt es zusätzlich zu den gemeindeweiten Nutzungsplänen noch die Möglichkeit einen Nutzungsplan für ein Teilgebiet der Gemeinde, oder einen Sachbereich zu erstellen, die als Sondernutzungspläne bezeichnet werden. (vgl. ebd. S 425)

Abbildung 5 illustriert zusammenfassend das grundsätzlich in der Schweiz verwendete Modell zur Abänderung von kommunalem Leitbild/Richtplänen sowie Nutzungsplänen.

Abbildung 5: Abgestuftes System zur Änderung kommunaler Pläne



Quelle: Gilgen 2001, S 95, eigene Darstellung

Abschließend lässt sich zum Flächenwidmungsplan und Nutzungsplan festhalten, dass es sich um in ihrer Struktur und Verbindlichkeit um sehr ähnlich Instrumente handelt. Beide liegen im Verantwortungsbereich der einzelnen Gemeinden, werden aber von den Landesbehörden bzw. kantonalen Behörden vor Erlassung geprüft. Durch das Bundesraumplanungsgesetz gibt es in der Schweiz klarere Vorgaben zur Zusammenarbeit der einzelnen Gebietskörperschaften und ein einheitliches System für Widmungs-/Zonenkategorien. Auch in der Rechtswirkung gleichen sich die Pläne, da sie für jedermann Gültigkeit entfalten. Gemeinde, wie Liegenschaftseigentümer, dürfen Nutzungen ausschließlich widmungs-/zonenkonform durchführen.

3.3 Naturgefahren im Recht

Naturgefahren werden auf verschiedenen Ebenen der Rechtsordnung adressiert, wobei durch den Stufenbau ebendieser, europäisches Recht für die Mitgliedsstaaten der EU dem nationalen Recht übergeordnet ist. In Österreich finden sich Regelungen und Bestimmungen zum Umgang mit bzw. zur Ausweisung von Naturgefahren in verschiedenen Materiengesetzen des Bundes und der Länder, vor allem aber in den Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen. (vgl. Weber 2006, S 179f) In der Schweiz fällt die europäische Ebene weg, durch die föderale Gliederung in der Verwaltung bietet sich allerdings ein mit Österreich vergleichbares Bild. Regelungen zu Naturgefahren finden sich ebenfalls in Materiengesetzen (z.B. Waldgesetz, Wasserbaugesetzen), im Bundesraumplanungsgesetz sowie den Raumplanungsgesetzen der Kantone.

3.3.1 Europäisches Recht

Da Österreich ein Mitgliedsstaat der Europäischen Union ist, sind europäische Richtlinien innerhalb gesetzter Fristen im innerstaatlichen Recht umzusetzen und somit den europäischen Vorgaben anzupassen. Richtlinien werden in der Regel durch die Europäische Kommission initiiert und durch den Rat der Europäische Union und das Europäische Parlament per Gesetzgebungsverfahren erlassen. (vgl. Europäische Kommission a)

Europäische Richtlinien die das Naturgefahrenmanagement betreffen, haben somit einen unmittelbaren Einfluss auf den Umgang mit Naturgefahren und im Folgenden soll geklärt werden, inwieweit die Wasserrahmenrichtlinie und die Hochwasserrichtlinie auf die parzellenscharfe Ebene von Widmungsfestlegungen Einfluss nehmen.

WASSERRAHMENRICHTLINIE (2000/60/EG)

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wurde erlassen, um eine nachhaltige Nutzung des Wassers zu fördern, Verschmutzung von Gewässern zu verhindern, den Zustand von aquatischen Ökosystemen zu verbessern und unter anderem die Auswirkung von Überschwemmungen abzuschwächen. (vgl. Europa b) Eine zentrale Maßnahme zur Erreichung der Ziele der WRRL ist die Wiederherstellung natürlicher Verhältnisse von Fließgewässern. Dies betrifft neben der Gestaltung des Flussbetts auch das aquatische Ökosystem. (vgl. Lebensministerium a) Die Verringerung des Hochwasserrisikos ist allerdings kein Hauptziel der WRRL. Sie enthält aber einschlägige Vorgaben zum Hochwassermanagement. (vgl. Kerschner 2008, S 23) Die WRRL übt keinen unmittelbaren Einfluss auf rechtliche Regelungen zu Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen aus, sondern fördert Maßnahmen, die langfristig zu einer Reduzierung von Gefährdungen in Siedlungsbereichen führen sollen.

HOCHWASSERRICHTLINIE (2007/60/EG)

Mithilfe der Hochwasserrichtlinie (HWRL) soll europaweit ein einheitlicher Rahmen zur Bewertung sowie Verringerung von Hochwasserrisiken geschaffen werden. Bis Dezember 2011 ist eine bundesweite vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos zu treffen und bis spätestens Dezember 2013 sind Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten zu erstellen, in denen die Hochwasserwahrscheinlichkeit (hoch - mittel - niedrig) sowie potentielle Schäden graphisch dargestellt werden. Weiters wird die Erstellung eines Managementplans für Hochwassereinzugsgebiete gefordert, wobei eine Koordination mit der Wasserrahmenrichtlinie vorgeschrieben wird. (vgl. Europa a, Lebensministerium b und Kerschner 2008, S 24f)

Die durch die HWRL bedingten Anpassungen im nationalen Recht, nehmen vor allem auf die Gefahrenzonenplanung in ihrer aktuell durchgeführten Form Einfluss. Der rechtliche Rahmen wurde mit der Wasserrechtsgesetznovelle BGBL I Nr. 14/2011 geschaffen, allerdings steht die Umsetzung noch am Anfang und speziell Herausforderungen im Bezug auf die Implementierung der neuen Kartenwerke in das bestehende Umfeld der Gefahrenzonenplanung sind in naher Zukunft zu erwarten.

3.3.2 Bundesrecht – Österreich

Wie bereits erwähnt, gibt es auf Bundesebene verschiedene Materiengesetze, die Bestimmung zur Bewertung und Ausweisung von Gefährdungsbereichen enthalten. In Österreich sind das vor allem das Forstgesetz (ForstG) sowie das Wasserrechtsgesetz (WRG) und das Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG). (vgl. Auer 1998, S 24f)

3.3.2.1 Forstgesetz

Das Forstgesetz (ForstG) hat räumlich gesehen einen sehr großen Einflussbereich, da 47,2% (vgl. Lebensministerium c) der Fläche Österreichs Waldflächen sind und somit Regelungsgegenstand dieses Bundesgesetzes sind. Neben Regelungen zur Waldbewirtschaftung, oder etwa der Rodung, ist für den Themenkomplex Naturgefahren vor allem der Forsttechnische Dienst der Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) und die dazu im Gesetz enthaltenen Regelungen von Bedeutung.

Der zweite Abschnitt des Forstgesetzes beschäftigt sich mit der forstlichen Raumplanung, deren primäre Aufgabe die vorausschauende Planung der Waldverhältnisse ist (vgl. § 6 Abs. 1 ForstG). Um diese Planungsaufgabe erfüllen zu können, ist eine Aufnahme und Darstellung von Waldgebieten erforderlich, wobei Teilbereiche der Darstellung sich auf Einzugsgebiete von Wildbächen und Lawinen sowie wildbach- und lawinenbedingte Gefahrenzonen beziehen. (vgl. § 7 ForstG) Für die Darstellung forstlicher Raumpläne sind ein kartographischer und ein textlicher Teil vorgesehen, deren genaue Bestimmungen zur Ausführung über Verordnungen des Bundesministers für Land- Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu erlassen sind. (vgl. §8 Abs 1f ForstG) Im Forstgesetz ist somit die Ausweisung von Gefährdungsbereichen durch Lawinen und Wildbäche

in sogenannten Gefahrenzonen geregelt, die im Gefahrenzonenplan dargestellt werden. Abschnitt VII des Forstgesetzes geht detailliert auf den Schutz vor Wildbächen und Lawinen ein. Wildbäche sind demnach zeitweise fließende Gewässer, die sehr rasch über einen kurzen Zeitraum anschwellen und dabei Feststoffe aus dem jeweiligen Einzugsgebiet oder aus dem Bachbett mit sich führen und außerhalb des Bettes ablagern oder anderen Gewässern zuführen. (vgl. § 99 Abs. 1 ForstG) Lawinen hingegen sind Schneemassen, die durch raschen Absturz auf steilen Hängen, Gräben etc aufgrund ihrer kinetischen Energie, Luftdruckwelle oder Ablagerung Schäden verursachen. (vgl. § 99 Abs. 2 ForstG) Um diesen Gefahren entsprechend zu begegnen werden durch die WLV verschiedene Maßnahmen, wie etwa die Räumung von Wildbächen, die Aufforstung von Schutzwald oder technische Maßnahmen durchgeführt. Als Arbeits- und Entscheidungsgrundlage in ihren Aufgabenbereichen verwendet die WLV Gefahrenzonenpläne, die somit in erster Linie nicht als Informationsgrundlage für die Raumplanung erstellt werden.

3.3.2.2 Wasserrechtsgesetz

Das Wasserrecht ist eine komplexe Materie und gerade hier wird deutlich, dass es immer wieder Widersprüchlichkeiten und eine uneinheitliche Nomenklatur in den einzelnen Materiengesetzen gibt. Hinzu kommt, dass mit der letzen Novelle (BGBL I Nr 14/2011) eine Vielzahl von Bestimmungen in das WRG zur Umsetzung der europäischen Hochwasserrichtlinie aufgenommen wurden und hier Klärungsbedarf zwischen dem aktuellen sowie dem neu implementierten Instrumentarium besteht.

Vom Gesetzgeber werden öffentliche und private Gewässer unterschieden, wobei sich dadurch unterschiedliche Rechte und Pflichten ergeben. (vgl. § 2 und § 3 WRG) Im Wasserrechtsgesetz wird auch der Terminus öffentliches Wassergut verwendet unter dem alle wasserführenden und verlassenen Bette öffentlicher Gewässer, einschließlich deren Hochwasserabflussgebiet, verstanden werden. (vgl. § 4 Abs 1 WRG, Kerschner 2008, S 32f) Was allerdings unter dem Hochwasserabfluss zu verstehen ist, wird in § 38 Abs. 3 WRG definiert. Hochwasserabflussgebiete sind demnach jene Gebiete, die bei 30 jährlichen Hochwässern überflutet werden und sind als solche im Wasserbuch ersichtlich zu machen. Bis zur Novelle 2011 des WRG war diese Bestimmung der einzige Bezug auf die Jährlichkeit des Hochwassers, auf die andere Regelungen im WRG – vor allem für die Herstellung von Schutzbauten – Bezug nehmen. (vgl. Oberleitner/Berger 2011, S 361ff)

Die Bestimmungen zur Vorsorge in Gebieten mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko und allgemein dem Hochwassermanagement wurden alle überarbeiten und mit der erwähnten Novelle im Frühjahr 2011 geändert. So gibt es nunmehr § 42a der zur Umsetzung der HW-RL eingeführt wurde und in dem festgelegt wird, dass für durch Hochwasser signifikant gefährdete Flächen Hochwasserrisikomanagementpläne zu erstellen sind. Ergebnis dieser Pläne sind unter anderem Gefahrenzonenpläne. (vgl. § 42a Abs. 3 WRG) Diese sollen aufzeigen, wo eine Freihaltung von

Gebieten für den Hochwasserabfluss notwendig ist, oder die Vorraussetzungen zur Reduktion bestehender Risiken zu schaffen sind. (vgl. Oberleitner/Berger 2011, S 402ff)

Weitere große Veränderungen wurden im Sechsten Abschnitt des WRG umgesetzt. So werden die Ziele für wasserwirtschaftliche Planungen und Hochwasserrisikomanagement sowie die Zuständigkeiten aufgeschlüsselt (vgl. § 55 WRG) und anschließend die Maßnahmen von wasserwirtschaftlicher Seite dargestellt, die zum Erreichen der Ziele notwendig sind. Für die Raumordnung ist vor allem die Ausweisung gefährdeter Flächen von Interesse, um diese entsprechend in der örtlichen Raumplanung berücksichtigen zu können. Bis Dezember 2011 ist eine vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos für jede einzelne Flussgebietseinheit durchzuführen (vgl. § 55i WRG) und anhand dieser vorläufigen Bewertung sind jene Gebiete zu bestimmen, für die ein potentiell signifikantes Hochwasserrisiko besteht. Dieses potentiell signifikante Hochwasserrisiko liegt etwa vor, wenn in betroffenen Gebieten Nutzungen für Siedlungs- oder Wirtschaftszwecke vorliegen oder infrastrukturelle Einrichtungen von überregionaler, nationaler oder gar internationaler Bedeutung befinden und gleichzeitig die Häufigkeit oder Intensität von Hochwässern oder durch das Vorliegen einer hohen Siedlungs- bzw. Nutzungsdichte eine nachteilige Auswirkung auf Mensch, Umwelt, Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten zur erwarten ist. (vgl. § 55j WRG) Zentrale Planungsgrundlage für die Raumordnung sind in Zukunft die bis Dezember 2013 zu erstellenden Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten. Die Detailbestimmungen zu diesen Planungsinstrumenten werden im *Kapitel 3.4* zur Gefahrenzonenplanung in der Wasserwirtschaft besprochen. Auf Basis der Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten hat der BMLFUW bis Dezember 2015 Hochwasserrisikomanagementpläne per Verordnung zu erlassen. In diesen sollen die durchzuführenden Maßnahmen enthalten sein, um hochwasserbedingte, nachteilige Folgen zu reduzieren, Hochwasserabflussgebiete freizuhalten und die Hochwasserwahrscheinlichkeit zu vermindern. (vgl. 55l Abs 1f WRG 1959) Die Besonderheit dieser Managementpläne ist die ganzheitliche Herangehensweise, um alle Aspekte des Hochwasserrisikomanagements zu adressieren. (vgl. Oberleitner/Berger 2011, S 458ff)

3.3.2.3 Wasserbautenförderungsgesetz

Das Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG) regelt die Vergabe von Bundes- oder Fondsmitteln zum Schutz vor Wasserverheerungen, Lawinen, Felssturz, Steinschlag, Muren und Rutschungen. (vgl. § 1 Abs. 1 Z 1 lit. b WBFG) Es bezieht sich daher in erster Linie auf bauliche und forstlich-biologische Maßnahmen im Zusammenhang mit den eben genannten Naturgefahren. Allerdings können auch Bundesmittel für die Erarbeitung der Bewertungsgrundlagen und hier im Besonderen der Gefahrenzonenpläne aufgewendet werden. Deshalb wird im WBFG der Gefahrenzonenplan des Flussbaus in den Begriffsbestimmungen definiert und auch auf den Gefahrenzonenplan nach dem ForstG verwiesen. Gefahrenzonenpläne des Flussbaus sind demnach „fachliche Unterlagen über die durch Überflutungen, Vermurungen und Rutschungen gefährdeten Gebiete“. (§ 2 Abs. 3

WBFG) Weiters werden sie als wichtige Unterlagen/Vorleistungen angeführt, um die übergeordneten Ziele des Schutzes vor Naturgefahren erreichen zu können. (§ 1 Abs 1 Z 2 lit b WBFG) Um die rechtlichen Bestimmungen, vor allem für die Planung und Finanzierung von aktiven und passiven Schutzmaßnahmen, im Detail zu regeln sind einschlägige Richtlinien[7] erlassen worden. (vgl. Kerschner 2008, S 38f)

3.3.3 Landesrecht – Österreich

Auf Ebene der Bundesländer gibt es keine eigenen Gesetze in denen der Umgang mit Naturgefahren geregelt ist. Relevant sind in erster Linie die ROG sowie die Bauordnungen, auf die allerdings nicht näher eingegangen wird.

NATURGEFAHREN UND RAUMORDNUNGSZIELE

Die ROG enthalten einerseits allgemeine Entwicklungsziele und andererseits konkrete Regelungen und Maßnahmen zum Umgang mit/zur Berücksichtigung von Naturgefahren in der planmäßigen Entwicklung des Landesgebietes. Bis auf Wien gibt es in den Gesetzen aller Bundesländer bereits in den Zielbestimmungen Regelungen, die auf Naturgefahren Bezug nehmen und in Tabelle 2 aufgelistet sind.

Tabelle 2: Zielbestimmungen in ROG bzgl. Naturgefahren (Stand 25.Nov 2011)

BUNDESLAND	SCHUTZ VOR GEFÄHRDUNG	
Burgenland	§ 1 Abs. 2 Z 5 Bgld RplG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdung durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfanges sowie vor Umweltschäden, -gefährdungen und -belastungen durch richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen insbesondere unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur bestmöglich zu schützen.
Kärnten	§ 2 Abs. 1 Z 4 Ktn ROG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdungen durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfanges sowie vor vermeidbaren Umweltbelastungen durch eine entsprechende Standortplanung bei dauergenutzten Einrichtungen zu schützen.
Niederösterreich	§ 1 Abs. 2 Z 1i NÖ ROG	Bei der Vollziehung dieses Gesetzes sollen folgende Leitziele beachtet werden: (...) i) Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung. Sicherung bzw. Ausbau der Voraussetzungen für die Gesundheit der Bevölkerung insbesondere durch (...) Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen

[7] Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung, RIWA-T 2006

BUNDESLAND	SCHUTZ VOR GEFÄHRDUNG	
Oberösterreich	§ 2 Abs.1 Z 2a OÖ ROG	Die Raumordnung hat insbesondere folgende Ziele: (...) 2a. die Vermeidung und Verminderung des Risikos von Naturgefahren für bestehende und künftige Siedlungsräume
Salzburg	§ 2 Abs. 1 Z 4 Sbg ROG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdung durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfanges sowie vor Umweltschäden, -gefährdungen und -belastungen durch richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen und durch Schutzmaßnahmen bestmöglich zu schützen.
Steiermark	§3 Abs. 2 Z 2j Stmk ROG	Entwicklung der Siedlungsstruktur (...) j) unter Vermeidung von Gefährdung durch Naturgewalten und Umweltschäden durch entsprechende Standortauswahl.
Tirol	§ 1 Abs. 2 d) TROG § 27 Abs. 2 lit. a TROG	Sicherung des Lebensraumes, insbesondere der Siedlungsgebiete und der wichtigen Verkehrswege, vor Naturgefahren Ziele der örtlichen Raumordnung sind insbesondere (...) a) die ausgewogene Anordnung und Gliederung des Baulandes im Hinblick auf die Erfordernisse (...) der Sicherung vor Naturgefahren
Vorarlberg	§ 2 Abs. 3 lit. d	Die zum Schutz vor Naturgefahren notwendigen Freiräume sollen erhalten bleiben.
Wien	--	

Quelle: eigene Darstellung, vgl. Kanonier 2005, S 90

Die Zielbestimmungen in den einzelnen ROG zielen generell alle darauf ab, dass Naturgefahren eine Gefahr für die Bevölkerung und genereller den Siedlungsraum darstellen und dementsprechend in der Planung berücksichtigt werden müssen. Bis auf Vorarlberg und Wien erfolgt in den Zielbestimmungen bereits ein Bezug auf Naturgefahren oder Naturgewalten, wobei offen bleibt, was unter den verwendeten Begriffen im Detail verstanden wird, denn Legaldefinitionen fehlen durchwegs. (vgl. Kanonier 2005, S 128f)

NATURGEFAHREN IN DER ÜBERÖRTLICHEN RAUMORDNUNG

Neben den allgemeinen Zielbestimmungen in den ROG werden Naturgefahren konkret in der überörtlichen und örtlichen Raumplanung adressiert. Auf überörtlicher Ebene gibt es in allen Bundesländern, bis auf Wien, die Möglichkeit landesweite Raumordnungsprogramme zu erstellen. Mitunter können Programme und Konzepte auch für einzelne Landesteile oder bestimmte Themengebiete (z.B. Tiroler Sachprogramme[8]) erstellt werden. Interessant ist die Frage, ob von Seiten der ROG bereits vorgeschrieben wird, dass Naturgefahren im Rahmen derartiger

[8] Online einzusehen unter: *http://www.tirol.gv.at/themen/landesentwicklung/raumordnung/ueberoertliche/*, 14. Dez 2011

Programme abzuhandeln sind und ob Programme mit einem Naturgefahrenbezug im Moment bestehen. Von Interesse sind Regelungen auf überörtlicher Ebene aufgrund der Planungshierarchie, die bedingt, dass Gemeinden in der örtlichen Raumplanung überörtliche Planungen zu berücksichtigen haben. Somit sind raumplanerische Maßnahmen besonders auf der überörtlichen Ebene wirkungsvoll. (vgl. Kanonier 2005, S 133ff) In Tabelle 3 wird daher aufgeschlüsselt, in welchen Paragraphen der ROG die Instrumente der Raumordnungsprogramme in der überörtlichen Raumplanung verankert sind und ein Naturgefahrenbezug besteht.

Tabelle 3: Regelungen in überörtlichen Raumordnungsprogrammen zu Naturgefahren

BUNDESLAND	GESETZES-STELLE	BESTIMMUNGEN	REGELUNGEN IN ÜBERÖRTLICHEN RAUMORDNUNGSPROGRAMMEN
Burgenland	§ 2, § 7 Bgld RplIG	keine besonderen Bestimmungen	keine Naturgefahren spezifischen Ziele im Landesentwicklungsprogramm (StFLGBl. Nr. 48/1994 idgF)
Kärnten	§ 3 Abs. 3 Ktn ROG	Die regionalen Entwicklungsprogramme haben grundsätzliche Aussagen insbesondere für folgende Bereiche zu enthalten:5. die Ausweisung von Gefährdungsbereichen (Gefahrenzonen)	keine speziellen Regelungen
Niederösterreich	§ 10 NÖ ROG	keine besonderen Bestimmungen	keine speziellen Regelungen
Oberösterreich	§ 11 Abs. 3 Z 3 OÖ ROG	Regionale Raumordnungsprogramme haben insbesondere Aussagen zu enthalten über (...) Vorrangflächen für Nutzungsansprüche im Bauland und im Grünland zur Festlegung der Grenzen von räumlicher Ausdehnung und Widmungsvorbehalte	Spezielle Ziele im Landesraumordnungsprogramm (siehe 1.3)
Salzburg	§ 8 Sbg ROG	Erstellung von Entwicklungsprogrammen (Landes-, Sach-, Regionalprogramm) in Übereinstimmung mit allgemeinen Zielen	Landesentwicklungsprogramm 2003 (Slbg LGBl 2003/94) Ziele im Zusammenhang mit Freihaltung von gefährdeten Gebieten
Steiermark	2. Abschnitt Entwicklungs programme Stmk ROG	keine besonderen Bestimmungen	Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume (StF:LGBl. Nr. 117/2005)
Tirol	§ 7 Abs. 1 lit. a und lit. e	In Raumordnungsprogrammen können Gebiete oder Grundflächen für bestimmte Zwecke freigehalten werden und Baulandgrenzen festgelegt werden	Allgemeine Regelungen in einzelnen Raumordnungsprogrammen (überörtliche Grünzonen, landwirtschaftliche Vorrangflächen)
Vorarlberg	§ 6 Vlbg RplG	keine besonderen Bestimmungen	Nutzungseinschränkungen durch Rheintal- und Walgaugrünzone
Wien	--	--	--

Quelle: eigene Überarbeitung, vgl. Manhart 2005

Wie aus der Tabelle hervorgeht, ist die Regelungsdichte und Bezugnahme auf Naturgefahren auf überörtlicher Ebene – wider Erwarten – keine besonders hohe. Der Rahmen für Raumordnungsprogramme wird zwar in den einzelnen ROG der Länder festgelegt, bleibt aber durchwegs sehr allgemein und es gibt kaum einen Bezug auf Naturgefahren.

Das einzige überörtliche Programm auf Landesebene, dass direkt die Problematik von Gefährdung durch Naturgefahren und Siedlungsentwicklung adressiert, ist das Stmk Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume. (LGBl. Nr. 117/2005)

Im Programm werden konkrete Maßnahmen aufgeschlüsselt, die notwendig sind, um eine Minimierung des Hochwasserrisikos auf lange Sicht zu erreichen. So ist es nicht zulässig Baugebiete im Hochwasserabflussgebiet HQ 100, in roten Gefahrenzonen, auf Flächen, die für Schutzmaßnahmen benötigt werden oder entlang von Uferstreifen auszuweisen. (vgl. § 4 Stmk Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume) Ausnahmen von dieser Regelung sind unter gewissen Voraussetzungen möglich. (vgl. Amt der Stmk Landesregierung 2008a, S 7) Bezüglich der gelben Gefahrenzonen aus den Gefahrenzonenplänen der WLV wird im Erläuterungstext zur Verordnung nur darauf hingewiesen, dass eine Berücksichtigung ebendieser im Rahmen der örtlichen Raumordnung zu erfolgen hat. (vgl. ebd. S 12) Das Programm gibt somit einen Rahmen für die örtliche Raumordnung vor, was die Neuausweisung von Baugebieten in Gefährdungsbereichen betrifft. Der Umgang mit gewidmeten und bebauten Bauland wird allerdings nicht adressiert.

Die Idee hinter der Adressierung von Naturgefahren auf überörtlicher Ebene ist, auf einer regionalen Ebene bereits Gefährdungen abzuschätzen und Maßnahmen daran zu knüpfen. Die kleinräumige Betrachtungsweise von Gemeinden ist hier als alleinige Planungsebene sicher nicht effizient. Eine stärkere Nutzung von regulativen Instrumenten auf überörtlicher Ebene wäre daher sinnvoll. (vgl. Kerschner 2008, S 50f)

NATURGEFAHREN IN DER ÖRTLICHEN RAUMORDNUNG

Die ausführlichsten Bestimmungen zum Umgang mit Naturgefahren in den ROG finden sich in den jeweiligen Abschnitten zur örtlichen Raumplanung/Raumordnung. Diese Bestimmungen sind Kernthema der Arbeit und werden in *Kapitel 4* im Detail erläutert.

