

- Hemis H. (2010). „Die Klimarelevanz der Raumplanung – Die Rolle der Raumplanung im Klimaschutz und in der Klimaanpassung. Grenzen und Möglichkeiten einer klimagerechten Raumplanung“, Diplomarbeit an der Technischen Universität Wien, Betreuer: Weber G., Wien
- Hemis H. / Prohazka M. / Rella M. (2008). „Finanzieller Risikotransfer“ – Bericht im Rahmen der Lehrveranstaltung „Projekt 3 Naturgefahrmanagement und Siedlungsentwicklung“ betreut von Kanonier, Walchhofer, Loizl, Technische Universität Wien.
- Herlitzius, Schlipf (2008). Klara-Net: Interdisziplinäre Herangehensweise zum Umgang mit dem Klimawandel. In: WAR Schriftenreihe Nr. 196 (TU Darmstadt), S. 143–157.
- IfR (Informationskreis für Raumplanung) (2008). Siedlungsentwicklung und Klimawandel. Fachzeitschrift RaumPlanung Nr. 137 (April 2008), Dortmund: Eigenverlag. Abrufbar unter <http://www.ifrev.de/index.php?id=499>
- IPCC (2007a). Climate Change 2007: The Physical Science Basis (Anm.: Erster Teilbericht des AR4).
- IPCC (2007b). Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability (Anm.: Zweiter Teilbericht des AR4).
- Kanonier Arthur, Bericht: Naturgefahren im österreichischen Raumordnungs- und Baurecht, Wien 2005.
- KOM(2007) 354 Grünbuch: „Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU“, Grünbuch der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 29.06.2007.
- KOM(2009) 147 Weißbuch: „Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen“, Europäische Kommission vom 01.04.2009.
- Loizl (2010). Salzburger Neuorientierung bei der Hochwasservorsorge. In: Klimawandel und Raumentwicklung, SIR-Mitteilungen und Berichte, Band 34/2009–2010, Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR), S. 85–98.
- Rechnungshof (2008). Bericht des RH – Reihe Bund 2008/8, unter <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/bund-20088.html>
- Ritter E.-H. (2007). Klimawandel – eine Herausforderung an die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung (ARL) 6/2007, S. 531–538.
- Skolaut (2010). Schutz vor zunehmenden Naturgefahren im Land Salzburg. In: Klimawandel und Raumentwicklung, SIR-Mitteilungen und Berichte, Band 34/2009–2010, Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR), S. 85–98.
- StartClim (2007). Auswirkungen des Klimawandels in Österreich: Fallbeispiele. Endbericht. Wien. Abrufbar unter http://www.austroclim.at/fileadmin/user_upload/reports/StCl07_end.pdf
- Sustainability Center Bremen (2008). Born M., „Klimaanpassung in Planungsverfahren – Leitfaden für die Stadt- und Regionalplanung“, Bremen.
- Weber G. (2009). Raumplanerische Interventionen. Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten. In: FUW – Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär 12: „Verbauter Zukunft?“, S. 126–136.
- Webpages (zuletzt abgerufen April 2011):
- AustroClim. Klimaforschungsprogramm StartClim: <http://www.austroclim.at/index.php?id=40>
- Deutsches Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). KlimaMoro „Modellvorhaben Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“: <http://www.klimamoro.de/>
- Deutsches Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). MORO (Modellvorhaben der Raumordnung) – Forschungsfeld „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ (Klimamoro): http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21916/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2009/RaumKlima/01__Start.html

Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement

Walter Seher

1. Einleitung

Hochwasser machen in der Regel nicht an Gemeindegrenzen halt. Raumplanerische Maßnahmen zur Reduktion von Hochwasserrisiken beschränken sich aber weitgehend auf die örtliche Ebene. Während in Österreich Informationen zur Hochwassergefährdung im regionalen Maßstab vielfach zur Verfügung stehen, sind in der Regionalplanung Festlegungen mit verpflichtendem Charakter gegenwärtig nicht vorgesehen. Einen alternativen Ansatz regionaler, fluss- oder einzugsgebietsbezogener Planung stellt die interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement dar. Diesem Thema widmete sich das vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) beauftragte FloodRisk II-Teilprojekt „Praktische Umsetzung künftiger Strategien risikoarmer Raumnutzung“, das sich aus den Projektteilen „Absiedelung“ und „Interkommunale Kooperation“ zusammensetzt (Seher und Berger, 2009). Im Projektteil „Interkommunale Kooperation“ wurden mit Hilfe eines akteurs- und prozessorientierten Forschungsansatzes die Aufgabenfelder, Organisationsformen und Rahmenbedingungen gemeindeübergreifender Zusammenarbeit im Hochwasserrisi-

komanagement anhand der Fallstudie Hochwasserschutzverband Aist (Oberösterreich) sowie von Erkenntnissen aus anderen hochwasserbezogenen Kooperationsansätzen in Österreich untersucht. Der Beitrag stellt Ergebnisse aus diesem Forschungsprojekt vor.

2. Die regionale Dimension im Hochwasserrisikomanagement

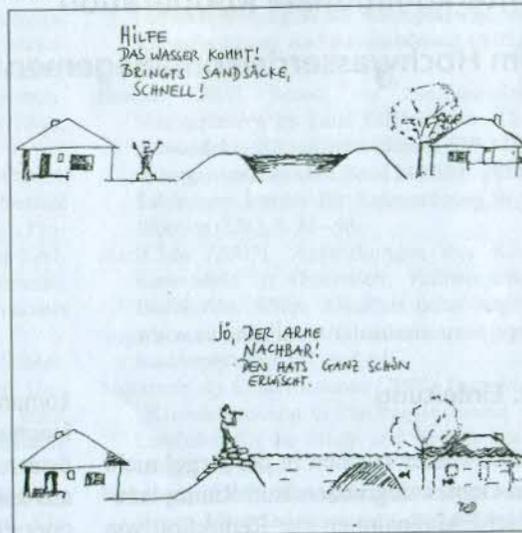
Die unterschiedliche Lage von Gemeinden am Flusslauf hat unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten und einseitige Abhängigkeiten zur Folge, die sich mit dem in der Fachliteratur (vgl. u. a. Heiland, 2002; Frerichs et. al., 2003) verwendeten Begriff Oberlieger-Untertlieger-Verhältnis charakterisieren lassen. Die Oberliegergemeinden tragen besonders durch technische Hochwasserschutzmaßnahmen und Flächennutzungsänderungen zur Verschärfung der Hochwassersituation der Untertlieger bei. Für entstehende Schäden übernehmen sie in der Regel aber keine Verantwortung. Die Erhöhung von Dämmen oder die Versiegelung potenzieller Retentionsflächen durch bauliche Nutzung sind als Einzelentscheidungen der Oberlieger rational, weil sie mit wirtschaftlichem Nutzen verbunden sind.

Die negativen Auswirkungen gehen als externe Effekte aber zu Lasten anderer Gemeinden. Auf der anderen Seite können Ansprüche von Untertägern, Flächen im Oberlauf als Retentionsflächen zu erhalten, zu Beschränkungen der Oberlieger hinsichtlich ihrer räumlichen Entwicklung führen.

Diese wechselseitigen Abhängigkeiten legen eine regionale, fluss- oder einzugsgebietsbezogene Betrachtungsweise im Hochwasserrisikomanagement nahe. Der hohe Stellenwert des Handelns auf Fluss- und Einzugsgebietsebene kommt auch in der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Hochwasserrichtlinie, 2007/60/EG) zum Ausdruck. Diese legt u. a. fest, dass „koordinierte Hochwasserrisikomanagementpläne“ zu erstellen sind (Art. 7, Abs. 1). Die Hochwasserrisikomanagementpläne „erfassen alle Aspekte des Hochwasserrisikomanagements, wobei der Schwerpunkt auf Vermeidung, Schutz und Vorsorge (...) liegt und die besonderen Merkmale des betreffenden Einzugsgebiets bzw. Teileinzugsgebiets berücksichtigt werden“ (Art. 7, Abs. 3).

Ein regionaler Ansatz im Hochwasserrisikomanagement erfordert politisches und Verwaltungshandeln in neu zu bestimmenden, meist biophysisch definierten räumlichen Einheiten, wie eben Flussgebieten oder Einzugsgebieten. Damit überlagern sich zwei unterschiedliche Raumtypen: der Flussraum (das Einzugsgebiet) und der politisch-administrative Raum. Die biophysischen und die politisch-administrati-

Abb. 1: Externe Effekte im Hochwasserschutz



Quelle: Bednar und Meyer-Cech, 2003

ven Raumeinheiten stimmen in den meisten Fällen nicht überein. Aus einer fluss- oder einzugsgebietsbezogenen Betrachtungsweise des Hochwasserrisikomanagements resultiert eine Diskrepanz zwischen dem neu definierten politischen Handlungsraum (dem Fluss- oder Einzugsgebiet) und den bestehenden territorialen Institutionen und Akteuren. Der funktionalen (d. h. durch Abhängigkeiten oder wechselseitige Verflechtungen definierten) Hochwasserregion entspricht keine politisch-administrative Region. Diese Diskrepanz wird als „problem of fit“ bezeichnet (Moss, 2003) und hat zumeist negative externe Effekte und daraus resultierend einen hohen Koordinations- und Abstimmungsbedarf zur Folge. Eine Lösungsmöglichkeit für problems of fit besteht in institutionellen Arrangements, wie der überörtlichen Raumplanung (insbesondere der Regionalplanung) oder der interkommunalen

Kooperation. Eine Internalisierung externer Effekte wird durch formelle und/oder informelle Abstimmungs- und Ausgleichsmechanismen erreicht.

Die Raumordnungsgesetze der österreichischen Bundesländer kennen – im Gegensatz zu Deutschland oder der Schweiz – keine gesetzlichen Verpflichtungen für Festlegungen bezüglich Naturgefahren (etwa hochwasserbezogene Vorrang- oder Vorbehaltsflächen) in der überörtlichen Raumplanung und im Besonderen in der Regionalplanung. Solche Festlegungen sind zwar nicht ausgeschlossen,¹ zählen aber nicht zu den Kerninhalten der Regionalplanung, weder was überörtliche Bauverbote noch was die Ersichtlichmachung von Gefahrenbereichen anbelangt (Kanonier, 2005). Auch ist die Regionalplanungsdichte, sowohl was die flächige Abdeckung als auch die rechtliche Verbindlichkeit betrifft, in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die einzige gesetzliche Festlegung bezüglich Naturgefahren in der überörtlichen Raumplanung stellt das sektorale Raumordnungsprogramm zur „hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume“ in der Steiermark dar. Dieses Programm legt Beschränkungen für die Flächenwidmung der Gemeinden (HQ₁₀₀ mit drei Ausnahbestimmungen) auf überörtlicher Ebene fest. Es bietet aber keine Möglichkeit zur raumplanerischen Regelung von Oberlieger-Untertäger-Beziehungen.

Ein fluss- oder einzugsgebietsbezogener Ansatz im Hochwasserrisikomanagement lässt sich vor dem Hin-

tergrund der fehlenden Möglichkeiten verpflichtender regionalplanerischer Steuerung nur über die freiwillige Kooperation von Gemeinden realisieren. Welche Aufgabenfelder des Hochwasserrisikomanagements dafür in Frage kommen, welche Organisationsformen zielführend und welche Rahmenbedingungen für deren Implementierung erforderlich sind, soll im Folgenden dargestellt werden.

3. Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement – Aufgabenfelder und Organisationsformen

Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement bezeichnet eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Akteuren und Entscheidungsträgern aus zwei oder mehreren Gemeinden in einem Flusseinzugsgebiet mit dem Ziel der Verminderung von Hochwasserrisiken durch gemeinsame Umsetzung von räumlich wirksamen Maßnahmen (Seher und Beutl, 2004; Heiland, 2002).

Aufgabenfelder von interkommunalen Kooperationen im Hochwasserrisikomanagement sind aktuell (Seher und Berger, 2009) die Standortsuche für Retentionsräume mit überörtlicher Bedeutung, die Freihaltung überörtlich bedeutsamer Retentionsflächen sowie generell die Schaffung von Akzeptanz für Maßnahmen der Hochwasservorsorge. Als potenzielle Aufgaben gelten (Heiland, 2002) die Abstimmung von technischen Schutzmaßnahmen, die Entwicklung gemeinsamer raumordnerischer Strategien für Flussräume, Informationsaustausch und Vereinbarungen über den Einsatz regulativer Instrumente sowie die Entwicklung von interkommunalen

¹ So können regionale Grünzonen oder regional bedeutsame Siedlungsgrenzen in Regionalen Raumordnungsprogrammen entlang der Anschlaglinien eines hundertjährigen Hochwassers ausgewiesen werden.

Kompensationskonzepten für Gebiete mit besonderen Lasten.

Für interkommunale Kooperationen kommen unterschiedliche *Organisationsformen* in Frage. Die Zusammenarbeit der Gemeinden kann auf

- (vertraglichen) Vereinbarungen,
- gesetzlichen Vorschriften über die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften und Gemeindeverbänden sowie
- dem Vereinsgesetz beruhen (Neuhöfer, 1998).

Die Bandbreite reicht von informellen, wenig institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit bis zu stark institutionalisierten Kooperationsformen. Zu ersteren zählen Expertenrunden, runde Tische, Bürgermeisterkonferenzen, Plattformen oder Arbeitsgemeinschaften. Aufgrund des reduzierten Organisationsaufwandes ergeben sich für diese Form der Kooperation meist geringe Kosten. Gefördert werden der gegenseitige Erfahrungsaustausch, gegenseitiges Lernen und Innovationen. Weitere Kennzeichen sind ein hohes Maß an Flexibilität sowie die Offenheit für eine breite Beteiligung von Interessierten. Dem gegenüber stehen die Nachteile einer geringeren Verbindlichkeit sowie geringerer zeitlicher Stabilität.

Die stark institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit können weiter unterschieden werden in vertraglich geregelte Kooperationen (auf Grundlage eines Kooperationsvertrages) und in rechtlich stärker institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit. Die ersteren umfassen Arbeitsgemeinschaften auf vertraglicher Basis. Zu den letzteren zählen privatrechtliche Formen, wie Vereine, Kapitalgesellschaften oder Personengesellschaften, und öffentlich-

rechtliche Formen, wie Gemeindeverbände, Wasserverbände und Verwaltungsgemeinschaften. Ausschlaggebend für die Wahl der Rechtsform ist in erster Linie der Gegenstand der Zusammenarbeit. Mit zunehmender Komplexität und dem damit verbundenen höheren finanziellen Aufwand besteht die Tendenz zur Bildung von stark institutionalisierten, formellen Kooperationsformen.

Bei Gemeindekooperationen im Hochwasserrisikomanagement stellen die Größe des Kooperationsgebietes, die Anzahl und die Rechtsform der potenziellen Mitglieder sowie Inhalte und Ziele der Zusammenarbeit die wesentlichen *Parameter für die Auswahl der Organisationsform* dar. Wesentlich ist, dass die (Teil-)Einzugsgebiete möglichst flächendeckend erfasst werden. Oberlieger-Untерlieger-Vereinbarungen sind Steuerungsinhalte, die keine „win-win-Situationen“ für die Planungsadressaten erwarten lassen. Für solche Steuerungsinhalte kommen nur formelle Kooperationen mit entsprechenden, rechtlich verankerten Kompetenzen – in der Regel sind das Wasserverbände – in Frage. Mit dem hohen Institutionalisierungsgrad sind die Verbindlichkeit von Vereinbarungen, Sanktionsmöglichkeiten, die Außenwirksamkeit und die Durchsetzungskraft der Kooperationen verbunden. Für hochwasserbezogene Informations- und Abstimmungsprozesse können auch informelle Lösungen gewählt werden.

Zur gegenseitigen Abstimmung räumlicher Entwicklungsvorstellungen von Gemeinden bieten einige Raumplanungsabteilungen der Bundesländer Instrumente an, die die Kooperation von Gemeinden sowohl in ordnungs- als auch in entwicklungspolitischen Fragestellungen fördern und unterstützen sollen (z. B. Kleinregio-

nale Rahmenkonzepte in Niederösterreich oder Planungsverbände in Tirol). Diese Instrumente können auch für eine gemeindeübergreifende Abstimmung von Maßnahmen des Hochwasserrisikomanagements genutzt werden. Eine Recherche der Inhalte derartiger Gemeindekooperationen ergab, dass Hochwasserrisikomanagement – auch in Kleinregionen, die von Hochwasser betroffen sind – allerdings nur ein Thema von marginaler Bedeutung darstellt. Diese Möglichkeit der Kooperation in Einzugs- oder Flussgebieten wird von den Gemeinden aktuell nicht genutzt (Seher und Berger, 2009).

Die im eingangs erwähnten Forschungsprojekt schwerpunktmäßig behandelte *Fallstudie Aist* hat die Kooperation von 29 Gemeinden im Einzugsgebiet der Feld- und Waldaist im oberösterreichischen Mühlviertel zum Inhalt. Diese interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement ist als Wasserverband nach dem Wasserrechtsgesetz, also auf formeller Grundlage, organisiert. Die Gründung des Hochwasserschutzverbands Aist war wesentlich durch die Hochwasserereignisse im Jahr 2002 motiviert, die zu großen Schäden vor allem in den Unterliegergemeinden geführt haben. Die Initiative zu dieser interkommunalen Kooperation ging von Einzelpersonen, dem Bürgermeister einer Unterliegergemeinde und dem zuständigen Gebietsbauleiter der Wildbach- und Lawinenverbauung aus. Die Aufgabefelder des Verbandes liegen in der einzugsgebietsbezogenen Planung und Umsetzung von Hochwasserrückhaltebecken, der Freihaltung der für die fließende Retention benötigten Räume sowie in der Realisierung eines Hochwasservorwarnsystems. Grundlage für diese Maßnahmen ist die Regionalstu-

die² Aist, die im Auftrag des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung, Gebietsbauleitung Mühlviertel, erstellt wurde.

4. Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement – Rahmenbedingungen

Interkommunale Initiativen in der Hochwasservorsorge sind „disaster driven“, d. h. sie erfordern entsprechenden *Problemdruck durch Hochwasserschäden* in jüngerer Vergangenheit und das daraus resultierende Problembewusstsein maßgeblicher kommunaler Akteure. Die Hochwasserereignisse in den Jahren 2002 und 2005 waren Auslöser für die meisten in Österreich umgesetzten oder intendierten Kooperationen. Auch eine Bindung der Finanzierungsbeiträge des Bundes und der Bundesländer an einzugsgebietsbezogene Hochwasserschutzmaßnahmen kann ein wesentlicher Anstoß für die Gründung einer interkommunalen Kooperation im Hochwasserrisikomanagement sein.

Gut aufbereitete *fachliche Grundlagen*, wie z. B. Regionalstudien, auf regionaler Ebene ausgewiesene Hochwasserabfluss- und Retentionsflächen, das als Pilotprojekt entwickelte Instrument des Schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungsplans (vgl. Amt der Kärnt-

2 Regionalstudien sind übergeordnete flussgebietsbezogene Planungen, die schwerpunktmäßig auf die Abstimmung schutzwasserwirtschaftlicher Maßnahmen mit der Raumordnung und anderen Planungsträgern im Flussraum abzielen. Damit wird eine Grundlage für Schutzmaßnahmen erstellt, die eine Beurteilung und Steuerung von Fördermitteln ermöglicht (BMLFUW, 2010).

ner Landesregierung, 2009), aber auch Mustersatzungen für Wasserverbände, bilden die Basis für Inhalt und Organisation der Kooperation, den Finanzierungsbedarf und daraus resultierend die Verhandlungsgrundlage für die Aufteilung der entstehenden Kosten. Wesentlich für die Entstehung hochwasserbezogener Gemeindekooperationen sind ferner die Initiative, das Engagement und die Überzeugungskraft von *Einzelpersonen*, die über die Möglichkeiten und Fähigkeiten verfügen, den Kooperationsprozess einzuleiten und aufrechtzuerhalten. Die begleitende Unterstützung von (Landes-)Politik und (Landes-)Verwaltung gewährleistet die (finanzielle) Sicherheit für die beteiligten Gemeinden. *Erfolgsfaktoren* für das Zustandekommen einer Kooperation sind neben den bereits genannten eine funktionierende Kommunikationsbasis zwischen den Akteuren, die Fokussierung auf ein Sachthema, die gemeinsame Festlegung von Spielregeln, positive Erfahrungen mit bestehenden Kooperationen sowie die Nutzung des nach einem Hochwasserereignis auftretenden „window of opportunity“. Um potenzielle Mitglieder für eine Kooperation zu gewinnen, sind weiters eine klare Darstellung der Gefährdung, transparente und nachvollziehbare Regelungen sowie die Erarbeitung einer gemeinsamen Zielvorstellung notwendig. Kosten-Nutzen-Analysen sind als Argumentationshilfe nützlich.