NATURGEFAHREN IM BAURECHT

Weitere Regelungen im Zusammenhang mit Naturgefahren finden sich in diversen Materiengesetzen der Länder und hier vor allem in den Bauordnungen. In der Bgld BO wird in § 15 Abs 1 z.B. explizit darauf hingewiesen, dass „Bauwerke (...) entsprechend ihrem Verwendungszweck gegen das Eindringen und Aufsteigen von Wasser und Feuchtigkeit aus dem Boden dauerhaft abgedichtet werden“ müssen. Insbesondere ist dabei auf vorhersehbare Hochwasserereignisse bedacht zu nehmen. In der Ktn BO ist in § 18 Abs 3 die Möglichkeit von

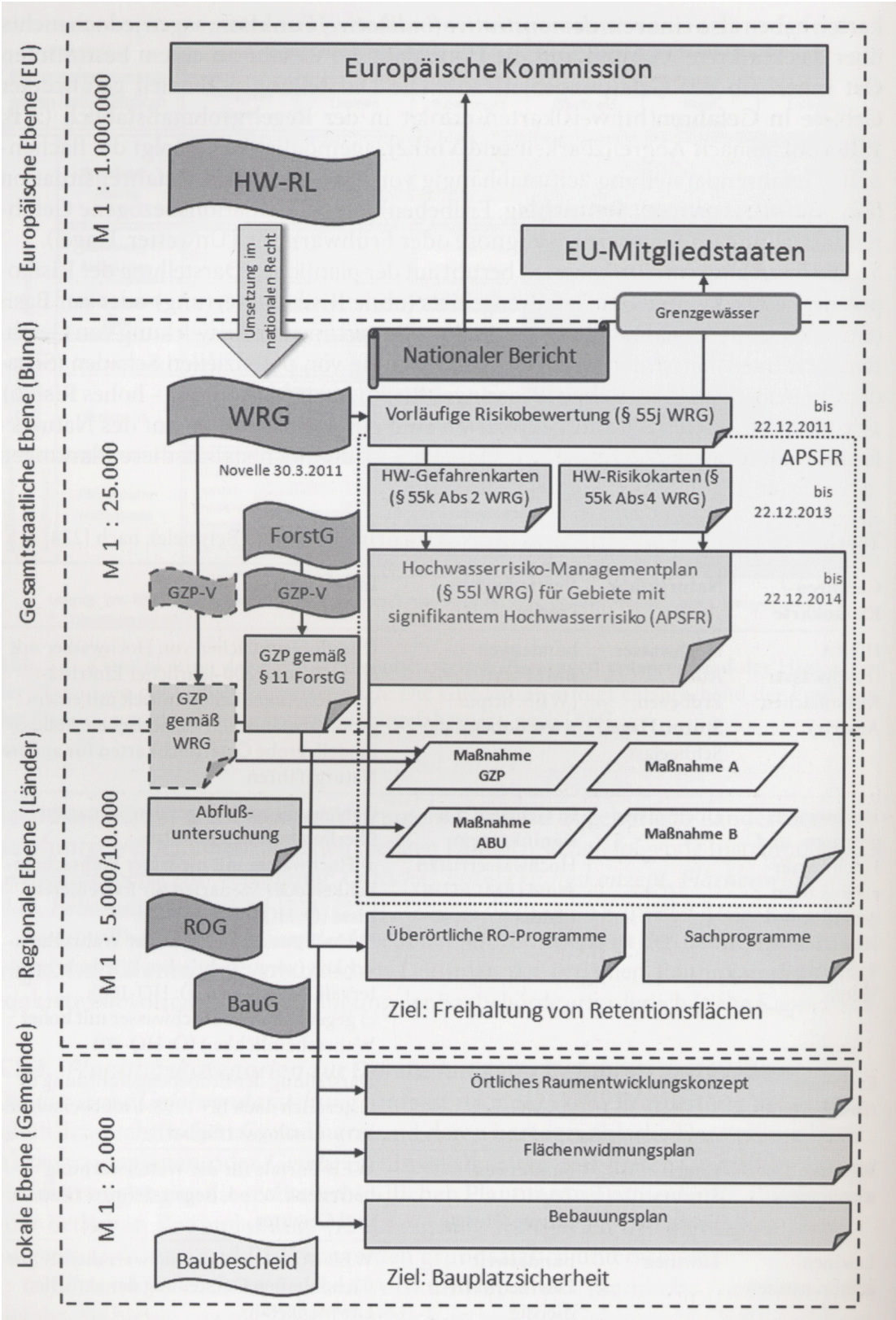
Auflagen vorgesehen, die bei einer möglichen Gefährdung durch Lawinen, Hochwasser oder Steinschlag für die Erteilung einer Baubewilligung hinzugefügt werden und auch auf bestehende Gebäude angewandt werden können. In der NÖ BO § 55 Abs 3 wird nur auf Bauwerke im Grünland Bezug genommen, die nur dann errichtet werden dürfen, wenn eine entsprechende Benutzbarkeit nicht durch „Hochwasser, Steinschlag, Rutschungen, Grundwasser, ungenügende Tragfähigkeit des Untergrundes, Lawinen, ungünstiges Kleinklima oder eine andere Auswirkung natürlicher Gegebenheiten gefährdet“ ist.

Baurechtliche Regelungen setzen somit auf zwei verschiedenen Ebenen an. Einerseits gibt es Bestimmungen die regeln, ob Bauführungen auf unbebauten, aber gefährdeten Flächen bewilligungsfähig sind und wenn ja, wie diese baulich ausgeführt werden müssen und andererseits gibt es Bestimmungen die sich auf nachträgliche Schutzmaßnahmen für gefährdeten Baubestand beziehen.

Grundsätzlich muss in Baubewilligungsverfahren eine Prüfung auf Gefährdung der Grundfläche stattfinden und das unbeschadet der Tatsache, ob bereits ein „Altbau“ besteht. (vgl. Giese 2011, S 206) Baubewilligungen können dann, je nach Bewilligungsregime, unter Auflagen bis zu einem gewissen Gefährdungsausmaß erteilt werden. Aspekte die in diesen Auflagen z.B. berücksichtigt werden, sind die mechanische Festigkeit und Standsicherheit des Gebäudes, die Abdichtung, das Niveau von Gebäudeteilen, Lagerbehälter für flüssige Brennstoffe, die Verschließbarkeit von Gebäudeöffnungen, etc. (vgl. ebd. S 212f) Neubauten sind auf gefährdeten Flächen idR nur möglich, wenn Gefahren durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden können. Diffiziler stellt sich die Situation für nachträgliche Schutzmaßnahmen für gefährdeten Baubestand dar. Auf Grundlage der Bauordnungen können teilweise nachträgliche Vorschreibungen von zusätzlichen Auflagen oder Bedingungen durchgesetzt werden und unter Umständen auch Baubescheide nachträglich aufgehoben werden. Nachträgliche Auflagen sind allerdings nur in einigen Bundesländern möglich und je nach rechtlichen Bestimmungen muss, etwa in Bezug auf Hochwasser, eine Gefährdung für Menschen vorliegen oder wie in Salzburg zu Sachschäden führen. (vgl. ebd. S 230) Die Regelungsdichte in den Bauordnungen ist daher wie im Raumordnungsrecht sehr unterschiedlich und gerade die Zugriffsmöglichkeit auf gefährdeten Baubestand über die Regelungen der Bauordnungen weisen eine breite Streuung auf.

Abbildung 6 zeigt eine Darstellung der hochwasserrelevanten Rechtsmaterien und den dazugehörigen Instrumente der Gefahrenbeurteilung.

Abbildung 6: Planungsinstrumente für den Hochwasserschutz auf Raumordnungsebene – Stand Juli 2011



Quelle: Rudolf-Miklau 2012, S 188

3.3.4 Bundesrecht – Schweiz

Die Betrachtung der relevanten Gesetze fällt in der Schweiz ähnlich zu jener in Österreich aus, allerdings mit dem Unterschied, dass bereits im RPG auf Bundesebene Bezug auf Naturgefahren genommen wird und sich die Kompetenzverteilung einfacher und klar strukturierter gestaltet.

3.3.4.1 Raumplanungsgesetz

In der Schweiz gibt es aufgrund des Raumplanungsgesetzes bereits auf Bundesebene, neben den diversen Materiengesetzen, grundlegende raumplanerische Festlegungen, die sich auf den Umgang mit Naturgefahren beziehen. So wird in Art. 6 RPG festgelegt, dass Kantone in Richtplänen festzustellen haben, welche Gebiete durch Naturgefahren erheblich bedroht sind. Gemeinden kommt wiederum die Aufgabe zu bei der Erstellung von Nutzungsplänen wenn nötig Gefahrenzonen festzulegen, die gemäß Art. 18 RPG in die Zonenkategorie ‚Weitere Zonen und Gebiete' fallen.

3.3.4.2 Waldgesetz

Das Waldgesetz (WaG) legt bereits in Art. 1 den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag als Zweck des Gesetzes fest. Gemäß Art. 19 WaG fällt die Sicherung von Anrissgebieten von Lawinen, Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebieten den Kantonen zu, wobei diese auch für den forstlichen Bachverbau zu sorgen haben. Die Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten ist ebenfalls durch die Kantone zu regeln, wird gemäß Art. 36 WaG jedoch vom Bund mitfinanziert. In der Waldverordnung (WaV) finden sich ergänzend zum Gesetz noch einige weitere Bestimmungen zum Umgang mit Naturgefahren. Gemäß Art. 15 WaV erarbeiten die Kantone die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen, insbesondere Gefahrenkataster und Gefahrenkarten, haben dabei aber die von den Fachstellen des Bundes geleisteten Arbeiten und die technischen Richtlinien zu beachten. Die erarbeiteten Grundlagen sind insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

Die Sicherung von Gefahrengebieten ist in Art. 17 WaV geregelt und kann durch unterschiedliche Maßnahmen erfolgen. Grob klassifiziert wird in waldbauliche Maßnahmen und technische Maßnahmen unterschieden. Allerdings wird auch die Möglichkeit einer Verlegung von gefährdeten Bauten und Anlagen an sichere Orte als Maßnahme angeführt und somit nicht der Objektschutz um „jeden Preis" als Grundlage gesehen. In Art. 39 WaV sind ausführend zu Art. 36 WaG Bestimmungen zur Kostenaufschlüsselung für Schutzmaßnahmen zwischen Bund und Kantonen enthalten.

3.3.4.3 Wasserbaugesetz

Das Wasserbaugesetz (WabG) gilt für alle oberirdischen Gewässer und hat wie das WaG „den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen“ (Art. 1 Abs. 1 WabG) als zentrales Ziel. Gemäß Art. 2 liegt die Zuständigkeit für den Hochwasserschutz bei den Kantonen. In erster Linie soll der Hochwasserschutz durch raumplanerische Maßnahmen gewährleistet werden und technische Maßnahmen (Verbauungen, Eindämmungen, Rückhalteanlagen etc) erst zum Einsatz kommen, wenn diese nicht ausreichen. (vgl. Art. 3 WabG) Wie im WaG und der dazugehörigen Verordnung, sind im 3. Abschnitt Regelungen zur finanziellen Beteiligung des Bundes an Maßnahmen, die von den Kantonen ergriffen werden angeführt. Die Wasserbauverordnung (WabV) spezifiziert in erster Linie die Regelungen zur Förderung von kantonalen Maßnahmen bezüglich des Hochwasserschutzes durch Bundesmittel. Von kompetenzrechtlicher Seite wird im 2. Abschnitt allerdings dezidiert darauf hingewiesen, dass die Kantone die Gefahrengebiete zu bezeichnen haben und sie in der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen haben. (vgl. Art. 21 WabV) Weiters ist die Gefahrensituation an Gewässern und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen von den Kantonen durch periodische Überprüfungen zu überwachen. (vgl. Art. 22 WabV)

Die Grundlagenbeschaffung für die Planung von Maßnahmen zum Hochwasserschutz teilen sich der Bund und die Kantone auf. Das zuständige Bundesamt hat die Inventare der Kantone über Schutzbauten zu koordinieren und erhebt die hydrologischen Grundlagen. (vgl. Art. 26 WabV) Die Kantone führen Inventare über Schutzbauten, den Gefahrenkataster, erstellen Gefahrenkarten, erheben den Zustand der Gewässer und ihre Veränderung, dokumentieren Schadensereignisse und betreiben Messstellen. (vgl. Art. 27 Abs 1 WabV)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in verschiedenen Materiengesetzen auf Bundesebene der Themenkomplex Naturgefahren grundsätzlich adressiert wird und Rahmenregelungen auf dieser Ebene existieren. Die Umsetzung liegt durchwegs bei den Kantonen, wodurch die starke föderale Gliederung der Schweiz augenscheinlich wird.

3.3.5 Kantonales Recht – Schweiz

In der Schweiz gibt es 26 Kantone und jeder einzelne ist im eigenen Hoheitsgebiet für die Besorgung der Raumplanung zuständig und kann diese legislativ über Gesetze und Verordnungen regeln. Neben einer kurzen allgemeinen Betrachtung wird der Fokus in der Folge auf den Kanton Graubünden gelenkt.

Interessant ist in der Schweiz der Umstand, dass der Bund auch für die Fachmaterien Wasserrecht und Forstrecht im Vergleich zu Österreich nur eine Rahmenkompetenz inne hat und es auf kantonaler Ebene eine Ausführungsgesetzgebung gibt. Somit sind auf dieser Ebene, neben den

Raumplanungsgesetzen, auch diese rechtlichen Grundlagen im Hinblick auf Bestimmungen bezüglich Naturgefahren zu untersuchen.

3.3.5.1 Raumplanungsgesetz – Graubünden

Bezüglich der Nutzungsplanung wurde bereits dargestellt, dass Gemeinden im Kanton Graubünden Gefahrenzonen als eigene Kategorie in den Nutzungsplan aufnehmen und darstellen müssen. Dabei handelt es sich generell um die flächige Darstellung von Überschwemmungs-, Lawinen-, Steinschlag-, Rutschungsgefahren etc, die auf den von den Kantonen zu erstellenden Gefahrenkarten basieren. (vgl. Gilgen 2001, S 178f) Die rechtliche Stellung von ‚Gefahrenzonen' ist somit in der Schweiz mitunter eine andere als in Österreich. Während österreichische ROG idR lediglich eine Kenntlichmachung von Gefährdungsbereichen bzw. Hochwasseranschlagslinien in Flächenwidmungsplänen festlegen, gibt es in einigen Schweizer Kantonen und so auch in Graubünden, eine eigene Zonenkategorie, die auf Basis der Gefahrenkarten erlassen wird.

Im Kanton Graubünden finden sich entsprechende Regelungen in Art. 38 RPG GrauB. Gefahrenzonen sind demnach „Gebiete, die durch Lawinen, Rutschungen, Steinschlag, Überschwemmung oder andere Naturereignisse bedroht sind". Es wird in Gefahrenzonen 1, in denen ein generelles Bauverbot herrscht, und in Gefahrenzonen 2, in denen Bauten und Anlagen unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind, unterschieden. Diese beiden Gefahrenzonenkategorien sind als ‚Weitere Zonen und Gebiete' definiert und müssen im Zonenplan dargestellt werden. Sie entfalten dadurch auch eine unmittelbare Wirkung auf Baubewilligungsverfahren in diesen Zonen.

Da die Zonenfestlegung auf kommunaler Ebene passiert, stellt sich die Frage nach dem Naturgefahrenbezug des kantonalen Planungsinstrumentariums, welches primär durch den Richtplan dargestellt wird. Für kantonale Richtpläne sind gemäß des Leitfadens Maßnahmen zum Schutze vor Naturgefahren aufzuzeigen. Die Naturgefahrenvorsorge kann als Ziel festgehalten werden und die entsprechenden Maßnahmen daran geknüpft werden, wobei generell raumplanerischen Maßnahmen Vorzug gegenüber baulichen gegeben wird. Weiters werden die Zuständigkeiten für verschiedene Aufgaben festgelegt und von Seiten des Kantons die Einbindung der Gefahrenkarten in die Nutzungsplanung festgelegt. (vgl. ARE/BWG/BUWAL 2005, S 22)

Der Richtplan des Kantons Graubünden besteht aus einer Plandarstellung im Maßstab 1:100.000, der verständlicherweise keine Aussagen zu Naturgefahren enthält und einem Bericht. Dieser widmet sich in einem eigenen Kapitel dem Themenkomplex Naturgefahren. (vgl. Richtplan Graubünden 2002, S 183-186) Schwerpunkt der Festlegungen ist dabei die Strategie zum Umgang mit Naturgefahren. Dieser soll abgestuft und kostenbewusst erfolgen. Priorität hat die Risikovermeidung, die vor allem über das raumplanerische Instrumentarium erreicht werden soll und erst nachstehend sollen bauliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr angewendet werden. (vgl. ebd. S 184) Die Umsetzung der Gefahrenkarten in Gefahrenzonen liegt bei den einzelnen

Gemeinden, während die Grundlagenforschung vom Amt für Wald zu erarbeiten ist. Bezüglich der Kompetenzverteilung im Kanton ergibt sich somit eine sehr klare und einfache Struktur.

3.3.5.2 Waldgesetz – Graubünden

Im kantonalen Waldgesetz von Graubünden gibt es mit Art. 24 ‚Schutz vor Naturgefahren' eine generelle Bezugnahme auf den Themenkomplex. Zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturgefahren sind die betroffenen Gebiete durch Verbauungen und forstlichen Bachverbau sicherzustellen. Die Ausscheidung der Gefahrenzonen erfolgt durch das Amt für Wald und Naturgefahren, die dann in weiterer Folge im Nutzungsplanungsverfahren erlassen werden.

Im Vergleich zu Österreich fällt bei Betrachtung der rechtlichen Bezugnahme auf Naturgefahren in Bundes/Kantonalen Materiengesetzen der Schweiz deutlich die einheitliche Systematik auf, die der Rahmenkompetenz auf Bundesebene zuzuschreiben ist. So werden Begriffe wie Gefahrenkarten oder Gefahrenhinweiskarten einheitlich verwendet.

3.4 Ausweisung von Gefährdungsbereichen

In Österreich werden Gefährdungsbereiche von Naturgefahren mithilfe von unterschiedlichen Instrumenten untersucht und dargestellt. Neben Anschlaglinien und Überflutungsflächen sind die Gefahrenzonenpläne der WLV und BWV die zentrale Informationsquelle für die Raumplanung bezüglich Naturgefahren. Die Ausweisung von Restrisikobereichen spielt momentan noch eine untergeordnete Rolle, gewinnt durch die Umsetzung der Hochwasserrichtlinie im Moment aber an Bedeutung. (vgl. Weber 2006, S 184) In der Schweiz gibt es für die Darstellung von Gefährdungsbereichen sogenannte Gefahrenhinweiskarten und für die parzellenscharfe Beurteilung von Gefährdungen Gefahrenkarten. Die Instrumente sind in Empfehlungen auf Bundesebene verankert und die Kompetenz der Regelung im Detail liegt bei den Kantonen. In beiden Ländern handelt es sich bei der Erfassung, Bewertung und Ausweisung von Gefährdungsbereichen um fachliche Gutachten mit Prognosecharakter, wobei gerade GZP der WLV und BWV sich durch ein aufwendiges und für Gutachten untypisches Verfahren zur Erstellung auszeichnen. (vgl. Khakzadeh 2004, S 34f)

Die unterschiedlichen Bewertungsunterlagen für Gefährdungen weisen eine weite Bandbreite bezüglich der inhaltlichen Gliederung und Funktionalisierung auf. Grundsätzlich erfolgt für verschiedene Gefahrenarten eine nach Intensität bzw. Eintrittswahrscheinlichkeit abgestufte Bewertung und eine mehr oder weniger deutliche Festlegung der Folgen eines gewissen Gefährdungsgrades.

3.4.1 Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung

Die Zuständigkeit für die Erstellung/Anpassung von Gefahrenzonenplänen nach dem ForstG liegt beim Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, der sich dafür des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung bedient. Auszuweisen sind wildbach- und lawinengefährdete Bereiche, der Gefährdungsgrad und jene Bereiche die für eine Bewirtschaftung oder die Freihaltung für geplante Schutzmaßnahmen benötigt werden. (vgl § 11 Abs 1f ForstG)

Der von der WLV erstellte Gefahrenzonenplan für eine Gemeinde hat rechtlich die Stellung eines Gutachtens und somit keine rechtlich bindende Wirkung für den Flächenwidmungsplan oder Bebauungsplan. Der erste Entwurf des Gefahrenzonenplans ist dem Bürgermeister zu übermitteln und muss durch vier Wochen hindurch aufgelegt werden, wobei bei glaubhaft machbarem Interesse jedermann berechtigt ist, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Eine Kommission bestehend aus einem Vertreter des Bundesministers, einem Vertreter der zuständigen Dienststelle der WLV sowie je einem Vertreter des Landes und der Gemeinde prüft den Entwurf, hat Stellungnahmen in Erwägung zu ziehen und über den GZP abzustimmen. Genehmigt wird der GZP vom Bundesminister. (vgl. §11 Abs 3ff ForstG) Betrachtet man den Ablauf dieses Verfahrens wird

schnell klar, dass hier eine Besonderheit darin besteht, dass der GZP rechtlich als fachliches Gutachten gilt, jedoch ein Genehmigungsverfahren durchgeführt wird und der Plan bewilligt werden muss! Ändern sich die Grundlagen, muss eine neue Bewertung durchgeführt werden und der GZP ist anzupassen. (vgl. §11 Abs 9 ForstG)

Neben den im Forstgesetz verankerten rechtlichen Grundlagen für die Gefahrenzonenplanung finden weitere Spezifizierungen in der Verordnung über die Gefahrenzonenzonenpläne (BGBl. Nr. 436/1976) und in den internen Richtlinien der WLV statt. So gibt das Forstgesetz nämlich noch keine Auskünfte darüber, was im Detail unter einer Gefahrenzone verstanden wird und so ist die Spezifizierung über Verordnungstexte notwendig.

Der GZP dient gemäß der Verordnung WLV intern als Grundlage für die Projektierung und Durchführung von Maßnahmen, aber auch als Grundlage für fachliche Planungen im Bereich der Raumplanung. (vgl. § 1 Abs 1f GzpVO) Weiters werden die bereits im Forstgesetzt angeführten Bestimmungen zum Untersuchungsrahmen des GZP und zur Darstellung wiederholt angeführt und weiterführend im Detail aufgeschlüsselt. So hat der kartographische Teil eines GZP aus zwei Teilen zu bestehen: (vgl. § 5 Abs 1f GzpVO)

- **Gefahrenkarte**: Zeigt das Plangebiet und die Einzugsgebiete von Wildbächen- und Lawinen und ist auf einer entsprechenden Grundlagenkarte (ÖK, Luftbild) im Maßstab 1:50 000, 1: 25 000 oder 1:20 000 darzustellen.
- **Gefahrenzonenkarten**: Zeigen „die für das Bemessungsereignis ermittelte Wirkungen im raumrelevanten Bereich der Einzugsgebiete innerhalb des Plangebietes sowie die Vorbehaltsbereiche und die Hinweisbereiche“. (ebd. Abs 2b) Basis für die Darstellung ist der Grundsteuer- bzw. Grenzkataster und der Maßstab darf nicht kleiner als 1:5 000 sein.

Der textliche Teil des Gefahrenzonenplans hat die Plangrundlagen zu beschreiben und die Bewertung der Gefahren zu begründen. Somit ist auch die Festlegung der Darstellung entsprechend zu begründen.

Bei der Definition der Gefahrenzonenkarten wird auf die Verwendung von Bemessungsereignissen verwiesen, was weiteren Erklärungsbedarf aufwirft. Als Bemessungsereignis für die Erstellung des Gefahrenzonenplans nach dem ForstG wird jenes Ereignis verstanden, welches mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit von zirka 150 Jahren eintritt. (vgl. § 6 GzpVO) Im Detail wird unterschieden zwischen:

- **Rote Gefahrenzone:** Sind jene Flächen, die durch Wildbäche oder Lawinen derart gefährdet sind, dass eine ständige Benutzung für Siedlungstätigkeit oder Verkehrszwecke nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist.
- **Gelbe Gefahrenzone:** Sind all jene Flächen, die durch Wildbäche oder Lawinen gefährdet sind und eine ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke beeinträchtigt ist.

- **Blaue Vorbehaltsbereiche:** Sind Bereiche die für die Durchführung von Maßnahmen (technisch oder forstlich-biologisch) benötigt werden, oder zur Sicherstellung einer Schutzfunktion benötigt werden.

Weiters gibt es braune und violette Hinweisbereiche. Erstere für die Ausweisung von Steinschlag und Rutschungsgefahren und letztere für Bereiche, „deren Schutzfunktion von der Erhaltung der Beschaffenheit des Bodens oder Geländes abhängt". (§ 7 GzpVO)

Diese Hinweisbereiche liefern Informationen, die unabhängig von den Gefahrenzonen zu sehen sind. Erstaunlich ist, dass für Gefahrenzonen klar festgelegt ist, welche Folgen eine derartige Zone für die Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke hat. Gerade für braune Hinweisbereiche gibt es allerdings keine derartige Funktionalisierung und es ist nicht klar welche Folge eine Ausweisung von Hinweisbereichen für die örtliche Raumordnung hat bzw. haben sollte. (vgl. RL GZP 2011, S 33) Durch diese, in ihren Folgen nicht näher definierte Kategorie, ergibt sich in der Praxis ein gravierender Auslegungsspielraum in der Festlegung von Widmungen.

Der abschließende Paragraph der Verordnung weist darauf hin, dass für die Bewertung aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse herangezogen werden müssen und bei einer Änderung der Grundlagen oder in deren Bewertung der Gefahrenzonenplan den geänderten Verhältnissen anzupassen ist. Allerdings wird nicht weiter darauf eingegangen, was unter veränderten Grundlagen zu verstehen ist und somit obliegt die Einschätzung, ob eine Überarbeitung der Gefahrenzonenpläne notwendig ist primär der Expertise der Sachverständigen der WLV.

Unterhalb der Verordnungsstufe mit den detaillierten Regelungen/Anweisungen zur Erstellung von Gefahrenzonenplänen sowie zum Genehmigungsverfahren findet sich die interne WLV Richtlinie für die Gefahrenzonenplanung. (RL GZP 2011)

Anzumerken ist, dass mit Stand 2004 nur in Oberösterreich und Salzburg bereits flächendeckend Gefahrenzonenpläne in relevanten Gemeinden erstellt waren. In Niederösterreich waren etwa erst ca. 20-25% der geplanten Gefahrenzonenpläne genehmigt. (vgl. Schremmer et al 2005, S 49)

3.4.2 Gefahrenzonenpläne der Bundeswasserbauverwaltung

Bei der Gefahrenzonenplanung im Aufgabenbereich der Bundeswasserbauverwaltung hat es von Seiten der rechtlichen Grundlagen 2011 große Umwälzungen gegeben. Durch die Implementierung der Hochwasserrichtlinie in das Wasserrechtsgesetz hat sich die Ausweisung von Gefährdungsbereichen deutlich verändert und das Instrumentarium wurde um neue Pläne ergänzt. Bisher waren die Aufgaben der BWV im Bereich der Ausweisung von Gefährdungen durch das WBFG geregelt. Im WRG erfolgte bisher nämlich nur ein Bezug auf 30 jährige Ereignisse und das dadurch definierte Hochwasserabflussgebiet. (vgl. Oberleitner/Berger 2011, S 362f) Aktuelles Ziel ist es eine ganzheitliche Planung zu erreichen und ein Hochwassermanagement einzurichten, wobei von der ausschließlich flächigen Ausweisung von Überflutungsgebieten Abstand genommen wird.