Hemmnisse im Kooperationsaufbau resultieren aus Uneinigkeiten in Bezug auf die Vorgehensweise, befürchteten Einschränkungen kommunaler Handlungsfreiheiten, Diskussionsbedarf, hohem zeitlichen und organisatorischen Aufwand (Transaktionskosten) sowie aus Problemen im Zusammenhang mit der Kostenaufteilung. Auch starke Einzelinteressen so-

wie große Unterschiede zwischen den Gemeinden hinsichtlich Größe und Finanzkraft können Kooperationen erschweren. Hochwasserrisikomanagement mit regionalem Bezug erfordert von den Gemeinden eine Umorientierung von kompetitiven zu solidarischen Verhaltensweisen. Gleichzeitig ist aber jeder Bürgermeister verpflichtet, die Eigeninteressen seiner Gemeinde voranzustellen. Diese Konstellation ist in der Praxis insbesondere in Themenbereichen mit hohem Kollektivgutanteil sehr schwierig zu bewältigen. Solidarisches Handeln der betroffenen Gemeinden resultiert in der Fallstudienregion Aist einerseits aus der gemeinsamen Hochwasserbetroffenheit 2002, andererseits aus den funktionalen Verflechtungen (z. B. Pendlerbeziehungen) zwischen Ober- und Unterliegergemeinden.

Die Einigung über die *Aufteilung der entstehenden Kosten* stellt einen, wenn nicht den entscheidenden Aspekt für das Zustandekommen einer interkommunalen Kooperation im Hochwasserrisikomanagement dar. Vorarbeiten von Bundes- oder Landesdienststellen liefern hier die Grundlage. Die Beitragsschlüssel der untersuchten Kooperationen (Seher und Berger, 2009) berücksichtigen die Hochwasserbetroffenheit und die Hochwasserentstehung sowie die unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Gemeinden. Sie stellen damit Ansätze für einen monetären Ausgleich zwischen Gemeinden mit hoher überörtlicher Schutzwirkung und solchen, die davon profitieren, dar. Die Beitragsschlüssel enthalten in jeweils unterschiedlicher Zusammensetzung die folgenden Faktoren:

- die Gemeindeflächen im Einzugsgebiet mit abgestufter Bewertung nach Nutzungsarten,
- das Schadenspotenzial in der Gemeinde,
- die Schäden bei einem Referenzereignis innerhalb der Gemeinde,
- die Rückhaltevolumina in der jeweiligen Gemeinde,
- die Reduktion der Überflutungsvolumina durch geplante Maßnahmen im Rahmen der Kooperation,
- die Finanzkraft der Gemeinden.

Direkte Ausgleichsmechanismen, bei denen Unterliegergemeinden sich an den Kosten von Hochwasserschutzmaßnahmen der Oberlieger beteiligen, sind gegenwärtig noch nicht umgesetzt. Ein Ansatz zum direkten interkommunalen Ausgleich von Nutzen und Lasten der Hochwasservorsorge wurde im Rahmen des Verbundprojekts FloodRisk II von Eberstaller et al. (2009) entwickelt.

Als bedeutendste *Aufgabe der Raumplanung im Zuge von gemeindeübergreifenden Ansätzen im Hochwasserrisikomanagement* wird die Flächensicherung gesehen, d. h. die Freihaltung jener Flächen von baulichen Intensivnutzungen, die als Beckenstandorte oder für die fließende Retention vorgesehen sind (Seher und Berger, 2009). Für die Flächensicherung ist eine verpflichtende Berücksichtigung der Kooperationsvereinbarungen in der örtlichen Raumplanung der beteiligten Gemeinden erforderlich, was eine entsprechende formalrechtliche Absicherung der Gemeindekooperation notwendig erscheinen lässt. Der Hochwasserschutzverband Aist hat Parteienstellung in den Flächenwidmungsplanverfahren der beteiligten Gemeinden. Ob diese Par-

teienstellung ausreichen wird, die Freihaltung der Flächen, die für die geplanten Rückhalteprojekte erforderlich sind, zu gewährleisten, kann zum gegenwärtigen Stand der Projektumsetzung nicht beurteilt werden. Zur vorausschauenden Sicherung der Flächen ist eine Übernahme der Planungen in die Örtlichen Entwicklungskonzepte der Mitgliedsgemeinden zu empfehlen.

Ob eine Verankerung der Planungsinhalte auf der *Ebene der überörtlichen Raumplanung* erwogen werden soll, ist in erster Linie von der Organisationsform des Verbandes und damit wiederum von der Möglichkeit einer verbindlichen Flächensicherung abhängig. Kann diese vom Gemeindeverband gewährleistet werden, ist der Einsatz überörtlicher Planungsinstrumente nicht zwingend erforderlich. Eine Einbindung der Flächensicherung in Regionale Raumordnungsprogramme oder Sachprogramme für Planungsregionen hat aber den Vorteil, dass naturgefahrenrelevante Planungen auf Fluss- oder Einzugsgebietsebene nicht ausschließlich vom Konsens der betroffenen Gemeinden abhängig sind, und, falls erforderlich, auch mit hoheitlichen Maßnahmen umgesetzt werden können. Greiving (2008) empfiehlt, das Thema Naturgefahrenmanagement verstärkt in regionale Planungsinstrumente einzubringen, weil hier bereits etablierte und weitgehend funktionierende regionale Kooperationen als Plattform für eine regionale Verständigung im Umgang mit raumrelevanten Risiken genutzt werden können.

5. Fazit

Die interkommunale Kooperation stellt unter den genannten Rahmenbedingungen eine effektive Möglichkeit einer einzugs- oder flussgebietsbezogenen Berücksichtigung von Hochwasserrisiken dar. Regionale Selbstorganisation im Hochwasserrisikomanagement ist aber aufgrund kontextbezogener Akteurskonstellationen und unterschiedlicher Ausgangssituationen, z. B. was Hochwasserbetroffenheit oder Risikobewusstsein betrifft, nicht hoheitlich erzwingbar. Die interkommunale Kooperation kann daher die fehlende Berücksichtigung einer entsprechenden Flächenfreihaltung in der Regionalplanung nicht vollwertig ersetzen. Soll, wie in der EU-Hochwasserrichtlinie gefordert, Hochwasserrisikomanagement auf Einzugs- oder Flussgebietsebene präventiv³ und ohne unmittelbaren Anlassfall betrieben werden, müsste eine verpflichtende Berücksichtigung des Hochwasserrisikos in der überörtlichen Raumplanung entweder in Form einer zwingenden Berücksichtigung überörtlich bedeutsamer Retentions- und Hochwasserabflussflächen bei der Festlegung von Siedlungsgrenzen und regionalen Grünzonen erfolgen oder die Möglichkeit zur Verordnung spezifischer Widmungskategorien (z. B. Retentionsfläche mit überörtlicher Bedeutung) in Regionalen Raumordnungsprogrammen geschaffen werden.

3 Die Schwerpunkte der Hochwasserrisikomanagementpläne liegen auf Vermeidung, Schutz und Vorsorge (Art. 7, Abs. 3 Hochwasserrichtlinie).

Quellenverzeichnis

- Amt der Kärntner Landesregierung: Der Schutzwasserwirtschaftliche Raumentwicklungsplan SREP. Leitfaden, Klagenfurt 2009.
- Bednar, H., Meyer-Cech, K.: Südheide. Das namenlose Wunderland vor den Toren Wiens. Mandelbaum Verlag, Wien 2003.
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Hochwasserschutz in Österreich. Planungsinstrumente. Online abrufbar unter: <http://wasser.lebensministerium.at/article/articleview/49199/1/14407/>, Stand: 08.09.2010.
- Eberstaller, J., Berger, H., Eberstaller-Fleischanderl, D., Gabriel, H., Haidvogel, G., Kirnbauer, R., Seebacher, F., Seher, W., Stelzhammer, M.: Integrative Gewässerentwicklung und interkommunaler Lastenausgleich, Flächenbedarf und -ausgleich für Hochwasserschutz, Siedlungsentwicklung und Ökologie. Studie im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, Gruppe Wasser, Abteilung WA 3 im Rahmen von FloodRisk II, Wien 2009.
- Frerichs, S., Hatzfeld, F., Hinzen, A., Kurz, S., Lau, P., Simon, A.: Sichern und Wiederherstellen von Hochwasserrückhalteflächen. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes Deutschland, UBA Texte 34-03, Berlin 2003.
- Greiving, S.: Katastrophenprävention durch Raumplanung. In: Felgentreff, C., Glade, T. (Hrsg.): Naturrisiken und Sozialkatastrophen, S. 241–252. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg 2008.
- Heiland, P.: Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, interregionale Kooperation und ökonomischer Lastenausgleich. Verein zur Förderung des Institutes WAR (Hrsg.), Darmstadt 2002.
- Kanonier, A.: Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht. In: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK; Hrsg.): Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, S. 81–114, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 168, Wien 2005.

- Moss, T.: Raumwissenschaftliche Perspektiven zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, S. 21–43. Stadt- und Regionalwissenschaften, Urban and Regional Sciences, Band 3. LIT-Verlag, Münster 2003.
- Neuhofer, H.: Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich, 2. Auflage, Springer-Verlag, Wien – New York 1998.
- Seher, W., Berger, H.: Praktische Umsetzung künftiger Strategien risikoarmer Raumnutzung, Projektteil Interkommunale Kooperation. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) im Rahmen von FloodRisk II, Wien 2009.
- Seher, W., Beutl, H.: Möglichkeiten der Flächenvorsorge in Hochwasserabflussräumen – Handlungsspielräume von Gemeinden und Gemeindekooperationen, am Beispiel von Gemeinden im Oberlauf der Triesting/Niederösterreich. Studie im Rahmen von FloodRisk: Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002, Wien 2004.

Bauland in Gefahrenbereichen

Arthur Kanonier

1. Einleitung¹

Infolge der Hochwasserereignisse der letzten Jahre werden verschiedene Aspekte des Naturgefahrenmanagements umfangreich behandelt,² wobei raumplanerischen Maßnahmen zentrale Bedeutung beigemessen wird. Bezüglich Siedlungsentwicklung und Schutz vor Naturgefahren werden vor allem präventive Maßnahmen als wirkungsvoll angesehen, durch die erreicht werden soll, dass potenzielle Gefahrenbereiche möglichst vor Bauten und schadenssensiblen Nutzungen freigehalten werden. Die Prävention erfolgt durch eine umsichtige Raumnutzung, indem gefährdete Bereiche möglichst nicht bebaut bzw. – wo ein Ausweichen nicht möglich ist – durch bauliche, technische und biologische Maßnahmen die gefährlichen Naturprozesse abgewendet oder redu-

ziert werden. Die in den letzten Jahren ausgearbeiteten Empfehlungen für einen präventiven Umgang mit Naturgefahren sind umfangreich und weit reichend.³

Wesentlicher Steuerungsansatz der Raumplanung (insbesondere auf örtlicher Ebene) ist es, Überlagerungsbereiche von Gefährdungszonen einerseits und Siedlungszonen andererseits möglichst gering zu halten. Wichtige raumplanungsrechtliche Ansatzpunkte mit Nutzungsmöglichkeiten sind zunächst Widmungsverbote bzw. -kriterien für die (Neu-)Ausweisung von Bauland, die dazu beitragen sollen, dass in gefährdeten Bereichen kein Bauland ausgewiesen wird.

Zunehmend ist allerdings festzustellen, dass neben bestehenden Bauten und Anlagen⁴ auch gültige Baulandwidmun-

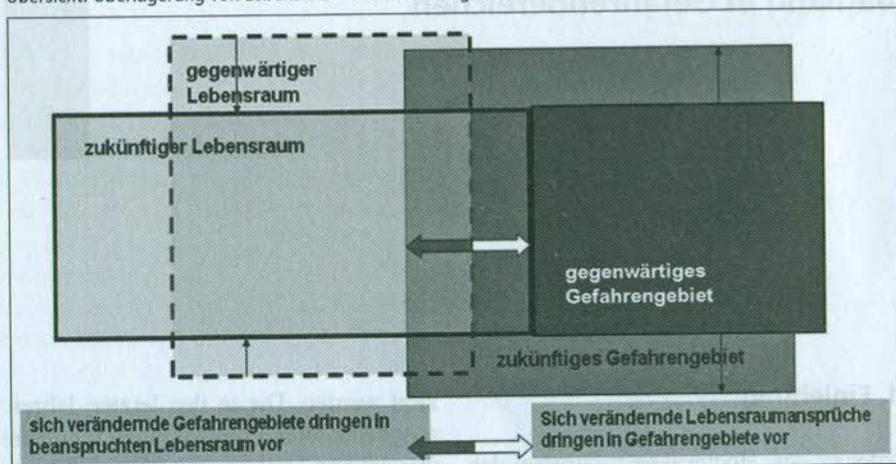
¹ Der Artikel basiert im Wesentlichen auf den Ausführungen des Autors in der Studie: FloodRisk II: TP10.4.a – Rechtlicher Umgang mit gefährdetem Bau- und Widmungsbestand aus Sicht des Raumordnungsrechts, 2007.

² Vgl. u. a. Lebensministerium, FloodRisk, 2004, S 93 ff.; Fuchs/Khakzadeh/Weber, Recht im Naturgefahrenmanagement, 2006, 19 ff.; Rudolf-Miklauer, Naturgefahrenmanagement in Österreich, 2009, S 1ff.

³ Vgl. ÖROK, Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, 2005, S 13 ff.; Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht, 2008, 11 ff.; Lebensministerium, Flood-Risk II, Ausgewählte Empfehlungen, http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2009/FRII_Kurzfassung_ausgewahlte_Empfehlungen.pdf, 24.5.2011.

⁴ Zum baurechtlichen Umgang mit Bauten in Gefahrenbereichen vgl. Giese, Baurechtliche Maßnahmen zum nachträglichen Schutz von hochwassergefährdeten Baubeständen, 2007, TP10.4.

Übersicht: Überlagerung von Lebensraum und Gefahrengebiet



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung, 2005, Bern

gen durch Naturgefahren beeinträchtigt werden. In vielen Regionen Österreichs ist es nicht (mehr) oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, Siedlungs- und Gefahrenbereiche weitgehend räumlich zu trennen. Für Bereiche, in denen Siedlungsaktivitäten durch Naturgefahren bedroht sind, besteht ein besonderer planerischer Handlungsbedarf, wobei die (rechtlichen) Möglichkeiten insbesondere für Gemeinden unterschiedlich, in der Regel aber limitiert sind. Der planungsrechtliche Umgang mit Bauland in Gefahrenbereichen ist ausgesprochen heikel, zumal gültige (Bauland-)Widmungen vorliegen, die aber im Widerspruch zu wesentlichen Raumordnungszielen stehen. Auf die wesentlichen Regelungsansätze im österreichischen Raumordnungsrecht wird im nachfolgenden Beitrag eingegangen.

2. Bauland in Gefahrengebieten im Raumordnungsrecht

Baulandwidmungen in Gefahrenbereichen stehen tendenziell mit den gesetzlichen Raumordnungszielen und Widmungskriterien im Widerspruch, die auf eine Freihaltung von Gefahrenzonen abzielen.⁵ Das Raumordnungsrecht der Länder enthält differenzierte Bestimmungen für den planerischen Umgang mit Baulandwidmungen in Gefahrenbereichen, wobei Unterschiede bestehen sowohl was grundsätzliche Regelungen bezüglich gefährdeter Baulandwidmungen als auch was Detailregelungen betrifft. Neben spezifischen Einschränkungen des kommunalen Planungsermessens in Gefahrenbereichen enthalten die ROG teilweise Handlungsanordnungen, insbesondere im Umgang mit gültigem Bauland, wobei nicht alle Länder Sonderregelungen für den Umgang mit gefährdetem

⁵ Vgl. Kanonier, Raumordnungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements, 2006, S 128.

Widmungsbestand aufweisen, sondern teilweise lediglich die allgemeinen Bestimmungen für Baulandwidmungen gelten.

2.1. Raumordnungsrechtliche Gefahrenbereiche

Die ROG verwenden unterschiedliche Begriffe für Gefahrenbereiche, wobei eine Definitionsklärung der Gefahrenbereiche unabdingbar ist. Grundsätzlich ist nämlich eine Beurteilung erforderlich, ob Bauland in rechtsrelevanten Gefahrenbereichen liegt. Detaillierte Bezeichnungen für Gefahrenbereiche im Sinne von Legaldefinitionen kennen die ROG bislang kaum. In der Steiermark sind allerdings durch das Raumordnungsprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume, LGBl. für Stmk. Nr. 117/2005, in § 2 Begriffsbestimmungen zu ausgewählten Gefahrenbereichen erfolgt, so zu hundertjährlichem Hochwasser (HQ-100), roten Gefahrenzonen und blauen Vorbehaltsbereichen.

Bei der Benennung von Gefahrenbereichen wird in der Regel an andere Rechtsmaterien angeknüpft, insbesondere das Forstrecht und das Wasserrecht, wie etwa Gefahrenzonen sowie Vorbehalts- und Hinweisbereiche nach den forstrechtlichen Gefahrenzonenplänen. Zusätzlich werden Überflutungsgebiete und teilweise Gefahrenzonen nach den Richtlinien der BWV als Begriffe für Naturgefahren verwendet. Eine begriffliche Erweiterung stellen die durch das Hochwasserschutz-Maßnahmengesetz 2004 in § 14 Abs. 1 lit b Slbg BGG eingefügten wesentlichen Hochwasserabfluss- oder -rückhalte-räume dar.

Einzelne ROG orientieren sich bei den Naturgefahrenabgrenzungen, die

in den letzten Jahren teilweise neu festgelegt wurden, zwar an wasser- und forstrechtlichen Definitionen, legen im Zusammenhang mit Hochwasser allerdings eigene Bemessungsereignisse fest, die nicht anderen Fachmaterien, insbesondere den wasserrechtlichen Bestimmungen, folgen. Während etwa § 38 WRG als räumlichen Geltungsbereich für wasserrechtliche Bewilligungen HQ-30-Bereiche definiert, sehen einzelne ROG HQ-100-Bereiche vor (NÖ oder Oö).

2.2. Raumordnungsrechtliche Regelungssystematik in der Flächenwidmungsplanung

In den nachfolgenden Ausführungen werden in erster Linie die Maßnahmen der Flächenwidmungsplanung behandelt, zumal diesen Nutzungsregelungen eine dominierende Rolle hinsichtlich Baulichkeiten in Gefahrenbereichen zukommt. Andere Planungsinstrumente, insbesondere der überörtlichen Raumplanung, aber auch das örtliche Entwicklungskonzept und der Bebauungsplan können durchaus Bedeutung haben.

Um allfällige Planungskonflikte auflösen zu können, die sich einerseits durch die Nutzungsmöglichkeiten von Baulandwidmungen und andererseits (nachträglichen) Bauverbotsregelungen ergeben können, kommen grundsätzlich die Änderungsbestimmungen in den ROG zur Anwendung. Planungssystematisch kann dabei unterschieden werden zwischen:

- **spezifischen Regelungen für Bauland in Gefahrenbereichen**, die Bestimmungen speziell für den Fall vorsehen, dass in Gefahrenbereichen Bauland liegt.

- **allgemeinen Änderungsregelungen**, die zur Anwendung kommen, wenn gültige Widmungen den rechtlichen Raumordnungszielen und Widmungskriterien nicht (mehr) entsprechen.

Die Änderungsbestimmungen zielen bezüglich Bauland in Gefahrenbereichen in der Regel auf Nutzungsbeschränkungen – die Errichtung von Baulichkeiten soll tendenziell verhindert oder an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden – ab, die mit unterschiedlichen Maßnahmen erreicht werden können. Grundsätzlich können zwei Regelungstypen unterschieden werden:

- **Nutzungsbeschränkungen für Bauland:** Planungsrechtliche Sonderregelungen im Bauland, welche die gültigen Baulandwidmungen weiter bestehen lassen, jedoch mit Nutzungsbeschränkungen für Bauten belegen (z. B. Bausperren, Aufschließungszonen), wobei die beschränkende Wirkung teilweise verzögert eintritt (Sanierungsgebiete).
- **Rückwidmung von Bauland:** Raumordnungsrechtliche Regelungen, die auf Planänderungen abzielen mit dem Ergebnis, dass Bauland einer anderen Widmung mit weitreichenderen Nutzungsbeschränkungen zugeführt wird (z. B. Rückwidmung).