GEFAHRENZONENPLAN

Bisher galt im WRG als Hochwasserabflussgebiet jenes flächige Ereignis mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 30 Jahren. Andere Bemessungsereignisse werden im WRG nicht erwähnt und die allgemeine Grundlage für den Gefahrenzonenplan im Flussbau ist im WBFG geregelt. Als verwaltungsinterne Arbeitsgrundlage der BWV werden die Richtlinien zur Gefahrenzonenausweisung herangezogen. Für den GZP der BWV werden ebenfalls Zonenabgrenzungen mit unterschiedlichem Gefährdungsniveau verwendet, die allerdings anders als jene im GZP der WLV definiert sind und somit einen eigenständigen GZP darstellen. Folgende Zonen werden unterschieden: (vgl. Lebensministerium 2006, S 3)

- **HQ30 Zone:** Zone die durch die Anschlaglinien eine Hochwasserereignisses mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit von 30 Jahren gebildet wird. (siehe § 38 Abs. 3 WRG)
- **Rote Zone:** Flächen, die für eine dauerhafte Benützung (Besiedlung, Verkehrszwecke) wegen der voraussichtlichen Schadenswirkung des Bemessungsereignisses nicht geeignet sind.
- **Rot-Gelbe Zone**: sind Retentions-, Abfluss und wasserwirtschaftliche Vorrangzonen und sollen dementsprechend von einer Überbauung freigehalten werden.
- **Gelbe Zone:** Abflussbereiche zwischen Roten und Rot-Gelben Zonen sowie der Anschlaglinien des Bemessungsereignisses; eine ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist beeinträchtigt.
- **Blaue Zone:** Flächen die für wasserwirtschaftliche Maßnahmen benötigt werden.
- **Gefahrenbereiche bis HQ300:** Gefahrenbereiche bei Überschreitung des Bemessungsereignisses bis HQ300; als Hinweisbereiche dargestellt

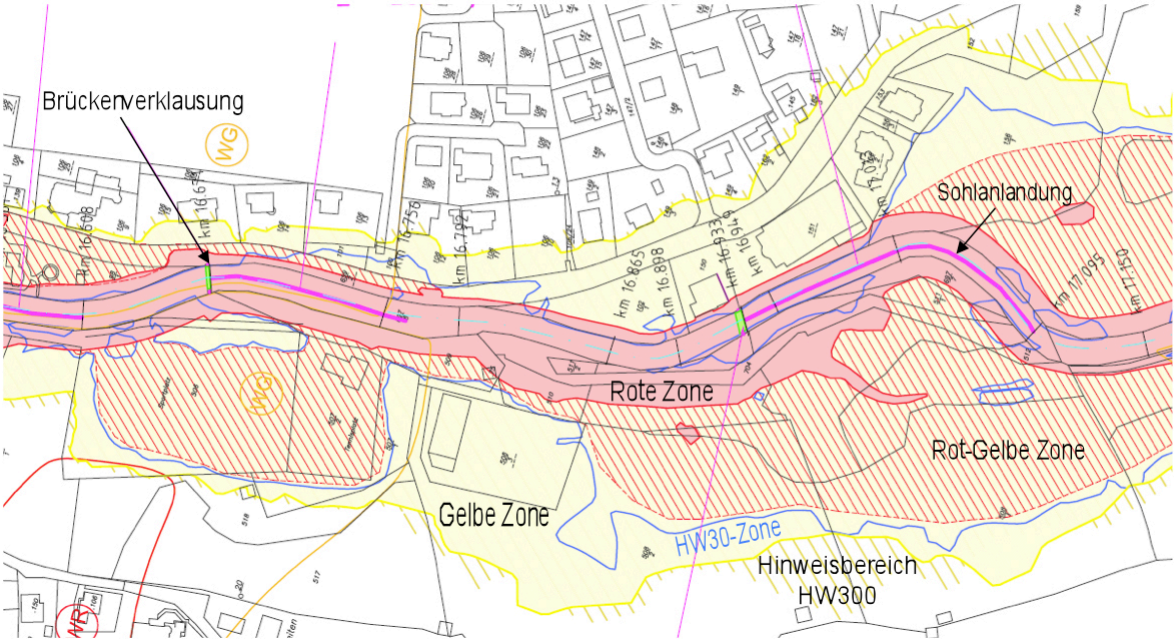
Formell hat der Gefahrenzonenplan der BWV aus einem Bericht und Plandarstellungen zu bestehen. Im Bericht sind die Grundlagen für die Erstellung des Gefahrenzonenplans aufzuschlüsseln, die verwendete Methodik zu erklären sowie die Auswirkung von Hochwasserereignissen zu klären. Die Plandarstellungen haben aus einem Übersichtsplan und Detailplänen zu bestehen. Auf Basis eines Katasterplans oder entsprechender Luftbildauswertungen sind die Zonen einzutragen und mit der Darstellung wasserwirtschaftlicher Anlagen zu ergänzen. (vgl. Lebensministerium 2006, S 5f)

Die Gefahrenzonenpläne werden Gemeindeweise erstellt und nach entsprechender Auflage und Prüfung von der BWV genehmigt. Falls sich die Bearbeitungsgrundlagen oder ihre Bewertung ändern, ist eine Revision durchzuführen. (vgl. ebd. S 7) Was eine Änderung in den Bewertungsgrundlagen darstellt, wird allerdings nicht näher ausgeführt.

Die Hochwasseranschlaglinien (HQ 30, HQ 100) sind wesentlich schneller zu erstellen und für fast alle Flussläufe im Zuständigkeitsbereich der BWV bereits erstellt. Mit Stand 2005 war in NÖ, OÖ, Sbg, der Stmk sowie Tirol nirgends die flächendeckende Ausweisung von

Hochwasserabflussgebieten abgeschlossen. (vgl. Schremmer et al 2005, S 50) In der Steiermark etwa fallen ca. 5500 km an Gewässern in die Zuständigkeit der BWV. Zwischen 1980 und 2005 wurden für 1500 km HQ 30 und HQ 100 Anschlaglinien ausgewiesen. (vgl. Amt der Stmk Landesregierung 2008a, S 21) Abbildung 7 zeigt zur Illustration einen Ausschnitt aus dem kartographischen Teil eines Gefahrenzonenplans aus Salzburg.

Abbildung 7: Ausschnitt eines Gefahrenzonenplans



Quelle: Übermittlung per Mail durch DI Robert Loizl am 2. Feb 2012, Referat Schutzwasserwirtschaft, massstabslose Darstellung

HOCHWASSERGEFAHRENKARTEN

Hochwassergefahrenkarten sind flächige Darstellungen von Gebieten, in denen ein potentiell signifikantes Hochwasserrisiko herrscht, wobei drei verschiedenen Szenarien verwendet werden.

- Hochwasser mit niedriger Wahrscheinlichkeit (Wiederkehrintervall 300 Jahre, Extremereignisse)
- Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit (Wiederkehrintervall 100 Jahre)
- Hochwasser mit hoher Wahrscheinlichkeit (Wiederkehrintervall 30 Jahre)

Für diese Szenarien ist das jeweilige Ausmaß der Überflutungen, die Wassertiefe und gegebenenfalls die Fließgeschwindigkeit darzustellen. (vgl. § 55k Abs. 2, Abs. 3 WRG) Hochwasserkarten sind somit die flächigen Darstellungen von Hochwasserereignissen mit unterschiedlich hoher Eintrittswahrscheinlichkeit, enthalten aber keinerlei Aussagen zu ihrem Schadenspotential. Die Hochwassergefahrenkarten ähneln den Gefahrenzonenplänen der BWV, stellen allerdings in erster Linie die Anschlagslinien der drei Bemessungsereignisse dar und werden

in einem großen Maßstab (ca. 1:25000) ausgeführt und ersetzen die Gefahrenzonenpläne somit in keinster Weise. (vgl. Oberleitner/Berger 2011, S 462, Kerschner 2008, S 26)

HOCHWASSERRISIKOKARTEN

Die Hochwasserrisikokarten stellen potentielle nachteilige Auswirkungen von Hochwasserereignissen dar. Diese sind etwa die Anzahl der potentiell betroffenen Einwohner, die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit im Gebiet, Verschmutzungsquellen und Gebiete in denen Hochwasser mit hohem Feststoffgehalt oder murartige Ereignisse auftreten können. (vgl. § 55k Abs 4 WRG) Hochwasserrisikokarten werden ausschließlich für Gebiete mit potentiell signifikantem Hochwasserrisiko erstellt. (Oberleitner/Berger 2011, S 463)

Wie bereits aufgezeigt dienen diese beiden Karten als Grundlage für die Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen und sind somit Teil dieses Verfahrens und fließen auch in die Überarbeitung der Ist-Bestandsanalyse ein. Die Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten müssen alle sechs Jahre, unter Berücksichtigung von aufgetretenen Hochwässern und klimabedingten Änderungen, überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. (vgl. § 55k Abs 6 WRG)

Online gibt es die Möglichkeit auf der Plattform HORA (Natural Hazard Overview & Risk Assessment Austria) Überflutungsbereiche abgestuft nach 30, 100 und 200 jährlicher Eintrittswahrscheinlichkeit einzusehen.[9]

3.4.3 Gefahrenhinweiskarten – Gefahrenkarten – Gefahrenzonen

In der Schweiz liegt die Verpflichtung zur Erstellung von sogenannten Gefahrenkarten bei den Kantonen und ist über verschiedene Dokumente definiert. Die Definitionen sind dabei nicht wörtlich identisch, aber decken sich in wesentlichen Aussagen. Als Gefahrenkarten sind unter objektiven wissenschaftlichen Kriterien erstellte Karten zu verstehen, die flächendeckende Aussagen über den räumlichen Einflussbereich, die Intensität sowie die Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturgefahren treffen. Gefahrenhinweiskarten sind hingegen nur Verortungen von Naturgefahren, ohne eingehende Untersuchung und Bewertung. Gefahrenkataster, die ebenfalls von Kantonen geführt werden, dienen ergänzend zum Kartenwerk zur Dokumentation von Naturereignissen. (vgl. Lüthi 2004, S 8)

Regelungen zur Gefahrenkarte finden sich – wie bereits aufgeschlüsselt – in den drei Fachgebieten Raumplanungs-, Wasser- und Waldrecht und dort aufgeteilt in den jeweiligen Gesetzen und Verordnungen. Aus diesen rechtlichen Grundlagen geht hervor, dass die Kantone Gefahrenkarten

---

[9] HORA: *http://www.hochwasserrisiko.at/*, 18. Dez 2011

zu erstellen haben und für die Richt- und Nutzungsplanung sowie raumwirksame Tätigkeiten berücksichtigen müssen. (vgl. ebd. S 23)

Gefahrenhinweiskarten sind sozusagen der erste Schritt auf dem Weg zur detaillierten Gefahrenkarte. Ihr Zweck ist es, das grobe Erkennen von Interessenskonflikt möglich zu machen, falls es noch keine Gefahrenkarten gibt. Sie geben eine generellen Überblick über verschiedene Gefahrenarten. Sie erstrecken sich daher auch über Regionen, oder ganze Kantone und werden im Maßstab 1:10.000 bis 1:50.000 angefertigt. Abbildung 8 zeigt einen Ausschnitt aus einer solchen Karte. Gefahrenkarten weisen im Gegensatz zu Gefahrenhinweiskarten eine hohe Bearbeitungstiefe auf und ermöglichen eine parzellenscharfe Abgrenzung. Der Maßstabsbereich liegt daher zwischen 1:2.000 und 1:10.000 und konzentriert sich auf Siedlungsgebiete, Entwicklungsgebiete und Verkehrsinfrastruktur. (vgl. Loat/Petrascheck 1997, S 15)

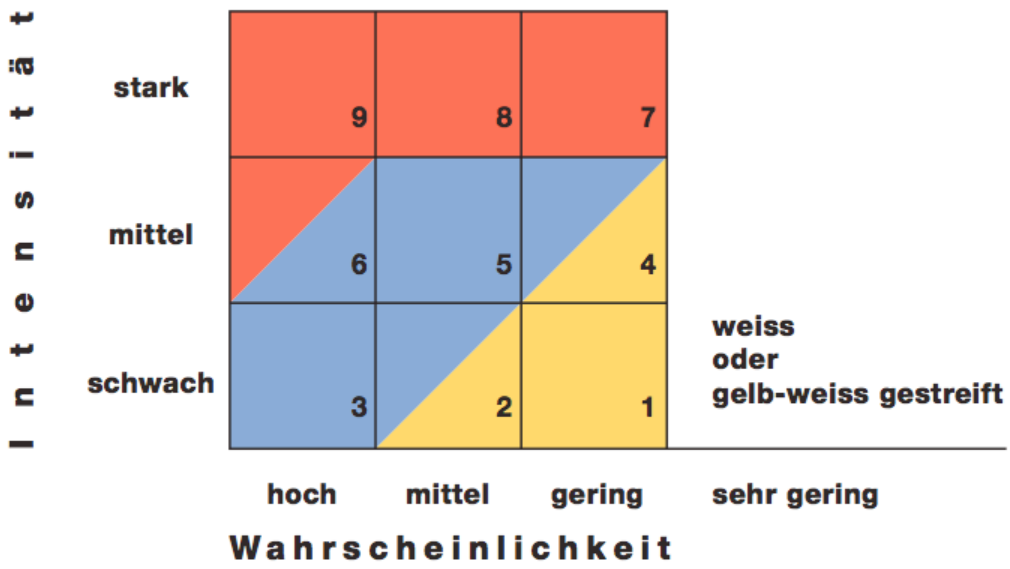
Abbildung 8: Ausschnitt aus einer Gefahrenhinweiskarte

Quelle: ARE/BWG/BUWAL 2005, S 15,massstabslose Darstellung

Der Gutachter, der eine Gefahrenkarte erstellt, ist in der Wahl seiner Methoden zur Ermittlung der Gefährdung frei, aber um eine einheitliche Darstellung zu erreichen, wurde ein harmonisiertes Gefahrenstufendiagramm entwickelt. Hierbei werden als Grad der Gefährdung die Intensität und die Eintrittswahrscheinlichkeit herangezogen. Diese Parameter werden über das Intensitäts-Wahrscheinlichkeits-Diagramm zu Gefahrenstufen zusammengefasst. Unterschieden wird in drei Gefahrenstufen (rot, blau, gelb), die bestimmte Verhaltensweisen bzw. Nutzungsvorschriften nach sich ziehen. Weiters zeigen sie den Grad der Gefährdung von Menschen, Tieren und Sachwerten. Die Gefahrenstufe wird für jede Gefahrenart ausgewiesen und so kann es zu Überlagerungen von verschiedenen Gefahrenarten kommen. Mithilfe einer Feldnummerierung wird auf die

Beurteilungsmatrix verwiesen, um die Aussage über das Verhältnis von Intensität und Wahrscheinlichkeit des Naturereignisses nicht zu verlieren. (vgl. ebd. S 16)

Abbildung 9: Intensitäts - Wahrscheinlichkeitsdiagramm



Quelle: Loat/Petrascheck 1997 S 16

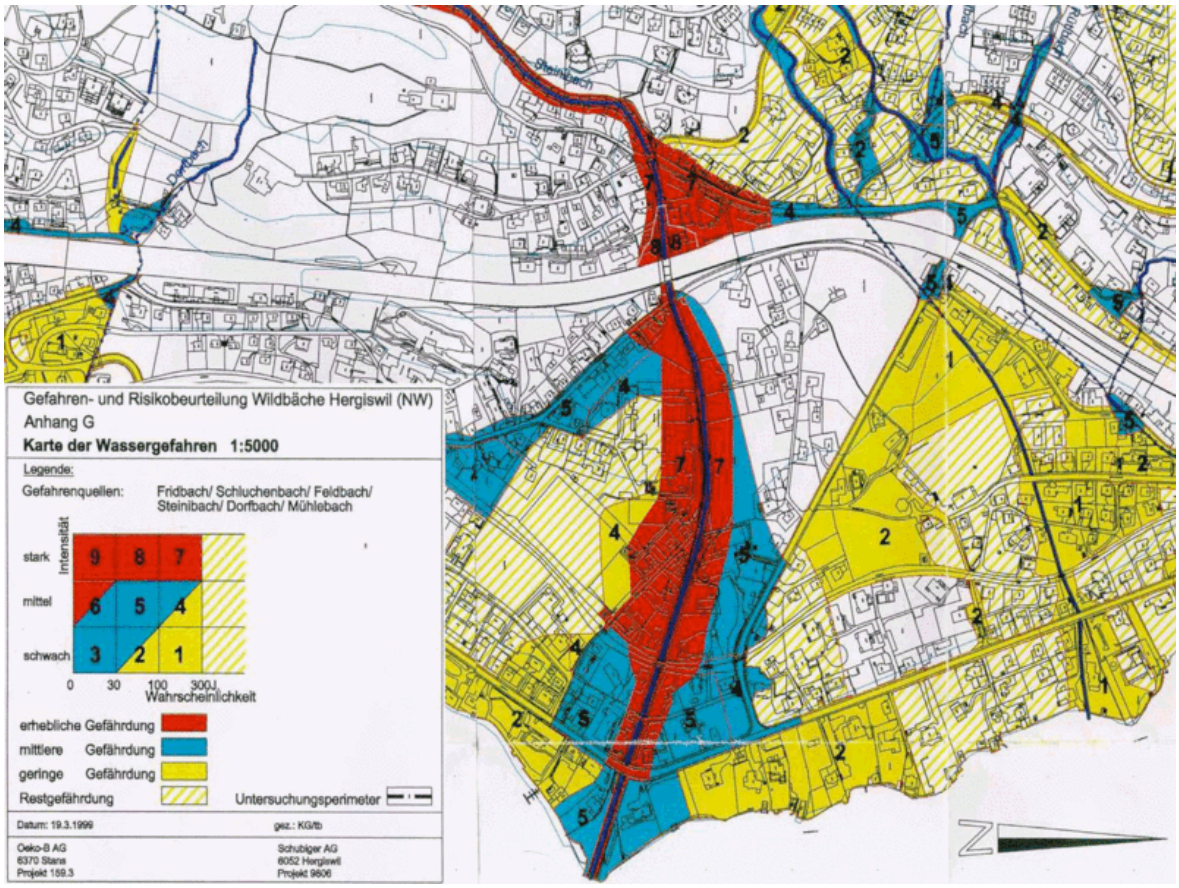
Die einzelnen Gefahrenbereiche haben folgende Bedeutung: (vgl. ebd. S 17)

- **rot - erhebliche Gefährdung:** Gefährdung von Personen in/außerhalb von Gebäuden; plötzliche Zerstörung von Gebäuden möglich, im wesentlichen ein **Verbotsbereich**
- **blau - mittlere Gefährdung:** Personen sind innerhalb von Gebäuden kaum gefährdet, jedoch außerhalb; Schäden am Gebäude sind wahrscheinlich; im wesentlichen ein **Gebotsbereich**
- **gelb - geringe Gefährdung:** Personen sind kaum gefährdet; geringe Schäden an Gebäuden möglich; im wesentlichen ein **Hinweisbereich**
- **gelb weiß - Restgefährdung:** Gefährdung mit sehr geringer Eintrittswahrscheinlichkeit aber sehr hoher Intensität; ist ein **Hinweisbereich**

Die Unterteilung der Wahrscheinlichkeit in die drei Klassen gering/mittel/hoch ist nicht willkürlich einer subjektiven Bewertung unterliegend eingeteilt, sonder genau festgelegt:

- Hoch: 100 bis 82% Eintrittswahrscheinlichkeit in 50 Jahren; alle 1 bis 30 Jahre
- Mittel: 82 bis 40% Eintrittswahrscheinlichkeit in 50 Jahren, alle 30 bis 100 Jahre
- Gering: 40 bis 15% Eintrittswahrscheinlichkeit in 50 Jahren, alle 100 bis 300 Jahre

Abbildung 10: Ausschnitt aus einer Gefahrenkarte[10] für Wassergefahren



Quelle: http://www.planat.ch/de/behoerden/gefahrenkarte/, Online: 25.Nov 2011

Die vorgestellte Systematik wird in der ganzen Schweiz angewendet. Die Ausführungsgesetzgebung liegt zwar bei den Kantonen, aber es zeigt sich, dass diese die von Seiten des Bundes zur Verfügung gestellten Vorgaben weitgehend übernehmen und die Ausarbeitungen der Gefahrenkarten somit generell übereinstimmen. (vgl. Lüthi 2004, S 33)

Im Kanton Graubünden werden in sogenannten Erfassungsbereichen Gefahrenkarten für die vier Prozesskategorien Lawinen, Wassergefahren, Rutschungen und Sturzprozesse erstellt. Allerdings ist aktuell noch nicht einmal die Ersterfassung abgeschlossen. Mit der Erstellung werden Ingenieur Büros beauftragt, die mit der Abteilung Wasserbau bzw. dem Tiefbauamt zusammenarbeiten. Die Darstellung folgt den oben aufgeschlüsselten Empfehlungen von Bundesseite. (vgl. Graubünden Online a)

In Graubünden werden mit Gefahrenkarten als Grundlage und auf Basis des Waldgesetzes als weiteres Kartenwerk ‚Gefahrenzonenpläne' erstellt, die als eigene Zonenkategorie in den Nutzungsplänen der einzelnen Gemeinden verordnet werden. Sie stellen somit eine verbindliche

[10] Online Karte der Gefahrenkarten: *http://mapserver1.gr.ch/naturgefahrenkarte/naturgefahrenkarte.phtml*, 27. Nov 2011

Umsetzung der ermittelten Gefährdungsbereiche in der Nutzungsplanung dar. Die Erstellung und die Inhalte dieser Pläne sind in den Richtlinien für die Gefahrenzonenplanung geregelt. Durch die Richtlinien soll eine einheitliche Praxis bei der Ausscheidung von Gefahrenzonen im Zonenplan erreicht werden. (vgl. Art. 1 RL GZP) Seit ca. 1975 werden durch den Forstdienst diese Gefahrenzonenpläne erstellt, also bereits bevor es einheitliche Empfehlungen zur Erstellung von Gefahrenkarten seitens des Bundes gab. Zu Beginn wurden vorwiegend Lawinengefahren dargestellt und evaluiert. Erst nach und nach wurden und werden Inhalte aus den Gefahrenkarten übernommen. Im Unterschied zu Gefahrenkarten gibt es nur zwei Zonentypen die farblich rot bzw. blau dargestellt werden. In roten Zonen herrscht Bauverbot, während in blauen Zonen Bauen unter Auflagen möglich ist. (vgl. Graubünden Online b) Die Gefahrenkarten werden somit nicht direkt in den Zonenplan übernommen, sondern mit dem Schritt der Zusammenfassung von verschiedenen Gefährdungen in Gefahrenzonen vereinfacht.

Nach Art. 4 RL GZP werden von Seiten der Gemeinden, die zuständigen Regionalforstingenieure oder andere ausgewiesene Fachleute mit der Bearbeitung der Gefahrenzonen beauftragt. Für das gesamte Gemeindegebiet erfolgt eine Unterteilung in vier Bereiche: (vgl. Art. 5 RL GZP)

(1) dauernd besiedelter Raum, ist flächendeckend zu beurteilen

(2) nicht dauernd besiedelter Raum, nur flächendeckend zu beurteilen, wenn locker gestreute Bauten vorhanden

(3) für Einzelbauten bei Bedarf Einzelgutachten

(4) Skigebiete werden mithilfe von Pauschal-Neigungsflächen grob beurteilt

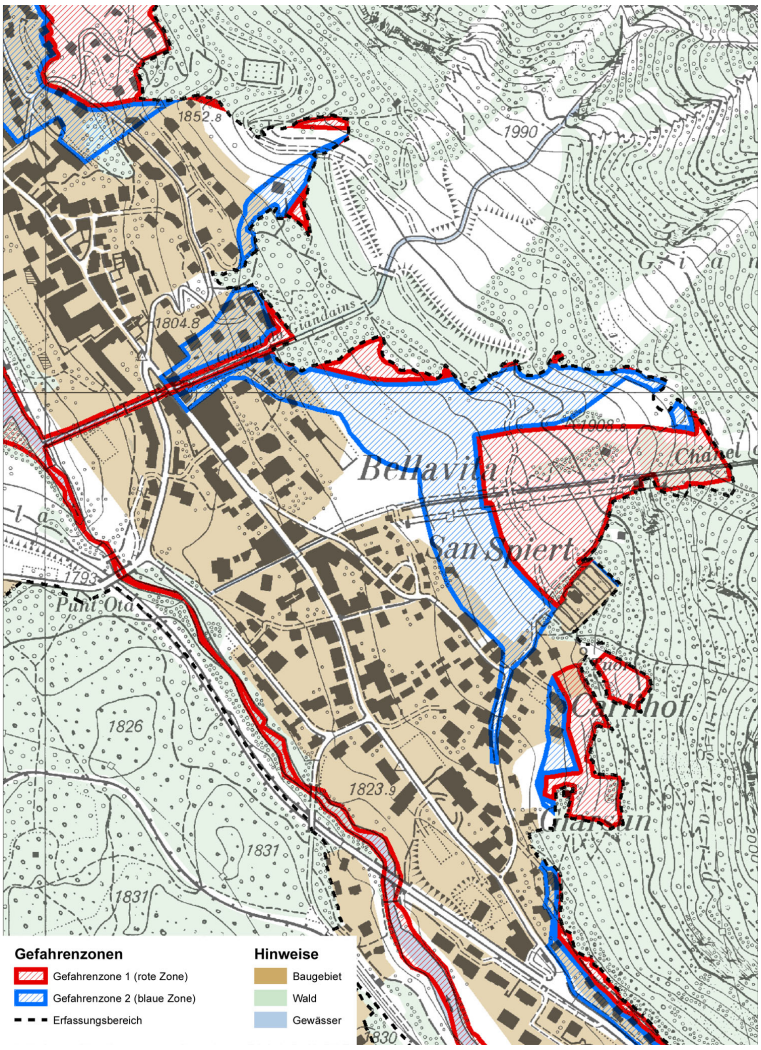
Die Gefahrenzonenausscheidung wird von der regionalen Gefahrenkommission begutachtet. Der fertige Gefahrenzonenplan besteht neben einer planlichen Darstellung aus einem technischen Bericht, der die Rechtswirkung der Gefahrenzonen festlegt, die Gefahrenarten beschreibt, die Methoden zur Ermittlung der Gefährdungspotentiale aufzeigt und falls geplant, die voraussichtliche Wirkung von technischen/biologischen Schutzmassnahmen. (vgl. Art. 7 Abs 2 RL GZP)

Nach Art. 10 RL GZP werden Gefahrenzonenpläne in der Regel als Bestandteil des Zonenplans von der Gemeindeversammlung verabschiedet, müssen allerdings vorab vom Amt für Wald geprüft und von der kantonalen Regierung genehmigt werden.

Der Kanton Graubünden nimmt die im Bundesraumplanungsgesetz geschaffene Möglichkeit war und verordnet Gefährdungsbereiche als Gefahrenzonen im Zonenplan. Basis für die Ausweisung sind Gefahrenkarten des Amtes für Wald. Anzumerken ist, dass nicht alle in Gefahrenkarten dargestellten Gefährdungsbereiche als Gefahrenzonen in die Zonenpläne der Gemeinden übernommen werden, sondern eine Bewertung und Auswahl erfolgt. Daher erfolgt auch eine Prüfung von Zonenplänen mit Gefahrenzonen durch das Amt für Wald. Nichtsdestotrotz dienen Gefahrenkarten in ihrer Detailliertheit neben den Gefahrenzonen als Grundlage für die kommunale

Raumplanung und Planungsentscheidungen der Gemeinden.[11] Abbildung 11 zeigt einen Ausschnitt des Zonenplans von Pontresina mit den als Gefahrenzonen (blau/rot) umgesetzten Gefährdungsbereichen.

Abbildung 11: Ausschnitt aus dem Gefahrenzonenplan von Pontresina



Quelle: http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/awn/dokumentenliste_afw/3_1_3_3_gko_12_5.pdf, 2. Feb 2012

[11] Interaktive Karte mit GZP: *http://mapserver1.gr.ch/zonenplan/zonenplan.phtml*, 27. Nov 2011

4 BAULAND IN GEFÄHRDUNGSBEREICHEN

Betrachtet man den aktuellen Bestand an Baulandflächen, so fällt auf, dass ein zwar geringer aber relevanter Anteil in Überflutungsflächen, Rutschungsbereichen oder etwa Lawinenbahnen liegt, was sich vor allem bei diversen Hochwässern im letzen Jahrzehnt bestätigt hat. (Bregenzer Ach 2005, Kamp 2005 etc.) und somit drängen sich zwei Fragen auf:

- Wie kann es überhaupt zu dem Umstand kommen, dass Bauland in Gefährdungsbereichen liegt?
- Wie soll mit gefährdetem Bauland – bebaut oder unbebaut – rechtlich umgegangen werden?