Bei Baulandwidmungen unterscheiden einzelne ROG im Zusammenhang mit Naturgefahren zwischen bebautem und unbebautem Bauland. Auch für die Länder, die keine spezifischen naturgefahrenrelevanten Regelungen in ihren ROG enthalten, ist aufgrund der rechtlichen Planungsmöglichkeiten im

Umgang mit Bauland eine Differenzierung zwischen bebautem und unbebautem Bauland angebracht. Während bei unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen das Maßnahmenspektrum größer sein kann bzw. aus der allgemeinen raumplanungsrechtlichen Systematik mehrere Maßnahmen ableitbar sind, sind die planungsrechtlichen Möglichkeiten bei bebautem Bauland weitaus geringer.

Bei einer Auflistung der raumplanungsrechtlichen Maßnahmen für Bauland in Gefahrengebieten sollen nicht die Grenzen des Raumordnungsrechts übersehen werden. So sieht etwa das Raumordnungsrecht in der Regel keine gefahrenbezogenen Enteignungstitel vor, die es den Planungsträgern erlauben würden, in Gefahren- oder Retentionsbereichen Liegenschaften etwa zu Zwecken allfälliger Absiedlungen, zur Errichtung von Schutzmaßnahmen oder der langfristigen Freihaltung dem Grundstückseigentümer zu entziehen. Die Schaffung von Verfügungsrechten der kommunalen Planungsträger über Grundstücke in Gefahrenbereichen ist in der Regel nur über zivilrechtliche Vereinbarungen möglich, denen Grundeigentümer jedenfalls zustimmen müssen.

Die ROG enthalten für Gefahrenbereiche vor allem Regeln für die Bodennutzungsplanung und beschränken sich somit im Wesentlichen auf „passive“ Schutzmaßnahmen. Aktive Maßnahmen, etwa das Vorschreiben von Schutz- und Sicherungsmaßnahmen zur Beseitigung der Gefährdung oder direkte Handlungsanweisungen, die bestehende Bauten in Gefährdungsgebieten betreffen, sind im Raumordnungsrecht nicht vorgesehen.

3. Spezifische Regelungen für Bauland in Gefahrenbereichen

Die ROG enthalten teilweise Regelungen für – unbebautes – Bauland in Gefahrenbereichen, welche die Baulandwidmung als solche nicht beseitigen, jedoch zusätzliche Nutzungsbeschränkungen festlegen. Je nach räumlichen Gegebenheiten und je nachdem, ob und mit welchem Aufwand die Gefährdung beseitigt werden kann, werden folgende planungsrechtliche Maßnahmen für gefährdetes Bauland vorgesehen:

- **Bausperren**
Die aktuellen Baulandwidmungen werden beibehalten, aber mit einem Verbot für Bauführungen belegt.
- **Aufschließungsgebiete**
In Gefahrenbereichen können Aufschließungszonen festgelegt werden, wenn feststeht, dass die Gefährdung durch wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen behebbar ist.
- **Sanierungsgebiete**
Sanierungsgebiete weisen auf Standortmängel und einen entsprechenden Handlungsbedarf hin und entfalten eine baubeschränkende Wirkung erst nach einer Frist zur Sicherstellung.

Zu unterscheiden ist bei den angeführten Maßnahmen, ob diese bei einem bestimmten Sachverhalt zwingend anzuwenden sind (obligatorische Änderung) oder die Planungsträger lediglich die Möglichkeit haben, die Maßnahmen umzusetzen (fakultative Änderung).

Die Bestimmungen in den ROG für gefährdetes Bauland beziehen sich in der Regel auf Flächen oder Gebiete und nicht auf Parzellen oder Liegenschaften. Somit haben die Gemeinden in der praktischen Auslegung die Mög-

lichkeit und gegebenenfalls wohl auch die Verpflichtung, nicht nur ganze Liegenschaften insgesamt zu beurteilen, sondern auch Teilflächen in ihre planerischen Überlegungen einzubeziehen. Insbesondere bei großen Liegenschaften kann es Sinn machen, dass nur Teile der Liegenschaft, die in Gefahrenbereichen situiert sind, mit einer Widmungsbeschränkung bzw. einem Widmungsverbot belegt werden.

3.1. Bausperren

Als wesentliche und weitreichende planungsrechtliche Maßnahme im Umgang mit gefährdetem Bauland bestimmt das NÖ ROG die Verpflichtung zur Erlassung von Bausperren.⁶ So ist gemäß § 23 Abs. 2 NÖ ROG der Gemeinderat verpflichtet, Bausperren für unbebaute Bauflächen zu verordnen, die einerseits bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden und andererseits überflutungs-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind. Die Intensität der Gefährdung ist dabei für die Festlegung einer Bausperre nicht von Bedeutung. Liegt eine Liegenschaft innerhalb eines 100-jährlichen Abflussbereiches oder innerhalb sonstiger raumplanungsrechtlich relevanter Gefahrenbereiche nach § 15 Abs. 3 Z 3 NÖ

⁶ Die Verpflichtung zur Festlegung von Bausperren für unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen wurde durch die 8. ROG-Novelle 1999 eingeführt, da in der Bauordnung für Baubewilligungsverfahren im Bauland keine naturgefahrenrelevanten Einschränkungen vorgesehen sind. Um zu verhindern, dass auf (altem) Bauland, das nunmehr offensichtlich in Gefahrenbereichen liegt, Baubewilligungen erteilt werden, ohne die Gefährdung im Bewilligungsverfahren zu berücksichtigen, wurden die unbefristeten Bausperren vorgeschrieben.

ROG, so ist zwingend eine Bausperre festzulegen.

Die Rechtswirkung der verordneten Bausperren ergibt sich aus § 23 Abs. 4 NÖ ROG und ist eng mit den baurechtlichen Verfahren verbunden. So leiden Baubewilligungsbescheide, welche dem Zweck einer Bausperre zuwiderlaufen, an einem mit Nichtigkeit bedrohten Fehler. Grundsätzlich ist bei jeder Bausperre der „besondere Zweck“ dieser Bausperre anzugeben, der sich gemäß § 23 Abs. 2 lit b NÖ ROG insbesondere aus einem Schutz vor Naturgefährdungen ergibt.

Die Bausperren sind gemäß § 23 Abs. 3 NÖ ROG unbefristet und erst dann vom Gemeinderat aufzuheben, wenn die vermutete Gefährdung nicht mehr besteht. Voraussetzung für die Aufhebung der Baubewilligung werden in der Regel (bauliche) Sicherungsmaßnahmen sein, durch die eine Beseitigung der Hochwassergefährdung erfolgt, wobei nicht vorgeschrieben wird, wer diese durchführen muss.

In anderen Bundesländern ist zwar auch grundsätzlich das Instrument der Bausperre vorgesehen, jedoch mit wesentlichen Unterschieden zu den NÖ Regelungen. So beziehen sich diese Bausperrenregelungen zunächst nicht speziell auf Bauland in Gefahrenbereichen, was eine entsprechende Anwendung nicht ausschließt, aber wohl auch nicht gebietet. Im Unterschied zu NÖ sind in den anderen Bundesländern die Bausperren grundsätzlich zeitlich befristet, wobei Verlängerungsmöglichkeiten bestehen.

In den meisten Bundesländern können Bausperren im Zusammenhang mit der Änderung von Flächenwidmungsplänen erlassen werden, um Baulichkeiten zu verhindern, die künftigen Planungskonzeptionen entgegenstehen.

Wenn somit planerische Absichten für Rückwidmungen in Gefahrenbereichen bestehen, können Gemeinden befristete Bausperren erlassen und damit Bauplatzerklärungen und Baubewilligungen unterbinden.

3.2. Aufschließungszonen

Einzelne Bundesländer sehen für unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen zeitlich befristete Aufschließungszonen vor, mit der Rechtswirkung, dass für gefährdete Flächen ein weitgehendes Bauverbot gilt. In der Regel gilt bei Aufschließungszonen für Grundflächen, die aufgrund von Naturgefahren aktuell nicht als Bauland geeignet sind, als Aufschließungsbedingung die Beseitigung der Gefährdung. Im Zusammenhang mit Naturgefahren werden Aufschließungszonen zum Einsatz kommen, wenn die Beseitigung der Gefährdung mit vertretbarem Aufwand zu erwarten ist. Aufschließungszonen haben demzufolge eine „Zwischenfunktion“ zwischen vollwertigem Bauland und Grünland mit der Absicht, einerseits Baulichkeiten in Gefahrenbereichen bis zur Sicherstellung auszuschließen und andererseits die grundsätzliche Baulandwidmung beizubehalten.

Umfangreiche Bestimmungen über Aufschließungszonen enthält das Ktn GplG, wobei unterschiedliche Gründe für die Festlegung von Aufschließungszonen vorliegen können (Baulandüberhang, unzureichende Erschließung und ungünstige natürliche Verhältnisse). Im Zusammenhang mit Naturgefahren hat in Kärnten der Gemeinderat gemäß § 4 Abs. 1 Ktn GplG durch Verordnung jene Grundflächen innerhalb des Baulandes als Aufschließungsgebiete festzulegen, deren widmungsgemäßer Verwendung öffentliche Rücksichten wegen ungünstiger natürlicher Verhältnisse entgegen-

tiger natürlicher Verhältnisse entgegenstehen, insbesondere die im Gefahrenbereich von Hochwasser, Steinschlag, Lawinen, Muren, Altlasten u. ä. gelegen sind. Grundsätzlich bleiben Baulandwidmungen somit bestehen, wobei die Bebaubarkeit stark eingeschränkt wird.

Der Gemeinderat hat die Festlegung von Bauland als Aufschließungsgebiet bzw. -zone gemäß § 4 Abs. 3 Ktn GplG aufzuheben, wenn u. a. die Gründe für die Festlegung weggefallen sind, sprich eine Beseitigung der Gefährdung erfolgt ist. Grundsätzlich gilt in Kärnten für die Aufhebung von Aufschließungsgebieten eine Frist von 10 Jahren, die allerdings gemäß § 4 Abs. 3a lit c Ktn GplG nicht für Grundflächen anzuwenden ist, die aufgrund ihrer Gefährdung nicht mehr als Bauland gewidmet werden dürfen. Aufschließungszonen, die wegen Naturgefahren erlassen wurden, gelten – wenn die Gefährdung nicht beseitigt wird – unbefristet.

Ähnlich den Regelungen in Kärnten können in Salzburg innerhalb des Baulandes gemäß § 17 Abs. 7 Slbg ROG Flächen, deren widmungsgemäßer Verwendung generell öffentliche Rücksichten entgegenstehen, als Aufschließungsgebiete gekennzeichnet werden. Die öffentlichen Interessen für die Festlegung von Aufschließungszonen werden näher spezifiziert (ungenügende Erschließung, Überschreitung von Umweltgrenzwerten sowie ungünstige natürliche Gegebenheiten). Demzufolge können auch in Gefahrenbereichen Aufschließungszonen für Bauland festgelegt werden, wenn feststeht, dass die Gefährdung durch wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen behebbare ist und in absehbarer Zeit wegfallen wird. Der Nachweis für den baldigen Wegfall der Gefährdung ist nur für unbebautes Bauland erforderlich, nicht jedoch

„bei weitgehend verbauten Gebieten“. In diesen Fällen ist dann nicht im Wege einer Freigabe, sondern mittels Einzelbewilligungen nach § 24 Abs. 3 vorzugehen.⁷

3.3. Sanierungsgebiete

In der Steiermark können neben anderen Sanierungsgebieten (z. B. lufthygienische oder lärmbezogene) auch Hochwassersanierungsgebiete festgelegt werden. Für Gebiete, in denen Maßnahmen zur Vermeidung der Gefährdung der Sicherheit oder gesundheitsschädlicher Folgen erforderlich sind, sind Sanierungsgebiete gemäß § 23 Abs. 4 Stmk ROG im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen, wobei die Mängel ausdrücklich anzuführen sind. Sanierungsgebiete stellen insofern eine Besonderheit dar, als diese als Kenntlichmachungen zunächst Informationscharakter haben, jedoch mit der Kenntlichmachung auch Rechtswirkungen verbunden sind. Zur Beseitigung der Mängel ist nämlich gemäß § 23 Abs. 4 Stmk ROG eine Frist von höchstens 15 Jahren festzusetzen und diese Frist ist nur verlängerbar, wenn die Beseitigung der Mängel nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt. Nach Ablauf der Frist dürfen Baubewilligungsbescheide nur zur Beseitigung der Mängel erteilt werden.

Durch die Festlegung von Sanierungsgebieten wird somit auf die Gefährdung bestimmter Flächen sowie auf einen Sanierungsbedarf hingewiesen, aktuelle Widmungen bleiben – zunächst – in ihrer Rechtswirkung unbe-

⁷ In den Aufschließungszonen können in Ausnahmefällen für Bauprojekte Einzelbewilligungen nach § 24 Abs. 3 Slbg ROG erteilt werden.

rührt. Falls allerdings innert 15 Jahre keine Sicherungsmaßnahmen erfolgt sind, welche die Gefährdung beseitigen, gilt nach Fristablauf in Sanierungsgebieten eine Bausperre (Baubewilligungsbescheide nur noch zur Mängelbehebung).

4. Widmungsänderungen in Gefahrenbereichen

Die ROG verpflichten die Gemeinden in Gefahrenbereichen teilweise zur Planänderung, womit die geltenden Nutzungsmöglichkeiten der Baulandwidmungen durch die Festlegung neuer Widmungen reduziert bzw. beseitigt werden sollen.

4.1. Rückwidmungsbestimmungen

Besondere gesetzliche Bestimmungen zur Abänderung der Flächenwidmungspläne für unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen gelten in Kärnten und NÖ. Die durch Baulandwidmungen mögliche Erhöhung des Schadenspotenzials soll im Wesentlichen durch Umwidmungen von Bauland in Grünland (Rückwidmungen) vermieden werden. In beiden Bundesländern werden für Rückwidmungen besondere Rahmenbedingungen sowie Ausnahmen gesetzlich bestimmt.

Das Ktn GplG bezieht sich sowohl in den Bestimmungen über die Änderung des Flächenwidmungsplanes (§ 15) als auch bei den Rückwidmungen (§ 20) ausdrücklich auf Bauland in Gefahrenbereichen. Generell wird in § 15 Abs. 4 geregelt, dass als Bauland festgelegte, unbebaute Grundflächen, die im Gefahrenbereich von Hochwasser, Steinschlag, Lawinen, Muren, Altlasten und ähnlichem gele-

gen sind, in Grünland rückzuwidmen sind. Die Planänderungsregelungen des § 15 Ktn GplG werden ergänzt durch die Bestimmungen in § 20 Ktn GplG, die neben grundsätzlichen Kriterien für Rückwidmungen auch einen Bezug zu Bauland in Gefahrenbereichen herstellen. So sind – unter Bedachtnahme auf die allgemeinen Kriterien zur Auswahl der rückzuwidmenden Grundflächen – vorrangig solche Grundflächen aus den Baulandreserven rückzuwidmen, „deren widmungsgemäßer Verwendung wegen ungünstiger natürlicher Verhältnisse (§ 3 Abs. 1 lit a und lit b) ... nicht oder nur mit unwirtschaftlichen Aufwendungen behebbare Hindernisse entgegenstehen“.

Das NÖ ROG verpflichtet zunächst in § 22 Abs. 2 zur Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogramms, das gemäß § 13 Abs. 2 als wesentlichen Teil den Flächenwidmungsplan enthält, wenn sich herausstellt, dass eine als Bauland gewidmete und noch nicht bebaute Fläche von Gefährdungen gemäß § 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. Der Zusatz für die verpflichtende Planänderung, dass die Fläche „tatsächlich“ von einer Gefährdung betroffen sein muss, bewirkt wohl keine Relativierung der Widmungskriterien gemäß § 15 Abs. 3 NÖ ROG, zumal bei der jeweiligen Anwendung eine schlüssige fachliche Begründung hinsichtlich des Gefährdungsausmaßes unabdingbar ist.

Für unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen gilt somit in NÖ, dass zunächst zwingend eine Bausperre nach § 23 Abs. 2 NÖ ROG zu erlassen ist. Kann innerhalb von 5 Jahren die Gefährdung durch Sicherstellungsmaßnahmen nicht beseitigt werden, sind die

Änderungsbestimmungen in § 22 Abs. 2 NÖ ROG anzuwenden, was in der Regel eine Rückwidmung des unbebauten Baulandes zur Folge haben wird. Aufgrund dieser Bestimmung können zwei Anwendungsfälle vorliegen:

- Ist offensichtlich auszuschließen, dass innerhalb der nächsten fünf Jahre Sicherstellungsmaßnahmen erfolgen, so ist der Flächenwidmungsplan unmittelbar zu ändern und das betreffende Bauland rückzuwidmen – eine 5-Jahresfrist ist nicht abzuwarten.
- Sind Sicherstellungsmaßnahmen vorgesehen, so ist eine Planänderung und Rückwidmung aktuell nicht erforderlich und wäre erst nach fünf Jahren durchzuführen, wenn keine Maßnahmen zur Sicherstellung durchgeführt wurden.

In der praktischen Anwendung dieser Ausnahmeregelung von Interesse ist die Auslegung, was als Sicherstellung gilt. Das Spektrum an möglichen Sicherstellungsmaßnahmen und -stufen kann in diesem Zusammenhang weit sein und von (verbindlichen) Zusagen privater Grundeigentümer bis zu Planungen und Projekten der BWV und WLV reichen, wobei auch der Maßnahmenstand unterschiedlich sein kann (von generellen und langfristigen Schutzkonzepten bis zu konkreten Schutzprojekten mit fixen Finanzierungsplänen). Um der Rückwidmungsverpflichtung aufgrund zeitlich absehbarer Sicherstellungen zu entgehen, werden von den Gemeinden jedenfalls nachvollziehbare Begründungen vorzulegen sein, wobei günstigenfalls (wasserwirtschaftliche oder WLV-bezogene) Schutzprojekte vorliegen, deren Finanzierung gesichert und deren Umsetzung in den nächsten

fünf Jahren zugesagt ist. Vielfach hängen somit die raumordnungsrechtlichen Planungsverpflichtungen von Maßnahmen und Projekten anderer Dienststellen ab, insbesondere BWV und WLV, die durch ihre Planungen wesentlich auf die kommunale Rückwidmungstätigkeit Einfluss nehmen können.

Der durch Rückwidmungen bewirkte umfassende Eigentumseingriff ist nur durch überwiegende öffentliche Interessen zu rechtfertigen, die am Sachlichkeitsgebot (Gleichheitssatz) und Verhältnismäßigkeitsprinzip zu prüfen sind.⁸ Dass ausnahmslos jedes unbebaute, nicht sicherbare Bauland in Gefahrenbereichen um- und rückzuwidmen ist, erscheint rechtlich problematisch, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass diese Rückwidmungen gemäß § 24 Abs. 1 lit c NÖ ROG – österreichweit einzigartig – entschädigungslos erfolgen. Hinsichtlich dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz und dem Sachlichkeitsgebot erscheinen die entschädigungslosen Rückwidmungsverpflichtungen vor allem auch deshalb bedenklich, da den Rückwidmungsverpflichtungen die Ausnahmeregelungen für Neuwidmungen von Bauland in Gefahrenbereichen gemäß § 15 Abs. 4 NÖ ROG gegenüber stehen. So kann insbesondere für standortgebundene Bauten und Flächen innerhalb des geschlossenen Ortsgebietes durchaus neues Bauland gewidmet werden. In diesem Zusammenhang wäre vom Gesetzgeber zu prüfen, ob die für die Neuwidmung von Bauland geltenden Ausnahmen nicht auch bei den Änderungsverpflichtungen dahingehend gelten, dass bei Vorliegen der Ausnahmetatbestände die

⁸ Vgl. mit Judikaturhinweisen Auer, Die Änderung des Flächenwidmungsplans, 1998, S 92 ff.

Verpflichtung zur Rückwidmung entfällt (zumal diese Flächen mit einer Bausperre belegt sind).

Die Verpflichtung zur Planänderung gilt – bezogen auf Naturgefahren – gemäß § 22 Abs. 2 NÖ ROG für Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden (§ 15 Abs. 3 Z 1), Flächen, deren Grundwasserhöchststand über dem unveränderten Geländeniveau liegt (§ 15 Abs. 3 Z 2), und Flächen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind (§ 15 Abs. 3 Z 3). In der praktischen Anwendung gibt es keinen Auslegungsspielraum hinsichtlich HQ-100-Bereichen: Ist unbebautes und nicht sicheres Bauland in HQ-100-Bereichen situiert, so besteht die Verpflichtung zur Planänderung.

4.2. Allgemeine Änderungsregelungen

Teilweise enthalten die ROG weder spezifische Verpflichtungen zur Planänderung noch zur Rückwidmung von unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen, sondern es sind die allgemeinen gesetzlichen Änderungsbestimmungen für Flächenwidmungspläne anzuwenden. Wie für alle raumordnungsrechtlichen Regelungen generell gilt für den Umgang mit Planänderungen im Besonderen, dass sich die ROG diesbezüglich erheblich unterscheiden.

Allgemein sind Umwidmungen grundsätzlich zulässig oder gar geboten, aber jedenfalls an spezifische Voraussetzungen gebunden, die den Gemeinden in unterschiedlicher Weise ermöglichen oder gebieten, auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Da schon aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz das „Prinzip der Bestandskraft der Plä-

ne“ sowie das „Prinzip des Vertrauensschutzes“ ableitbar sind,⁹ wird zum Schutz des Vertrauens auf die Beständigkeit von Flächenwidmungsplänen deren Abänderbarkeit grundsätzlich beschränkt.¹⁰

4.2.1. Obligatorische und fakultative Änderungsbestimmungen

Bauland in Gefahrenbereichen stellt einen Widerspruch zu den Raumordnungszielen und Widmungskriterien dar, was zur Folge hat, dass für allfällige Plankorrekturen die Änderungsbestimmungen für Flächenwidmungspläne gelten. Die meisten raumordnungsrechtlichen Bestimmungen unterschieden diesbezüglich zwischen:¹¹

- Ermächtigung zur Planänderung, die den Gemeinden erlaubt, auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren (obligatorische Änderungen);
- Verpflichtung zur Planänderung, die von Gemeinden bei definierten Tatbeständen vorzunehmen ist (fakultative Änderungen).

Die planerischen Möglichkeiten bei Änderungen von Baulandwidmungen in Gefahrenbereichen sind limitiert und beschränken sich vielfach auf eine Umwidmung von Bauland in Grünland (= Rückwidmung). Andere Formen der Umwidmung sind in der Regel ausgeschlossen, da die bisherige Bebaubarkeit eingeschränkt werden soll. Im Vergleich zu „allgemeinen“ Planände-

9 Vgl. Berka, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, 1996, S 75.

10 Vgl. Pernthaler, Raumordnung und Verfassung (III), 1990, S 479.

11 Vgl. Auer, Die Änderung des Flächenwidmungsplans, 1998, 76 ff.

runge in Form von Umwidmungen gelten bei Rückwidmungen infolge des Umfangs der Nutzungsbeschränkungen allerdings besondere Anforderungen, wobei einzelne Bundesländer auf besondere Regelungen für Rückwidmungen verzichten. Vor diesem Hintergrund ist in der planerischen Praxis teilweise der Konflikt aufzulösen, dass einerseits unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen grundsätzlich beseitigt werden soll, dass aber andererseits die restriktiven Regelungen bei Rückwidmungen gelten.

§ 36 Abs. 1 Oö ROG bestimmt etwa eine Verpflichtung zur Änderung von Flächenwidmungsplänen, wenn es das Gemeinwohl erfordert, was insbesondere bei schwerwiegenden volkswirtschaftlichen Nachteilen der Fall sein kann. Flächenwidmungspläne können darüber hinaus gemäß § 26 Abs. 2 Oö ROG geändert werden, wenn öffentliche Interessen dafür sprechen oder diese Änderung den Planungszielen der Gemeinde nicht widerspricht und Interessen Dritter nicht verletzt werden. Auf Nutzungen, die der bisherigen Widmung entsprechen, ist gemäß § 36 Abs. 5 Oö ROG bei Änderung der Flächenwidmungspläne möglichst Rücksicht zu nehmen. Rückwidmungsregelungen sind in den Übergangsbestimmungen in § 39 Abs. 3 Oö ROG enthalten, wonach der Flächenwidmungsplan dahingehend zu überprüfen ist, ob die im Flächenwidmungsplan gewidmeten, aber noch nicht der bestimmungsgemäßen Nutzung zugeführten Baulandflächen mit den Grundsätzen des ROG noch vereinbar sind. Baulandflächen, deren Widmung den angeführten Grundsätzen widerspricht, sind durch Änderung des Flächenwidmungsplanes der geeigneten Widmung zuzuführen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Abänderung von Flächenwidmungsplänen von unterschiedlichen inhaltlichen Voraussetzungen abhängig ist, wobei nur in Kärnten und NÖ ausdrücklich auf gefährdetes Bauland eingegangen wird. Ohne die Änderungsregelungen im Detail zu beurteilen, spannen die anderen Gesetzgeber einen beträchtlichen Ermessensspielraum für Planänderungen auf. Dies fällt insbesondere bezüglich Bauland in Gefahrenbereichen auf, da spezifische Rückwidmungsverpflichtungen vielfach fehlen. Grundsätzlich sind aber Rückwidmungen nicht ausgeschlossen, sie wären nach den allgemeinen Regeln der Planänderungen durchzuführen.

4.2.2. Gefährdung als Änderungsgrund

Die meisten raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen sehen vor, dass die Änderung von Flächenwidmungsplänen von wichtigen Gründen abhängig ist und eine sachlich begründbare Ursache für die Änderung vorliegen muss.¹² Auch der VfGH¹³ hat mehrfach ausgesprochen, dass nicht jede geringfügige Veränderung eine Planänderung rechtfertigt, sondern dass zwischen dem Zeitpunkt der Planerlassung und der beabsichtigten Änderung ein Umstand

12 Vgl. § 19 Abs. 2 Bgld RplG („wenn sich die Planungsgrundlagen ... wesentlich geändert haben“), § 22 Abs. 1 NÖ ROG („wegen wesentlicher Änderung der Grundlagen“), § 15 Abs. 1 Ktn GplG („Flächenwidmungsplan darf nur aus wichtigen Gründen geändert werden.“), § 30 Abs. 3 Stmk ROG („wesentliche Änderung der Planungsvoraussetzungen“), § 21 Abs. 1 VlbG RplG („Der Flächenwidmungsplan darf nur aus wichtigen Gründen geändert werden.“).

13 Vgl. u.a. VfSlg 13727/1994 (zum Ktn GplG), VfSlg 13014/1992 (zum TROG), VfSlg 13503/1993 (zum NÖ ROG).

erkennbar ist, der als wichtiger Grund gewertet werden kann.

Die Rechtsbeständigkeit verbindlicher Raumpläne ist zwar ein wesentliches Ziel der Planung, der VfGH stellt aber auch klar, dass Flächenwidmungspläne im Falle ihrer Rechtswidrigkeit von der Aufhebung bedroht sind und dementsprechend zu ändern sind. Wird durch fachliche Erhebungen und Gutachten festgestellt, dass nunmehr Bauland zweifelsfrei in Gefahrenbereichen situiert ist, so liegt in der Regel ein „wichtiger Grund“ für eine Planänderung vor, zumal alle ROG Raumordnungsziele und Widmungskriterien enthalten, die sich grundsätzlich gegen Bauland in Gefahrenbereichen aussprechen.

Die Feststellung einer Gefährdung für gewidmetes Bauland ist eine wichtige, sachliche Ursache für eine Um- bzw. Rückwidmung.¹⁴ Die Planungsbehörde hat grundsätzlich die Auswahl der für die Rückwidmung in Betracht kommenden Liegenschaften nach sachlichen Kriterien und gestützt auf eine entsprechende Grundlagenforschung und Interessenabwägung zu treffen. Voraussetzung für eine Rückwidmung ist zunächst der zweifelsfreie Nachweis der umfassenden Gefährdung für die Liegenschaften durch fachliche Gutachten. Die Gefahrenzonenpläne und Überflutungsbereiche liefern wesentliche Anhaltspunkte für Gefährdungen, reichen aber als ausschließlicher Beurteilungsmaßstab in der Regel nicht aus. Analog zur Bedeutung von Gefahrenzonenplänen bei der Neuwidmung von Bauland sind infolge der Intensität der Nutzungsänderung eben-

falls zusätzliche Erhebungen erforderlich, durch die nachgewiesen wird, dass tatsächlich die jeweilige Liegenschaft durch Naturgefahren bedroht wird.

Bei einer Rückwidmung ist grundsätzlich eine ausreichende und nachvollziehbare Interessenabwägung erforderlich, welche die Interessen (insbesondere des Grundeigentümers) an der Baulandwidmung den öffentlichen Interessen an der Umwidmung gegenüberstellt und abwägt. Bei raumordnungsrechtlich zwingenden Gründen für die Rückwidmung kann nach Ansicht des VfGH eine Interessenabwägung entfallen.¹⁵ Grundsätzlich muss der Schutz des Vertrauens der Grundeigentümer in die verbindliche Festlegung der Widmung dann in den Hintergrund treten, wenn die öffentlichen Interessen eine Rückwidmung erfordern.¹⁶

Von öffentlichen Interessen wird dann auszugehen sein, wenn zweifelsfrei raumordnungsrechtlich relevante Gefahrenbereiche vorliegen. Wenn etwa durch die ROG HQ-30 oder HQ-100-Anschlaglinien als Ausschlusskriterien für Bauland bestimmt werden, wird die Beseitigung von unbebautem und nicht sicherbarem Bauland in solchen Bereichen jedenfalls im öffentlichen Interesse liegen und eine Rückwidmung rechtfertigen. Werden durch die ROG als Widmungsverbote für Bauland nur allgemein Naturgefahren genannt, wird eine besondere fachliche Beurteilung durch die kommunalen Planungsträger erforderlich sein. Besondere Anforderungen an die Begründung für Rückwidmungen würden für Gefahrenbereiche gelten, in denen nicht

durchgängig ein Widmungsverbot für Bauland gilt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass einige Raumordnungsgeetze keine besonderen Regelungen für den Umgang mit Bauland in Gefahrenbereichen enthalten, was zur Folge hat, dass für allfällige Plankorrekturen die allgemeinen Änderungsbestimmungen anzuwenden sind. Inwieweit sich für Bauland in Gefahrenbereichen aufgrund dieser allgemeinen Änderungsbestimmungen tatsächlich Rückwidmungsverpflichtungen bzw. -ermächtigungen ergeben, lässt sich allgemein kaum beantworten. Zu unterschiedlich und zu allgemein sind die jeweiligen Änderungsregelungen in den ROG, die auf vielfältige Widmungsfälle (z. B. bebautes oder unbebautes Bauland, unterschiedliche Gefahrenbereiche, Verpflichtungen oder Ermächtigungen zu Planänderungen) mit variierenden Ausnahmeregelungen vom Widmungsverbot für Bauland anzuwenden sind.

Stark vereinfacht wird allerdings davon auszugehen sein, dass bei offensichtlichen Widersprüchen zu grundlegenden Raumordnungszielen und Widmungskriterien eine Plankorrektur in Form einer Widmungsänderung erforderlich ist. Ist fachlich zweifelsfrei nachgewiesen, dass Bauland in Gefahrenzonen liegt und erheblichen Gefährdungen ausgesetzt wird, sind Plankorrekturen vorzunehmen. Ausnahmen von der Änderungsverpflichtung sind durchaus denkbar und in den ROG mehrfach vorgesehen, wie etwa für bebauten Baugebiete, bei möglichen Sicherstellungsmaßnahmen, für Bereiche innerhalb geschlossener Ortschaften, bei alternativen Einschränkungen in Form temporärer Nutzungsbeschränkungen. Sind freilich für geltende Baulandwidmungen keine Ausnahmetatbe-

stände anwendbar und (beträchtliche) Gefährdungen liegen offensichtlich vor, so ist eine Abänderung des Flächenwidmungsplanes unabdingbar. Die Prinzipien des Bestandsschutzes für gültige Widmungen werden in der Regel nicht davor schützen, dass unbebaute und gefährdete Bereiche bei einem eindeutigen Widerspruch zu Raumordnungszielen und Widmungskriterien unverändert bestehen bleiben können. In solch eindeutigen Fällen werden Rückwidmungen vorzunehmen sein, wobei den Interessen an der Beibehaltung der bestehenden Widmung infolge des offensichtlichen Widerspruchs zu Planungszielen geringe Bedeutung beizumessen sein wird.

4.3. Entschädigungsregelungen

Im Zusammenhang mit Rückwidmungen sind die unterschiedlichen Entschädigungsbestimmungen in den ROG zu beachten, durch welche der Umgang mit allfälligen Wertverlusten geregelt wird. Die Unterschiede bei der Entschädigung vermögensrechtlicher Nachteile sind dabei erheblich. Bis auf NÖ sehen die Bundesländer keine Sonderregelungen für die Rückwidmung von Bauland in Gefahrenbereichen vor, sondern es gelten die allgemeinen Entschädigungsbestimmungen bei Planänderungen.

Sonderregelungen bezüglich Rückwidmungen von Bauland in Gefahrenbereichen und allfälligen Entschädigungen enthält das NÖ ROG. Die Gemeinde ist zwar gemäß § 24 Abs. 1 NÖ ROG grundsätzlich verpflichtet, dem Grundeigentümer eine angemessene Entschädigung für jene vermögensrechtlichen Nachteile zu leisten, die durch Änderungen von Baulandwidmungsarten in andere Widmungsarten entstanden sind. § 24 Abs. 1 lit c NÖ ROG sieht allerdings

14 Vgl. u. a. VfSlg 16286/2001. Der VfGH sah in Slbg eine Rückwidmung in Grünland infolge der Festlegung einer roten Gefahrenzone (des Hochwassers) als gesetzteskonform an.

15 Vgl. VfSlg 16201/2001 (zum Oö ROG).

16 Vgl. VfSlg 1795/2004 (zum Slbg ROG).

vor, dass bei Rückwidmungen Aufwendungen nicht zu ersetzen sind, wenn die natürliche Baulandeignung durch Naturgefahren bedroht gewesen ist. Die Gemeinde wird somit durch Rückwidmungen in Gefahrenbereichen finanziell nicht belastet.

In Salzburg sind hingegen Entschädigungen bei Rückwidmungen für Baureifmachungen sowie vermögensrechtliche Nachteile vorgesehen, jedoch zeitlich befristet. Gemäß § 25 Abs. 1 Slbg ROG ist für die dadurch entstehenden vermögensrechtlichen Nachteile, dass durch den Flächenwidmungsplan Bauland in Grünland oder Verkehrsfläche umgewidmet und ausschließlich dadurch die Verbauung eines Grundstückes verhindert wird, auf Antrag eine angemessene Entschädigung zu leisten, wenn diese Umwidmung innerhalb von zehn Jahren nach der erstmaligen Ausweisung erfolgt. Als vermögensrechtliche Nachteile gelten nach § 25 Abs. 2 Slbg ROG Aufwendungen, die im Vertrauen auf die bauliche Nutzbarkeit der Grundfläche für deren Baureifmachung erbracht worden sind, sowie jener Teil des Wertes der Grundfläche, der bei deren Erwerb wegen der Widmung als Bauland gegeben war. Dabei ist der jeweils letzte Erwerb maßgebend, bei dem eine Gegenleistung erbracht wurde.

In einer Gesamtbetrachtung der Entschädigungsregelungen fallen im Wesentlichen – neben den beträchtlichen länderspezifischen Unterschieden – mehrere Grundtypen auf:¹⁷

- In NÖ sind für Rückwidmungen von unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen keine Entschädigungen vorgesehen.
- In Wien besteht ein Entschädigungsanspruch lediglich bei einer Einlösung der Liegenschaft.
- In Tirol werden ausschließlich Aufwendungen für die Baureifmachung ersetzt.
- Die restlichen Bundesländer bestimmen eine Kombination aus Ersatz der Kosten für die Baureifmachung sowie der Wertminderung, wobei unterschiedliche Einschränkungen vorgesehen sind.

Je nach Bundesland können somit die Entschädigungsleistungen bei einer Rückwidmung von unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen erheblich variieren und von keiner Entschädigung bis zum Ersatz des Wertverlustes reichen. Die jeweilige Entschädigung ist durchgängig nur auf Antrag zu zahlen, wobei bei Entschädigungen aufgrund örtlicher Planungsmaßnahmen in der Regel die Gemeinden die Entschädigungskosten zu tragen haben.

5. Resümee

Allein mit raumplanungsrechtlichen Nutzungsbeschränkungen lässt sich der Spannungsbereich zwischen gültigen Nutzungsrechten einerseits sowie dem zunehmenden Gefahrenpotenzial und dem daraus abgeleiteten öffentlichen Interesse an der Freihaltung von Gefahrenbereichen andererseits nicht lösen. Künftig werden für Gefahrenbereiche mit rechtsgültigen Baulandwidmungen maßgeschneiderte Maßnahmen so zu kombinieren sein, dass die Bedrohung durch Naturgefahren sowie das Scha-

denpotenzial langfristig reduziert werden.

Der integrierte Hochwasserschutz erfordert grundsätzlich die Koordination und Abstimmung verschiedener Planungs- und Projektmaßnahmen, die unterschiedliche rechtliche Grundlagen, Projekt- und Maßnahmenträger sowie Verfahren aufweisen. Die – allgegenwärtige – Forderung nach verstärkter Kooperation und Koordination aller Planungs- und Maßnahmenträger im Naturgefahrenschutz erfordert auch eine systematische Überprüfung der jeweiligen fachspezifischen Grundlagen, Instrumente und Maßnahmen sowie der Entscheidungsabläufe.

Die vielfältigen Maßnahmen des passiven und aktiven Katastrophenschutzes (z. B. Baulandwidmungsverbote, Rückwidmungen, Entschädigungen, Ausnahmebestimmungen oder Sicherstellungsmaßnahmen) wirken sich insbesondere für Grundeigentümer ausgesprochen unterschiedlich aus und sind in ihren Auswirkungen zu erfassen und in umfassenden Konzepten abzustimmen. So sind nicht nur die Widmungsmaßnahmen zu koordinieren, wobei allfällige Rückwidmungen und umfassende Nutzungsbeschränkungen sowie Entwicklungsmöglichkeiten zu beachten sein werden, sondern in Kombination sind auch langfristige Schutzmaßnahmen abzustimmen.

Literatur

- Auer: Die Änderung des Flächenwidmungsplans, Springer-Verlag, Wien 1998.
 Berka: Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. In: Juristische Blätter, 2/1996, S 69–84.
 Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hrsg.): Recht im Naturgefahrenmanagement, Studien-Verlag, Innsbruck, 2006.

Giese Karim: Baurechtliche Maßnahmen zum nachträglichen Schutz von hochwassergefährdeten Baubeständen, TP10 4b, FloodRisk II, 2009, Bericht auf beigefügter CD.

Kanonier: FloodRisk II: TP10.4.a – Rechtlicher Umgang mit gefährdetem Bau- und Widmungsbestand aus Sicht des Raumordnungsrechts, Land Niederösterreich, 2007; TP10 4a, FloodRisk II, 2009, Bericht auf beigefügter CD.

Kanonier: Raumordnungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements; in Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hrsg.): Recht im Naturgefahrenmanagement, 2006, S 123 ff.

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

Lebensministerium (Hrsg.): Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – FloodRisk, Wien, 2004.

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

Pernthaler: Raumordnung und Verfassung (III). Schriftenreihe der ÖGR, Band 30, Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung, Wien 1990.

Pernthaler/Fend: Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich; Österreichischer Wirtschaftsverlag, Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 11, Wien 1989.

Rudolf-Miklau Florian: Naturgefahrenmanagement in Österreich, LexisNexis Verlag, Wien 2009.

¹⁷ Vgl. Pernthaler, Fend, Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich 1989, S 231 ff.; Auer, Die Änderung des Flächenwidmungsplans 1998, S 123.

Das Sachprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume in der Steiermark

Harald Griebner

Im Jahre 2002 wurden große Teile Österreichs – in der Steiermark insbesondere die Region Liezen – von katastrophalen Hochwasserereignissen heimgesucht. Neben dem Leid der Betroffenen und umfangreichen Umweltschäden beliefen sich die monetären Schäden dieser Ereignisse für ganz Österreich auf etwa 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, für die Steiermark auf ca. 40 Mio. Euro (ZENAR 2003).

Diese umfangreichen Schäden werden zu einem großen Teil von der öffentlichen Hand aufgefangen. Der Steuerzahler kam und kommt nach solchen Ereignissen in nicht unbedeutendem Ausmaß für Schäden an der Versorgungsinfrastruktur, für die Errichtung und Sanierung von Hochwasserschutzmaßnahmen und vor allem für den Ausgleich verminderter Nutzwerte an Gebäuden und Inventar auf.

Aus diesem Grund – um die Betroffenheit bei derartigen Ereignissen in Zukunft zu verringern – wurde im Herbst 2002 durch die steiermärkische Landesregierung ein Entwicklungsprogramm zur Sicherung der Siedlungsräume als Verordnung nach dem steiermärkischen Raumordnungsgesetz in Auftrag gegeben.