In der Steiermark liegen z.B. 1.400 Hektar Bauland innerhalb der erfassten 100 jährigen Hochwasserabflussgebiete. (vgl. Amt der Stmk Landesregierung 2008b, S 13) In diesem Kernkapitel soll der Rahmen rund um diese Fragestellungen aufgerollt und besprochen werden, um strukturiert darzustellen, wie in Österreich und der Schweiz (am Bsp. des Kantons Graubünden) mit der Situation von Baulandflächen in Gefährdungsbereichen von rechtlicher und praktischer Seite her umgegangen wird. In Österreich werden die Regelungen der Bundesländer verglichen und anschließend die Unterschiede sowie Ähnlichkeiten zum Umgang mit Bauzonen und Gefährdungsbereichen im Kanton Graubünden herausgearbeitet.

Da Recht keine statische Materie ist, sondern sich immer weiterentwickelt und angepasst wird hat sich im Bezug auf Naturgefahren in den letzten beiden Jahrzehnten gerade in Österreich vieles verändert. So sind ordnungspolitische Instrumente, wie der Flächenwidmungsplan, nicht unverändert geblieben, sondern werden laufend weiterentwickelt und an aktuelle Herausforderungen angepasst. Selbiges gilt für die flächige Ausweisung von Gefährdungsbereichen von diversen Naturgefahren. Instrumente wie die Gefahrenzonenpläne in Österreich unterliegen ebenfalls einer stetigen Veränderung, wie die Abänderungen der ihnen zugrundeliegenden Richtlinien oder wie die notwendigen Änderungen im WRG zur Umsetzung der Hochwasserrichtlinie zeigen.

Generell werden bezüglich Siedlungsentwicklung und Bauführungen präventive Maßnahmen zum Schutz gegen Naturgefahren als wirkungsvoll angesehen, wobei dies primär durch die Freihaltung von Gefährdungsbereichen von schadenssensiblen Nutzungen erzielt werden soll. (vgl. ÖROK 2005, S 13ff) Diese Vorgangsweise ordnet sich als zentraler Bereich in das integrale Naturgefahrenmanagement ein. Die Umsetzung erfolgt zum Teil mit dem Instrumentarium der Raumplanung.

Zusammengefasst kommen der Raumplanung im Zusammenhang mit Naturgefahren mehrere Aufgaben zu: (vgl. Rauter, 2001 S 19)

- eine konsequente Berücksichtigung bestehender Gefährdungen bei der Festlegung von Raum- bzw. Flächennutzungen
- Planerische Vorsorge, dass räumliche Entwicklungen und Raumnutzungen nicht in eine unvertretbare Erhöhung der Gefährdungspotentiale münden
- Aktive Beiträge zur Realisierung integrierter Schutzstrategien, insbesondere in Form der Freihaltung notwendiger Retentionsräume von baulichen Entwicklungen

Die Ausweisung von Bauland in Abstimmung mit Gefährdungsbereichen bzw. Gefahrenzonen ist somit zentrale Aufgabe der Raumplanung. Für Flächen, die gefährdet und bereits bebaut sind greifen diese präventiven Maßnahmen dementsprechend zu kurz.

Grundsätzlich lassen sich drei mögliche Fälle bezüglich Bauland in Gefährdungsbereichen unterscheiden:

- gewidmetes und bebautes Bauland in Gefährdungsbereichen
- gewidmetes aber unbebautes Bauland in Gefährdungsbereichen
- Neuwidmungen in Gefährdungsbereichen

Das raumordnungsrechtliche Instrumentarium ist für den ersten Fall nicht das geeignete Mittel, um hier eine Besserung im gefährdeten Bestand zu erzielen. Eine Baulandwidmung kann zwar zurückgenommen werden, einzelne Objekte bleiben dann allerdings bestehen und bauliche Veränderungen – auch wenn sie dem Objektschutz dienen – werden dadurch deutlich erschwert, da mitunter keine Nutzungskonformität mit der Widmung mehr gegeben ist. Auf gefährdeten Baubestand kann einerseits über das Baurecht zugegriffen werden – vor allem über nachträgliche Auflagen – und andererseits kann der Baubestand durch Objektschutzmaßnahmen sichergestellt werden. Möglich sind hier technische Maßnahmen (z.B. Wildbachverbauungen, Schutzwälle, Schneebrücken, Steinschlagnetze, etc.) und forstlich-biologische Maßnahmen. Schutzmaßnahmen können zum Schutz einzelner Objekte ausgeführt werden oder eine flächige Verringerung von Gefährdung bewirken.

Der Fokus in den folgenden Kapiteln liegt daher auf dem Umgang mit gewidmeten aber unbebauten Bauland und einer kritischen Auseinandersetzungen mit den rechtlichen Bestimmungen und Regelungen, die es möglich machen, in Gefährdungsbereichen Baulandwidmungen durchzuführen, um in weiterer Folge Bauführungen vornehmen zu können. Vorab ist allerdings zu klären, welche Rechtswirkung eine Baulandwidmung eigentlich entfaltet. Widmungen stellen grundsätzlich eine vorausschauende Planung der Bodennutzung dar und eine Nutzung ist nur entsprechend der festgelegten Widmungskategorie möglich. (vgl. Fröhler/Oberndorfer 1975, S 89) Für Bauland bedeutet dies, dass es durch die Widmung als solche,

ein gewisses Nutzungsspektrum zulässig wird. In gewidmetem Bauland sind somit Bauführungen gemäß der geltenden Normen und rechtlichen Bestimmungen möglich. Allerdings besteht für den Eigentümer aus dem Flächenwidmungsplan heraus keine Verpflichtung, die Fläche auch der geplanten Nutzung zuzuführen.

Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle anzuführen, dass Bauten im Grünland hier nicht weiter behandelt werden. Eine Vielzahl von landwirtschaftlichen Betriebsgebäuden, aber auch Wohngebäuden liegt vor allem in alpinen Bereichen historisch bedingt in unmittelbaren Gefährdungsbereichen von Wildbächen, Lawinen und Rutschungen. In den letzen Jahrzehnten wurde versucht, durch massive Investitionen in technische sowie forstlich-biologische Schutzmaßnahmen gefährdeten Baubestand zu sichern.

4.1 Raumordnungsrechtliche Gefährdungsbereiche – Österreich

Die Begriffe Gefährdungsbereiche, Gefahrenzonenpläne, Gefahrenkarten etc. wurden bereits erläutert. So vielfältig wie das Instrumentarium zur flächigen Ausweisung von Gefährdungen ist, so uneinheitliche ist auch die Verwendung in den ROG der Bundesländer. Gefährdungen werden bezüglich Ersichtlichmachungen bzw. Kenntlichmachungen und Widmungskriterien durch unterschiedliche Begriffe adressiert. Durch die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen ergibt sich in der Praxis ein Spielraum in der Auslegung. Detaillierte Bezeichnungen im Sinne von Legaldefinitionen kennen die ROG kaum. (vgl. Kanonier 2006, S 16)

In Tabelle 4 sind die aktuellen Bestimmungen zur Kenntlichmachung von Gefährdungsbereichen und die Bestimmungen zu den Widmungsverboten im Bauland angeführt.

Tabelle 4: Gefährdungsbereiche und Widmungsverbote für Bauland in den ROG

BUNDESLAND	KENNTLICHMACHUNG	WIDMUNGSVERBOTE für BAULAND
Burgenland	Schutzgebiete nach dem WRG, Überschwemmungsgebiete (§ 13 Abs. 3 lit. b Bgld RplG)	Gebiete, die sich wegen (...) der Hochwassergefahr für die Bebauung nichteignen (§ 14 Abs. 1 Bgld RplG)
Kärnten	Wasserrechtlich besonders geschützte Gebiete und wasserwirtschaftliche Planungsgebiete, Hochwasserabflussgebiete, Gefahrenzonen nach dem ForstG (§ 12 Abs. 1 Z 2 Ktn GplG)	Gebiete, die im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Steinschlag, Lawinen, Muren, Altlasten u. ä. gelegen sind; (§ 3 Abs. 1 lit. b Ktn GplG)
Niederösterreich	Überflutungsgebiete und Gefahrenzonen (§ 15 Abs. 2 Z 2 NÖ ROG)	Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden sowie Flächen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind (§ 15 Abs. 3 NÖ ROG)
Oberösterreich	Gefahrenzonenpläne gemäß Forstgesetz 1975 sowie Hochwasserabflussgebiete	Flächen, die sich wegen der natürlichen Gegebenheiten (wie Grundwasserstand,

	(§ 18 Abs. 7 OÖ ROG)	Hochwassergefahr, Steinschlag, Boden-beschaffenheit, Lawinengefahr) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen (§ 21 Abs. 1 OÖ ROG) Flächen im 30-sowie 100-jährlichen (mit Ausnahmen) Hochwasserabflussbereich (§ 21 Abs. 1a OÖ ROG)
Salzburg	Gefahrenzonen der forstlichen Raumplanung; Hochwasserabflussgebiete nach wasserrechtlichen Bestimmungen, sowie für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wesentliche Flächen; (§ 43 Abs. 1 Sbg ROG)	Flächen, die im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Lawinen, Murgängen, Steinschlag udgl gelegen oder als wesentliche Hochwasserabfluss- oder Hochwasserrückhalteräume zu erhalten sind; (§ 28 Abs. 3 Z 2 Sbg ROG)
Steiermark	Flächen, die durch Hochwasser, hohen Grundwasserstand, Vermurung, Steinschlag, Erdrutsch oder Lawinen und dergleichen gefährdet sind (§ 35 Abs. 2 Stmk ROG)	Flächen mit entsprechenden natürlichen Voraussetzungen (Bodenbeschaffenheit, Grundwasserstand, Hochwassergefahr, Klima, Steinschlag, Lawinengefahr und dergleichen) sind von einer Verbauung freizuhalten (§ 28 Abs. 2 Z 1 Stmk ROG)
Tirol	Gebiete und Grundflächen aus der Bestandsaufnahme gem. §28 Abs 2 (§ 33 Abs. 2 TROG) Gebiete und Grundflächen, die durch Lawinen, Hochwasser, Wildbäche, Steinschlag, Erdrutsch und andere Naturgefahren gefährdet sind, sowie das Ausmaß der Gefährdung (§ 28 Abs. 2 TROG)	Grundflächen, soweit sie unter Bedachtnahme auf Gefahrenzonenpläne wegen einer Gefährdung durch Lawinen, Hochwasser, Wildbäche, Steinschlag, Erdrutsch oder andere gravitative Naturgefahren für eine widmungsgemäße Bebauung nicht geeignet sind (§ 37 Abs. 1 lit. a TROG) Ausnahmen sind in § 37 Abs. 2 TROG enthalten
Vorarlberg	Im Flächenwidmungsplan sind (...) durch Naturgefahren besonders gefährdete Gebiete ersichtlich zu machen (§ 12 Abs. 5 Vlbg RplG)	Flächen, die sich wegen der natürlichen Verhältnisse (Grundwasserstand, Bodenbeschaffenheit, Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag-, Rutschgefahr u. dgl.) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen (§ 13 Abs. 2 lit. a Vlbg RplG)
Wien	--	--

Quelle: vgl. Kanonier 2006, S 17, eigene Überarbeitung

4.1.1 Kenntlichmachung von Gefährdungsbereichen

In den ROG der Länder sind (bis auf Wien) Bestimmungen zu Kenntlichmachungen in den Flächenwidmungsplänen enthalten. Kenntlich zu machen sind je nach Bestimmungen kompetenzfremde, aber raumrelevante Einrichtungen, Anlange oder Planungen. Dies sind z.B. Bundesstraßen, Eisenbahnanlagen oder Bodendenkmäler. Kenntlichmachungen von Gefährdungsbereichen knüpfen in der Regel an entsprechende Gutachten auf Basis des Wasser- und Forstrecht an, wobei ROG spezifisch unterschiedliche Bereiche ersichtlich zu machen sind. (vgl. ebd. S 18) Es ist anzumerken, dass Kenntlichmachungen keine normative Bedeutung

innehaben, sondern lediglich deklarativen Informationscharakter. (vgl. Pernthaler/Fend 1989, S 64) In Flächenwidmungsplänen dargestellte Gefährdungsbereiche informieren allerdings nicht über den rechtsrelevanten Geltungsbereich anderer Rechtsmaterien, sondern sind lediglich fachliche Gutachten, die eine Einschätzung der Gefährdung darstellen. Weiters ergibt sich aus einer Kenntlichmachung keine unmittelbare Rechtswirkung für raumplanerische Festlegungen. Die alleinige Darstellung eines Gefährdungsbereiches begründet somit in der Regel kein Widmungsverbot. (vgl. Kanonier 2006, S 19)

4.1.2 Gefährdungsbereiche als Grundlage planungsrechtlicher Nutzungsbeschränkungen

Wie aus Tabelle 4 hervorgeht gibt es neben Bestimmungen zur Kenntlichmachung von Gefährdungsbereichen in Flächenwidmungsplänen auch Regelungen aus den sich Widmungsverbote oder Nutzungsbeschränkungen ableiten lassen. Widmungsbeschränkungen werden in der Regel für Flächen festgelegt, die aufgrund natürlicher oder räumlicher Gegebenheiten für eine Bebauung nicht oder nur eingeschränkt geeignet sind. Die ROG sehen Regelungen im Zusammenhang mit der Gefährdung durch Naturgefahren vor allem für die Widmungskategorie Bauland vor. Auf Verkehrsflächen und Grünland wird kaum eingegangen, obwohl auf derartigen Flächen auch Bauführungen vorgenommen werden können. (vgl. ebd. S 21f)

Wie in *Kapitel 3.4* bereits aufgeschlüsselt sind unter dem Begriff Gefährdungsbereich verschiedenste Bewertungs- und Darstellungsverfahren von Naturgefahren subsumiert. In den ROG der Bundesländer wird ebenso keine einheitliche Nomenklatur verwendet und so ergeben sich deutliche Unterschiede in der Bezugnahme auf Naturgefahren. (Aufschlüsselung vgl. ebd. S 23-33)

4.1.2.1 Allgemeine Benennung

In einigen ROG verweisen Baulandwidmungsverbote auf eine allgemeine Benennung von Naturgefahren. Zum Beispiel § 12 Abs. 5 Vlbg RplG legt ein Widmungsverbot für Flächen fest, die aufgrund natürlicher Gegebenheiten (ua. Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag-, Rutschgefahr) nicht für eine Bebauung geeignet sind. Eine ähnliche Bestimmung findet sich etwa in § 15 Abs. 3 NÖ ROG, wo ebenfalls ein generelles Baulandwidmungsverbot für Flächen festgelegt wird, die „rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind“. Allerdings wird bei diesen allgemeinen Bestimmungen kein Bezug auf Bemessungsereignisse oder Eintrittswahrscheinlichkeiten genommen und die Einschätzung der Umstände, unter denen eine Bebauung und somit auch eine Baulandwidmung auszuschließen ist, ist in der praktischen Auslegung eine durchwegs komplexe Fragestellung, die vom Planungsträger zu klären ist.

4.1.2.2 Anschlaglinien und Überflutungsbereiche

Aufgrund der ‚Unschärfe-Problematik', die durch einen allgemeinen Bezug auf Naturgefahren für das fachliche Begründen von Widmungsfestlegungen entsteht, ist in den letzten Novellen der ROG in einigen Ländern eine genauere Bezugnahme, vor allem auf Hochwasseranschlaglinien, erfolgt. Neben dem allgemeinen Bezug findet sich im NÖ ROG in § 15 Abs. 3 Z 3 nunmehr auch ein Baulandwidmungsverbot für Flächen, die durch 100 jährliche Hochwässer überflutet werden. Mit dieser Bestimmung findet eine Präzisierung auf jene Flächen statt, die anhand von Berechnungen innerhalb der Anschlaglinie HQ 100 liegen, wobei diese Festlegungen parzellenscharf sein müssen, um sie in der Planung als Grundlage für die Entscheidungsfindung über die Baulandtauglichkeit heranziehen zu können. Große Parzellen können durch Anschlaglinien somit in zwei unterschiedlich nutzbare Teile geteilt werden. (vgl. Lebensministerium 2008, S 3)

Im OÖ ROG findet sich eine ähnliche Bestimmung wie in Niederösterreich. So sind gemäß § 21 Abs. 1 OÖ ROG Flächen die im 30 oder 100 jährlichen Hochwasserabflussbereich liegen als Bauland nicht geeignet und somit gilt (mit Ausnahmen) ein Widmungsverbot für Bauland.[12] In anderen ROG gibt es im Moment keine derartige Bezugnahme auf Anschlaglinien oder Überflutungsbereiche. Seit 2005 gibt es in der Steiermark allerdings das Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume, dass in § 4 Abs. 1 Z 1 darauf verweist, dass Flächen im Hochwasserabflussgebiet des HQ 100 von Baugebieten und Sondernutzungen im Freiland (mit Ausnahmen) freizuhalten sind. Das Programm hat einen gesamtheitlichen Zugang und schließt auch landwirtschaftliche Bauten im Grünland in die Bestimmungen mit ein.

Anzumerken ist, dass die Bemessungsereignisse für Überflutungsbereiche keine unumstößlichen Festlegungen sind. Sie repräsentieren lediglich die mit dem aktuellen Stand der Technik und den aktuellen Möglichkeiten ermittelten wahrscheinlichen Überflutungsflächen mit einer gewissen Häufigkeit. Diese Festlegung wird allerdings zunehmend komplexer, ist änderungsanfällig und somit wenig konstant. Aufgrund dieser Unsicherheiten ist es schwierig, diese Festlegungen als Planungsgrundlagen zu verwenden und als zentralen Faktor in der Entscheidung über eine Baulandeignung heranzuziehen. Weiters sind Überflutungsflächen nicht homogen in der Bedrohung, die sie vor allem für Sachwerte darstellen. Faktoren wie Fließgeschwindigkeit, Wassertiefen Überflutungsdauer etc. werden von den Planungsträgern bei Entscheidungen kaum beachtet und es erfolgt keine abgestufte Bewertung. (vgl. Lebensministerium 2008, S 13ff)

4.1.2.3 Gefahrenzonenpläne

Die Gefahrenzonenpläne der WLV und BWV wurden in *Kapitel 3.4* bereits dargestellt und auch die Problematik der unterschiedlichen Bemessungsereignisse aufgezeigt. Beide Pläne bieten ein flächiges Gutachten über Gefahrenbereiche und deren Gefährdungsgrad, was den Bedarf an

---

[12] Novelle des OÖ ROG LGBl Nr. 115/2005

Einzelgutachten erheblich reduziert hat. Interessant ist die Tatsache, dass in den ROG kaum auf die Gefahrenzonenpläne direkt Bezug genommen wird und Bestimmungen daran geknüpft werden. Unmittelbar bezieht sich nur § 37 Abs. 1 lit. a des TROG auf Gefahrenzonen. Flächen, die unter der Bedachtnahme auf Gefahrenzonenpläne wegen einer Gefährdung durch Lawinen, Hochwasser, Wildbäche, Steinschlag, Erdrutsch oder andere gravitative Naturgefahren nicht für eine Bebauung geeignet sind, dürfen demnach in Tirol nicht als Bauland gewidmet werden.

Im Stmk Programm zu hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume findet sich ebenfalls ein Bezug auf Gefahrenzonen. § 4 Abs. 1 Z 2 besagt, dass rote Gefahrenzonen nach forstlichen Gefahrenzonenplänen von Baugebieten und Sondernutzungen im Freiland freizuhalten sind. Interessant ist hier, dass kein Bezug auf gelbe Gefahrenzonen stattfindet.

Bezüglich der Gefahrenzonenpläne im Zusammenhang mit den ROG ist herauszustreichen, dass es aufgrund der beiden Gefahrenzonenpläne (BWV, WLV) verschiedene rote und gelbe Gefahrenzonen gibt, denen unterschiedlich große Bemessungsereignisse zugrunde liegen. Von einer Zusammenführung und Harmonisierung der Richtlinien in Form eines Gefahrenzonenplanes mit gleichen Bewertungsgrundlagen wurde bislang abgesehen. (vgl. Lebensministerium 2007, S 32) Allerdings wurden Anstrengungen unternommen die Bemessungsereignisse und somit die Grundlagen der Erstellung zu harmonisieren. (vgl. Lebensministerium 2010)

4.1.2.4 Rückhaltebereiche und für Schutzmaßnahmen relevante Bereiche

Eine zentrale Maßnahme in der Prävention für die Bewältigung von Hochwasserereignissen ist neben der Errichtung von Schutzmaßnahmen die Freihaltung von Rückhaltebereichen, für die sich teilweise in den ROG oder in Sachprogrammen Bestimmungen finden. Die Begriffe Hochwasserabfluss- und -rückhalteräume wurden durch das Salzburger Hochwasserschutz Maßnahmengesetz 2004 eingeführt und auch in der Neufassung des Sbg ROG 2009 beibehalten. Gemäß § 28 Abs. 3 sind auch Flächen die für den Hochwasserabfluss wesentlich sind oder als Hochwasserrückhalteräume dienen von einer Baulandwidmung ausgeschlossen. Allerdings gibt es vom Gesetzgeber keine Abgrenzungskriterien für Hochwasserabfluss- oder - rückhalteräume oder gar Legaldefinitionen und so sind die Begriffe unklar.

Gemäß § 4 Abs. 1 Z 3 des Stmk Programms zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume sind Flächen, die sich für Hochwasserschutzmaßnahmen besonders eigenen sowie blaue Vorbehaltsbereiche aus den Gefahrenzonenplänen der WLV von Bauland und Sondernutzungen im Freiland freizuhalten.

Ins TROG wurde ebenfalls eine ähnliche Bestimmung aufgenommen. So sind nach § 37 Abs. 2 TROG Ausnahmen für die Widmung von Bauland in gefährdeten Bereichen aufgeschlüsselt. Dies kann allerdings nur erfolgen, wenn gemäß lit. c „im Fall einer Gefährdung durch Hochwasser wesentliche Hochwasserabflussbereiche oder - rückhalteräume nicht beeinträchtigt werden“.

Im NÖ ROG gibt es eine eigene Widmungskategorie Freihalteflächen, die für alle jene Flächen festgelegt werden kann, für die ein öffentliches Interesse an einer Freihaltung von jeglicher Bebauung gegeben ist. (vgl. § 19 Abs. 2 Z 18 NÖ ROG) Diese Widmungskategorie ist in ihren Anwendungsbereichen nicht näher definiert und besitzt keinen unmittelbaren Bezug zu Naturgefahren, könnte theoretisch aber auch in diesem Zusammenhang verwendet werden.

4.1.2.5 Restrisikobereiche

Restrisikobereiche sind jene Gebiete, die bei einem größeren Hochwasserereignis als das Bemessungsereignis oder durch das Versagen von Schutzbauten überflutet werden.[13] Bei Ereignissen, die das Bemessungsereignis übersteigen (z.B. HQ 300) oder dem Versagen von technischen Schutzmaßnahmen muss daher auch in ‚geschützten' Bereichen mit Überflutungen gerechnet werden. Derartige Ereignisse weisen eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit aber eine große Intensität auf und sind vom Planungsträger daher kaum in Planungsentscheidungen einzubeziehen. Ein Festmachen von Widmungskriterien an Restrisikobereiche würde das Freihalten großer Flächen oder ganzer Talschaften mit sich bringen. Derartige Planungsmaßnahmen stellen allerdings einen massiven Eingriff in subjektive Rechte dar und Bauverbote oder Widmungsverbote lassen sich nur bei entsprechend hohem Gefährdungsgrad rechtfertigen. Es ist daher sinnvoll, Restrisikobereiche als Kenntlichmachung in Flächenwidmungspläne einfließen zu lassen, da sie dort nur einen Informationscharakter innehaben. Im Moment gibt es in den ROG der Länder allerdings keine Bezugnahmen auf Restrisikobereiche. Durch die Umsetzung der Hochwasserrichtlinie gibt es in Zukunft aber eine Darstellung der Restrisikobereiche in den Hochwassergefahrenkarten, die auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden muss. (vgl. Kanonier 2012, S 208)

Generell geht aus den Bestimmungen der ROG hervor, dass keine Abstufung und Bewertung hinsichtlich des Gefährdungsgrades einer Parzelle erfolgt. Die Differenzierung in den verschiedenen Gefährdungsbereichen der WLV und BWV wird in dieser Aufschlüsselung kaum als rechtlich verankerte Bewertungsgrundlage herangezogen. Inwieweit die Inhalte der GZP in ihrer Differenzierung im Widmungsprozess zu berücksichtigen sind, ist aus rechtlichen Regelungen heraus nicht zu beantworten. Da Gefahrenzonen keine Rechtsverbindlichkeit haben, werden sich im Planungsprozess lediglich als ein Aspekt in der Entscheidungsfindung herangezogen. Mitunter wären Baulandwidmungen von gering gefährdeten Flächen zu rechtfertigen, allerdings bestimmen die ROG in der Regel ein allgemeines Widmungsverbot in Gefährdungsbereichen. Gelbe Gefahrenzonen des GZP der WLV werden wiederum in den meisten ROG nicht dezidiert adressiert und es wird nicht klar, ob sie relevante Gefährdungsbereiche bei der Festlegung von Widmungen darstellen. Gemäß der Definition von gelben Gefahrenzonen ist eine ständige Benutzung für

---

[13] Zum Beispiel wurde im Frühjahr 2006 durch einen Dammbruch an der March die „hochwassersichere" Ortschaft Dürnkrut teilweise Überflutet und massive Schäden verursacht. (siehe: *http://noev1.orf.at/stories/100127*, 4. Dez 2011)

Siedlungs- und Verkehrszwecke beeinträchtigt. So werden die gelben Gefahrenzonen z.B. im Stmk Programm zu hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume nur bei den Begriffsbestimmungen (vgl. § 2 Abs. 3 Stmk Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume) erwähnt, aber keinerlei Bestimmungen an sie geknüpft, während für rote Zonen ein Widmungs- und Bebauungsverbot gilt. (vgl. Kanonier 2006, S 33ff)

4.1.3 Ausnahmen in Gefährdungsbereichen

Die bisherige Betrachtung von Regelungen zu Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen legt nahe, dass es keinerlei Neuwidmungen von Bauland in Gefährdungsbereichen gibt. Würden die Bestimmungen allerdings derart rigoros zu Anwendung gebracht, wären große Bereiche nicht als potenzielles Bauland verfügbar. Dies trifft vor allem in alpinen Bereichen und entlang von Flussläufen mit ausgeprägter Talsohle zu. Daher enthalten die ROG Regelungen zu Ausnahmen bezüglich des Widmungsverbotes von Bauland in Gefährdungsbereichen, die wie folgt verallgemeinert dargestellt werden können: (vgl. Kanonier 2006, S 42)

- Standortgebunden Bauten, die ungeachtet der Gefährdung nur auf gewissen Flächen errichtet werden können
- Wenn keine Erhöhung des Gefahrenpotentials erfolgt
- Flächen innerhalb geschlossener Ortsgebiete; im Anschluss an bestehendes Bauland
- Eine Einzelbewilligung erteilt wird
- Wenn technische Maßnahmen zur Sicherung möglich/wirtschaftlich vertretbar sind
- Wenn Hochwasserabfluss- und Rückhalteräume nicht beeinträchtigt werden/Flächen zum Ausgleich von verloren gegangenen Retentionsräumen nachgewiesen werden

Tabelle 5 zeigt eine Übersicht, wo sich Ausnahmeregelungen zur Baulandwidmung in Gefahrenbereichen in den einzelnen Bundesländern finden.

Tabelle 5: Gesetzliche Ausnahmen für Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen

Bundes-land	Flächen für standortgebundene Bauten	Keine Erhöhung des Gefahrenpotentials	In Ortsgebieten	Einzelbewilligungen
Burgenland				
Kärnten				Bei Vorhaben in Gefährdungsbereichen hat die Behörde „unter besonderer Bedachtnahme auf den Verwendungszweck des Vorhabens durch technisch mögliche und der Art des Vorhabens angemessene Auflagen Abhilfe zu schaffen“ (§ 18 Abs. 3 Ktn BO)
Nieder-österreich	Ausgenommen vom Widmungsverbot gem. § 15 Abs 1-5 sind „Flächen für Bauwerke, die auf Grund ihrer Funktion an bestimmten Standorten (...) errichtet werden müssen“ (§ 15 Abs. 4 NÖ ROG)		Ausgenommen vom Widmungsverbot gem. § 15 Abs. 1-5 sind „Flächen innerhalb eines geschlossenen Ortsgebietes“ (§ 15 Abs. 4 NÖ ROG)	
Ober-österreich	„Flächen für Bauwerke, die auf Grund ihrer Funktion ungeachtet einer Hochwassergefährdung an bestimmten Standorten errichtet werden müssen“ (§ 21 Abs. 1a Z 2 OÖ ROG)	„dadurch nicht um Bereiche mit erheblich höherem Gefahrenpotential erweitert wird“ (§ 21 Abs. 2a Z 2)		
Salzburg				Einzelbewilligungen sind im Planungsermessen der Gemeinde zulässig (Standorterfordernisse, besonderer Grund für Ausnahme, etc) (§ 46 Sbg ROG)
Steiermark	Zubauten und Bauten gemäß angehängter Tabelle möglich (§ 4 Abs. 2 Stmk RO-Programm)		Baulückenschließung im geringen Ausmaß zulässig (§ 4 Abs. 3 Stmk RO-Programm)	
Tirol		Wenn das „Bauland dadurch nicht in Bereiche mit erheblich höheren Gefährdungspotentialen erweitert wird“ und „im Fall einer Gefährdung durch Hochwasser wesentliche Hochwasserabflussbereiche oder - rückhalteräume nicht beeinträchtigt werden“ (§ 37 Abs. 2 lit. b und c TROG)	Wenn Flächen „innerhalb eines bebauten Bereiches oder unmittelbar im Anschluss daran gelegen sind“ (§ 37 Abs. 2 lit. a TROG)	
Vorarlberg				Einzelbewilligung möglich, wenn Sicherstellungsmaßnahmen durchgeführt werden (§ 22 Vlbg RplG)
Wien				

Quelle: vgl. Kanonier 2006, S 43; eigene Überarbeitung

Wie sich zeigt sind die Regelungen in den Bundesländern äußerst unterschiedlich und sollen daher im Folgenden im Detail besprochen werden. Als Einteilung für die Gliederung dient dabei der unterschiedliche Bezug der Regelungen, unter dem sie in Kategorien zusammengefasst werden können und vorab bereits grob aufgeschlüsselt wurden.

4.1.3.1 Flächen für standortgebundene Bauten

In einigen Bundesländern gibt es in den ROG Regelungen, die für standortgebundene Bauten die Möglichkeit einer Bauland Widmung vorsehen, obwohl eine Gefährdung vorliegt. Zum Beispiel können nach § 15 Abs. 4 NÖ ROG Flächen für Bauten, die ungeachtet von Gefährdungen an bestimmten Standorten errichtet werden müssen, gewidmet werden. In Oberösterreich findet sich im § 21 Abs. 1a OÖ ROG eine ähnliche Bestimmung, die es ebenfalls ermöglicht, Flächen für standortgebundene Bauten ungeachtet von Gefährdungen zu widmen. Es stellt sich allerdings die Frage, welche Bauten konkret als standortgebundene klassifiziert werden und im NÖ ROG findet sich kein Hinweis. Im OÖ ROG werden lediglich Schifffahrtseinrichtungen als Beispiel genannt.

Auf die Problematik, dass standortgebundene Bauten (z.B. Energie-, Abwasser-, Abfallbeseitigungsanlagen) meist durch ein erhebliches Schadenspotential gekennzeichnet sind und daher eine Sicherung von Flächen durch technische Schutzmaßnahmen vor Widmung und Erteilung einer Baubewilligung eine essentielle Maßnahme zur Vorbeugung von Schadensfällen wäre, wird in den Bestimmungen der ROG nicht Bezug genommen. (vgl. Kanonier 2006, S 45)

4.1.3.2 Keine Erhöhung des Gefahrenpotentials

Ausnahmebestimmungen, die Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen möglich machen, wenn damit keine Erhöhung des Gefahrenpotentials einhergeht, finden sich in § 21 Abs. 2a Z 2 OÖ ROG und § 37 Abs. 2 lit. b und c TROG. Diese Regelungen sollen verhindern, dass die Erweiterung von Siedlungsgebieten ausgeschlossen wird. Als Bezugsmaßstab für die Bewertung über die Eignung für eine Widmung dient somit das aktuelle Gefährdungsniveau, dass sich nicht verschlechtern darf und nicht ein ‚Gefährdungs-Nullniveau'. (vgl. ebd. S 48)

4.1.3.3 Baulandwidmungen im Ortsgebiet

In einigen ROG sind Bestimmungen enthalten, die es ermöglichen Flächen im Ortskern als Bauland zu widmen, obwohl diese in einem Gefährdungsbereich liegen. Sinn dieser Regelungen ist es, Gemeinden einen Spielraum zur Gemeindeentwicklung zu belassen und vor allem Baulücken zu mobilisieren, da gerade in alpinen Bereichen ein grundsätzlich eingeschränkter Dauersiedlungsraum vorhanden ist.

Laut § 15 Abs. 4 NÖ ROG sind Flächen innerhalb eines geschlossenen Ortsgebietes von dem Baulandwidmungsverbot für Flächen in Gefährdungsbereichen ausgenommen. Allerdings enthält das NÖ ROG keinerlei zusätzlichen Bestimmungen und Beschränkungen bezüglich der Nutzung

oder Größe von Bauten auf diesen Flächen. Weiters ist die Abgrenzung des Ortsgebietes nicht definiert und auch keineswegs trivial durchzuführen. Somit entsteht durch diese Regelung ein erheblicher Auslegungsspielraum.

Das TROG enthält ebenfalls Ausnahmebestimmungen für Baulandwidmungen in Gefahrenbereichen. Nach § 37 Abs. 2 lit. a TROG sind Baulandwidmungen innerhalb eines bebauten Bereichs oder im unmittelbaren Anschluss daran möglich

Eine Bestimmung findet sich abschließend auch noch in § 4 Abs. 3 des Stmk Programms zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume. So können Baulücken in geringem Ausmaß geschlossen werden, wobei dies nur entlang der in § 4 Abs.1 Z 4 definierten Uferstreifen erteilt werden dürfen.

4.1.3.4 Einzelbewilligungen

Die einzige Regelung im Vlbg RplG zur Zulässigkeit von Baulandwidmungen in Gefahrenbereichen, findet sich in § 13 Abs. 2 lit. a und macht es möglich, Baulandwidmungen durchzusetzen, sofern eine Sicherung der gefährdeten Bereiche mithilfe technischer Maßnahmen möglich und wirtschaftlich vertretbar ist. Für derartige Flächen muss im Flächenwidmungsplan festgelegt werden, welche Schutzmaßnahmen zu treffen sind, um eine Bebaubarkeit herzustellen. Die Bauland-Widmung ist mit Festlegung der Schutzmaßnahmen also möglich, eine Bebauung allerdings noch nicht. Diese Regelung ist dahingehend interessant, da Schutzmaßnahmen offensichtlich nicht nur für Baubestand in Frage kommen, sondern auch versucht wird das Gefährdungsniveau auf Flächen zu senken, um neue Baulandwidmungen zu ermöglichen.

Herauszustreichen ist die Regelung zu Einzelbewilligungen im Salzburger ROG. So ist es gemäß § 46 Abs. 1 Sbg ROG dem Gemeinderat möglich, einzelne Baubewilligungen ungeachtet der Wirkung des Flächenwidmungsplans zu erteilen. Die Beurteilung liegt im Planungsermessen der Gemeinde und es muss einerseits eine besonderer Grund für die Ausnahme vorliegen, der Standort für das Vorhaben geeignet sein, weiters den Planungsabsichten der Gemeinde nicht entgegenstehen und abschließend darf es sich nicht um Zweitwohnungen, Handelsgroßbetriebe, etc handeln. (vgl. § 46 Abs. 2 Sbg ROG) Diese Regelung gibt den Gemeinden einen großen Spielraum für bauliche Entwicklungen auf Flächen, die aus der Flächenwidmungsplanung heraus nicht unmittelbar für diese Nutzungen vorgesehen wurden.

4.1.3.5 Erhaltung der Hochwasserabfluss- und Rückhalteräume

Teilweise nehmen die ROG Bezug auf Hochwasserabfluss- und Rückhalteräume. Gemäß § 37 Abs. 2 lit. c TROG dürfen bei Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen wesentliche Hochwasserabflussbereiche oder -rückhalteräume nicht beeinträchtigt werden.

In Oberösterreich darf Bauland unter anderem im 100-jährlichen Hochwasserabflussbereich gewidmet werden, wenn dabei Hochwasserabfluss- und Rückhalteräume nicht maßgeblich beeinträchtigt werden und ein Ausgleich für verloren gehende Retentionsräume nachgewiesen wird. Außerdem darf das Bauland nicht um Bereiche mit erheblichem Gefahrenpotential erweitert werden. (vgl. § 21 Abs. 1a OÖ ROG) Somit sind im Oberösterreichischen ROG mehrere Voraussetzungen verankert, die allesamt erfüllt werden müssen, um eine Baulandwidmung in Gefährdungsbereichen zu ermöglichen.

4.2 Maßnahmen für Bauland in Gefährdungsbereichen

Die Betrachtung der rechtlichen Bestimmungen in den einzelnen ROG zur möglichen Baulandwidmung in Gefährdungsbereichen zeigt, dass es bundesländerspezifisch eine unterschiedliche Regelungsdichte gibt, die sich auch bei den Maßnahmen für gewidmetes Bauland in Gefährdungsbereichen wieder findet. Klar ist, dass bestehende Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen mit den Raumordnungszielen und den dargestellten Widmungskriterien in Konflikt stehen. In der Praxis finden sich allerdings eine Vielzahl von Baulandflächen, die in Gefährdungsbereichen situiert sind. Dementsprechend ist es Aufgabe der Länder, Bestimmungen zu erlassen, die diesen Tatbestand behandeln und eine Vorgangsweise für derartige Fälle vorzugeben. (vgl. Kanonier 2006, S 50) Im Folgenden werden unterschiedliche Maßnahmen, die sich mit Bauland in Gefährdungsbereichen beschäftigen, besprochen. Hierfür wird zuallererst auf die rechtliche Differenzierung in bebautes und unbebautes Bauland eingegangen und anschließend spezifische Regelungen für Bauland in Gefährdungsbereichen sowie Widmungsänderungen ausführlich im Vergleich der Bundesländer betrachtet.

4.2.1 Bebautes – unbebautes Bauland

In den einzelnen ROG wird teilweise zwischen bebautem und unbebautem Bauland unterschieden. Diese Differenzierung erscheint sinnvoll und nützlich, da für unbebautes Bauland ein größeres raumplanerisches Maßnahmenspektrum zur Verfügung steht bzw. stehen sollte, als für bereits bebautes. Wird bestehendes Bauland rückgewidmet, dass bereits bebaut ist, besteht für den Eigentümer keine Anpassungspflicht bezüglich der Nutzung. (vgl. Pernthaler/Fend 1989, S 47) Eine Wohnnutzung kann somit z.B. bestehen bleiben und nur künftige bewilligungspflichtige Bauführungen werden erheblich eingeschränkt. Mithilfe von Widmungsänderungen lassen sich aktuelle Nutzung somit kaum beeinflussen.

Für die Planung ergeben sich für Bauland in Gefährdungsbereichen somit zwei Maßnahmenschwerpunkte: (vgl. Kanonier 2006, S 53, Kerschner 2008, S 56f)

- **Bebautes Bauland**: Der Schwerpunkt wird auf Maßnahmen gesetzt, die das Gefahrenpotential verringern. Dies kann vor allem durch Objektschutzmaßnahmen oder bauliche Adaptionen am Objekt selbst erreicht werden. Eine Entscheidung darüber, welche

Maßnahme am geeignetsten ist, muss im Einzelfall bewertet werden. Diese Maßnahmen sind einerseits im Baurecht angesiedelt und andererseits bei der WLV und BWV, die für die Errichtung technischer und forstlich-biologischer Maßnahmen zuständig sind. Raumordnungsrechtlich kann in diesen Fällen nur eine Bausperre zur Vermeidung der Erhöhung des Schadenspotentials bis zur Beseitigung der Gefährdung durchgesetzt werden.

- **Unbebautes Bauland**: Für diesen Umstand bietet sich neben Sicherungsmaßnahmen Planänderungen an, die zum Ziel haben, eine Erhöhung des Schadenspotentials langfristig zu vermeiden. Bestehende Nutzungsoptionen können verändert bzw. beschränkt und so vor allem künftig Bauführungen in Gefährdungsbereichen gesteuert oder wenn nötig, vermieden werden.

In den ROG der Länder finden sich drei grundsätzliche Regelungstypen zu Bauland in Gefährdungsbereichen: (vgl. ebd. S 53)

- Spezifische Regelungen für Bauland in Gefährdungsbereichen, wobei teilweise eine Unterscheidung in bebautes bzw. unbebautes Bauland vorgenommen wird
- Raumordnungsrechtliche Regelungen zum Widmungsbestand
- Keine besonderen Regelungen für Bauland

Gibt es keine eigenen Bestimmungen für den Umgang von Bauland in Gefährdungsbereichen, so gelten die allgemeinen Grundsätze/Kriterien für die Widmungsfestlegung und Flächenwidmungsplanänderung.

Regelungen, die sich eindeutig auf unbebautes Bauland beziehen, finden sich nur in § 15 Abs. 4 Ktn GplG und § 22 Abs. 2 NÖ ROG. In § 19 Abs. 3 Bgld RplG und § 36 Abs. 5 OÖ ROG wird darauf hingewiesen, das bei einer Änderung des FLWP die bestehende Nutzung als wesentliches Kriterium für die Festlegung der Widmung heranzuziehen ist. Planänderungen sind somit möglich aber auf die Nutzung ist, wie es im Burgenländischen RplG heißt, tunlichst bedacht zu nehmen. (vgl. Berka 1996, S 79)

Wenn von Seiten des Gesetzgebers keine Differenzierung in bebautes und unbebautes Bauland durchgeführt wird, gelten die Änderungsbestimmungen des FLWP für Bauland allgemein. Für bebautes Bauland gilt ein verfassungsrechtlicher Bestandsschutz, allerdings kann ein Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Gefahrenabwehr eine Planänderung erforderlich machen. Die Beibehaltung einer Baulandwidmung in Gefährdungsbereichen widerspricht generell den Raumplanungszielen und Widmungskriterien und eine Beibehaltung einer derartigen Widmung ist an und für sich nicht zu rechtfertigen. Das betrifft unbebautes wie bebautes Bauland in gleichem Maß. (vgl. Kanonier 2006, S 55)

4.2.2 Spezifische Regelungen für Bauland in Gefährdungsbereichen[14]

Neben den noch zu behandelnden Änderungen der Widmungen gibt es in den ROG spezifische Bestimmungen zum Umgang mit bestehendem Bauland in Gefährdungsbereichen. Durch solche Maßnahmen wird die Baulandwidmung nicht in eine Grünlandwidmung verändert, jedoch Nutzungs- bzw. Baubeschränkungen festgelegt. Folgende Maßnahmen finden sich nach Kategorien eingeteilt in den ROG (vgl. ebd. S 56)

- **Bausperren** (keine Bauführungen möglich)
- **Aufschließungsgebiete** (zeitlich befristetes Bauverbot, wenn die Gefährdung behebbar ist)
- **Sonstige baubeschränkende Maßnahmen**

So wie bei der Differenzierung nach bebautem und unbebautem Bauland ist die Regelungsdichte in den ROG bezüglich spezifischer Regelungen sehr unterschiedlich. Einige Bundesländer sehen eine Kombination von Maßnahmen vor, während andere Bundesländer auf derartige Bestimmungen verzichten.

4.2.2.1 Bausperren

Das Instrument der Bausperre, mithilfe derer Bauführungen in einem bestimmten Gebiet bei gewissen Voraussetzungen untersagt werden können, finden sich in verschiedenen Zusammenhängen in den einzelnen ROG. Bausperren zielen idR darauf ab, Planungsvorhaben abzusichern und Bauführungen, die dem künftigen Flächenwidmungsplan (wenn sich der in einer Abänderung befindet) widersprechen würden, zu unterbinden. (vgl. ebd. S 57)

Im NÖ ROG finden sich unter § 23 ausführliche Bestimmungen zu Bausperren. So hat der Gemeinderat die Verpflichtung, durch Verordnung eine Bausperre zu erlassen, wenn unbebautes Bauland von Gefährdungen gemäß § 15 Abs. 3 Z 1 bis 3 und 5 bedroht ist. Das bedeutet, dass eine Bausperre für jenes unbebaute Bauland zu verordnen ist, dass von 100-jährlichen Hochwässern überflutet wird oder rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet ist. Gemäß § 23 Abs. 4 NÖ ROG gilt für solche Flächen aufgrund der Bausperre eine Bauverbot. Wörtlich leiden „Baubewilligungsbescheide, welche dem Zweck einer Bausperre zuwiderlaufen (...) an einem mit Nichtigkeit bedrohten Fehler“. Laufende Bauverfahren werden allerdings nicht berührt. Eine Bausperre aufgrund einer Gefährdung ist gemäß § 23 Abs. 3 NÖ ROG unbefristet und ist vom Gemeinderat erst aufzuheben, wenn die vermutete Gefährdung nicht mehr besteht. Andere Bausperren die Aufgrund der Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes verordnet werden, enden bereits nach einer 2 Jahres Frist und können einmalig um ein Jahr verlängert werden.

---

[14] Inhaltliche Gliederung des Kapitels: vgl. Kanonier 2006, S 56-64

Problematisch erscheint der fehlende Zugriff auf laufenden Bauvorhaben der durch § 23 Abs. 4 NÖ ROG nicht gegeben ist. Werden während der Kundmachung der intendierten Bausperren Baubewilligungen auf betroffenen Flächen beantragt, sind diese Bauverfahren von den Bausperren nicht betroffen.

In anderen Bundesländern existiert das Instrument der Bausperre ebenfalls, allerdings gibt es keinen so klaren Bezug auf gefährdetes Bauland. Im Zusammenhang mit Naturgefahren können sie unter Umständen trotzdem zur Anwendung gebracht werden, wenn durch Gefährdungen die allgemeinen Voraussetzungen für die Festlegung von Bausperren erfüllt werden.

In Kärnten sieht § 23 Abs. 1a Ktn GplG vor, dass der Gemeinderat „nach der Erstellung oder Änderung des örtlichen Entwicklungskonzeptes für einzelne Teile des Gemeindegebietes mit Verordnung eine befristete Bausperre verfügen“ darf „wenn dies unter Bedachtnahme auf die örtlichen Gegebenheiten in den davon betroffenen Teilen des Gemeindegebietes erforderlich ist, um die Umsetzung der im örtlichen Entwicklungskonzept enthaltenen Planungsabsichten der Gemeinde durch eine entsprechende Änderung des Flächenwidmungsplanes sicherzustellen“. Wenn also Maßnahmen im örtlichen Entwicklungskonzept im Zusammenhang mit Naturgefahren festgelegt wurden, ist für Flächen eine befristete Bausperre (2 Jahre + optionales Verlängerungsjahr) möglich.

Im Burgenland gibt es ebenfalls das Instrument der befristeten Bausperre. Gemäß § 26 Abs. 1 Bgld RplG kann der Gemeinderat bei Absicht einen FLWP zu erlassen eine Bausperre für Flächen verordnen, wenn diese für die spätere Durchführung des Planes benötigt werden.

In der Steiermark kann entsprechend § 9 Abs. 1 und 2 Stmk ROG die Bausperre von der Landesregierung für Teile des Landesgebietes und vom Gemeinderat erlassen werden. Die Bausperre muss hierbei zur Sicherung der Zielsetzungen eines Entwicklungsprogrammes, örtlichen Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungsplanes oder Bebauungsplanes notwendig sein. In den Leitlinien für die Durchführung der örtlichen Raumordnung bei Gefährdung durch wasserbedingte Naturgefahren wird allerdings angeführt, dass für großflächig betroffene Baulandbereiche eine Bausperre verordnet werden kann. (vgl. Amt der Stmk Landesregierung, Leitlinien 2008, S 9)

In Salzburg wird das Instrument der Bausperre ebenfalls im Zusammenhang mit der Änderung des räumlichen Entwicklungskonzeptes, des Flächenwidmungsplans oder des Bebauungsplans eingesetzt. Während der Geltung einer Bausperre sind Bauplatzerklärungen nicht zulässig. Sie tritt mit Abschluss der Änderung aber spätestens nach 3 Jahren außer Kraft. (vgl. § 21 Sbg ROG)

4.2.2.2 Aufschließungsgebiete

In einigen Bundesländern wird Bauverbot im Bauland nicht über Bausperren sondern Aufschließungsgebiete bzw. -zonen umgesetzt. Für derartige Zonen gilt, dass keine Baubewilligungen erteilt werden dürfen. Dies ist erst mit Wegfall des Festlegungsgrundes für das

Aufschließungsgebiet möglich. Auf Flächen die mit befristeten Bausperren belegt sind und diese Aufgrund von Planänderungen verordnet wurden, können Bauführungen durchgeführt werden, wenn diese den künftigen Planungsabsichten nicht widersprechen. (vgl. Pernthaler/Fend 1989, S 128f)

Aufschließungszonen stellen sozusagen ein Zwischenform zwischen vollwertigem Bauland und Grünland dar. Wird Bauland aufgrund einer Gefährdung als Aufschließungsgebiet im FLWP festgelegt, so ist idR die Beseitigung der Gefährdung die Aufschließungsbedingung, um das Bauland vollwertig nutzen zu können. (vgl. Kanonier 2006, S 61ff)

Das Ktn GplG enthält umfangreiche Bestimmungen zu Aufschließungsgebieten. So sind gemäß § 4 Abs. 1 Ktn GplG unter anderem jene Flächen durch Verordnung vom Gemeinderat als Aufschließungsgebiete festzulegen, deren widmungsgemäße Verwendung wegen ungünstiger natürlicher Verhältnisse nicht möglich ist.[15] Das Aufschließungsgebiet ist gemäß § 4 Abs. 3 Ktn GplG vom Gemeinderat aufzuheben, wenn die Gründe für die Festlegung weggefallen sind. Wenn dies Aufgrund einer Gefährdung der Fall war, so ist das Aufschließungsgebiet aufzuheben, wenn die Gefährdung durch entsprechende Maßnahmen abgewehrt oder auf ein tragbares Maß verringert wurde.

Auch das Stmk ROG kennt Aufschließungsgebiete. Diese müssen gemäß § 29 Abs. 2 Z 1 Stmk ROG festgelegt werden, wenn eine Gefährdung der Sicherheit oder gesundheitsschädliche Folgen zu erwarten wäre. Dies trifft somit auch für Naturgefahren zu, wobei nicht im Detail geregelt ist, in welchen Gefährdungsbereichen Aufschließungszonen festzulegen sind. Wird die Aufschließungserfordernis erfüllt, hat der Gemeinderat die Aufhebung der Zone zu beschließen. Unter bestimmten Voraussetzungen sind Baubewilligungen auch in Aufschließungszonen erlaubt. (vgl. Amt der Stmk Landesregierung 2008b, S 9)

Das Salzburger Raumordnungsrecht sieht die Möglichkeit vor, Flächen trotz einer bestehenden Gefährdung durch Naturgefahren als Bauland auszuweisen und als Aufschließungsgebiet zu kennzeichnen. Voraussetzung dafür ist allerdings der Umstand, dass die Flächen durch wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen gesichert werden können oder die Gefährdung in absehbarer Zeit wegfallen wird. (vgl. § 37 Abs. 1 Sbg ROG) Wenn der Grund für die Festlegung als Aufschließungsgebiet wegfällt, ist eine Freigabe zu erteilen, die Bauplatzerklärungen bzw. Baubewilligungen zulässig werden lässt. (vgl. § 37 Abs. 4 und 5 Sbg ROG, vgl. VfSlg 12.755/1991)

Im Burgenland gibt es ebenfalls Aufschließungszonen, allerdings können diese nicht aufgrund von Gefährdungen durch diverse Naturgefahren festgelegt werden. Nach § 14 Abs. 2 Bgld RplG können Flächen innerhalb des Baulandes „deren widmungsgemäßer Verwendung zur Zeit der

[15] Weitere Gründe für die Festlegung als Aufschließungsgebiet finden sich in § 4 Abs. 1 Ktn GplG

Planerstellung wegen mangelnder Erschließung öffentliche Interessen entgegenstehen, als Aufschließungsgebiete gekennzeichnet“ werden. Hier erfolgt also ein ausschließlicher Bezug auf die infrastrukturelle Erschließung von Liegenschaften und naturräumliche Gegebenheiten werden nicht als Grund für die Ausweisung als Aufschließungsgebiet angeführt.

4.2.2.3 Sonstige baubeschränkende Maßnahmen

In einigen Bundesländern gibt es abgesehen von der Möglichkeit, Bausperren zu verordnen oder Aufschließungsgebiete zu widmen, noch weitere Instrumente bezüglich des Umgangs mit gefährdetem Bauland-Widmungsbestand.

Im TROG fehlt zum Beispiel das Instrument der Aufschließungsgebiete, aber gemäß §31 Abs. 1 lit. e TROG ist es im örtlichen Raumordnungskonzept notwendig „die zeitliche Abfolge der Widmung des (...) erforderlichen Baulandes sowie dessen Aufteilung auf die verschiedenen Baulandwidmungen“ festzulegen“. Wie aus § 54 Abs. 5 TROG hervorgeht, reicht die alleinige Widmung als Bauland noch nicht aus, um Baubewilligungen für Neubauten erteilen zu dürfen. Für betroffene Grundstücke müssen auch allgemeine und ergänzende Bebauungspläne bestehen. Werden diese vom Gemeinderat aufgrund einer Gefährdung nicht beschlossen, sind keine Baubewilligungen möglich.