Dieses Programm sollte insbesondere als raumordnerische Ergänzung

zu den laufenden Absicherungsarbeiten von gefährdeten Gebäuden im Rahmen der Schutzwasserwirtschaft und Wildbachverbauung dienen. Basis bei der Erstellung des Programms war die Überlegung, dass, wenn die Raumordnung dem Leitbild eines vorausschauenden, öffentliche Kosten sparenden Politikfeldes weiter folgen will, die Minimierung des Risikopotenzials für den Fall von Hochwasserereignissen künftig mehr als bislang bei allen raumrelevanten Entscheidungen zu beachten sein wird.

Gefahr, Schaden und Risiko

Das Programm wurde nach den grundlegenden Begriffen des Risikomanagements bei Hochwasserereignissen strukturiert. So gehört der Wechsel des Wasserstandes zur natürlichen Dynamik eines jeden Fließgewässers. Die Höhe der Schäden durch Hochwasserereignisse wird durch das Zusammenwirken zweier unabhängiger Mechanismen beeinflusst. Die Natur liefert, teils durch den Menschen verstärkt, die Hochwasserstände und damit das Gefahrenpotenzial. Der Mensch errichtet Gebäude und Infrastrukturen in den Hochwasserabflussräumen und erhöht damit das Schadenspotenzial. Erst die

Koppelung der vorhandenen Hochwassergefahr mit dem durch die menschliche Nutzung bestimmten Schadenspotenzial erzeugt ein mehr oder weniger hohes Risiko (IKSR 2000).

Im Sinne eines wirkungsorientierten Risikomanagements bedeutet dies für die hauptbetroffenen Materien Wasserrecht, Forstrecht und Raumordnung einerseits das Gefahrenpotenzial – also die Ausprägung der Gefahr – und andererseits das Schadenspotenzial – also die gefährdeten Werte innerhalb der Überflutungsbereiche – zu minimieren. Hierbei sind der technischen Absicherung von Siedlungsgebieten und Industrieanlagen ökologische und finanzielle Grenzen gesetzt. So bedarf etwa die gänzliche Absicherung der in der Steiermark in Hochwasserabflussräumen liegenden Siedlungsgebiete bei gleichbleibendem Baubudget der Bundeswasserbauverwaltung Jahre, wenn nicht Jahrzehnte.

Ein Raumordnungsprogramm zur Risikominimierung

Schwerpunkt des Sachprogramms zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume war daher die Aufrechterhaltung und Verbesserung des Wasserrückhalts durch entsprechende Flächenvorhaltung (Minimierung des Gefahrenpotenzials) sowie das weitestgehende Freihalten der Hochwasserabflussräume von neuen Siedlungen und Industriegebieten zur Minimierung des Schadenspotenzials.

Das programmatische Ziel: dem Fluss Raum geben, um Schäden zu minimieren

In den letzten Jahrzehnten wurden viele Einzugsgebiete österreichischer Fließgewässer stark versiegelt (in der Steiermark beträgt der Versiegelungsgrad zwischen 8 und 14 % des Dauersiedlungsraumes). Vor allem kleinmaschige Netze von Siedlungs- und Verkehrsstrukturen führten und führen dabei zu einer Verminderung von Speicherpotenzialen, einer Reduktion der Fließzeit und damit zu erhöhten und beschleunigten Hochwasserspitzen. Das raumordnerische Leitbild der dezentralen Konzentration von Siedlungsgebieten und des Erhalts der verbliebenen größeren unversiegelten Räume tragen also massiv zum passiven Hochwasserschutz bei. Noch bedeutender als der Wasserrückhalt in der Fläche ist jedoch der Rückhalt im Abfluss und Retentionsbereich. Hierfür sind entsprechende Flächenreserven an den Fließgewässern entscheidend.

Die Raumansprüche von Wirtschaft, Verkehr und Siedlungswesen sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Dies hat auch in der Steiermark zu einer Ausdehnung von Intensivnutzungen in Hochwasserabflussräumen geführt. Ausschlaggebend für die Standortwahl sind hierbei – neben gegebenen Strukturen und etwaigen Bodenknappheiten innerhalb einer Gemeinde – vor allem die niedrigen Bodenpreise in diesen Räumen. Dies führt im Allgemeinen zu einem Verlust von Retentionsräumen und damit zu einer Erhöhung des Gefährdungspotenzials für die Unterlieger sowie, aufgrund des verbleibenden Restrisikos selbst bei technischen Maßnahmen zur Hochwas-

sersicherung, zu einer Erhöhung des Schadenspotenzials.

Dieser Umstand ist umso kritischer zu sehen, als hochwassergefährdete Flächen nur einen relativ kleinen Teil des gesamten für Siedlungstätigkeit nutzbaren Dauersiedlungsraumes ausmachen. Einzig im alpinen Raum sind Schwemmkegel, als traditionelle Siedlungsstandorte um einem Hochwasser der Hauptgewässer zu entkommen, durch Seitenzubringer gefährdet. In den meisten Fällen ist jedoch, auch aufgrund der vorhandenen Baulandreserven, ein Vorrücken von Baulandwidmungen in gefährdete Bereiche nur schwer begründbar.

Bündelung von verträglicher Freiraumnutzung in den Hochwasserabflussräumen

Im Sinne einer gesamtträumlichen Planung sind in den Retentions- und Abflussräumen daher – wie im Sachprogramm zu hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume normiert – Nutzungen mit geringem Schadenspotenzial wie Landwirtschaft, Naturschutz, Erholungsachsen mit Rad- und Reitwegen unter Vermeidung der Errichtung von Abflusshindernissen zu bündeln. Voraussetzung für solche Raumkonzepte ist jedoch die Kenntnis der betroffenen Räume auf Basis differenzierter Abflussuntersuchungen mit Anschlaglinien von 100-jährlichen Ereignissen an den Hauptgewässern sowie Gefahrenzonenpläne mit der Ausweisung roter und gelber Zonen der Wildbach- und Lawinerverbauung vor allem für Siedlungsgebiete auf Schwemmkegeln. Solche Untersuchungen liegen in der Steiermark bereits für den größten Teil der Fließgewässer vor und werden laufend aktualisiert und erweitert.

Raumplanung bedeutet Abwägung

Raumplanung bedeutet, gesellschaftspolitische Abwägungsprozesse „in Raum“ zu strukturieren und effizienter zu gestalten. In einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wäre die Nichtnutzung höchstwertiger Standortpotenziale – etwa an hochrangigen Infrastrukturknoten – bzw. die Weiterentwicklung von regionalen Siedlungsschwerpunkten höherer Dichte bei geringer, leicht sanierbarer Gefährdung nur schwer begründbar. Für derartige Fälle wurden daher auch von der prinzipiellen Freihaltung des HQ 100 im Entwicklungsprogramm getroffen.

5 Jahre Rechtswirksamkeit – ein Rückblick

Nach nunmehr fünf Jahren Rechtskraft kann mit Sicherheit ein positives Resümee über die Wirksamkeit des Programms gezogen werden. Es verhindert einerseits die sukzessive Zerstückelung der Retentionsräume und bietet andererseits genügend Flexibilität, um in einem Abwägungsprozess aus einer regionalen Sicht höchstwertige Nutzungen bei entsprechenden Sicherungsmaßnahmen in relevanten Räumen zu ermöglichen.

Problematisch erscheint aus heutiger Sicht, dass durch das Sachprogramm zwar Neuwidmungen in hochwassergefährdeten Bereichen rigide verhindert werden, unbebaute Widmungsbestände jedoch weitgehend unangetastet blieben. Hier besteht sicher Adaptierungsbedarf im Falle einer etwaigen Überarbeitung. Insgesamt stellt das Sachprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume

me jedoch – zusammen mit den sonstigen regionalplanerischen Festlegungen in der Steiermark – einen gelungenen Wurf überörtlicher Raumordnung und ein gutes Beispiel in der Kooperation mit anderen Fachgebieten wie der Schutzwasserwirtschaft und der Wildbachverbauung über den Tellerrand der nominellen Raumordnung hinaus dar.

Die Umsetzung der Hochwasser-richtlinie – ein Blick nach vorne

Wie sich in den derzeit laufenden Diskussionen zur Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich bereits zeigte, kann auch hier das Sachprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume Teilaufgaben der von Seiten der Europäischen Union geforderten gesamtheitlichen Betrachtungsweise bei der Erfassung und Reduzierung des Risikopotenzials bei Hochwasserereignissen erfüllen.

Die Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in österreichisches Recht birgt aus Sicht der Raumordnung jedoch auch gewisse Gefahren in sich, den relativ hohen Standard wieder zu verlieren, den Schutzwasserwirtschaft, Wildbach- und Lawinerverbauung und Raumordnung auch im Zusammenspiel dieser Materien bereits erreicht haben.

So scheint – trotz entsprechendem Forderungen von Seiten der Raumplanungsabteilungen der Bundesländer – eine Harmonisierung der Grundlagen der Wildbach- und Lawinerverbauung mit denen der Schutzwasserwirtschaft zur Zeit in ebenso weite Ferne gerückt wie eine verpflichtende wasserrechtliche Genehmigung von Bauten ab HQ 100 (und nicht wie zur Zeit ab HQ 30). Der geplante Bedeutungszuwachs des Hochwassermodells HORA durch die

Umsetzung der Hochwasserrichtlinie, das aus einer raumordnerischer Sicht – vor allem zur rechtlichen Umsetzung – im Vergleich zu den ansonsten angewandten Abflussuntersuchungen einen Rückschritt in der Genauigkeit der Daten bedeutet, scheint aus Sicht des Autors ebenowenig der Königsweg zur Minimierung des Risikos bei künftigen Ereignissen zu sein.

Dieser liegt wohl eher in einer Fortsetzung der Verminderung der weiteren Segmentierung der Abflussräume und in einer konsequenten Wahrnehmung der Planungskompetenz auf Bundesebene im Bereich der Wasserwirtschaft. Ein eloquenter Schritt weg von Einzelbetrachtungen hin zur vorausschauenden Planung auch im Wasserrecht wäre wohl der eindeutigste Indikator für eine gelungene Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in nationales Recht aus Sicht der Raumordnung und ein großer Wurf zur weiteren Minimierung des Risikos bei solchen Hochwasserereignissen in Österreich.

Literatur

- ZENAR – Zentrum für Naturgefahren und Risikomanagement: Hochwasserbericht 2002. <http://zenar.boku.ac.at>. Wien 2003.
- IKSAR – Internationale Kommission zum Schutz des Rheins: Kriterien für die Bestimmung und Darstellung der Überschwemmungsgefährdungen und Schadensrisiken. <http://www.iksar.org/> Koblenz 2000.
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume. <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10107064/2863310/>. Graz 2005.

Abb. 1: Hochwasser an der Enns 2002



Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 19B

Abb. 2: Betroffene Gebäude Hochwasser an der Enns 2002



Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 19B

Örtliche Raumplanung als Teil des Gefahrenmanagements in Niederösterreich – Erfahrungen aus der Praxis

Martina Scherz

Steigende Bedeutung der Raumplanung

In zahlreichen Gemeinden sind in den letzten Jahren schwere Schäden durch Hochwasser entstanden. Es besteht der Eindruck, dass die Anzahl der Ereignisse steigt; gesichert ist, dass das **Schadenspotenzial** in den letzten Jahrzehnten durch die Nutzungsintensivierung und Verdichtung deutlich angewachsen ist. Neben der Schadensabwehr ist vor allem die **Schadensvermeidung** wichtig und – mit Blick auf die Kosten rein technischer Maßnahmen zur Gefahrenabwehr – sinnvoll. Durch den Bedeutungsgewinn des vorsorgenden Schutzes steigt die **Verantwortung der Gemeinden**, auf der Ebene der örtlichen Raumplanung steuernd einzugreifen.

Die nachfolgenden Ausführungen geben einen Einblick, wie die Instrumente der örtlichen Raumplanung in niederösterreichischen Gemeinden für einen **vorausschauenden Umgang mit der Hochwassergefahr** eingesetzt werden und welche rechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen sind. Das Ziel der Aufarbeitung dieses Themas war es – nach divergierenden Interpretationen in der Praxis – Klarheit zu schaffen.

Vorsorge gegen Hochwasser auf unterschiedlichen Ebenen der örtlichen Raumplanung in Niederösterreich

1. Das Örtliche Entwicklungskonzept

Im Rahmen der Grundlagenerhebung zum Örtlichen Entwicklungskonzept sind **Gefahren und Risiken sowie bestehende Schutzeinrichtungen und -maßnahmen** (Hochwasserrückhalteanlage) zu erheben und darzustellen. Die **Gefährdung der Baulandflächen** ist im Detail zu analysieren (Stand und Entwicklung der Flächennutzung innerhalb der Gefährdungsbereiche, Ausmaß der Gefährdung, geplante Schutzmaßnahmen), da diese Informationen für die – weiter unten im Detail beschriebene – Erfüllung der gesetzlichen Rückwidmungs- bzw. Bausperrenverpflichtung benötigt werden.

Im Zuge der Erstellung eines Örtlichen Entwicklungskonzepts sinnvoll ist die Ausweisung und Berücksichtigung der **Restrisikogebiete**, d. h. jener Flächen, die bei Versagen der Schutzmaßnahmen (z. B. Dammbruch) gefährdet sind. Ob eine flächendeckende, über die Gemeindegrenzen hinaus gehende Analyse der **potenziell geeigneten Re-tentionsräume** als Grundlage für de-

ren Sicherung notwendig und sinnvoll ist, steht im Ermessen des Planers / der Planerin.

2. Der Flächenwidmungsplan

Im Flächenwidmungsplan sind die **Überflutungsgebiete** kenntlich zu machen, hierfür werden die HQ 100-Anschlaglinien – gegebenenfalls in vereinfachter Form – herangezogen. Zusätzlich zu dieser verpflichtenden Vorgabe kann es sinnvoll sein,

- **Retentionsflächen** und **besonders gefährdete Flächen** als **Grünland-Freihalteflächen** zu widmen, um diese von Bebauung freizuhalten und damit das Retentionsvolumen zu sichern bzw. das Schadenspotenzial gering zu halten und
- ein **Restrisikoszenario** bei Baulandwidmungen zu berücksichtigen.

Bei der Widmung von Bauland gilt, dass Flächen, die auf Grund der **Gegebenheiten ihres Standortes zur Bebauung ungeeignet** sind, nicht als Bauland gewidmet werden dürfen. Davon ausgenommen sind lediglich zwei Fälle:

- Flächen für Bauwerke, die auf Grund ihrer Funktion an bestimmten Standorten ungeachtet der angeführten Mängel errichtet werden müssen sowie
- Flächen innerhalb eines geschlossenen Ortsgebietes.

In Niederösterreich gibt es keine Ausnahmen für Aufschließungszonen und Einzelwidmungen wie in anderen Bundesländern.

3. Rückwidmung und Bausperre

Kann die Gefährdung einer nicht bebauten Baulandfläche innerhalb von fünf Jahren nicht sichergestellt werden, so hat eine **Rückwidmung** zu erfolgen. § 24 Abs 1 lit c NÖ ROG 1976 stellt klar, dass aufgrund der fehlenden natürlichen Baulandeignung **keine Entschädigungspflicht** für die Gemeinde entsteht.

Eine durch den Gemeinderat verordnete **unbefristete Bausperre** reicht aus, wenn das gefährdete unbebaute Bauland innerhalb von 5 Jahren gesichert werden kann. Die Bausperre darf aufgehoben werden, sobald die Gefährdung beseitigt ist. Anders als in manchen Gemeinden praktiziert, muss die Gefährdung **der Fläche selbst** beseitigt werden. Es reicht also nicht, das Objekt und die NutzerInnen durch bauliche Maßnahmen vor der Gefährdung zu schützen.

Rückwidmungen und Bausperren bei gleichzeitiger Neuausweisung von Bauland in Gefahrenbereichen

Dass im **geschlossenen Ortsgebiet** trotz einer bestehenden Hochwassergefährdung Bauland gewidmet werden kann und gleichzeitig bestehendes Bauland – außerhalb und innerhalb des Ortsgebietes – rückgewidmet bzw. mit einer Bausperre versehen werden muss, klingt wie ein Paradoxon. Im geschlossenen Ortsgebiet darf dies jedoch nicht ungeachtet des Ausmaßes der Gefährdung der Fläche geschehen:

„Grundstücke innerhalb des geschlossenen Ortsbereichs sind vom ‚generellen Widmungsverbot‘ ausgenommen. Das bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass jedwede Na-

turgefahr innerhalb des geschlossenen Ortsgebietes ignoriert werden dürfe. Bei entsprechend hohem Gefährdungspotenzial (z. B. rote Gefahrenzone) gilt das Grundstück als ‚für die Bebauung ungeeignet‘ und das Baulandverbot gilt unverändert.“¹

Eine Baulandwidmung im geschlossenen, gefährdeten Ortsgebiet kann nur erfolgen, wenn das Gefahrenpotenzial entsprechend analysiert wurde und dokumentiert werden kann, dass das Gefahrenpotenzial ‚verkräftbar‘ ist.

Auch außerhalb des geschlossenen Ortsgebietes ist eine Baulandwidmung in gefährdeten Bereichen nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Praxis zeigt, dass Baulandwidmungen unter der Einhaltung folgender Schritte in Ausnahmefällen, also in Gemeinden, in denen der Großteil des Gemeindegebietes gefährdet ist, umgesetzt werden:

- Nachweis im Zuge der Strategischen Umweltprüfung, dass die Hochwassergefährdung durch eine vollflächige Anschüttung der von der Umwidmung betroffenen Fläche nicht mehr gegeben ist und andere Bereiche dadurch nicht beeinträchtigt werden.
- Konsultation der zuständigen Fachbehörden (WPO, WLW) zur Abstimmung der Aussagen des Umweltberichts
- Aufschüttung und Nachweis der erfolgten Anschüttung
- Beschluss und Genehmigung der Widmung

Resümee

Es verwundert nicht, dass, obwohl die Rechtslage für Bausperren und Rückwidmungen klar ist – siehe oben –, die GemeindepolitikerInnen **Bausperren und entschädigungslose Rückwidmungen nicht konsequent umsetzen**, denn sie müssen gegebenenfalls die Neuausweisung von Bauland in gefährdeten Bereichen bei gleichzeitigem Vollzug von Rückwidmungen und Bausperren ihrer Wählerschaft erklären. Viele GemeindepolitikerInnen würden diesen „Ball“ gerne abgeben. Da dies nicht vorgesehen ist, sind manche verleitet, in Bezug auf die Abschätzung des Zeitplans geplanter Schutzmaßnahmen besonders optimistisch zu sein oder die Formulierung „Der Gemeinderat **hat** ... eine Bausperre ... zu erlassen wenn sich **herausstellt**, dass eine als Bauland gewidmete und unbebaute Fläche von Gefährdungen ... bedroht ist“ (vgl. § 23 Abs 2 NÖ ROG 1976) so zu interpretieren, dass „hat“ nicht „muss“ heißt und sich etwas erst „herausstellt“, wenn die Gemeinde in dokumentierbarer Weise und auf Basis fertiggestellter Hochwasserabflussstudien darüber offiziell informiert wird.

Solche und ähnliche Interpretationen sind dem Ziel, **Schäden an Personen und Sachen hintanzuhalten**, nicht dienlich und führen lediglich dazu, dass die Gesetze des Landes nicht in gehöriger Form angewendet werden.

Obwohl das Thema Naturgefahren und Raumplanung in zahlreichen Veranstaltungen bereits intensiv diskutiert wurde, ist es – vor allem aufgrund der unterschiedlichen Vorgehensweisen in der Praxis – nach wie vor notwendig von Seiten des Gesetzgebers **Klarheit zu schaffen** – für die PlanerInnen und die Gemeindepolitik.

¹ Schriftliche Auskunft: Pomaroli, Amt der NÖ Landesregierung, Abt. RU2, 11.02.2010.

ren Sicherung notwendig und sinnvoll ist, steht im Ermessen des Planers / der Planerin.

2. Der Flächenwidmungsplan

Im Flächenwidmungsplan sind die **Überflutungsgebiete** kenntlich zu machen, hierfür werden die HQ 100-Anschlaglinien – gegebenenfalls in vereinfachter Form – herangezogen. Zusätzlich zu dieser verpflichtenden Vorgabe kann es sinnvoll sein,

- **Retentionsflächen und besonders gefährdete Flächen als Grünland-Freihalteflächen** zu widmen, um diese von Bebauung freizuhalten und damit das Retentionsvolumen zu sichern bzw. das Schadenspotenzial gering zu halten und
- ein **Restrisikoszenario** bei Baulandwidmungen zu berücksichtigen.

Bei der Widmung von Bauland gilt, dass Flächen, die auf Grund der **Gegebenheiten ihres Standortes zur Bebauung ungeeignet** sind, nicht als Bauland gewidmet werden dürfen. Davon ausgenommen sind lediglich zwei Fälle:

- Flächen für Bauwerke, die auf Grund ihrer Funktion an bestimmten Standorten ungeachtet der angeführten Mängel errichtet werden müssen sowie
- Flächen innerhalb eines geschlossenen Ortsgebietes.