In der Oberösterreichischen Bauordnung ist das Instrument der Neuplanungsgebiete verankert. Der Gemeinderat kann gemäß § 45 Abs. 1 OÖ BO Neuplanungsgebiete per Verordnung festlegen, in denen der Flächenwidmungsplan oder Bebauungsplan erlassen/geändert werden sollen. Dadurch ergibt sich, dass Baubewilligungen nur unter Ausnahmen erteilt werden können und generell bis zur Umsetzung der Neuplanung keine Bauvorhaben durchgeführt werden können. (vgl. § 45 Abs. 2 OÖ BO)

In der Steiermark wird bei Bauland in die drei Kategorien (1) Vollwertiges Bauland, (2) Aufschließungsgebiete und (3) Sanierungsgebiete unterschieden. Als Sanierungsgebiete sind entsprechend § 29 Abs. 4 Stmk ROG Gebiete festzulegen, „in denen Maßnahmen zur Beseitigung städtebaulicher oder hygienischer Mängel sowie zur Vermeidung der Gefährdung der Sicherheit oder gesundheitsschädlicher Folgen (...) erforderlich sind“. Für die Beseitigung der Mängel wird eine Frist von 15 Jahren gesetzt, wobei diese Frist verlängerbar ist, wenn die Beseitigung nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt. Die rechtliche Wirkung der Sanierungsgebiete ist allerdings nicht im Detail geregelt. Baubewilligungen können grundsätzlich erteilt werden, wobei das Maß der Gefährdung wesentlich ist. (vgl. Amt der Stmk Landesregierung 2008b, S 9)

4.2.3 Widmungsänderungen in Gefährdungsbereichen[16]

Durch Widmungsänderungen besteht auf der Ebene der örtlichen Raumordnung die Option, Nutzungsmöglichkeiten zu verändern und das Schadenspotential aufgrund von Naturgefahren zu verringern oder zumindest künftig nicht zu erhöhen. Die ROG verpflichten die Gemeinden teilweise Planänderungen vorzunehmen, um aktuelle Nutzungsmöglichkeiten einzuschränken, wenn eine Gefährdung vorliegt. Zu unterscheiden sind naturgefahrenbezogene Änderungsbestimmungen und allgemeine Änderungsbestimmungen für Flächenwidmungspläne. Hinzu kommt noch die Frage der Entschädigung von Bodenwertverlusten bei Umwidmung, die ebenfalls geklärt wird.

4.2.3.1 Naturgefahrenbezogene Änderungsbestimmungen

Bestimmungen zur Abänderung der Flächenwidmungspläne für Bauland in Gefährdungsbereichen finden sich nur in Niederösterreich und in Kärnten, wobei die grundsätzliche Idee eine Minimierung des künftigen Schadenspotentials durch eine Umwidmung von Bauland in Grünland erreicht werden soll.[17]

Im Kärntner Gemeindeplanungsgesetz findet eine klare Bezugnahme auf Bauland in Gefährdungsbereichen statt. So sind gemäß § 15 Abs. 4 Ktn GplG als „Bauland festgelegte unbebaute Grundflächen, die im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Steinschlag, Lawinen, Muren, Altlasten u. ä. gelegen sind (...) in Grünland rückzuwidmen, sofern nicht zu erwarten ist, dass diese Gefahren innerhalb eines Planungszeitraumes von zehn Jahren durch entsprechende Maßnahmen abgewendet werden“. Für die Gemeinde steht anhand dieser Regelung eine Zeitraum zur Verfügung, in dem das betroffene unbebaute Bauland gesichert werden kann. In § 20 Ktn GplG werden die Regelungen zur Rückwidmung im Detail ausgeführt. Diese beziehen sich in erster Linie auf die Möglichkeit und Notwendigkeit Bauland bei zu großem Baulandüberhang teilweise rückzuwidmen, falls dieses in zumindest 20 Jahren nicht der zugedachten Nutzung zugeführt wurde. Es sind vorrangig solche Grundflächen rückzuwidmen, deren widmungsgemäße Verwendung wegen ungünstiger natürlicher Verhältnisse „nicht oder nur mit unwirtschaftlichen Aufwendungen behebbare Hindernisse entgegenstehen“. (§ 20 Abs. 4 lit. b Ktn GplG)

Im NÖ ROG sind ähnliche Regelungen enthalten. So ist nach § 22 Abs. 2 NÖ ROG das örtliche Raumordnungsprogramm abzuändern, wenn „eine als Bauland gewidmete und noch nicht bebaute Fläche von Gefährdungen gem. § 15 Abs. 3 Z. 1 bis 3 und 5 tatsächlich betroffen ist und die Beseitigung dieser Gefährdungen nicht innerhalb einer Frist von 5 Jahren sichergestellt werden kann“. Durch die Abänderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes ist auch der

---

[16] Inhaltliche Gliederung: vgl. Kanonier 2006, S 65-81

[17] Die Umwidmung von Bauland in Grünland wird als Rückwidmung bezeichnet, da es idR der Gegensatz zum ursprünglichen Widmungsvorgang ist.

Flächenwidmungsplan als elementarer Bestandteil desselben betroffen. Für bebaute Grundstücke gilt die oben genannte Regelung nicht, allerdings nur sofern es sich bei den Baukörpern nicht um Nebengebäude handelt. Im Gegensatz zu den Kärntner Regelungen bleiben in Niederösterreich für die Beseitigung der Gefährdung somit nur 5 Jahre Zeit.

Für unbebautes Bauland gilt gemäß § 23 Abs. 2 lit. b eine unbefristete Bausperre. Innerhalb von 5 Jahren kann dann die Sicherstellung erfolgen und danach als quasi letzte Konsequenz kommen die Änderungsbestimmungen des §22 zum Zug und eine Abänderung - die sich idR als Rückwidmung manifestieren wird- muss vorgenommen werden.

Eine Aufschlüsselung der möglichen Anwendungsfälle wäre: (vgl. Kanonier 2006, S 66)

- eine Sicherstellung innerhalb von 5 Jahre ist gänzlich auszuschließen; das örtliche Raumordnungsprogramm ist zu ändern und Bauland rückzuwidmen
- eine Sicherstellung scheint innerhalb von 5 Jahren möglich; mit der Rückwidmung ist (max. 5 Jahre) abzuwarten
- eine Sicherstellung ist möglich und vorgesehen; eine Planänderung und Rückwidmung ist nach §22 Abs. 2 NÖ ROG nicht notwendig

Ungeachtet der Änderungsbestimmungen ist herauszustreichen, dass in Niederösterreich ohnehin eine unbefristete Bausperre für unbebautes Bauland in Gefährdungsbereichen gilt.

Der Regelungsbestand lässt vermuten, dass mit der Implementierung der besprochenen rechtlichen Reglungen mittlerweile keinerlei unbebaute Baulandflächen mehr ohne Sicherstellung in Gefährdungsbereichen geben dürfte. Dem ist allerdings nicht so und das lässt sich auf einige Aspekte in den Bestimmungen zurückführen. Zuallererst ist der Zeitpunkt mit dem die 5 Jahres Frist für die Sicherstellung beginnt aus rechtlicher Sicht nicht eindeutig geklärt. Läuft die Frist ab dem Zeitpunkt einer beabsichtigten Änderung oder etwa dem Bekanntwerden von Gefährdungsbereichen. Durch diese Ungenauigkeit in der Festlegung ergeben sich unterschiedliche Zeitspannen für die Sicherstellungsmaßnahmen. IdR ist allerdings davon auszugehen, dass mit der Überarbeitung eines örtlichen Raumordnungsprogrammes auch die Gefährdungsbereiche (v.a. Gefahrenzonepläne) überprüft werden und die Zeitspanne zwischen Information über Gefährdungsbereiche und Planänderung innerhalb einiger Monate liegen sollten. (vgl. ebd. S 67)

Anhand der Bestimmungen im §22 Abs. 2 NÖ ROG sind von der Sicherstellung/Rückwidmung Flächen im 100-jährlichen Hochwasserabflussbereich und Flächen die rutsch-, bruch-, steinschlag-. wildbach-, oder lawinengefährdet sind, betroffen. Welche Unterlagen für die Bewertung der Gefährdung verwendet werden, geht aus den rechtlichen Bestimmungen nicht deutlich hervor. In der Praxis werden natürlich Gefahrenzonenpläne der WLV bzw. BWV, sofern vorhanden, verwendet. Gerade in Niederösterreich werden aber mittlerweile hauptsächlich Abflussuntersuchungen als Bewertungsgrundlage ,anstatt der Gefahrenzonenpläne der BWV,

erstellt und verwendet und für Rutsch- und Sturzprozesse werden eigene Karten erstellt. (vgl. Pomaroli 2012)

Während die 100-jährlichen Hochwasserflächen eine eindeutige Bezugnahme darstellen, sind relevante Gefährdungsbereiche aus den Gefahrenzonenplänen der WLV wesentlich schwieriger einzustufen. Besonders in gelben Gefahrenzonen sind unter Auflagen in anderen Bundesländern Baulandwidmungen zulässig und eine Rückwidmungsverpflichtung in derartigen Gefahrenbereichen erscheint als unverhältnismäßige Maßnahme. Anzumerken ist, dass die Rückwidmungsverpflichtung generell für alle Baulandkategorien (Wohngebiet, Ortsgebiet, etc.) besteht und keinerlei Ausnahmen im ROG enthalten sind. Aber insbesondere in geschlossenen Ortsgebieten erscheint die Bebauung von Baulücken mitunter fachlich sinnvoll. (vgl. ebd. 67f)

Von Bedeutung ist die Bestimmung im § 24 Abs. 1 NÖ ROG, die es möglich macht, Rückwidmungen entschädigungslos durchzuführen. Eine Umwidmung in Grünland bedeutet einen beträchtlichen Eigentumseingriff und einen Vermögensverlust der Liegenschaft, die idR von der Gemeinde entsprechend den rechtlichen Bestimmungen abgegolten werden muss. Niederösterreich hat als erstes Bundesland die Möglichkeit einer entschädigungslosen Rückwidmung durch eine Bestimmung im ROG verankert, die für all jene Fälle gilt, in denen die Baulandeignung „durch Hindernisse im Sinn § 15 Abs. 3 Z 1-3 und 5 bedroht gewesen ist“. (§ 24 Abs.1 lit. c NÖ ROG) Im Bezug auf Naturgefahren also Flächen, die im 100-jährlichen Hochwasserabfluss liegen oder rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach-, oder lawinengefährdet sind. Das Instrument der entschädigungslosen Rückwidmung wird allerdings kritisch gesehen, weil für standortgebundene Bauten z.B. Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen möglich sind und die Bestimmungen des § 22 dem entgegenstehen. Somit sind einerseits Neuwidmungen in Gefährdungsbereichen möglich und gleichzeitig kann vergleichbares Bauland entschädigungslos rückgewidmet werden. Ausnahmen von der Rückwidmungsverpflichtung sind somit präzise zu formulieren, um hier Klarheit zu schaffen. (vgl. Kanonier 2006, S 69)

4.2.3.2 Allgemeine Änderungsbestimmungen

Bauland in Gefährdungsbereiche stellt in der Regel einen Widerspruch zu den Zielen und Widmungskriterien in den ROG dar. Im Zusammenhang mit diesen Zielen sind daher Plankorrekturen von Nöten, für die allgemeinen Änderungsbestimmungen für Flächenwidmungspläne gelten.

Umwidmungen sind grundsätzlich zulässig, allerdings an gewisse Voraussetzungen gebunden. Die Abänderbarkeit von Flächenwidmungsplänen ist beschränkt, um gemäß dem ‚Prinzips der Bestandkraft der Pläne’ eine Beständigkeit in der Flächenwidmungsplanung zu erreichen. (vgl. Berka 1996, S 78)

Die planerischen Möglichkeiten auf Bauland in Gefährdungsbereichen zu reagieren, sind allerdings stark limitiert. Wird eine Umwidmung angestrebt, so ist die Rückwidmung in Grünland schlechthin die einzige Möglichkeit im Raumordnungsrecht, da die Kriterien für eine Baulandeignung nicht erfüllt werden.

Die Planänderungen können in folgende Kategorien eingeteilt werden: (vgl. Kanonier 2006, S 71)

- Obligatorische und fakultative Änderungsbestimmungen
- Spezifische materielle Änderungsvoraussetzungen
- Besondere Bestimmungen für Rückwidmungen

Im Folgenden wird exemplarisch auf die Regelungen in einigen Bundesländern eingegangen.

Im Burgenland sind die Regelungen für Änderungen der Flächenwidmungspläne sehr kurz gehalten. Gemäß § 19 Abs. 2 Bgld RplG darf der Flächenwidmungsplan nur abgeändert werden, „wenn sich die Planungsgrundlagen infolge Auftretens neuer Tatsachen oder Planungsabsichten in der Gemeinde wesentlich geändert haben“. Einen klaren Bezug auf Gefahrenbereiche gibt es somit nicht.

Im Kärntner GplG finden sich im Vergleich dazu bereits wesentlich umfangreichere Regelungen. Der Flächenwidmungsplan darf gemäß § 15 Abs. 1 Ktn GplG nur aus wichtigen Gründen geändert werden. In Abs. 2 werden dann obligatorische Umstände für eine Änderung angeführt (z.B. Anpassung an überörtliches Entwicklungsprogramm). Weiters werden die Voraussetzungen für eine Umwidmung von Grünland in Bauland mit einigen Ausnahmeregelungen gelistet und § 15 Abs. 4 Ktn GplG regelt die Rückwidmung von Bauland in Grünland aufgrund von großem Baulandüberhang sowie Gefährdung von Baulandflächen durch Naturgefahren. Die Änderungsbestimmungen in Kärnten sind somit sehr umfangreich und neben obligatorischen sind besonders die Bestimmungen zur Rückwidmung von Bauland hervorzuheben.

Das Salzburger ROG wurde 2009 in einer Neufassung beschlossen und stark überarbeitet. Das gilt auch für die Änderungsbestimmungen bezüglich des Flächenwidmungsplans. Aufgrund von § 44 Abs. 1 Sbg ROG sind Flächenwidmungspläne zu ändern (soweit dies notwendig ist), bei Änderung des räumlichen Entwicklungskonzeptes der Gemeinde, durch Planungen/Maßnahmen nach anderen gesetzlichen Vorschriften, zur Anpassung an Entwicklungsprogramme des Landes oder durch Außerkrafttreten einer Standortverordnung für Handelsgroßbetriebe. Gemäß § 44 Abs. 2 Sbg ROG kann der Flächenwidmungsplan geändert werden, wenn damit eine Anpassung an das räumliche Entwicklungskonzept erfolgt oder eine Baulandbedarf vorhanden ist. Allerdings darf (mit Ausnahmen) Bauland nach der erstmaligen Ausweisung erst frühestens nach 5 Jahren rückgewidmet werden. (vgl. § 44 Abs. 3 Sbg ROG) Wie ersichtlich wird, fehlt im Salzburger ROG die Regelung für Rückwidmungen und den Kern bilden obligatorische bzw. fakultative Änderungsbestimmungen.

In einem Großteil der ROG ist eine Änderung von Flächenwidmungsplänen aus wichtigen Gründen möglich.[18] Eine Planänderung aufgrund von geringfügigen Veränderungen soll somit vermieden werden, um eine Rechtsbeständigkeit von verbindlichen Plänen wie dem Flächenwidmungsplan zu erreichen. Beim Vorliegen einer rechtswidrigen Widmung ist der Verordnungsgeber verpflichtet die Rechtswidrigkeit zu beseitigen. (vgl. Auer 1998, S 74) Wird durch ein fachliches Gutachten festgestellt, dass gewidmetes Bauland in Gefährdungsbereichen situiert ist, kann von einer Fehlerhaftigkeit des aktuellen Plans gesprochen werden und somit liegt ein wichtiger Grund für eine Änderung vor. Der Konflikt von Bauland in Gefährdungsbereichen kann raumplanerisch dann nur durch eine entsprechende Umwidmung gelöst werden. (vgl. Kanonier 2006, S 73f)

4.2.3.3 Entschädigungsregelungen

Im Zusammenhang mit dem Instrument der Rückwidmung gibt es unterschiedlichste Bestimmungen zur Entschädigung, um dem Eigentümer entstehende Wertverluste abzugelten. *Tabelle 6* schlüsselt die einzelnen Bestimmungen zu Entschädigungen in den ROG auf.

Tabelle 6: Entschädigungsregelungen für Rückwidmungen in den ROG

Bundesland	Sonderregelung für Gefährdungs-bereiche	Kosten für Baureifmachung	Kosten für Wertverluste	Baulandein-schluss	Keine Entschädigung
Burgenland		§ 27 Abs. 1 Bgld RplG			
Kärnten		§ 21 Abs. 1 Ktn GplG	§ 21 Abs.2 Ktn GplG		
Niederösterreich	§ 24 Abs. 1 NÖ ROG				§ 24 Abs.1 NÖ ROG
Oberösterreich		§ 38 Abs. 1 OÖ ROG	§ 38 Abs. 2 OÖ ROG	§ 38 Abs.2 OÖ ROG	
Salzburg	§ 49 Abs. 1 Sbg ROG				§ 49 Abs.1 Sbg ROG
Steiermark		§44 Abs. 2 Stmk ROG	§44 Abs. 1 Stmk ROG	§44 Abs. 2 Stmk ROG	
Tirol		§70 TROG			
Vorarlberg		§27 Abs. 2 Vlbg RplG	§27 Abs. 2 Vlbg RplG	§27 Abs. 2 Vlbg RplG	
Wien					§59 WBO

Quelle: vgl. Kanonier 2006, S 78; eigene Überarbeitung

Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes besteht aus der Verfassung heraus keine Verpflichtung zu Entschädigungszahlungen bei Eigentumsbeschränkungen und sind somit bei Rückwidmungen nicht zwingend zu leisten. (vgl. Auer 1998, S 126) Aus der Tabelle 6 geht bereits hervor, dass Niederösterreich und Salzburg die einzigen Bundesländer sind, die bezüglich Bauland in

[18] Vgl. VfSlg 19.075/2010 (zum TROG) Eine Rückwidmung von Bauland in Freiland ist, wenn ausreichende Grundlagenforschung und eine Interessensabwägung stattfindet sowie überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht, möglich.

Vgl. VfSlg 17.409/2004 (zum Bgld RplG) und VfSlg 16.301/2001 (zum OÖ ROG)

Gefährdungsbereichen die Möglichkeit einer entschädigungslosen Rückwidmung vorsehen. Im Salzburger ROG wurde die Bestimmung erst mit der Neufassung 2009 aufgenommen. (vgl. Amt der Sbg Landesregierung 2009, Kap 7.1 S 1f) In den anderen Bundesländern sind (mit Ausnahme von Wien) die Kosten für die Baureifmachung zu entschädigen. In Oberösterreich, der Steiermark und Vorarlberg ist auch der Wertverlust der Liegenschaft bei einer Rückwidmung zu tragen und wenn eine Fläche ringsum von Bauland eingeschlossen ist, aber dennoch nicht als Bauland gewidmet wird, ist hier ebenfalls eine Entschädigung zu leisten.

Betrachtet man die einzelnen Bestimmungen fällt ein beträchtlicher Unterschied in der Regelungsdichte auf, der sich kaum nachvollziehen lässt, da hier kaum regionale Besonderheiten vorliegen. Deutlich wird allerdings auch, dass eine Rückwidmung von Baulandflächen in Gefährdungsbereichen für Gemeinden mitunter eine immense finanzielle Belastung darstellen kann. (vgl. Kanonier 2006, S 81)

Insgesamt ergeben sich durch die unterschiedlichen Regelungen zu Rückwidmungen und Entschädigungen bundesländerspezifisch große Unterschiede, die für den einzelnen Grundeigentümer von großer Bedeutung werden können. Äußerst diffizil stellt sich die Situation vor allem dann dar, wenn gefährdetes Bauland mit ähnlichen Vorraussetzungen unterschiedlich gehandhabt wird. Wenn ein Grundeigentümer z.B. eine technische oder forstlich-biologische Schutzmaßnahme zur Verringerung einer Gefährdung seiner Liegenschaft erhält kommt es zu einer Wertsteigerung oder zumindest zu einer Wertsicherung. Bauland unter ähnlichen Voraussetzungen, für dass keine Schutzmaßnahmen umgesetzt werden, muss unter Umständen rückgewidmet werden, wodurch ein Wertverlust entsteht, der in einigen Bundesländern nicht abgegolten wird. Ein Problem im Zusammenhang mit Bauland in Gefährdungsbereichen ist somit die Gleichbehandlung von Liegenschaftseigentümern.

4.3 Gefährdungsbereiche und kommunale Nutzungsplanung in der Schweiz

Nach der eingehenden Betrachtung der Regelungen in den ROG der Bundesländer zu Gefährdungsbereichen und dem Umgang mit gefährdetem Bauland wäre es auch in der Schweiz möglich eine ähnliche Betrachtung auf kantonaler Ebene vorzunehmen. Exemplarisch wird allerdings der Fokus wiederum auf den Kanton Graubünden gelenkt, um einen vereinfachten Vergleich der länderspezifischen Herangehensweisen zu erhalten.

4.3.1 Gefährdungsbereiche in der kommunalen Nutzungsplanung

Das Pendant auf kantonaler Ebene zu den Flächenwidmungsplänen in Österreich sind die Nutzungspläne bzw. Zonenpläne. Auch im Kanton Graubünden erfolgt die Ausscheidung der unterschiedlichen Zonen in Bau-, Landwirtschafts-, Schutz- und weitere Zonen durch die einzelnen Gemeinden. (vgl. Art. 26 RPG GrauB) Als weitere Zonen sind gemäß Art. 38 RPG GrauB Gefahrenzonen im Zonenplan festzulegen. Diese umfassen Gebiete, „die durch Lawinen, Rutschungen, Steinschlag, Überschwemmungen oder andere Naturereignisse bedroht sind“. (Art. 38 Abs. 1 RPG GrauB) Die Möglichkeit Gefährdungsbereiche auf kantonaler Ebene als ‚Weitere Zonen“ festzulegen, ist in Art. 18 RPG geregelt. Gefährdungsbereiche werden in der Schweiz daher nicht ausschließlich mithilfe von Kenntlich- bzw. Ersichtlichmachungen wie im Österreichischen Planungsrecht in der Nutzungsplanung berücksichtigt. Daher kann dementsprechend in zwei unterschiedliche Bezugnahmen auf Gefährdungen unterschieden werden:

- **Gefährdungsbereiche als Gefahrenzonen:** Inhalte der Gefahrenkarten (sofern vorhanden für unterschiedliche Gefahrenarten) werden im Zuge des Verfahrens zur Erlassung des Nutzungs-/Zonenplans als Gefahrenzonen festgelegt und ausgewiesen.
- **Gefährdungsbereiche aus Gefahrenkarten als Entscheidungsgrundlage:** Die unterschiedlichen fachlichen Unterlagen werden für Entscheidungen über die Bodennutzung als Grundlage herangezogen.

Wenn die Ausweisung von Gefährdungsbereichen nicht als Zonen vorgesehen ist, so sind die Kantone und Gemeinden gemäß Bundesrecht trotzdem verpflichtet, Naturgefahren bei allen raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. Für die einzelnen Kantone besteht somit auch die Möglichkeit, diese Berücksichtigung von Naturgefahren über Gesetze und Verordnungen zu regeln. (vgl. ARE/BWG/BUWAL 2005, S 20) Sinnvoll und auch in einigen Kantonen üblich ist es, die Inhalte der Gefahrenkarten in der 3-stufigen Unterteilung (rot, blau, gelb) zu übernehmen und auch die Restrisikobereiche (gelb-weiß) im Zonenplan darzustellen. Kleine Vereinfachungen bei der Übernahme der Zonen sind möglich, wobei keine Informationen zu Gefährdungen verloren gehen, oder gar verändert werden dürfen. (vgl. ebd. S 24) Im Kanton Graubünden werden nicht wie von Bundesseite her empfohlen, die Gefahrenkarten weitgehend unverändert für die

Zonenausweisung übernommen, sondern nur die roten und blauen Zonen, wobei es geringfügige Abänderungen geben kann. Die Gefahrenkarten sind zwar parzellenscharf, teilen Grundstücke jedoch in unterschiedlich gefährdete Bereiche. Daher ist es notwendig für einzelne Parzellen klarzustellen welcher Zone sie zugeordnet werden können. (vgl. Huwiler 2012)

Für den Fall, dass in einer Gemeinde keine Gefahrenkarten vorhanden sind, kann mittlerweile auch keine Ausweisung mehr von Gefahrenzonen erfolgen. Eine Beurteilung der Gefährdung erfolgt dann durch Experten im Einzelfall. Um überhaupt feststellen zu können, ob eine Gefährdung vorliegt, werden Gefahrenhinweiskarten als Grundlage herangezogen. In Graubünden wurden bereits in den 70er Jahren Gefahrenzonen für Gefährdungsbereiche von Lawinen in Nutzungsplänen ausgewiesen, wobei diese durch einzelne Gutachten bei Neuaufstellung oder Abänderung von Nutzungsplänen durchgeführt worden sind. Seit den bundesweiten Empfehlungen von 1997 werden Gefahrenzonen auf Basis von Gefahrenkarten ausgewiesen. Liegen keine Gefahrenkarten vor, muss von Seiten der Gemeinde auf die Überlappung von Gefährdungsbereichen und Bauzonen bei der Ausweisung von Zonen untersucht und beurteilt werden. (vgl. Huwiler 2012)

4.3.2 Nutzungsbeschränkungen auf gefährdeten Flächen

An die unterschiedlichen Gefahrenstufen der gefährdeten Flächen aus Gefahrenkarten werden in der Schweiz generell gewisse Nutzungseinschränkungen geknüpft. Tabelle 7 zeigt die Empfehlung von Bundesseite, die in den Kantonen allerdings eigenständig umgesetzt und dabei auch verändert wird.