In Niederösterreich gibt es keine Ausnahmen für Aufschließungszonen und Einzelwidmungen wie in anderen Bundesländern.

3. Rückwidmung und Bausperre

Kann die Gefährdung einer nicht bebauten Baulandfläche innerhalb von fünf Jahren nicht sichergestellt werden, so hat eine **Rückwidmung** zu erfolgen. § 24 Abs 1 lit c NÖ ROG 1976 stellt klar, dass aufgrund der fehlenden natürlichen Baulandeignung **keine Entschädigungspflicht** für die Gemeinde entsteht.

Eine durch den Gemeinderat verordnete **unbefristete Bausperre** reicht aus, wenn das gefährdete unbebaute Bauland innerhalb von 5 Jahren gesichert werden kann. Die Bausperre darf aufgehoben werden, sobald die Gefährdung beseitigt ist. Anders als in manchen Gemeinden praktiziert, muss die Gefährdung **der Fläche selbst** beseitigt werden. Es reicht also nicht, das Objekt und die NutzerInnen durch bauliche Maßnahmen vor der Gefährdung zu schützen.

Rückwidmungen und Bausperren bei gleichzeitiger Neuausweisung von Bauland in Gefahrenbereichen

Dass im **geschlossenen Ortsgebiet** trotz einer bestehenden Hochwassergefährdung Bauland gewidmet werden kann und gleichzeitig bestehendes Bauland – außerhalb und innerhalb des Ortsgebietes – rückgewidmet bzw. mit einer Bausperre versehen werden muss, klingt wie ein Paradoxon. Im geschlossenen Ortsgebiet darf dies jedoch nicht ungeachtet des Ausmaßes der Gefährdung der Fläche geschehen:

„Grundstücke innerhalb des geschlossenen Ortsbereichs sind vom ‚generellen Widmungsverbot‘ ausgenommen. Das bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass jedwede Na-

turgefahr innerhalb des geschlossenen Ortsgebietes ignoriert werden dürfe. Bei entsprechendem hohem Gefährdungspotenzial (z. B. rote Gefährdungszone) gilt das Grundstück als ‚für die Bebauung ungeeignet‘ und das Baulandverbot gilt unverändert.“¹

Eine Baulandwidmung im geschlossenen, gefährdeten Ortsgebiet kann nur erfolgen, wenn das Gefahrenpotenzial entsprechend analysiert wurde und dokumentiert werden kann, dass das Gefahrenpotenzial „verkräftbar“ ist.

Auch außerhalb des geschlossenen Ortsgebietes ist eine Baulandwidmung in gefährdeten Bereichen nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Praxis zeigt, dass Baulandwidmungen unter der Einhaltung folgender Schritte in Ausnahmefällen, also in Gemeinden, in denen der Großteil des Gemeindegebietes gefährdet ist, umgesetzt werden:

- Nachweis im Zuge der Strategischen Umweltprüfung, dass die Hochwassergefährdung durch eine vollflächige Anschüttung der von der Umwidmung betroffenen Fläche nicht mehr gegeben ist und andere Bereiche dadurch nicht beeinträchtigt werden.
- Konsultation der zuständigen Fachbehörden (WPO, WLW) zur Abstimmung der Aussagen des Umweltberichts
- Aufschüttung und Nachweis der erfolgten Anschüttung
- Beschluss und Genehmigung der Widmung

Resümee

Es verwundert nicht, dass, obwohl die Rechtslage für Bausperren und Rückwidmungen klar ist – siehe oben –, die GemeindepolitikerInnen **Bausperren und entschädigungslose Rückwidmungen nicht konsequent umsetzen**, denn sie müssen gegebenenfalls die Neuausweisung von Bauland in gefährdeten Bereichen bei gleichzeitigem Vollzug von Rückwidmungen und Bausperren ihrer Wählerschaft erklären. Viele GemeindepolitikerInnen würden diesen „Ball“ gerne abgeben. Da dies nicht vorgesehen ist, sind manche verleitet, in Bezug auf die Abschätzung des Zeitplans geplanter Schutzmaßnahmen besonders optimistisch zu sein, oder die Formulierung „Der Gemeinderat hat ... eine Bausperre ... zu erlassen, wenn sich **herausstellt**, dass eine als Bauland gewidmete und unbebaute Fläche von Gefährdungen ... bedroht ist“ (vgl. § 23 Abs 2 NÖ ROG 1976) so zu interpretieren, dass „hat“ nicht „muss“ heißt und sich erst „herausstellt“, wenn die Gemeinde in dokumentierbarer Weise und auf Basis fertiggestellter Hochwasserabflussstudien darüber offiziell informiert wird.

Solche und ähnliche Interpretationen sind dem Ziel, **Schäden an Personen und Sachen hintanzuhalten**, nicht dienlich und führen lediglich dazu, dass die Gesetze des Landes nicht in gehöriger Form angewendet werden.

Obwohl das Thema Naturgefahren und Raumplanung in zahlreichen Veranstaltungen bereits intensiv diskutiert wurde, ist es – vor allem aufgrund der unterschiedlichen Vorgehensweisen in der Praxis – nach wie vor notwendig, von Seiten des Gesetzgebers **Klarheit zu schaffen** – für die PlanerInnen und die Gemeindepolitik.

¹ Schriftliche Auskunft: Pomaroli, Amt der NÖ Landesregierung, Abt. RU2, 11.02.2010.

Naturgefahren aus der Sicht der Marktgemeinde Altenmarkt

Rupert Winter

Als Bürgermeister der Marktgemeinde Altenmarkt möchte ich mich bei der Österreichischen Gesellschaft für Raumplanung (ÖGR) zunächst für die Möglichkeit bedanken, mit den folgenden Ausführungen einen kleinen Beitrag zum Thema Raumordnung und Naturgefahren aus der Sicht einer Gemeinde leisten zu können.

Viele Gemeinden, und hier natürlich die Bürgermeister mit ihren Gemeindevertretungen, sind in der Entwicklung ihrer Orte ständig mit dem Thema Naturgefahren konfrontiert. Orte, die aufgrund ihrer Lage Entwicklungspotenzial für Wohn- und Gewerbegebiete haben und dieses auch benötigen würden, können diese Bedürfnisse oft nicht umsetzen, da die dafür infrage kommenden Flächen aufgrund einer Gefährdung durch Naturgefahren nicht einer entsprechenden Nutzung zugeführt werden können. Auch unsere Gemeinde ist mit diesen Problemen konfrontiert und versucht, gemeinsam mit den dafür zuständigen Stellen Lösungen herbeizuführen.

Die Marktgemeinde Altenmarkt liegt im Salzburger Ennstal auf 850 m Seehöhe. Das Gemeindegebiet erstreckt sich über eine Fläche von 48 km², von Ost nach West in einer Breite von circa 4 km und von Nord nach Süd über

14 km. Im Nordwesten fließt die Enns aus dem Flachautal kommend von Süden nach Norden und schwenkt dann in einem großen Bogen Richtung Osten über Radstadt weiter in die Steiermark. Am südlichen Rand des Siedlungsraumes öffnet sich das Zauchtal und verläuft rund 10 km Richtung Süden. Dort liegt im Talschluss der Ortsteil Zauchensee auf 1.350 m Seehöhe. Durch das Zauchtal fließt die Zauch und teilt sich circa 2 km vor ihrem Einmünden in die Enns in einen Altarm und die so genannte neue Zauch.

Altenmarkt ist nachweislich die älteste Siedlung im Ennspongau. Bereits in der Römerzeit gab es hier die Siedlung ANI. Die Ursprünge der heutigen Siedlung und die Dekanatspfarrkirche gehen wahrscheinlich auf das 9. Jahrhundert zurück. In all diesen Jahrhunderten hatte der Ort mit Hochwasserereignissen zu kämpfen. Der Talboden rund um den Siedlungsraum war ein großes Sumpfgebiet, verursacht durch Enns und Zauch.

An der Zauch gab es immer wieder Bemühungen die Hochwassergefahr zu entschärfen. Die ersten großen Maßnahmen wurden vor etwas über 100 Jahren gesetzt. Auch damals muss es große Widerstände dagegen gegeben haben, denn es war notwendig, eine

Zwangsgenossenschaft (eine der wenigen in Salzburg) zu gründen. Ein neues Entlastungsgerinne – die neue Zauch – wurde angelegt. Am Oberlauf und in den Zubringergräben wurden Sperrbauwerke errichtet.

In den vergangenen 20 Jahren war die Genossenschaft wieder sehr aktiv. Gemeinsam mit der Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) wurde das gesamte Gerinne der alten Zauch neu ausgebaut. Die Akzeptanz der Genossenschaft für diese Baumaßnahmen wie auch die Bereitschaft, die nötigen finanziellen Beiträge aufzubringen, waren sehr groß. Nachdem dieses Projekt nun größtenteils abgeschlossen ist, kommt von der Genossenschaft großer Druck, die Planungen für weitere Schutzmaßnahmen an der Zauch weiterzuführen und ehestmöglich einer Umsetzung zuzuführen.

Nachdem der derzeit rechtsgültige Gefahrenzonenplan der WLV bereits aus dem Jahr 1976 stammt, wurde dieser einer Revision unterzogen, um das Gefährdungspotenzial nach heute gültigen Bemessungsgrundlagen zu berechnen und darzustellen. Der neue Gefahrenzonenplan bildet so eine aktuelle Grundlage, auf dem die Planungen für die neuen Schutzbaumaßnahmen aufgebaut werden können. In der Zauchbach-Regulierungsgenossenschaft fand diese Vorgangsweise allgemeine Akzeptanz.

Im Jahr 2000 begann der Bundeswasserbau mit Untersuchungen der Abflussquerschnitte an der Enns. Das Untersuchungsgebiet beschränkte sich ursprünglich auf das Gemeindegebiet Altenmarkt. Nach den Hochwasserereignissen im August 2002, bei dem auch die Enns an den bekannten kritischen Teilbereichen im Gemeindegebiet Altenmarkt über ihre Ufer trat, wurden auch Anrainer der Enns im Gemeinde-

gebiet Flachau aktiv. Sie wiesen auf die Gefährdung in ihrem Gemeindegebiet anlässlich dieses Ereignisses hin.

Aufgrund dieser Situation wurde das Untersuchungsgebiet auch auf das gesamte Gemeindegebiet Flachau ausgedehnt. Die Gemeindevertretung der Marktgemeinde Altenmarkt bekannte sich nach Vorliegen der Untersuchungsergebnisse klar zu einem Hochwasserschutzprojekt an der Enns.

Entgegen der großen Akzeptanz für weitere Schutzbauten am Zauchbach traten nach den ersten Vorstellungen des Hochwassergefährdungspotenzials an der Enns mit den Anrainern und der betroffenen Bevölkerung größere Probleme auf. Diese gründeten größtenteils darauf, dass die aufgezeigten Szenarien als nicht realistisch aufgenommen wurden. Diese Haltung hatte darin ihre Hauptursache, dass viele Menschen aus unserer Bevölkerung die so genannte Ennsregulierung – ein großes Verbauungs- und Trockenlegungsprojekt, das von ca.1955 bis 1965 umgesetzt wurde – selbst miterlebt und als Genossenschaftsmitglieder auch mitfinanziert haben.

Des Weiteren sind die aufgezeigten Ereignisse eines HQ 30 oder gar eines HQ 100 seit Fertigstellung dieser Baumaßnahmen nie eingetreten. Nach vielen Informationsveranstaltungen mit visuellen Darstellungen des Gemeindegebiets, die den Wasserstand bei HQ 30 und HQ 100 zeigen, ist die Akzeptanz zwischenzeitlich aber größtenteils gegeben.

Eine Besonderheit bei der Erstellung der Gefahrenzonenpläne in unserer Gemeinde ist zu erwähnen. Nachdem die Auflage der Gefahrenzonenpläne der WLV und des Bundeswasserbaus in einem zeitlichen Abstand von etwa einem halben Jahr geplant gewesen wären, ei-

nigte man sich darauf, die notwendigen Verfahren und die Auflage zeitgleich durchzuführen. Dies hatte für unsere Bevölkerung und auch für die Gemeinde Vorteile. Da ein großer Teil der Bevölkerung von beiden Gefahrenzonenplanungen betroffen ist, konnten Informationsveranstaltungen, Sprechstage wie auch die kommissionelle Begehung im gleichen Zeitraum durchgeführt werden.

Zu den Sprechtagen im Rahmen der Auflage der Gefahrenzonenpläne darf ich folgende Erfahrung anführen: Obwohl durch den Gefahrenzonenplan der Enns ein wesentlich größerer Personenkreis als durch den des Zauchbach betroffen ist und die Akzeptanz für diesen im Gegensatz zu dem der Zauch erst mühsam aufgebaut werden musste, kamen für diesen wesentlich weniger Einwendungen. Dies lag in erster Linie am Geschick der Sachverständigen im Umgang mit den Betroffenen.

Durch die neuen Gefahrenzonenpläne sind bis zu ihrer Realisierung und Fertigstellung der erforderlichen Schutzbauten Perspektiven aufzuzeigen, wie während dieser Übergangszeit noch die Möglichkeit besteht, kleinere Baumaßnahmen zu realisieren. Geschieht dies nicht, entsteht großer Widerstand der Betroffenen und die Umsetzung der notwendigen Schutzmaßnahmen wird massiv erschwert. Die Sachverständigen des Bundeswasserbaus waren hier wesentlich kompromissbereiter als die der WLV, dies zeigte sich in der Anzahl der eingegangenen Einsprüche.

Ich darf im Folgenden noch einige Probleme ansprechen, die durch die Gefahrenzonenplanung in Verknüpfung mit dem Baurecht entstehen.

Flächenwidmung – Gefahrenzonenplanung – Abgrenzungsprobleme

In Gefahrengebieten zu bauen ist auf jeden Fall leichtsinnig. Es ist daher auch verständlich, dass jeder Gesetzgeber bemüht ist – unter Abwägung aller wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte – bestmögliche Baulandnutzung in sicheren Gebieten zu gewährleisten.

Aus diesen Bemühungen heraus ergeben sich aber leider Abgrenzungsprobleme.

Diese liegen sowohl im rechtlichen als auch im technischen Bereich. Aus Sicht der Bundeskompetenz werden sowohl für den Flussbau als auch für die Wildbäche Gefahrenzonenpläne erstellt. Der Landesgesetzgeber ist hingegen für Raumordnung und baupolizeiliche Regelungen zuständig. Am Beispiel meiner Gemeinde kann man anhand der zwei Darstellungen (zum einen WLV und zum anderen Bundeswasserbauverwaltung) ersehen, dass neben den gelben Zonen auch rote Zonen dargestellt sind.

Diese roten Zonen signalisieren zum einen besondere Gefährdungsbe-reiche und werden darüber hinaus aber entlang der Gewässer generell in einer bestimmten Breite dargestellt. Dabei wird auf bestehende Grundstücks-, Bauland- und Nutzungsgrenzen wenig bis keine Rücksicht genommen. Vor allem bei den generellen gewässerbegleitenden roten Zonen werden Bauplätze und Bestandsgebäude durchschnitten, d. h. die Grenze zwischen Bauland und roter Zone führt mitten durch Bauplätze und Gebäude (Küche ist vielleicht in der roten Zone, wobei das Wohnzimmer aber durchaus im unbelasteten Bauland liegen könnte).

Der Landesgesetzgeber ist wiederum im Rahmen seiner Raumordnungs- und Bauagenden bemüht, nur hochwassersichere Gebiete in Bauland zu widmen, und er regelt mit Abstandsbestimmungen die Abstände von Bauwerken zu den Bauplatzgrenzen. Die Raumplanung hat als ein dynamisches Instrument auf die aktuellen Gefahrenzonenpläne zu reagieren, kann Gebiete in der roten Zone nicht als Bauland ausweisen und hat sogar Baulandflächen in der roten Zone rückzuwidmen.

Als zusätzliche Absicherung können Bereiche in der roten Zone, sofern sie eine Baulandeignung haben, gemäß dem Bebauungsgrundlagengesetz (BGG) nicht als Bauplatz bestimmt werden. Weiters ist in den Grundsätzen des Bautechnikgesetzes die Nutzungssicherheit ein oberstes Gebot. Daher ist die bauliche Entwicklung von Bestandsbauten und Neubauten in der roten Zone oder im Randbereich nicht oder nur erschwert möglich.

Das ex lege-Rückwidmungsgebot von roten Gefahrenzonenbereichen führt zu nicht erwünschten Komplikationen. Verlieren nämlich diese Flächen die Baulandeignung, so reduziert sich auch die Bauplatzfläche (anders bei Einzelbewilligungen). Das führt nach baurechtlichen Bestimmungen (§ 25 (3) Bebauungsgrundlagengesetz) zu verbindlichen Abständen zu den Bauplatzgrenzen. Betrifft jetzt die rote Zone den einheitlichen 5-Meter-Streifen entlang der Gerinne (in Altenmarkt ist es die alte Zauch), so addieren sich die 5 Meter mit den Abstandsbestimmungen des BGG. Obwohl die WLW nur 5 Meter verlangt, ergeben sich mindestens 9 Meter im baurechtlichen Verfahren. Der Umweg über einen flächendeckenden Bebauungsplan in diesen Bereichen verursacht einen enormen Aufwand,

nur um diesen Umstand zu beseitigen. Die Grenzen des Planungsgebietes sind dabei in die rote Zone zu legen, da auch zu diesen die Abstandsbestimmungen (§ 25 (6) BGG) zwingend sind.

Da es in den meisten Fällen in der roten Zone voraussehbar ist, dass bei Errichtung der geplanten Schutzbaumaßnahmen die Gefahrenzone zurückgenommen wird, ist nachher ein neues Flächenwidmungsverfahren erforderlich. Dabei muss bisheriges Bauland wieder neu gewidmet werden. Es sind wiederum alle Widmungskriterien zu prüfen (Verkehr, Lärm, ...). Aufwändige Verfahren sind dabei nur das geringste Übel. Betroffen sind aber nicht nur die Widmungsverfahren. Bestehende Bebauungspläne und Bauplatzerklärungen sind zudem anzupassen.

Die Anwendung von besonderen Bestimmungen für Abstandsunterschreitungen, wie § 25 Abs. 8 BGG, sind für diese Fallkonstellationen nicht geschaffen worden und auch nicht anwendbar.

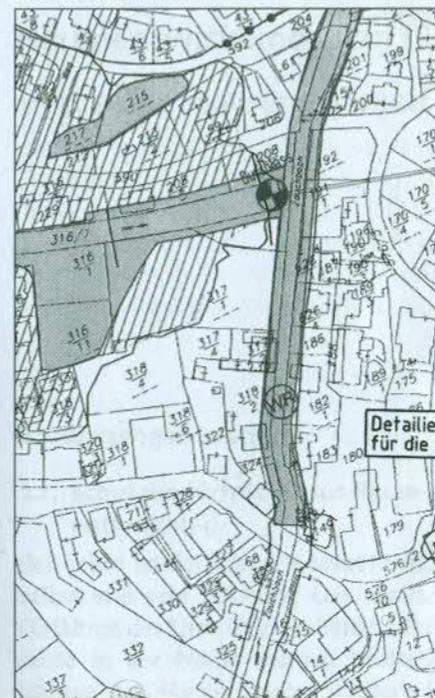
Es wird daher gefordert, dass die landesgesetzlichen Bestimmungen auf die Gefahrenzonenpläne reagieren. Dies trifft insbesondere auf Ortskernbereiche zu, die durch Gefahrenzonen belastet sind.

Eine Harmonisierung von bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen ist unabdingbar.

Ein weiteres Problem entstand durch die gemeindegrenzübergreifende Gefahrenzonenplanung.

Derzeit wird die Umsetzung des Hochwasserschutzprojektes in den beiden betroffenen Gemeinden Flachau und Altenmarkt mit den Gemeindevertretungen und Grundbesitzern getrennt behandelt. Ein Teil des für Altenmarkt notwendigen Retentionsbeckens liegt im Gemeindegebiet von Flachau.

Abb. 1: Gefahrenzonenplan der Wildbach- und Lawinnenverbauung (WLW)



Quelle: Wildbach- und Lawinnenverbauung

Abb. 2: Gefahrenzonenplan des Bundeswasserbaus für die Enns



Quelle: Bundeswasserbauverwaltung

Auch die Grundbesitzer der notwendigen Flächen für das Retentionsbecken im Gemeindegebiet Altenmarkt sind Flachauer Landwirte. So ist für diese Grundbesitzer die Bereitschaft, für ihre Nachbargemeinde Grundflächen für die notwendige Retention zur Verfügung zu stellen, nicht sonderlich groß.