Tabelle 7: Einschränkungen bei Zonenausweisung und Bauvorhaben aufgrund von Gefährdungen

Gefahrenzone	Zonenausscheidung	Bau- und Zonenreglement	Weitere Maßnahmen
Verbotszone (erhebliche Gefährdung, rot)	Keine Ausscheidung neuer Bauzonen Rückzonung bzw. Auszonung nicht überbauter Bauzonen	Keine Errichtung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen Erlass der notwendigen Nutzungsbeschränkungen bei bestehenden Bauten Umbauten und Zweckänderungen nur mit Auflagen zur Risikominderung Wiederaufbau zerstörter Bauten nur in Ausnahmefällen und nur mit Auflagen	Rasche Information der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundbesitzer über die bestehende Gefährdung und die notwendigen Maßnahmen Bei Bedarf Anmerkung von Nutzungseinschränkungen im Grundbuch Rasche Planung und Umsetzung der notwendigen technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen

Gefahrenzone	Zonenausscheidung	Bau- und Zonenreglement	Weitere Maßnahmen
Gebotszone (mittlere Gefährdung, blau)	Ausscheidung neuer Bauzonen nur mit Auflagen und nach Prüfung von Alternativen und Vornahme einer Interesenabwägung	Keine Erstellung von sensiblen Objekten Baubewilligung mit Auflagen Erlass der notwendigen Nutzungsbeschränkungen bei bestehenden Bauten Festlegen von Anforderungen an die räumliche Anordnung, Nutzung und Gestaltung, evtl. auch Erschließung von Bauten und Anlagen Detaillierte Vorschriften müssen je nach Gefahrenart und Intensität unterschiedlichen Schutzmassnahmen Rechnung tragen	
Hinweiszone (geringe Gefährdung – gelb, Restgefährdung - gelb/ weiß)	Vermeiden von Zonen, in denen Anlagen mit hohem Schadenspotenzial erstellt werden können Hinweis auf die Gefahrensituation	Empfehlung für bestehende Bauten Erwägen von Auflagen bei sensiblen Nutzungen oder größeren Überbauungen nach Risiko	Information der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer über die bestehende Gefährdung Beratung für mögliche Schadensverhütungs-maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Versicherungen Spezielle technische und organisatorische Maßnahmen für sensible Objekte mit Auflagen der Versicherung

Quelle: vgl. ARE/BWG/BUWAL 2005, S 27, eigene Darstellung

Von den betreffenden Bundesämtern gibt es in der Schweiz somit sehr deutliche Empfehlungen, welche Nutzungseinschränkungen auf Liegenschaften schlagend werden, für die in Gefahrenkarten eine Gefährdung festgestellt wurde. Diese werden allerdings in den einzelnen Kantonen unterschiedlich angewendet und gerade die Umsetzung auf gesetzlicher Ebene ist oft sehr rudimentär. (vgl. Lüthi 2004, S 27)

In Graubünden wurden große Bemühungen unternommen, die Empfehlungen von Bundesseite auch rechtlich umzusetzen. Dies ist vor allem durch die lange Tradition der Gefahrenzonenpläne begründet. Nach dem Graubündner Raumplanungsgesetz werden zwei Gefahrenzonen unterschieden. Einerseits Zonen mit hoher Gefahr (Gefahrenzone 1) und Gefahrenzonen mit geringer Gefahr (Gefahrenzone 2). In der Gefahrenzone 1 „dürfen keine neuen Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen“. (Art. 38 Abs. 2 RPG GrauB) In Gefahrenzonen 2 dürfen Bauten und Anlagen für den Aufenthalt von Menschen und Tieren errichtet werden, allerdings sind bauliche Schutzmaßnahmen zu treffen. Werden

bestehende Gebäude wesentlich verändert, müssen Objektschutzmaßnahmen für das ganze Gebäude getroffen werden. (vgl. Art. 38 Abs. 3 RPG GrauB) Die Festlegung der blauen und roten Zonen erfolgt idR als Zusammenfassung der einzelnen blauen und roten Zonen der unterschiedlichen Gefahrenprozesse. Die gelben und gelb-weißen Bereiche der Gefahrenkarten werden in Graubünden nicht als Gefahrenzonen übernommen. Wäre dies der Fall, würde in manchen Gemeinden ein Großteil der Gemeindeflächen als Gefahrenzone ausgewiesen und es wären kaum mehr andere Zonen vorhanden. (vgl. Huwiler 2012)

Bei Planänderungen kann es vorkommen, dass Flächen, die bisher Landwirtschafts- oder Bauzonen waren und auf denen bereits Gebäude und Anlangen widmungskonform errichtet wurden, durch Bekanntwerden von Gefährdungen als Gefahrenzonen 1 festgelegt werden. Für diese Bauten und Anlagen gilt, dass sie nur erneuert werden dürfen. (vgl. Art. 38 Abs 2 RPG GrauB)

Bauführungen in Gefahrenzonen sind aufgrund einer Ausnahmeregelung jedoch (auch in Gefahrenzonen 1) grundsätzlich möglich, sofern diese nicht dem Aufenthalt von Tieren und Menschen dienen. Es sind allerdings der Gefährdung angemessene Objektschutzmaßnahmen vorzunehmen. (vgl. Art. 38 Abs. 4 RPG GrauB) Grundsätzlich lässt sich somit festhalten, dass in roten Gefahrenzonen keine Bauführungen für Wohnzwecke möglich sind und in blauen Zonen nur unter der Gefährdung entsprechenden Auflagen.

Baubewilligungen werden in Gefahrenzonen nur erteilt, wenn eine Genehmigung der Gebäudeversicherung des Kantons Graubünden vorliegt. (vgl. Art. 38 Abs. 5 RPG GrauB) Dies bezieht sich vor allem auf Gebäude in blauen Gefahrenzonen und soll dafür sorgen, dass Sachschäden weitestgehend durch Versicherungen gedeckt sind. In Österreich gibt es keine derartige Praxis und Schäden aufgrund von Naturereignissen sind idR nur zu einem geringen Teil durch Versicherungen gedeckt.

Interessant ist das auf Bundesebene verankerte Instrument der Neuplanungsgebiete (vgl. Art. 27 RPG), welches eine Festlegung bestimmter Flächen als Planungszonenen ermöglicht, für die der Nutzungsplan geändert werden oder etwa Gefahrenkarten überarbeitet werden sollen. Eine Veränderung auf diesen Flächen ist dementsprechend nicht möglich, sofern sie der beabsichtigten Änderung entgegensteht.

Das dem Instrument der Rückwidmung entsprechende Pendant in der Schweiz ist die Auszonung. So können aufgrund der Gefährdung von Flächen durch Naturgefahren Liegenschaften von Bauzonen in Nicht-Bauzonen umgewandelt werden. Die Ursachen dafür können einerseits sein, dass die Gefährdung bei der Einzonung nicht bekannt war, oder andererseits die Gefährdung damals noch nicht bestanden hat. Grundeigentümer haben wohlgemerkt keinen Anspruch, dass ihre Liegenschaft in der Bauzone verbleibt. (vgl. Kanonier 2006, S 101)

Die rechtlichen Regelungen in Graubünden entwerfen ein schlüssiges und scheinbar wirkungsvolles System der Berücksichtigung von Naturgefahren in der Raumplanung. Gefährdete Bereiche werden bis zu einem gewissen Grad als Gefahrenzonen ausgewiesen und sind somit verbindlich und entsprechende Verbote und Gebote sind daran geknüpft. Durch die Verknüpfung mit Bauverfahren müssen Naturgefahren, sofern als Gefahrenzonen ausgewiesen, unbedingt berücksichtigt werden. Nicht deutlich wird in den rechtlichen Regelungen allerdings der Umgang mit gelben und gelb-weißen Bereichen in der Raumplanung.

4.3.3 Entschädigung

Im Graubündner RPG finden sich auch Bestimmungen zu Entschädigungszahlungen, die von den Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen zu entrichten sind. Gemäß Art. 98 Abs. 1 RPG GrauB sind für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (materiellen Enteignung), den Betroffenen Entschädigungen zu zahlen. Materielle Enteignungen setzten grundsätzlich eine besondere Schwere des Eingriffs voraus und der Hauptanwendungsfall in der Raumplanung ist der Wechsel von Bauzonen zu Nichtbauzonen. (vgl. BAFU 2008, S 85) Allerdings gibt es für Flächen, die aufgrund des Bekanntwerdens einer Gefährdung ihren Status als Bauland verlieren, keine Entschädigungspflicht seitens der Gemeinden, sofern sie nicht den Tatbestand einer materiellen Enteignung erfüllen. (vgl. Kanonier 2006, S 101) Somit muss bezüglich der Entschädigungsverpflichtung eine Abwägung im Zusammenhang mit dem Gefährdungsgrad erfolgen. (vgl. BAFU 2008, S 85f) Wird daher etwa eine Bauzone in einer Nutzungsplanänderung als Gefahrenzone ausgewiesen oder geht aus einer Neudarstellung der Gefahrenkarte hervor, dass auf eine Fläche eine erhebliche Gefährdung besteht und eine Bebaubarkeit nicht mehr gegeben ist, stellt dies idR keine materielle Enteignung dar, sondern bedeutet lediglich eine Nutzungseinschränkung für den Eigentümer.

5 UMSETZUNG VON RECHTLICHEN REGELUNGEN

Die Untersuchung der rechtlichen Instrumente im Bezug auf Bauland in Gefährdungsbereichen zeigt, dass es eine große Regelungsdichte, aber auch Regelungsvielfalt gibt. In Österreich bestehen durch die föderale Gliederung große Unterschiede zwischen den Bundesländern und in der Schweiz zeigt sich aufgrund des dortigen föderalen Systems eine noch größere Regelungsvielfalt, die allerdings durch die Rahmenkompetenz des Bundes bezüglich der Raumplanung klare Grundzüge hat.

Der Einsatz von Planungsinstrumenten im Bezug auf Naturgefahren ist kein trivialer und durch die schwierige Kompetenzlage ergeben sich immer wieder Unklarheiten und Schwierigkeiten im Bezug auf die Anwendung und Umsetzung. In diesem Kapitel soll daher kurz auf die österreichische Judikatur zu dem Themenkomplex eingegangen werden und über Experteninterviews die Problemfelder in der praktischen Umsetzung aufgezeigt werden.

5.1 Rechtsprechung in Österreich

Aus der Betrachtung der rechtlichen Regelungen zu Bauland in Gefahrenbereichen geht deutlich hervor, dass es sich einerseits um eine kompetenzrechtlich komplexen Bereich handelt und andererseits durch die föderale Struktur eine stark differierende Regelungsdichte besteht. Dementsprechend wurde bereits auf diverse Erkenntnisse des VfSlg verwiesen, die sich vor allem mit der Rückwidmungsproblematik und der Begründung für Planänderungen beschäftigen. An dieser Stelle soll in aller Kürze noch exemplarisch auf einige Erkenntnisse im Bezug auf Bauland in Gefährdungsbereichen eingegangen werden. Man möchte vermuten, hier auf eine ausführliche Judikatur zu stoßen, findet allerdings nur einige wenige Fälle.

BAULAND IN ROTER GEFAHRENZONE

Im Erkenntnis VfSlg 16.286/2001 hält der Verfassungsgerichtshof fest, dass die Gemeinde, die im Gefahrenzonenplan zum Ausdruck gebrachten Gefährdungen als Entscheidungsgrundlage über die Eignung eines Grundstückes als Bauland heranzuziehen hat. Die vom Beschwerdeführer behauptete Rechtswidrigkeit der Rückwidmung einer Liegenschaft in Grünland/sonstige Gebiete wird vom Verfassungsgerichtshof aufgrund der Lage der Liegenschaft in einer roten Gefahrenzone nicht gesehen und die Grünland-Widmung als rechtens erachtet. Die Bedeutung der Zonenfestlegungen als Planungs- und Entscheidungsgrundlage wird hier deutlich unterstrichen.

In Ischgl etwa wurde in einer Beschwerde reklamiert, dass für ein Grundstück, welches in einer roten Gefahrenzone (Madlein-Lawine) liegt, die Widmung Freiland rechtswidrig ist, da das

Grundstück von einer geschlossenen Bebauung umgeben ist. Die Gemeinde Ischgl hat in der Vergangenheit Widmungsänderungen innerhalb der roten Gefahrenzone zugelassen und weiters sei durch die Errichtung von technischen Maßnahmen die Gefährdung nicht mehr gegeben. Somit wird von Seiten des Beschwerdeführers eine Baulandwidmung verlangt, um eine Gleichbehandlung zu den umliegenden Liegenschaftseigentümern zu erhalten. Der Verfassungsgerichtshof hält daraufhin fest, dass eine Freilandwidmung an dieser Stelle nicht gesetzeswidrig ist und das mögliche Fehlverhalten der Behörde in der Vergangenheit anderen Personen nicht das Recht gibt ein gleiches Fehlverhalten von der Behörde zu erwarten. Die Beschwerde wird daher abgewiesen. (vgl. VfSlg 15.136/1998) Das Erkenntnis zeigt, dass in diesem Fall vom Beschwerdeführer versucht wurde über die bestehende umliegende Bebauung ein Recht auf eine Widmung ungeachtet der vorhandenen Gefährdung zu reklamieren. Die Freilandwidmung an und für sich wird vom Verfassungsgerichtshof allerdings als rechtskonform angesehen und keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes geortet.

Ein äußerst interessantes Beispiel ist die Umwidmung einer Liegenschaft in einer roten Lawinengefahrenzone von Freiland in Sonderfläche Hotel in der Gemeinde Tux in Tirol. Der Verfassungsgerichtshof stellt fest, dass mit der Sonderwidmung die Grundlage für eine Nutzung zum Zweck der Beherbergung vor allem während der Wintermonate geschaffen wird. Die Sonderfläche ist allerdings von den Eignungsvoraussetzungen in diesem Fall wie Bauland anzusehen. Die Voraussetzungen für die Sonderflächenwidmung sind daher nicht gegeben und die Flächenwidmungsplanänderung wurde daher vom Verfassungsgerichtshof als rechtswidrig aufgehoben. Eine Sonderflächenwidmung würde nur bei einer Eindämmung der Gefahr in Betracht kommen, die sich auch im Gefahrenzonenplan niederschlägt. (vgl. VfSlg 17.216/2004)

BAULAND IN BRAUNEM HINWEISBEREICH

Ein Erkenntnis zu einer Betriebsbaugebiet-Widmung in der Gemeinde Scharnstein zeigt auf, inwiefern Hinweisbereiche in Gefahrenzonenplänen im Widmungsverfahren zu berücksichtigen sind. So sind braune Hinweisbereiche als Bestandteil der Gefahrenzonenpläne lediglich ein fachliches Gutachten über eine Gefährdung und entfalten keine Bindung für den Flächenwidmungsplan. Da es sich nur um einen Hinweisbereich und keine Gefahrenzone handelt und keine Verfahrensmängel beim Zustandekommen des Flächenwidmungsplans geortet wurden, ist die Widmung des Grundstückes als Betriebsbaugebiet, ungeachtet der Hinweisbereiches, rechtens. (vgl. VfSlg 15.791/2000) Das Erkenntnis illustriert die schwierige Bezugnahme auf Hinweisbereiche. Während für Gefahrenzonen bereits in den ROG oft sehr deutliche Maßnahmen angeführt werden, fehlt die Bezugnahme auf Hinweisbereiche in gesetzlichen Regelungen weitgehend. Eine Abwägung muss daher im Planungsermessen der Gemeinde stattfinden.

Interessant ist der Umstand, dass es keinerlei Erkenntnisse zu problematischen Baulandwidmungen in gelben Gefahrenzonen (aus den Plänen der WLV) gibt. Weiters fällt auf, dass in den angeführten

Problemfällen eine ausgewiesene Gefahrenzone bzw. ein Hinweisbereich aus einem Gefahrenzonenplan der WLV eine zentrale Rolle spielt und sich keine ähnlichen Fälle beim Verfassungsgerichtshof im Bezug auf Gefahrenzonenpläne der BWV finden.

5.2 Interviews

Wie vorweg im Forschungsdesign der Arbeit festgelegt, sollen die rechtlichen Regelungen zu Bauland in Gefährdungsbereichen in den ROG in Expertengesprächen auf ihre praktische Anwendung und Umsetzbarkeit überprüft werden. Es handelt sich hierbei um keine eingehende und repräsentative empirische Untersuchung, sondern soll lediglich den Kern der Arbeit illustrieren und etwaige Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis aufzeigen.

5.2.1 Niederösterreich

Niederösterreich sticht bei der Untersuchung der rechtlichen Instrumente im Bezug auf Bauland in Gefährdungsbereichen durch seine hohe Regelungsdichte und vor allem auch durch die Verpflichtung zur entschädigungslosen Rückwidmung von unbebauten aber stark gefährdeten Baulandflächen, die nicht innerhalb von 5 Jahren gesichert werden können, hervor. Im Gespräch mit DI Gilbert Pomaroli, Sachverständiger für örtliche Raumordnung bei der Abteilung für Raumordnung und Regionalpolitik, wurde daher versucht zu eruieren, wie gut die praktische Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben funktioniert. Die wichtigsten Aussagen sind im Folgenden zusammengefasst festgehalten. (Interview: 18. Jan 2012)

Ein entscheidendes Naturereignis für die Raumordnung in Niederösterreich war das Hochwasser der Traisen im Jahr 1997. Daraufhin wurden Bestimmungen ins NÖ ROG aufgenommen, um das Problem von gefährdetem Bauland in der Raumordnung entsprechend zu adressieren. Der erste Arbeitsschwerpunkt war die Erstellung von Grundlagen zur Beurteilung von Gefährdungen in Form von Gefahrenzonenplänen, Abflussuntersuchungen, etc. Diese Bewertungsgrundlagen sind noch nicht flächendeckend vorhanden. Die Ersterfassung soll aber in den nächsten 2 Jahren abgeschlossen werden. Die Beurteilung von Baulandeignungen ist nunmehr mit wesentlich besseren Grundlagen möglich, während zuvor mehr oder weniger alleine die Expertise des jeweilig prüfenden Sachverständigen und seine Einschätzung der lokalen Gefährdung für eine Entscheidung bezüglich einer Baulandeignung ausschlaggebend war. Salopp gesagt wurde also auf das ‚Bauchgefühl' vertraut.

Der Bezug im NÖ ROG auf Naturgefahren erfolgt sehr allgemein. Verwaltungsintern wird in erster Linie auf die Anschlaglinien HQ 30 und HQ 100 sowie die GZP der Wildbach und Lawinenverbauung Bezug genommen. Wo es Lückenbereiche in der flächigen Gefahrenbeurteilung gibt, werden Sachverständige hinzugezogen. Eine alleinige Beurteilung durch den Sachverständigen für Raumordnung gibt es nicht mehr. Eine Vernetzung der Experten und eine integrale Arbeitsweise, wird mittlerweile als Schlüssel zum Erfolg gesehen.

Das Instrument der unbefristeten Bausperre wird in den Gemeinden generell als sehr positiv wahrgenommen und nimmt Druck von der Baubehörde, wenn Bauführungen in gefährdeten Bereichen angestrebt werden.

Wesentlich heikler präsentiert sich das Instrument der Rückwidmung von gefährdeten Flächen. Wenn innerhalb von 5 Jahren unbebaute aber gefährdete Baulandflächen nicht gesichert werden können, sind diese entschädigungslos rückzuwidmen. Dieses Instrument wurde und wird in Gemeinden bei akuten Gefährdungen angewendet. Bereiche, die dafür in Frage kommen, sind in erster Linie Wildbach- bzw. Lawinenrot aus den GZP der WLV und Flächen, die bei Hochwässern durch die auftretenden Wassertiefen, Strömungsgeschwindigkeiten etc. extrem gefährdet sind. Verwaltungsintern ist klar, dass die 5-Jahresfrist ab Bekanntwerden einer Gefährdung zu laufen beginnt. Allerdings reagieren Gemeinden mitunter erst, wenn eine aktuelle Abflussuntersuchung oder ein Gefahrenzonenplan erstellt wird, obwohl eine Gefährdung bereits grundsätzlich bekannt ist.

Anstatt von Gefahrenzonenpläne gemäß WBFG, werden in NÖ Abflussuntersuchungen erstellt. Diese sind an kein langes Verwaltungsverfahren gebunden und enthalten eine höhere Informationsdichte als GZP gemäß den Richtlinien.

Aktuell werden in NÖ einige Aspekte im Bezug auf Naturgefahren diskutiert. Einer ist die Einengung der Ausnahmereglung für unbebaute gefährdete Baulandflächen in Ortsgebieten. Weiters gibt es Überlegungen, die Sicherung von für den Hochwasserabfluss und – rückhalt essentiellen Flächen – nach Salzburger Vorbild – über ein rechtliches Instrument einzuführen. Auf regionaler Ebene wird im Moment auch an der Erstellung von Gefahrenhinweiskarten gearbeitet, die Rutschungs- und Sturzprozesse aufzeigen. Dieses Kartenwerk soll bis 2013 in der Ersterfassung fertig gestellt werden und ist als Fachgutachten zu sehen, dass rechtlich nicht verankert ist und eine rein verwaltungsintern Verwendung finden wird.

Auf örtlicher Ebene ist ein ausreichendes Instrumentarium zur Adressierung von Naturgefahren vorhanden und mithilfe flussgebietsbezogener Untersuchungen wird versucht über Gemeindegrenzen hinweg zu planen. Ein Sachprogramm, wie etwa in der Steiermark, wird allerdings nicht als notwendig empfunden.

In NÖ zeigt sich, dass ausführliche Regelungen bei entsprechender verwaltungsinterner Organisation gut exekutiert werden können. Essentielle Grundlage dafür sind aber Bewertungsgrundlagen, die über Jahre hinweg erstellt und den neuen Methoden und Erkenntnissen entsprechend überholt werden müssen. Nichtsdestotrotz fehlt in Niederösterreich trotz ausführlicher rechtlicher Bestimmungen in der örtlichen Raumordnung klare Bezugnahmen auf unterschiedliche Gefährdungsintensitäten und eine Funktionalisierung ebendieser, indem klare Rechtsfolgen daran geknüpft werden.

5.2.2 Salzburg

Wie sich in der Untersuchung der rechtlichen Instrumente im Zusammenhang mit Bauland in Gefährdungsbereichen gezeigt hat, gibt es im Bundesland Salzburg eine relativ hohe Regelungsdichte. Hervorzuheben ist hier vor allem die Möglichkeit, in erster Instanz Aufschließungsgebiete aufgrund von Gefährdungen festzulegen und gefährdete Baulandflächen, wenn nötig auch entschädigungslos, rückzuwidmen. Als Grundlage für derartige Entscheidungen in der Raumordnung, werden entsprechende Kartenwerke benötigt, die Auskunft über die Ausdehnung und den Grad der Gefährdungen geben. Mit DI Robert Loizl, Leiter des Referates Schutzwasserwirtschaft der Salzburger Landesregierung, wurde daher ein Gespräch über die Erstellung derartiger Grundlagen und vor allem über die Zusammenarbeit der Schutzwasserwirtschaft mit der Raumordnung geführt. Zentrale Aussagen und Aspekte des Gesprächs sind hier zusammengefasst. (Interview: 9. Jan 2012)

Die Entwicklung der Kartenwerke zur Ausweisung von Gefährdungsbereichen hat in Salzburg relativ spät (in den 80er Jahren) begonnen und in erster Linie wurden etwa Anschlaglinien entlang von Flussläufen als Arbeitsgrundlage für die Abteilung Schutzwasserwirtschaft selbst angefertigt. Mittlerweile sind für ca. 70% der im Zuständigkeitsbereich der BWV liegenden Gewässer in Salzburg Gefahrenzonenpläne erstellt worden. Besonderer Wert wird auf die Ausweisung von Flächen gelegt, die für den Hochwasserrückhalt bzw. -abfluss von entscheidender Bedeutung sind, da im Raumordnungsrecht Bestimmungen daran knüpfen. Neben der aktuellen Erarbeitung von Planungsgrundlagen muss auch neues Kartenwerk zur Umsetzung der HWRL erarbeitet werden. Die Rolle des Gefahrenzonenplans wird allerdings durch seine parzellenscharfe Aussage und Wirkung auf die Raumordnung als unverzichtbares Instrument gesehen. Flächig dargestellte Zonenausweisungen transportieren außerdem die Aussage über eine Gefährdung idR besser als Anschlaglinien. Die SWW zeichnet sich auch für die Umsetzung und Durchführung von technischen Schutzmaßnahmen zuständig. Schutzprojekte mit integralem Ansatz, in der die Raumordnung im Bezug auf die Flächensicherung und -freihaltung einbezogen wird, gibt es seit ca. Mitte der neunziger Jahre. Mittlerweile funktioniert diese Zusammenarbeit nach Aussagen von DI Loizl sehr gut und die ausgewiesenen Freihaltebereiche werden äußerst ernst genommen. Neuwidmungen in gefährdeten Bereichen gibt es somit kaum. Die rechtliche Möglichkeit der Rückwidmung bereits gewidmeter und gefährdeter Baulandflächen wurde bisher kaum zum Einsatz gebracht, da idR versucht wird bei großflächigen Gefährdungen innerhalb weniger Jahre ein bauliches Projekt zur Sicherung umzusetzen. Derweil kann eine Festlegung als Aufschließungsgebiet angestrebt werden, um Flächen somit von einer Bebauung freizuhalten. Die Möglichkeit der Einzelbewilligungen, die ungeachtet des Flächenwidmungsplanes möglich sind, betreffen die Schutzwasserwirtschaft nur in Einzelfällen und stellen kein großes Problemfeld dar. Im Moment ist die SWW in Salzburg in erster Linie nach wie vor damit beschäftigt gefährdeten Bestand zu sichern.

Der ‚Salzburger Weg' der Gefahrenprävention baut auf einer Kooperation der verschiedenen Akteure auf. Ein nachhaltiger Schutz vor Hochwässern soll aus einer Kombination von baulichen Maßnahmen und Raumordnungsmaßnahmen erzielt werden. Die Ausweisung von für den Hochwasserrückhalt bzw. –abfluss notewendigen Flächen wird als zentrales Instrument in dieser Zusammenarbeit gesehen.

5.2.3 Steiermark

Die Steiermark hat als einziges Bundesland ein Sachprogramm zum Umgang mit Naturgefahren und im Besonderen mit Hochwassern erlassen. Daher wurde im Gespräch mit DI Harald Grießer von der Abteilung 16 Landes- und Gemeindeentwicklung über Naturgefahren in der örtlichen Raumordnung und das Sachprogramm gesprochen. (Interview: 24. Jan 2012)

In der Steiermark sind flächige Bewertungen der Gefährdungsbereiche von unterschiedlichen Naturgefahren mittlerweile weitestgehend vorhanden. Im Bereich der Schutzwasserwirtschaft wurde in den 90ern begonnen intensiv an der Erstellung von Bewertungsgrundlagen zu arbeiten. Vor allem das Hochwasser 2002 war Anlass das Instrumentarium zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zu überarbeiten. Die naturgefahrenrelevanten Regelungen im ROG wurden sehr allgemein belassen und statt einer ROG Novelle wurde ein Sachprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungen erarbeitet. Im Programm wird ganz bewusst auf HQ 100 Bereiche Bezug genommen. Würden etwa Wassertiefen oder Schleppspannungen für die Widmungsentscheidung herangezogen, wäre es wesentlich schwieriger zu argumentieren, wieso zum Beispiel gering überflutete Flächen nicht als Bauland ausgewiesen werden sollen. Denn diese werden für den Hochwasserabfluss bzw. –rückhalt idR benötigt. Eine Betrachtung im Detail muss ohnehin in einem etwaigen Bauverfahren vorgenommen werden. Für die Raumordnung ist es allerdings essentiell, in HQ 100 Bereichen keine Neuwidmungen mehr zuzulassen.

Das Sachprogramm wurde nicht zuletzt wegen der Hochwasserereignisse 2005 ohne großen politischen Diskurs erlassen und hat sich bisher als gute strategisches Instrument zur Flächenfreihaltung erwiesen. Eine in der Steiermark allerdings noch nicht gelöste Frage, ist jene des Umgang mit gefährdetem Widmungsbestand. Einschlägige Rückwidmungsbestimmungen im Bezug auf Naturgefahren sind keine vorhanden und eine bauliche Entwicklung ist somit auf gefährdeten Flächen im Rahmen des Baurechts möglich. Auf die Funktionalisierung von gelben Gefahrenzonen aus GZP der WLV wurde bewusst verzichtet, da diese Bereiche eine große Streuung im Gefährdungsgrad aufweisen und daher im Einzelfall in Betracht gezogen werden sollen.