Durch die getrennte Betrachtung des Projektes in beiden Gemeinden ist es auch nicht möglich, Vorteile für Grundbesitzer im Nachbargemeindegebiet mit Nachteilen oder umgekehrt gegenzurechnen. Es wäre wesentlich vorteilhafter, über eine gemeinsame Genossenschaft die Grundbesitzerverhandlungen gemeinsam zu führen. Obwohl die Marktgemeinde Altenmarkt

den betroffenen Grundbesitzern in Aussicht gestellt hat, für die Zurverfügungstellung beziehungsweise Einräumung der Dienstbarkeiten für das Retentionsbecken eine jährliche Entschädigung zu bezahlen, ist die Bereitschaft bis zum heutigen Zeitpunkt nicht gegeben.

Bei allem Verständnis und Respekt vor Eigentum müssen Grundbesitzer trotzdem wissen, dass bei Nichtzustandekommen eines positiven Verhandlungsergebnisses Zwangsdienstbarkeiten eingeräumt werden. Hier muss die Landespolitik voll hinter den betroffenen Gemeinden stehen.

Abschließend darf ich nochmals zusammenfassen:

Die bisherigen Schritte zur Umsetzung des Hochwasserschutzprojektes wurden von allen Beteiligten sehr gut vorbereitet. Sie stoßen in großen Teilen der Bevölkerung auf großes Verständnis. Umsetzungsdruck von Bund und Land auf die Gemeinde erzeugen Gegendruck der Bevölkerung und würden eine Umsetzung massiv erschweren. Bei den wenigen Grundbesitzern, die derzeit noch Widerstand leisten, ist dieser jedoch notwendig. Es muss klar ausgesprochen werden, dass die notwendigen Maßnahmen in letzter Konsequenz auch gegen ihren Willen umgesetzt werden.

Der Schutzwasserwirtschaftliche Raumentwicklungsplan (SREP) und seine Anwendbarkeit in Österreich

Verena Manhart

1. Ausgangssituation

1.1. Schutzbedürfnis versus Raumentwicklung

Seit jeher ist der Mensch bemüht, sich selbst und sein Hab und Gut vor den Gefahren der Umwelt zu schützen. Prozesse in der Natur wurden beobachtet, um den Folgen immer wiederkehrender Ereignisse nicht ausgeliefert zu sein. Durch geeignete Standortwahl und bauliche Anlagen sollten Siedlungen bestmöglich geschützt werden. In manchen Fällen wurde jedoch die Sicherheit zu Gunsten einer besseren Erreichbarkeit reduziert, die Dörfer rückten immer näher an die Flüsse. Die Entwicklung brachte es mit sich, dass die Raumannsprüche des Menschen ein immer größeres Ausmaß angenommen haben. Gebiete für Siedlungstätigkeiten wurden benötigt, geeignetes Ackerland musste geschaffen werden, später wuchs die Notwendigkeit an Verkehrsflächen. Kaum beachtet wurden dabei die „Bedürfnisse der Natur“. Aus vormaligen Hochwasserabflussgebieten wurden Gewerbebezonen, der Flächengewinn durch die Verbauung von Flüssen ermöglichte intensivere landwirtschaftliche Nutzung.

Nicht zuletzt die Hochwasserereignisse vom August 2002, August 2005 und Frühjahr 2006, die in den betroffenen Regionen beträchtliche Schäden verursacht haben, haben die Notwendigkeit eines interdisziplinären Handelns gezeigt. Neben der Schutzwasserwirtschaft ist dabei die Raumplanung – als wesentlicher Bestandteil des integralen Risikomanagements – von hoher Bedeutung. Aufgrund dessen wurde in Kärnten als neues Planungsmodul der Schutzwasserwirtschaftliche Raumentwicklungsplan (kurz: SREP) entwickelt. Mit dem SREP soll der Raumplanung jene Grundlage bereitgestellt werden, die sie zur Erfüllung der ihr zugedachten Handlungsfelder benötigt.

1.2. Neuorientierung der Schutzwasserwirtschaft

Schutzwasserwirtschaft ist derzeit im Wandel begriffen. Einerseits wird der Druck auf den Flussraum immer größer, da die Nutzungsansprüche steigen und der Raum im Nahbereich der Gewässer immer knapper wird, andererseits ist künftig – nicht zuletzt durch die Wasserrahmenrichtlinie und die Hoch-

wasserrichtlinie – von einem höheren Flächenbedarf im Flussraum auszugehen. Strategisch „neue“ Schwerpunkte in den schutzwasserwirtschaftlichen Maßnahmenplanungen (z. B. Profilerweiterungen, Aktivierung von Retentionsräumen, Restgefährdung etc.) setzen ein großes Ausmaß an zur Verfügung stehenden Flächen voraus.

Derzeit erfolgt die Sicherung des künftig notwendigen Raums im Nahbereich der Flüsse hauptsächlich über die Gefahrenzonenplanung. Diese bildet jedoch hauptsächlich den Ist-Zustand ab (perspektivische Sichtweise fehlt) und es besteht kein gemeinsamer Planungsprozess zwischen Wasserwirtschaft und Raumplanung.

Daher gilt es, sich folgenden Herausforderungen zu stellen:

- Flächen, die künftig für schutzwasserwirtschaftliche Maßnahmen notwendig sind (Retentionsräume, Profilerweiterungen, Instandhaltung etc.), sollen in eine perspektivische Planung einfließen und in Raumplanungsprozesse integriert werden.
- Ein gemeinsamer Planungsprozess von Wasserwirtschaft und Raumplanung ist anzustreben.

Dabei gilt es generell den Fokus dieser Planungsüberlegungen auf „Talräume mit starker Raumentwicklung“ zu legen.

2. Der Schutzwasserwirtschaftliche Raumentwicklungsplan (SREP)

2.1. Zielsetzung

„SREP“ steht für Schutzwasserwirtschaftlicher RaumentwicklungsPlan. Ziel ist, die von der Schutzwasserwirtschaft benötigten und mit der Raumentwicklung abgestimmten Bedarfsflächen auszuweisen. Es gilt die Zusammenarbeit zwischen Wasserwirtschaft und Raumplanung in einem gemeinsamen Planungsprozess zu fördern.

Im Kern ist der SREP ein Verbindungsglied zwischen (schutz-)wasserwirtschaftlichen Planungen (GEK, Regionalstudie etc.) und Instrumenten der Raumplanung (Regionalplanungen, Örtliche Entwicklungskonzepte etc.). Er stellt kein neues, eigenständiges Instrument, sondern eine Ergänzung bestehender Planungsinstrumente dar.

Die Diskussionen über durchgeführte Pilotprojekte zum SREP mit Experten/-innen aus den Bereichen Wasserwirtschaft und Raumplanung haben gezeigt, dass grundsätzlich eine österreichweite Umsetzung anzustreben ist.

2.2. Methode SREP

2.2.1. Grundlagen und Abgrenzung

Grundsätzlich soll der SREP auf den Daten eines Gewässerentwicklungskonzeptes, einer Gefahrenzonenplanung oder auf einem generellen schutzwasserwirtschaftlichen Projekt aufsetzen, wobei der Planungsprozess und damit die Aussagegenauigkeit des SREP an die Ausgangsdaten angepasst werden.

Eine der wesentlichen Grundlagen ist die genaue Kenntnis der tatsächlichen Nutzungs- und Bebauungssitu-

ation. Davon hängt in hohem Maß die Güte der Aussagen zum Schadenspotenzial und aller damit verknüpften Fragestellungen (Risiko, Kosten-Nutzen-Analyse etc.) ab. Wichtig erscheint auch, dass ausreichende Grundlagen zur Ermittlung der Restgefährdungsbereiche (Überflutungsflächen bei Extremhochwässern) vorhanden sind.

Ökologische Anforderungen oder Flächenansprüche, sofern sie aus Gewässerbetreuungskonzepten resultieren, können wie im Fall der Pilotprojekte in Kärnten (Möll und Gurk) mit den schutzwasserwirtschaftlichen Flächenansprüchen mitbehandelt werden. Dies entspricht den Intentionen der EU-Wasserrahmenrichtlinie bzw. des Wasserrechtsgesetzes zur Erreichung eines guten Gewässerzustandes.

Der Planungsmaßstab ist entsprechend der Ziel- bzw. Planungsebene zu wählen. Für das Gelingen des Abstimmungsprozesses mit Gemeinde- und Interessensvertretern/-innen empfiehlt sich ein Maßstab, der eine parzellenscharfe Abgrenzung zulässt. Dies ist bei einem Maßstab 1:2.500 bis 1:5.000 gewährleistet. Mit diesem Maßstab kann auch eine gute Abstimmung zu anderen Planungsinstrumenten (Gewässerentwicklungskonzepten, Gefahrenzonenplänen) gefunden werden. Für großräumigere Betrachtungen wird ein Maßstab von 1:10.000 bis 1:20.000 empfohlen.

Der Untersuchungsraum kann flexibel gewählt werden, wobei die Zielebene (Region oder Gemeinde) für die Größe entscheidend ist:

- SREP-Hinweiskarte (Beispiel SREP Möll): perspektivisch, strategische Planung; eine größere regionale Tal Landschaft bis hin zu einem ganzen Einzugsgebiet wird betrachtet; liefert eine Orientierung für die über-

örtliche bzw. örtliche Raumplanung; Planungsmaßstab: 1:10.000 bis 1:20.000;

- SREP-Vereinbarung (Beispiel SREP Gurk): konkrete Planung; ein kleinerer, überschaubarer und möglichst homogener Untersuchungsraum (z. B. Gemeinden ähnlicher Problemstellung) wird abgegrenzt; zwischen Schutzwasserwirtschaft und Gemeinden konkret getroffene raumplanerische Vereinbarungen werden festgelegt; Planungsmaßstab: 1:5.000;

2.2.2. Planungsschritte

1. Schritt: Festlegung der Flächenansprüche

Zu Beginn der Planung wird der Flächenbedarf von Schutzwasserwirtschaft und Raumentwicklung erhoben. Die Basis dafür bilden Gewässerentwicklungskonzepte, Gefahrenzonenplanung und generelle schutzwasserwirtschaftliche Projekte bzw. Flächenwidmungspläne und Örtliche Entwicklungskonzepte. Es werden vier Anspruchsklassen (von gering bis sehr hoch) unterschieden.

2. Schritt: Sichtbarmachung von Konfliktpotenzialen

Durch Überlagerung der aktuellen und geplanten Flächenansprüche der Gemeinden mit den Flächenansprüchen der Schutzwasserwirtschaft werden Konfliktzonen identifiziert. Das sind Bereiche, auf die sowohl die Raumentwicklung als auch der Hochwasserschutz und die Gewässerentwicklung Anspruch erheben. Die Sichtbarmachung der Konfliktpotenziale erfolgt schwerpunktmäßig im Zuge einer GIS-Analyse.

Die Stärke des entstehenden Konflikts wird anhand einer Matrix ermittelt. Die stärksten Konflikte treten dort auf, wo Flächen mit hoher Schadensempfindlichkeit (hoher Bedeutung für die Raumentwicklung) von der Schutzwasserwirtschaft dringend beansprucht werden.

3. Schritt: Raumzuweisung und Konfliktlösung

In einem ersten Teilschritt werden die Konfliktflächen anhand standardisierter Schemata der Schutzwasserwirtschaft oder der Raumplanung zugeordnet.

- SREP-Hinweiskarten: Das Konfliktlösungsschema sieht vor, dass der maximale schutzwasserwirtschaftliche Flächenanspruch dort eingeschränkt wird, wo der Anspruch von Seiten der Raumentwicklung besonders hoch ist und die Flächen aus schutzwasserwirtschaftlicher Sicht entbehrlich sind.
- SREP-Vereinbarung: Im Zuge der Konfliktlösung wird zunächst anhand eines standardisierten Schemas eine grobe Zuordnung der Flächen vorgenommen. Wo gleichzeitig starke Ansprüche der Schutzwasserwirtschaft und Raumentwicklung aufeinanderprallen, versagt die automatische Zuteilung. Hier wird in einem zweiten Teilschritt „händisch“, im Rahmen eines Kommunikationsprozesses, zugeordnet und bereinigt. Dabei gelten bestimmte Empfehlungen und Regeln.

4. Schritt: Empfehlungen an die Raumplanung

Am Ende des Prozesses liegt ein Plan vor, in dem die von der Schutzwasserwirtschaft benötigten und mit der

Raumentwicklung abgestimmten Bedarfsflächen räumlich ausgewiesen sind. Die der Schutzwasserwirtschaft zugewiesenen Flächen werden nach ihrer primären Zielsetzung verschiedenen Kategorien von Bedarfsflächen zugeordnet. An diese sind zugleich Handlungsempfehlungen geknüpft. Abschließend wird der SREP der örtlichen und überörtlichen Raumplanung als Planungsinstrument und Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt.

In nachfolgender Abbildung sind die einzelnen Arbeitsschritte schematisch dargestellt.

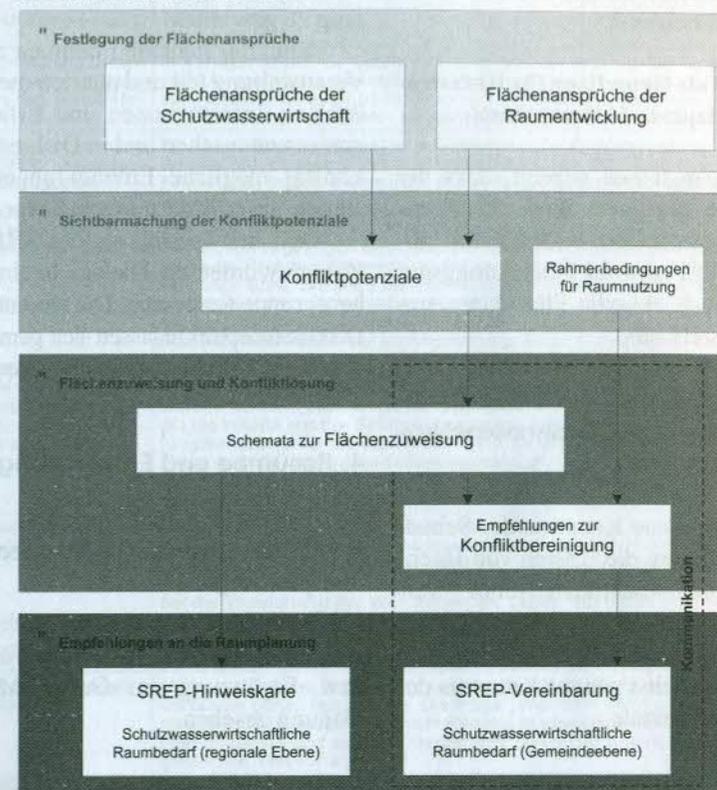
3. Inputs für eine österreichweite Anwendbarkeit

3.1. Erkenntnisse SREP Kärnten

Die Erfahrungen der SREP-Projekte an Möll und Gurk haben gezeigt, dass sich der SREP durchwegs positiv auf die Arbeit von (Schutz-)Wasserwirtschaft und Raumplanung auswirkt. Anzustreben ist jedoch eine Bearbeitung auf regionaler Ebene. Der SREP würde damit – im Sinne eines schutzwasserwirtschaftlichen Rahmenkonzeptes – eine Ergänzung zu den Örtlichen Entwicklungskonzepten darstellen. Die regionale Untersuchung ermöglicht einen raschen Überblick über die örtlichen Gegebenheiten und vermeidet eine zeitaufwändige Bearbeitung. In jenen Bereichen, wo genauere Daten vorliegen, bzw. in Einzelfällen, bei denen eine detailliertere Analyse erforderlich scheint, können aufbauend auf den SREP verbindliche Vereinbarungen getroffen werden.

Auf kommunaler Ebene ergeben sich häufig Schwierigkeiten im Umgang mit Gefahrenzonenplänen, Grundsatz- und Gewässerentwicklungskonzepten. Ziel soll sein, die Erkenntnisse aus den über-

Abb. 1: Arbeitsschritte des SREP



Quelle: REVITAL ZT GmbH

geordneten Planungen und notwendige Maßnahmen sowie den daraus resultierenden Flächenbedarf für die einzelnen Gemeinden in leicht nachvollziehbarer und übersichtlicher Weise zusammenzustellen. Im SREP spiegeln sich diese Ansprüche ebenso wider wie die erforderlichen Flächen aus Sicht der Raumplanung. Eine geeignete Basis für die Handlungen der Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich ist damit gegeben.

Aufbauend auf den SREP sind künftig mehrere Erweiterungen denkbar. Einige Beispiele:

Der SREP als Grundlage für die Betrachtung von Hochwasserrisiken:

Von Interesse kann dies beispielsweise für Versicherungen sein. Dafür sind jedoch zwei wesentliche Voraussetzungen zu erfüllen:

- Detaillierte Kenntnis der Schadenspotenziale (Nutzungen)
- Kenntnis über die Ereignisintensitäten: in diesem Punkt besteht aufgrund der bei der Gurk angewandten hydraulischen Berechnungsmethodik (2D instationär) eine hervorragende Datengrundlage (Überflutungshö-

hen und Strömungsgeschwindigkeiten sind bekannt).

Der SREP als Grundlage für Katastropheneinsatzpläne (Alarmpläne):

Diskussionen haben gezeigt, dass der SREP eine geeignete Basis für Katastropheneinsatzpläne bilden kann, zumal im SREP sowohl Überflutungsgebiete als auch aktuelle Flächennutzungen dargestellt sind.

Der SREP als Grundlage für Kosten-Nutzen-Analysen von Hochwasserschutzmaßnahmen:

Durch die genaue Kenntnis der Schadwirkung können die Kosten von Hochwasserschutzmaßnahmen dem verhinderten Schaden gegenübergestellt werden. Voraussetzung ist jedoch auch hier die möglichst genaue Kenntnis der Schadenspotenziale.

3.2. Inputs ÖROK-Workshop Raumplanung & Naturgefahren IV

Am 15. und 16. Jänner 2008 lud die Österreichische Raumordnungskonferenz gemeinsam mit dem Lebensministerium zum Workshop Raumordnung und Naturgefahren IV unter dem Titel „Land nützen – Menschen schützen: Risikomanagement von heute, morgen oder vorgestern?“. Im Rahmen des Themenblocks „Raumordnung und Hochwasserschutz“ bestand die Möglichkeit, den in Kärnten entwickelten SREP zu präsentieren und eine mögliche österreichweite Umsetzung zu diskutieren. Die Anwesenheit von Fachleuten und Vertretern/-innen der Wasserwirtschaft und Raumplanung aus ganz Österreich bot eine optimale Chance, das Kärntner Modell kritisch zu beleuchten und

wertvolle Inputs für die Weiterentwicklung zu gewinnen.

Rund 100 Personen nahmen an der Veranstaltung teil und nutzten die Möglichkeit, Informationen und Erfahrungen auszutauschen und in Diskussionen künftig mögliche Entwicklungen und Handlungserfordernisse zu besprechen.

Nach der Vorstellung des SREP im Plenum wurden die Dialoge in einer Arbeitsgruppe fortgesetzt. Die wesentlichen Diskussionspunkte lassen sich gemäß der Tabelle auf S. 101 zusammenfassen.

4. Resümee und Empfehlungen

4.1. Der SREP – eine sinnvolle Ergänzung zur Gefahrenzonenplanung

Folgende Chancen bzw. Möglichkeiten werden im SREP als Weiterführung bzw. Ergänzung zur Gefahrenzonenplanung gesehen.