Im Moment wird der Bereich Naturgefahren in der Steiermark nicht intensiv thematisiert und die vorhandenen rechtlichen Regelungen als ausreichend erachtet. Es wird erwartet, dass im Rahmen der Umsetzung der HWRL im WRG auch ein Handlungsbedarf für die Raumordnung entstehen wird. Eine stärke Regelungsdichte im WRG wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet, da

wasserrechtliche Bewilligungen als Einzelbewilligung vergeben werden und durch die kleinräumige Sichtweise im Zusammenhang mit entsprechenden Maßnahmen idR positiv ausfallen.

5.2.4 Graubünden

Die Untersuchung der rechtlichen Instrumente der Raumplanung zur Berücksichtigung und dem Umgang mit Naturgefahren zeigt den Unterschied zur österreichischen Kompetenzlage und Herangehensweise. Allerdings gibt es einige Aspekte, die sich aus einer reinen Analyse der Rechtstexte nicht klären lassen und so wurde im Gespräch mit Dipl. Natw. Andreas Huwiler vom Amt für Wald und Naturgefahren des Kantons Graubünden versucht, hier ‚Wissenslücken' zu schließen. Auch hier werden die wichtigsten Aussagen des Gespräches zusammengefasst. (Interview: 20. Jan 2012)

Der Kanton Graubünden hat, wie bereits festgestellt, eine lange Tradition in der Ausweisung von Einflussbereichen diverser Naturgefahren. Das Instrument der Gefahrenzonen in Nutzungsplänen gibt es bereits seit Jahrzehnten und seit Mitte der 90er Jahre werden Bewertungsgrundlagen in Form von Gefahrenkarten für Lawinen, Wassergefahren, Rutschungen und Sturzprozesse erstellt. Die Ersterstellung ist noch nicht abgeschlossen, allerdings sind flächendeckend alle Gefährdungsbereich zumindest aus Hinweiskarten bekannt und können, wenn nötig, durch Einzelgutachten beurteilt werden. Die Bewertungsgrundlagen für die Raumplanung sind somit bereits als sehr gut zu bezeichnen. Auch die Umsetzung der Gefahrenkarten in Nutzungsplänen funktioniert idR sehr gut. Nur eine Gemeinde hat sich bisher standhaft geweigert, die Gefahrenkarten als Zonen umzusetzen.

Ein klarer Vorteil des graubündner Systems ist die Verbindlichkeit von festgelegten Gefährdungsbereichen und Gemeinden können Naturgefahren aus der Planung nicht ausblenden oder als vernachlässigbar darstellen. Daher wird auch ganz klar die Raumplanung als zentrales Mittel in der Risikoprävention favorisiert. Wenn allerdings Gefährdungen auf bereits bebauten Flächen bekannt werden, wird versucht, diese durch Objektschutzmaßnahmen zu sichern. In der Vergangenheit hat es dadurch Insellösungen gegeben, wo Gebäudeflächen als blaue Gefahrenzonen inmitten einer roten Zone ausgewiesen wurden, um eine bauliche Anpassung und Änderung in einem kleinen Ausmaß zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass einzelne Objekte idR bereits mit Objektschutzmaßnahmen (z.B. Ebenhöhe) versehen wurden. Von dieser Insellösungs-Praxis wird mittlerweile Abstand genommen und Gebäude, die in roten Zonen situiert sind, dürfen nur mehr erhalten werden.

Ein essentielles Handlungsfeld in naher Zukunft ist die Adressierung der gelben und gelb-weißen Bereiche in der Raumplanung. Im Moment werden diese zwar bei der Erteilung von Baubewilligungen berücksichtigt, aber es gibt keine eindeutigen Regelungen, wie diese Berücksichtigung auszusehen hat und welche Folgen ein gelber Bereich etwa hat. Weiters gibt es im Moment kein Instrument, um für Prozesse wichtige Flächen zu sichern und freizuhalten. Die

einzige Möglichkeit liegt bei der Gefahrenkommission. Diese kann in begründeten Fällen blaue Zonen zu roten Zonen umwandeln, um diese von einer Überbauung weitestgehend freizuhalten.

Das Gespräch hat sehr deutlich aufgezeigt, dass das graubündner System mit verbindlichen Gefahrenzonen in den Nutzungsplänen gut angenommen wird und für die Raumplanung eine ausgezeichnete Grundlage darstellt, um Flächen über lange Zeit freihalten zu können. Ein Schwerpunkt in naher Zukunft wird im Risikodialog mit der Bevölkerung gesehen, um auch die Eigenverantwortung im Umgang mit Naturgefahren deutlich zu machen. Im schweizer Vergleich ist das graubündner System sicher auch ein ‚Best Practise' Beispiel, da in einigen Kantonen die Erstellung und Umsetzung der Gefahrenkarten erst am Anfang steht.

6 ZUSAMMENFASSUNG und EMPFEHLUNGEN

Die Untersuchung der Thematik von Baulandflächen in Gefährdungsbereichen hat gezeigt, dass es ein facettenreiches und zwischen den einzelnen Bundesländern differierendes raumplanerisches Instrumentarium gibt. In den ROG wird durchwegs auf Naturgefahren Bezug genommen und versucht nachteilige Auswirkungen auf Menschen und Sachwerte zu verhindern. In Österreich wird die Entscheidung über die Baulandeignung hinsichtlich der Gefährdung in erster Linie auf Basis der Gefahrenzonenpläne der BWV und WLV getroffen. Der Auslegungsspielraum und die Verantwortung dafür liegen klar bei den Gemeinden. Im Kanton Graubünden werden hingegen Gefährdungsbereiche als eigene Zonenkategorie in Form von Gefahrenzonen in den Nutzungsplänen festgelegt. Der Unterschied liegt somit in der Verbindlichkeit der Gefährdungsbereiche. In Österreich gelten die GZP als Fachgutachten, die im FLWP nur eine Kenntlichmachung erfahren, während in der Schweiz teilweise eigene Zonen für gefährdete Bereiche ausgewiesen werden. Der Vorteil dieser Vorgehensweise ist die zwingende Berücksichtigung von Gefährdungen in der Gemeindeentwicklung und die äußerst eingeschränkte Möglichkeit Bauführungen auf derartigen Flächen vorzunehmen. Der Auslegungsspielraum österreichischer Gemeinden ist ein beträchtlicher und durch diverse Ausnahmeregelungen ist es idR möglich beinahe ungeachtet von Gefährdungen einzelne Baulandwidmungen umzusetzen. Die Experteninterviews haben gezeigt, dass man durchwegs mit den jeweiligen vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen zufrieden ist und die großen Herausforderungen nicht in der Formulierung neuer rechtlicher Bestimmungen gesehen werden, sondern vielmehr in der verwaltungsinternen Kooperation und Koordination sowie im Risikodialog mit der Bevölkerung. Generell entsteht der Eindruck, dass der Themenkomplex rund um Bauland in gefährdeten Bereichen zwar als brisant und essentiell wahrgenommen wird, aber im Moment keine intensive Arbeit an der Lösung von Problemfeldern oder etwa Beseitigung von Unschärfen stattfindet.

Aus der Arbeit lassen sich für den Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, abgestuft nach Ebenen, eine Vielzahl von Empfehlungen anführen und dies in Österreich bereits im Rahmen des Flood Risk Projektes und durch die ÖROK weitestgehend geschehen. In der Schweiz wurden 2005 ebenfalls Empfehlungen zu Raumplanung und Naturgefahren erarbeitet. Einige relevante Empfehlungen sind: (vgl. Kanonier 2006, S 108-113 und ÖROK 2005, S 60-64)

- Die raumordnungsrechtlichen Ziele sollten klare Aussagen zum Umgang mit gefährdetem Bauland enthalten, um das öffentliche Interesse an der Freihaltung und Sicherstellung gefährdeter Bereiche zu verdeutlichen.
- Restrisikobereichen sollten in Zielkataloge der ROG aufgenommen werden, um diese bei planerischen Maßnahmen entsprechend berücksichtigen zu können.
- Kriterien für die Baulandausweisung sollen sich klar auf die Zonenausweisung der GZP (WLV und BWV) beziehen und in ihrer Ausdifferenzierung im RO Recht berücksichtigt

werden.

- Gefährdungsbereiche sollten in den FLWP möglichst umfassend kenntlich gemacht werden. (HQ 30, HQ 100, rote und gelbe Gefahrenzonen)
- Raumplanerische Maßnahmen der Länder im Zusammenhang mit gefährdetem Bauland sollten verglichen und in ihrer Systematik angepasst werden, sofern nicht ein begründeter Bedarf nach einer Differenzierung besteht.
- Für gewidmetes und unbebautes Bauland sollte in erster Linie die Bebaubarkeit eingeschränkt werden (Aufschließungsgebiete, Bausperren) und eine Rückwidmung nur in Frage kommen, wenn keine Sicherstellung möglich ist.
- Eingeschränkte Bauführungen (z.B. schließen von Lücken in Ortsgebieten) sind unter Umständen als Ausnahmeregelung festzulegen, da Entwicklungsmöglichkeiten trotz Gefährdung gegeben sein sollten.
- Ausnahmen von Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen sollten so gering wie möglich gehalten werden und in den ROG als Ausnahmetatbestände definiert werden.
- Eine Einbeziehung der zuständigen Fachabteilungen bei Beurteilung von Ausnahmen bei der Baulandfestlegung in Gefährdungsbereichen sollte verbindlich sein.
- Bei Rückwidmungen sollten dem Grundeigentümer zumindest die Kosten der Baureifmachung ersetzt werden. Plankorrekturen, aufgrund geänderter Rahmenbedingungen lassen sich vom Grundeigentümer nicht beeinflussen und dieser sollte daher auch keine Kosten tragen müssen.
- Insgesamt wäre es wünschenswert, wenn Begrifflichkeiten für den Themenkomplex auf übergeordneter Ebene definiert werden würden und in den relevanten Gesetzen einheitlich verwendet werden würden.

Die Darstellung und Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen zeigt, dass die bereits existierenden Empfehlungen bisher nicht umgesetzt wurden. Einige Länder haben in letzter Zeit weitere Bestimmungen zum Umgang mit Naturgefahren in die ROG aufgenommen, die sich allerdings in erster Linie auf die örtliche Raumordnung beziehen. Die geforderten Maßnahmen zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Regelungssystematik und Begrifflichkeiten sind z.B. bisher nicht umgesetzt worden. Aus der Arbeit heraus können die bereits formulierten Empfehlungen vollinhaltlich unterstützt werden, da der Handlungsbedarf nach wie vor besteht.

Die Arbeit zeigt allerdings auch, dass der internationale Vergleich bisher kaum bemüht wurde und in erster Linie ein Vergleich zwischen den bundesländerspezifischen Regelungen stattgefunden hat. Daher ergeben sich – ua. durch die Experteninterviews beeinflusst – folgende zusätzliche Empfehlungen:

- Gefährdungsbereiche in ihrer gesamten Bandbreite sollten funktionalisiert werden und klare Folgen für die Raumplanung und das Baurecht für einzelne Kategorien definiert werden, um den derzeit großen Ermessenspielraum der Gemeinden zu verringern.
- Das graubündner Modell soll als Vorbild für eine gesamtheitliche Überarbeitung des Naturgefahrenrechts in Österreich dienen. Eine verbindliche Umsetzung von Gefährdungsbereichen in Flächenwidmungsplänen, ähnlich der Gefahrenzonen in Nutzungsplänen in der Schweiz ,würde klarstellen, welche Entwicklungen trotz Gefährdungen möglich sind.
- Eine Vernetzung und Intensivierung der verwaltungsinternen Kommunikation und Koordination der im Themenkomplex involvierten Fachstellen ist essentiell, um ein effizientes Naturgefahrenmanagement zu erreichen.
- Ein Bewusstsein für Restrisiko und Eigenverantwortung im Bezug auf Naturgefahren soll in der Bevölkerung geschaffen werden.
- Eine einheitliche Praxis bei der Beurteilung und Umsetzung von Gefährdungsbereichen in der kommunalen Raumplanung der Schweiz, entsprechend der Empfehlungen der verschiedenen Bundesämter, soll angestrebt werden.

Das aktuelle rechtliche Regelungswerk zu Bauland in Gefährdungsbereichen, würde gerade in Österreich dringend eine Überarbeitung benötigen. Die Komplexität mag sich zwar historisch erklären lassen, dient allerdings nicht der Effizienz und Verständlichkeit. Der Kanton Graubünden kann hier als Beispiel für eine Vereinheitlichung und Vereinfachung rechtlicher Regelungen dienen.

7 QUELLEN

AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG (2009): Handbuch Raumordnung, Online: *http://www.salzburg.gv.at/11_ausgabe_klein.pdf*, 19. Nov 2011

AMT DER STMK LANDESREGIERUNG (2008a):**:** Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume, Raumplanung Steiermark, Graz

AMT DER STMK LANDESREGIERUNG (2008b): Leitlinien zur Durchführung der örtlichen Raumordnung und von Bauverfahren bei Gefährdung durch wasserbedingte Naturgefahren, Graz

ARE/BWG/BUWAL (2005): Raumplanung und Naturgefahren, Herausgegeben von: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG), Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern, Online: *http://www.bafu.admin.ch/publikationen/00018/index.html?lang=de*, 06. Jan 2012

AUER, MARTIN (1998): Die Änderung des Flächenwidmungsplans, Springer Verlag, Wien

BAFU (2008): Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren, Rechtsgutachten, Bern

BAFU (2011): Online*: http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren/01922/index.html?lang=de,* 08. Aug 2011

BERKA, WALTER (1996): Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand in Juristische Blätter, Heft 2, Februar 1996

BUSSJÄGER, PETER (2007): in Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat, Bußjäger (Hrsg.), Institut für Föderalismus - Schriftenreihe Band 102, Braumüller, Wien

EUROPA (a): Online: *http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/l28174_de.htm*, 15. Sep 2011

EUROPA (b): Online: *http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/l28002b_de.htm*, 15.Sep 2011

EUROPÄISCHE KOMISSION (a): Online: *http://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_de.htm*, 15. Sep 2011

FRÖHLER, LUDWIG; OBERNDORFER, PETER (1975): Österreichisches Raumordnungsrecht, Instituert für Raumordnung und Umweltgestaltung, Trauner Verlag, Linz

FUCHS/KHAKZADEH/WEBER Hrsg. (2006): Recht im Naturgefahrenmanagement, Studien-Verlag, Innsbruck

GIESE, KARIM (2011): Baurechtliche Maßnahmen zum Schutz des Baubestandes vor Hochwassergefahren in Baurechtliche Blätter, SpringerWienNewYork, Heft 5./2011, Wien

GILGEN, KURT (1999): Kommunale Raumplanung in der Schweiz, Hochschulverlag AG, Zürich

GILGEN, KURT (2001): Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, Lehrbuch, Hochschulverlag AG, Zürich

GRAUBÜNDEN ONLINE (a): Online: *http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/awn/dienstleistungen/3_1_naturgefahren/Seiten/3_1_2_3_gefahrenkarte.aspx*, 27. Nov 2011

GRAUBÜNDEN ONLINE (b): Online: *http://www.gr.ch/DE/INSTITUTIONEN/VERWALTUNG/BVFD/AWN/DIENSTLEISTUNGEN/3_1_*

NATURGEFAHREN/Seiten/3_1_3_3_gefahrenzonen.aspx, 27. Nov 2011

GRIESSER, HARALD (2012): Interview in Graz am 24. Jan 2012

HAUER ANDREAS (2006): Planungsrechtliche Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben, in Hauer/Nußbaumer (Hrsg.), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, proLibris, Linz

HORA: Online*: http://www.hochwasserrisiko.at/*, 6. Jan 2012

HUWILER, ANDREAS (2012): Interview in Chur am 20. Jan 2012

KANONIER, ARTHUR (2005): in Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, ÖROK, Schriftenreihe 168, Wien

KANONIER, ARTHUR (2006): FloodRisk II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement, TP 10.4.1 Rechtlicher Umgang mit gefährdetem Bau- und Widmungsbestand aus Sicht der Raumordnung, Lebensministerium (Hrsg.), Wien

KANONIER, ARTHUR (2012): Umsetzung von Gefahrenkarten und Gefahrenzonenplänen in der Raumordnung und im Bauwesen in Suda/Rudolf-Miklau (Hrsg) Bauen und Naturgefahren, Springer Verlag, Wien

KERSCHNER, FERDINAND Hrsg. (2008): Handbuch Naturkatastrophenrecht, Schriftenreihe Recht der Umwelt Nr. 24, Manz-Verlag, Wien

KHAKZADEH, MAGDALENA (2004): Rechtsfragen des Lawinenschutzes, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien

LEBENSMINISTERIUM (2006): Richtlinien zu Gefahrenzonenausweisung für die Bundeswasserbauverwaltung, Online: *http://www.salzburg.gv.at/pdf-61-gzp-richtlinien.pdf*, 19. Nov 11

LEBENSMINISTERIUM (2007): Geschäftsfeld Schutz vor Naturgefahren, Online: *http://www.lebensministerium.at/publikationen/forst/archiv/geschaeftsfeld_schutz_vor_naturgefahren.html*, 6.Jan 2012

LEBENSMINISTERIUM (2008): Hochwasseranschlaglinien – Standardisierung der Berechnung, Online: *http://www.naturgefahren.at/article/archive/14462*, 19. Nov 2011

LEBENSMINISTERIUM (2010): Leitfaden zur Festlegung und Harmonisierung von Bemessungsereignissen, Online: *http://www.lebensministerium.at/wasser/wasser-oesterreich/foerderungen/foerd_hochwasserschutz/bemessung.html*, 2. Feb 2012

LEBENSMINISTERIUM (a): Online: *http://www.lebensministerium.at/wasser/wasser-eu-international/eu_wasserrecht/Wasserrahmen-RL.html*, 14. Dez 2011

LEBENSMINISTERIUM (b): Online: *http://www.lebensministerium.at/wasser/wasser-eu-international/eu_wasserrecht/Hochwasser-RL.html*, 14. Dez 2011

LEBENSMINISTERIUM (c): Online: *http://www.lebensministerium.at/forst/oesterreich-wald/waldzustand/waldbericht2008.html*, 14. Dez 2011

LEITL, BARBARA (2006): Überörtliche und örtliche Raumplanung, in Hauer /Nußbaumer (Hrsg.), Österreisches Raum- und Fachplanungsrecht, proLibris, Linz

LOAT, ROBERT; PERASCHECK, ARMIN (1997): Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten, Empfehlungen 1997, Herausgegeben von: Bundesamt für Wasserwirtschaft (BWW), Bundesamt für Raumplanung (BRP), Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Biel

LOIZL, ROBERT (2012): Interview in Salzburg am 9. Jan 2012

LÜTHI, ROLF (2004): Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit Gefahrenkarten, Planat Reihe 4/2004, Biel

MANHART, VERENA (2005): Rechtliche Aspekte von Naturgefahren & Flächenmanagement, Diplomarbeit, Wien

OBERLEITNER, FRANZ; BERGER, WOLFGANG (2011): Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959, Manz Verlag, Wien

ÖROK (2005): Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, Schriftenreihe 168, Wien

PERNTHALER, PETER; FEND, RAIMUND (1989): Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich; Österreichischer Wirtschaftsverlag, Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 11, Wien

POMAROLI, GILBERT (2012): Interview in St. Pölten am 18. Jan 2012

RAUTER, FRANZ (2001): Erfahrungen in der Prävention von Naturgefahren durch die Raumordnung, RO-Info, Heft 21/2001, Online: *http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/raumordnung/downloads/roinfo21.pdf*, 7. Jan 2012

RICHTPLAN GRAUBÜNDEN (2002): Online: *http://www.richtplan.gr.ch/?lang=1&p=82&rp=1*, 6. Jan 2012

RL GZP (2011): Richtlinie für die Gefahrenzonenplanung, Online: *http://www.lebensministerium.at/forst/schutz-naturgefahren/wildbach-lawinen/richtliniensammlung/GZP.html*, 2. Feb 2012

RUDOLF-MIKLAU, FLORIAN (2009): Naturgefahrenmanagement in Österreich, LexisNexis Verlag, Wien

SCHREMMER, CHRISTOF; STANZER, GREGORI; SCHÖNBECK, STEFAN (2005): PROFAN - Präventive Raumordnung gegen Folgeschäden aus Naturkatastrophen in Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, ÖROK Schriftenreihe 168

STATISTIK AUSTRIA (a): Online: *http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/dauersiedlungsraum/index.html*, 13.Nov 2011

STATISTIK AUSTRIA (b): Online: *http://www.statistik.at/web_de/static/dauersiedlungsraum_siedlungsraum_und_besiedelbarer_raum_033025.gif*, 8. Aug 2011

STÖTTER, JOHANN; FUCHS, SVEN (2006): Umgang mit Naturgefahren - Status quo und zukünftige Anforderungen in Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hrsg.) Recht im Naturgefahrenmanagement

SUDA, JÜRGEN; RUDOLF-MIKLAU, FLORIAN (2012): Bauen und Naturgefahren, Springer Verlag, Wien

UMWELTBUNDESAMT 2011: Online: *http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/flchen-inanspruch/*, 08. Aug 2011

VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG (2011): Raumplanung in der Schweiz: Eine Kurzeinführung, Online: *http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/raumplanung_ch-9seiten.pdf*, 19. Dez 2011

WEBER, KARL (2006): Grenzen des Rechts: Erwartungshaltung versus Einlösbarkeit des Rechts im Naturgefahrenmanagement; in Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hrsg.): Recht im Naturgefahrenmanagement, Studien-Verlag, Innsbruck

RECHTSTEXTE in der gültigen Fassung (Stand 6. Jan 2012)

EUROPÄISCHE RICHTLINIEN: Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, Hochwasserrichtlinie 2007/60/EG

ÖSTERREICH:

BUNDESGESETZE: B-VG BGBl. Nr. 1/1930, ForstG BGBl. Nr. 440/1975, WBFG BGBl. Nr. 148/1985, WRG BGBl. Nr. 215/1959

LANDESGESETZE: Bgld RplG LGBl. Nr. 18/1969, Bgld BO LGBl. Nr. 63/2008 , Ktn GplG LGBl. Nr. 23/1995, Ktn BO LGBl. Nr. 62/1996, Ktn ROG LGBl. Nr. 76/1969, NÖ ROG LGBl. Nr. 13/1977, NÖ BO LBGl. Nr. 129/1996, OÖ BO LGBl. Nr. 66/1994, OÖ ROG LGBl. Nr. 114/1993, Sbg ROG LGBl. Nr. 30/2009, Salzburger Hochwasserschutz Maßnahmengesetz LGBl. Nr. 36/2004, Stmk ROG LGBl. Nr. 49/2010, TROG LGBl. Nr. 27/2006, Vlbg RplG LGBl. Nr. 39/1996, WBO LGBl. Nr. 11/1930

VERORDNUNGEN: Stmk Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume LGBl. Nr. 117/2005, GZP VO BGBl. Nr. 436/1976

JUDIKATUR: VfSlg 2.674/1954, 12.755/1991, 13.727/1994, 15.136/1998, 15.791/2000 16.301/2001, 16.286/2001, 17.216/2004, 17.409/2004, 17.514/2005, 19.075/2010

RICHTLINIEN: RIWA-T 2006, RL GZP BMLFUW-LE.3.3.3/0185-IV/5/2007

SCHWEIZ:

BV 101, RPG 700, RPV 700.1 , WaG 921.0, WaV 921.01, WabG 721.100, WabV 721.100.1, WaG GrauB 920.100, RPG GrauB 801.100, RL GZP 801.500

8 VERZEICHNISSE

8.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Dauersiedlungsraum in Österreich, Stand 2008 7

Abbildung 2: Kreislauf des Risikomanagements 8

Abbildung 3: Großes Walsertal – Ein Beispiel für Gefährdung durch verschiedene Naturgefahren 13

Abbildung 4: Zonengliederung in den Schweizer Nutzungsplänen 25

Abbildung 5: Abgestuftes System zur Änderung kommunaler Pläne 26

Abbildung 6: Planungsinstrumente für den Hochwasserschutz auf Raumordnungsebene – Stand Juli 2011 .. 36

Abbildung 7: Ausschnitt eines Gefahrenzonenplans 45

Abbildung 8: Ausschnitt aus einer Gefahrenhinweiskarte 47

Abbildung 9: Intensitäts - Wahrscheinlichkeitsdiagramm 48

Abbildung 10: Ausschnitt aus einer Gefahrenkarte für Wassergefahren 49

Abbildung 11: Ausschnitt aus dem Gefahrenzonenplan von Pontresina 51

8.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Klassifikation von Naturgefahren 12

Tabelle 2: Zielbestimmungen in ROG bzgl. Naturgefahren (Stand 25.Nov 2011) 31

Tabelle 3: Regelungen in überörtlichen Raumordnungsprogrammen zu Naturgefahren 33

Tabelle 4: Gefährdungsbereiche und Widmungsverbote für Bauland in den ROG 54

Tabelle 5: Gesetzliche Ausnahmen für Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen 61

Tabelle 6: Entschädigungsregelungen für Rückwidmungen in den ROG 74

Tabelle 7: Einschränkungen bei Zonenausweisung und Bauvorhaben aufgrund von Gefährdungen 77

9 ABKÜRZUNGEN

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Bgld RplG	Burgenländisches Raumplanungsgesetz
Bgld BO	Burgenländische Bauordnung
BMLFUW	Bundesminister/-ium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweiz
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
BWV	Bundeswasserbauverwaltung
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
ForstG	Forstgesetz
GZP	Gefahrenzonenplan/-pläne
Gzp VO	Gefahrenzonenplanverordnung
HQ	Hochwasserquote
HWRL	Hochwasserrichtlinie
idR	in der Regel
Ktn BO	Kärntner Bauordnung
Ktn GplG	Kärntner Gemeindeplanungsgesetz
NÖ BO	Niederösterreichische Bauordnung
NÖ ROG	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz
ÖK	Österreichische Karte
OÖ BO	Oberösterreichische Bauordnung
OÖ ROG	Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
RIWA-T	Technische Richtlinie Wasserbau
RL GZP	Richtlinien für die Gefahrenzonenplanung
ROG	Raumordnungsgesetz/-e
RPG	Bundesraumplanungsgesetz
RPG GrauB	Raumplanungesetz Graubünden
RPV	Verordnung zum Bundesraumplanungsgesetz
Sbg ROG	Salzburger Raumordnungsgesetz
Stmk ROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz
SWW	Schutzwasserwirtschaft

TROG	Tiroler Raumordnungsgesetz
ua	unter anderem
Vlbg RplG	Vorarlberger Raumplanungsgesetz
WabG	Wasserbaugesetz
WabV	Wasserbauverordnung
WaG	Waldgesetz
WaV	Waldverordnung
WaG GrauB	Waldgesetz Graubünden
WaV GrauB	Waldverordnung Graubünden
WBFG	Wasserbautenförderungsgesetz
WBO	Wiener Bauordnung
WLV	Wildbach- und Lawinenverbauung
WRG	Wasserrechtsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich versichere an Eides statt durch meine eigenhändige Unterschrift, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe angefertigt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder dem Sinn nach auf Publikationen oder Vorträgen anderer Autoren beruhen, sind als solche kenntlich gemacht. Ich versichere außerdem, dass ich keine andere als die angegebene Literatur verwendet habe. Diese Versicherung bezieht sich auch auf alle in der Arbeit enthaltenen Zeichnungen, Skizzen, bildlichen Darstellungen und dergleichen.

Die Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

_____ _____

Ort, Datum Arthur Schindelegger