- Der SREP stellt eine perspektivische Planung dar. Im Gegensatz zur Gefahrenzonenplanung, die den Ist-Zustand widerspiegelt, werden beim SREP künftige Planungsabsichten und Entwicklungen miteinbezogen.
- Beim SREP ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft gegeben.
- Mit dem SREP wird den Gemeinden bzw. der Regionalplanung eine Art zusammenfassendes Operativschutzwasserwirtschaftlichen und raumplanerischen Planungen (Gefahrenzonenpläne, Gewässerentwicklungskonzepte, Bebauungssituation, Planungsabsichten etc.) zur Verfügung gestellt. Damit werden der Umgang mit diesen Vorgaben und die Einbindung in die örtlichen

Fragestellung / Input	Ausführung
Flächendeckung Gefahrenzonenpläne – Situation in den Bundesländern?	In Kärnten liegen die Gefahrenzonenpläne der WLW zu 100 %, jene der BWV zu 70 % vor. In Oberösterreich und Salzburg besteht diesbezüglich noch Ergänzungsbedarf. Generell ist in Österreich bei größeren Gewässern – auf die der SREP in erster Linie abzielt – ein guter Datenbestand vorhanden.
Räumliche Abgrenzung des SREP: Flussraum oder Einzugsgebiet?	Die räumliche Abgrenzung ist abhängig von der Problemstellung. Seitengewässer sind jedoch grundsätzlich einzubeziehen. Der SREP zielt in erster Linie auf Bereiche ab, in denen eine hohe Dynamik und hoher Nutzungsdruck festzustellen sind.
Umsetzung des SREP aus rechtlicher Sicht	Eine klare kompetenzrechtliche Zuweisung erscheint erforderlich. Zu hinterfragen ist, wie es gelingen kann, dass die Raumplanungsinstrumente (wie beispielsweise der Flächenwidmungsplan) die Vorgaben des SREP tatsächlich aufnehmen. Bsp. SREP Gurk: zwischen den Gemeinden sind informelle Vereinbarungen getroffen worden; die Vorgaben des SREP sind im Gurktal 1:1 in den neuen Flächenwidmungsplänen übernommen worden Bsp. SREP Möll: SREP nur als Empfehlung, keine Aufnahme in die Flächenwidmungspläne
Warum wurde der SREP in Kärnten nicht im Rahmen eines Regionalkonzeptes umgesetzt?	In Kärnten bestehen keine Regionalkonzepte, die dafür hätten herangezogen werden können. Zudem hat der SREP eine Art Übersetzungsfunktion, da sehr oft die Inhalte aus der Gefahrenzonenplanung oder aus den Gewässerentwicklungskonzepten für die Gemeinden nicht ganz klar sind. Mit dem SREP wird der Fokus auf die raumplanerischen Aspekte der Schutzwasserwirtschaft gelegt und diese klar artikuliert. Die Frage, wo bzw. mit welchem Instrument die Umsetzung stattfinden soll, ist jedoch noch diskussionswürdig.
Vergleich Waldentwicklungsplan (WEP) – SREP	Der Waldentwicklungsplan (WEP) war zu Beginn eher zahllos, ist jetzt jedoch rechtsverbindlich und wird bundesweit angewendet. In diesem Sinn ist der SREP weiterzuentwickeln und voranzutreiben, um eine künftige österreichweite Umsetzung zu ermöglichen. Bei der Entwicklung des WEP hatten die Länder ein hohes Maß an Mitsprachemöglichkeiten, die länderübergreifende Abstimmung war ein wesentlicher Faktor dabei. Das Bsp. WEP zeigt, dass eine Abstimmung trotz unterschiedlicher Landesgesetze durchaus funktionieren kann.
Rechtsverbindlichkeit / Verfahren SREP	Sollte es sich beim SREP um ein rechtsverbindliches Instrument handeln, ist das Verfahren genau festzulegen. Die Frage „Wer wird wann und in welcher Form eingebunden?“ muss formalisiert werden. In gewissen Fällen sind zu viele Pläne eher hinderlich und es ist zu überdenken, ob der SREP tatsächlich als Plan im eigentlichen Sinn vorliegen soll.
Niederösterreichisches Hochwasserkonzept	Im Rahmen des Niederösterreichischen Hochwasserkonzeptes wurde unter anderem eine Arbeitsgruppe zum Thema Retention gebildet. Dabei wurden konkrete Maßnahmen zu dieser Fragestellung erarbeitet. Drei Möglichkeiten der Umsetzung der Grundüberlegungen des SREP, die in Niederösterreich derzeit zum Teil bereits angewendet werden: 1. Es existieren starke rechtsverbindliche regionale Planungen (regionale Grünzonen). Diese wurden auf Basis naturräumlicher Bewertungen erstellt. Eine Abstimmung mit dem Hochwasserschutz besteht derzeit nicht, ist aber künftig angedacht. 2. Auf freiwilliger Basis werden in Niederösterreich kleinregionale Rahmenkonzepte erstellt. Die Freihaltung von Flächen könnte in diesem Zusammenhang über Verträge laufen. 3. Die Strategische Umweltprüfung (SUP), die den Hochwasserraum als „Schutzraum“ festlegt.
Thematik SREP im Rahmen von Flussbewirtschaftungsplänen behandeln	Die Thematik, mit der sich der SREP beschäftigt, könnte im Rahmen von Flussbewirtschaftungsplänen, die im Wasserrechtsgesetz verankert sind, bearbeitet werden. Eine Abstimmung der Planungsprozesse von Raumplanung und Wasserwirtschaft erscheint in jedem Fall erforderlich. Zentrale Anforderung ist die Festlegung von Mindeststandards für wasserwirtschaftliche Inhalte in Raumordnungsplänen.
SREP als Instrument zur Konfliktbewältigung	Ein Vorteil des SREP wird in der Möglichkeit der Anwendung als Instrument des „Konfliktmanagements“ bzw. der Konfliktbewältigung in einer Region bzw. Gemeinde gesehen.
Vorrangfläche für Gewässer (im Örtlichen Entwicklungskonzept)	Eine Vorrangfläche für Gewässer im Örtlichen Entwicklungskonzept zur Implementierung der Festlegungen des SREP wird als gute Idee gesehen und wäre ein wichtiger Bestandteil in der Örtlichen Raumplanung.
Maßstabsebene bzw. Einordnung des SREP in die Planungshierarchie	Dazu besteht noch Diskussionsbedarf. In der Arbeitsgruppe wurde dazu keine Richtung festgelegt.

bzw. überörtlichen Planungsinstrumente erleichtert.

- Der SREP bietet die Möglichkeit, ihn als Mittel zur Bewältigung von interkommunalen bzw. regionalen Konflikten (Oberlieger-Unterlieger-Thematik) einzusetzen.
- Das Gefahrenbewusstsein der Bevölkerung ist gering, eine offene Kommunikation der Risiken ist erforderlich. Mit dem SREP ist dafür eine Grundlage geschaffen.

Wie auch aus den Empfehlungen im Anschluss an den ÖROK-Workshop „Naturgefahren und Raumplanung“ hervorgeht, sind bundesweite Mindeststandards für wasserwirtschaftliche Inhalte in Raumordnungsplänen anzustreben. Zudem sollen vorhandene Instrumente aufeinander abgestimmt und zusammengeführt werden. Hier setzt der SREP an: Wasserwirtschaft und Raumplanung werden stärker vernetzt und das Ineinandergreifen unterschiedlicher Planungsinstrumente vereinfacht.

4.2. Die Erstellung des SREP im Rahmen bestehender wasserwirtschaftlicher Planungsprozesse

Bereits derzeit bestehen wasserwirtschaftliche Planungsprozesse, die geeignet erscheinen, mit dem SREP verknüpft zu werden. Diese bewährten Instrumente – wie z. B. Gewässerentwicklungskonzepte (GEK) oder auch Regionalstudien – gilt es zu erweitern. Beispielsweise ist vorstellbar, den SREP als eigenes Arbeitspaket in ein GEK zu implementieren, das parallel mit der Maßnahmenplanung erstellt wird. Ein bereits frühzeitiger Abgleich zwischen Flächen, die für die Maßnahmenreali-

sierung erforderlich sind, und der Flächenverfügbarkeit ist damit möglich.

Sollte kein GEK vorliegen, jedoch generelle wasserwirtschaftliche Maßnahmenplanungen vorhanden sein, deren Umsetzung wahrscheinlich lange dauert, ist vorstellbar, den SREP auch ohne gesamtes GEK dieser Maßnahmenplanung anzuschließen. Dies ist ebenfalls denkbar, sollten im Rahmen der Gefahrenzonenplanung bestimmte Maßnahmen flächenmäßig abschätzbar sein (z. B. Aktivierung von Retentionsräumen). Mit Hilfe des SREP wäre es möglich, die Areale langfristig zu sichern.

Durch die Öffentlichkeitsarbeit als wesentlicher Bestandteil des SREP wird ein entscheidender Beitrag zur Bewusstseinsbildung, die für künftige wasserwirtschaftliche Maßnahmen erforderlich ist, geleistet.

4.3. Verknüpfung des SREP mit bestehenden Instrumenten der Raumplanung

Der SREP soll nicht ein eigenständiges Planungsinstrument werden, sondern in bestehende Raumplanungsinstrumente integriert werden. Das heißt, die „räumliche Umsetzung des SREP“ erfolgt durch die Raumplanung und ihre Instrumente.

Der SREP zeichnet sich unter anderem durch seine überörtliche, gemeindeübergreifende Betrachtung der Erfordernisse im Flussraum aus.

Vorstellbar ist, die Ergebnisse aus dem SREP verpflichtend in die Örtlichen Entwicklungskonzepte der involvierten Gemeinden zu übernehmen und damit zwingende Vorgaben für die nachgeordneten Planungen auf Gemeindeebene (Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan) festzulegen. Diese

Verpflichtung kann über die Ausschüttung von Förderungen der Länder gesteuert und bei Nichteinhaltung gegebenenfalls sanktioniert werden.

Eine ebenfalls sinnvolle Möglichkeit erscheint das Übernehmen der Inhalte des SREP auf regionaler Ebene (Regionale Entwicklungsprogramme und -konzepte etc.). Die gesetzlichen Möglichkeiten dafür bestehen. Eine Vorgabe für entsprechende Festlegungen bzw. Berücksichtigung im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan ist damit gegeben.

Eine Herausforderung wird jedenfalls in der fehlenden Abstimmung der „Planungsphasen“ der einzelnen Gemeinden gesehen (d. h. die Örtlichen Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungspläne werden zu unterschiedlichen Terminen erstellt bzw. überarbeitet). Nach Erstellung des SREP ist jedoch in den betroffenen Kommunen eine möglichst rasche und vor allem zeitgleiche Aktualisierung der bestehenden Planungen nach Vorgabe der Inhalte des SREP durchzuführen.

4.4. Zusammenfassende Empfehlungen

- Eine Ergänzung zur Gefahrenzonenplanung ist erforderlich, um künftig den für wasserwirtschaftliche Maßnahmenumsetzung notwendigen Raum (wie in der Wasserrahmenrichtlinie, der Hochwasserrichtlinie etc. gefordert) langfristig zu sichern. Der SREP bietet hier einen Lösungsansatz und soll weiterverfolgt werden.
- Es braucht einen definierten Planungsprozess, innerhalb dessen schutzwasserwirtschaftliche Planungen und raumplanerische Vorhaben gemeinsam abgewickelt werden.

- Der Fokus des SREP liegt auf Talräumen mit starker Raumentwicklung. Besonderes Augenmerk wird dabei auf einzugsgebietsbezogene und über die Gemeindegrenzen hinweggehende Betrachtungen gelegt. Die derzeitige Planungssituation zeigt, dass diese Herangehensweise unumgänglich ist, um nachhaltige Planungen zu gewährleisten.
- Die Erstellung des SREP sollte im Wesentlichen im Rahmen der Erstellung von Gewässerentwicklungskonzepten oder Regionalstudien erfolgen.
- Die Ergebnisse des SREP sollten in bestehende Instrumente der Raumplanung implementiert werden (Örtliche Entwicklungskonzepte, Regionalkonzepte). Die Entwicklung eines neuen Raumplanungsinstrumentes erscheint nicht zielführend.
- Die Entwicklung einer neu zu definierenden übergeordneten, strategischen Planungsebene ist ein interessanter Ansatz, den es weiterzuverfolgen gilt. Eine Vernetzung und Koordination der Ansprüche aller Disziplinen, die im Flussraum agieren, ist damit möglich. Ziel wäre, ähnlich der Strategischen Umweltprüfung (SUP) bzw. der Strategischen Prüfung Verkehr (SP-V) eine Strategische Prüfung im Flussraum zu entwickeln, um damit eine einzugsgebietsbezogene Herangehensweise an die Aufgabe zu gewährleisten.
- Impulse seitens der Raumplanung wie beispielsweise das in Tirol vorgesehene Raumordnungsprogramm für Hochwasserabfluss- und Hochwasserrückhalteräume sind zu begrüßen. Entscheidend dabei ist – wie auch beim SREP – die Zusammenarbeit zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft.

- Die Erstellung des SREP sollte mit Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden, damit Akzeptanz in den Gemeinden erreicht wird (z. B. in Form von Flussplattformen).
- Eine einheitliche Vorgangsweise bei der Erstellung des SREP ist anzustreben (der in Kärnten entwickelte Leitfaden kann als Orientierung dienen).
- In den nächsten Jahren ist anzustreben, in allen Bundesländern Pilotprojekte durchzuführen (am besten im Rahmen laufender Projekte wie Gewässerentwicklungskonzepte oder Regionalstudien).

Literaturverzeichnis

- AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG/Abt. 18 Wasserwirtschaft (Hrsg.): Der Schutzwasserwirtschaftliche Raumentwicklungsplan (SREP) – Leitfaden, Klagenfurt, Jänner 2009.
- HABERSACK Helmut/BÜRGEL Jochen/PETRASCHEK Armin: Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – FloodRisk, Synthesebericht, Wien, November 2004.
- HABERSACK Helmut/BÜRGEL Jochen/KANONIER Arthur: Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement – FloodRisk II, Synthesebericht, Wien, Juni 2009.
- REVITAL: Schutzwirksames Flächenmanagement in Wildbacheinzugsgebieten, Entwurf Endbericht, Stand: 25.7.2004, Lienz, 2004.

Naturgefahren und Raumplanung in der Schweiz: Vollzug und Herausforderungen

Reto Camenzind-Wildi

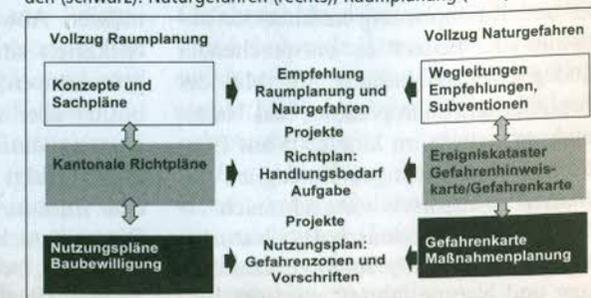
Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über das Thema Raumplanung und Naturgefahren in der Schweiz. Die wesentlichsten Elemente – integrale Gefahrenkarten, verbindliche Richtlinien für ihre Erarbeitung und für die Berücksichtigung in der Raumplanung – sind dabei erst in den letzten 15 Jahren entstanden. Die Vollzugsprozesse und Instrumente haben sich bewährt, sie müssen aber in Zukunft noch weiter entwickelt werden.

Vollzug zu den Naturgefahren und zur Raumplanung im Überblick

Wie sieht der Vollzug der Naturgefahren und der Raumplanung in der Schweiz aus? In der Abbildung 1 ist ein Überblick dargestellt. Eine wichtige Grundlage für den Vollzug im Bereich der Naturgefahren bilden die beiden Bundesgesetze zum Wasserbau und zum Wald. In diesen Gesetzen findet sich das Primat der raumplanerischen Maßnahmen und des Unterhalts von technischen Schutzmaßnahmen. Der Bund verpflichtet darin aber auch die Kantone (entspricht in Österreich

den Bundesländern), dass sie Gefahrenkarten zu erstellen haben. Die Vorgaben dazu konkretisiert der Bund in Empfehlungen oder Wegleitungen. Die Kantone sind zuständig für die Organisation und den Vollzug des Schutzes vor Naturgefahren. Die Erarbeitung der Gefahrengrundlagen aber auch die Planung von Schutzmaßnahmen können sie selbst in die Hand nehmen oder an die Gemeinden delegieren. Sofern die Gemeinden für die Erarbeitung der Grundlagen zuständig sind, muss der Kanton sie fachlich unterstützen und auch die Koordination der Arbeiten sicherstellen. Meistens sind die Gemeinden auch für die konkrete Planung und Realisierung der Schutzmaßnahmen verantwortlich. Entsprechende Projekte gibt es aber auch auf Stufe Kanton oder Bund.

Abb. 1: Vollzug auf den Ebenen Bund (weiß), Kanton (grau) und Gemeinden (schwarz): Naturgefahren (rechts), Raumplanung (links)



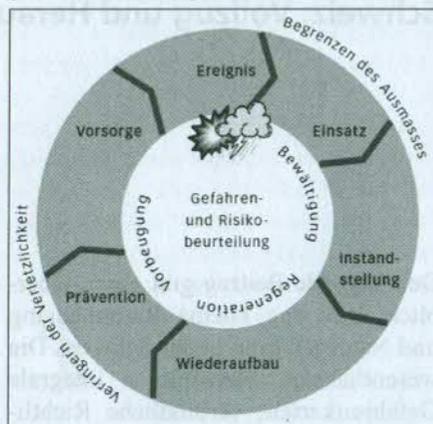
Quelle: eigene Darstellung

In der Raumplanung sind in der Schweiz die eigentlichen Träger die Kantone. Als Verbindung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden dient in der Raumplanung das Instrument des kantonalen Richtplans. Es handelt sich um ein behördenverbindliches Instrument, das von den Kantonen aufgrund der Anforderungen des Bundes erarbeitet wird. Der kantonale Richtplan hat u. a. die Aufgabe, die raumwirksamen Tätigkeiten innerhalb des Kantons, aber auch zwischen den Kantonen und zum Bund zu koordinieren. Die Gemeinden sind schließlich zuständig, gestützt auf das Bundes- und Kantonsrecht sowie die Vorgaben des kantonalen Richtplans ihr Gemeindegebiet zu planen und beispielsweise Bauzonen und die entsprechenden Nutzungen festzulegen. Für diese Aufgabe steht ihnen als Planungsinstrument primär der Nutzungsplan – in Österreich der Flächenwidmungsplan – zur Verfügung. Dieses Instrument ist grundeigentümerverbindlich. Zwischen Gemeinde und Kanton existiert eine vierte Ebene – die Ebene der Agglomerationen oder Regionen –, die aber in der Schweiz bisher nur schwach institutionell verankert ist.

Wichtige Bindeglieder zwischen Naturgefahren und Raumplanung

Um die Vollzugssysteme Naturgefahren und Raumplanung aufeinander abzustimmen, bedarf es entsprechender Bindeglieder (Abbildung 2). Mit der Empfehlung „Raumplanung und Naturgefahren“ wurde im Jahr 2005 auf Bundesebene ein wichtiges Bindeglied geschaffen (<http://www.are.admin.ch> > Raumordnung > Landschaft > Naturgefahren). In der Empfehlung „Raumplanung und Naturgefahren“ wird der Beitrag der raumplanerischen Instrumente

Abb. 2: Integrales Risikomanagement: alle relevanten Akteure sind miteinander vernetzt und ihre Aufgaben aufeinander abgestimmt



Quelle: ARE/BWG/BUWAL, Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, 2005

zum Schutz vor Naturgefahren aufgezeigt. Zwei raumplanerische Instrumente stehen dabei im Vordergrund: Auf der einen Seite definiert der kantonale Richtplan den Handlungsbedarf, die Organisation und wichtige Koordinationsaufgaben auf Stufe Kanton. Auf der anderen Seite legt der Nutzungsplan auf Gemeindeebene die Umsetzung der Gefahrenkarten fest. Die bedeutet, dass die nach wissenschaftlichen Kriterien ausgeschiedenen Gefahrengebiete und -stufen in grundeigentümerverbindliche Gefahrenzonen mit entsprechenden Nutzungsvorschriften überführt werden müssen. Abweichungen von den Gefahrenkarten sind möglich, wenn sie begründet werden können. Die Gemeinde besitzt aber auch bei der Maßnahmenplanung eine wichtige Verantwortung. Diese erfolgt jedoch oft in enger fachlicher Zusammenarbeit mit dem Kanton. Dies gilt auch für das Baubewilligungsverfahren, bei dem oft wichtige Objekt-schutzmaßnahmen verfügt werden. Als weitere Partner spielen auf Bundesebe-

ne die Plattform für Naturgefahren (PLANAT, www.planat.ch) und auf kantonaler Ebene die Versicherungen eine wichtige Rolle. Die PLANAT existiert seit 1997 und wurde vom Bundesrat als außerparlamentarische Kommission eingesetzt. Sie verfügt als beratendes Gremium über keine eigenen Kompetenzen. Dennoch kommt ihr eine wichtige Aufgabe zu. Sie setzt sich auf der strategischen Ebene dafür ein, dass die Vorbeugung gegen Naturgefahren in der ganzen Schweiz verbessert wird. Ein wichtiges Ziel ist ein Paradigmenwechsel von der reinen Gefahrenabwehr zu einer Risikokultur.

Integrales Risikomanagement

Der Schutz vor Naturgefahren kann nur durch ein integrales Risikomanagement langfristig und umfassend gewährleistet werden. Ein integrales Risikomanagement bedeutet, dass alle relevanten Akteure miteinander vernetzt und ihre Aufgaben aufeinander abgestimmt sind. Die Raumplanung nimmt in einem integralen Risikomanagement eine Schlüsselrolle ein, indem sie durch eine angepasste Nutzung zur Prävention vor Naturgefahren beiträgt. Ziel der Empfehlung „Raumplanung und Naturgefahren“ war es, auf diesen besonderen Stellenwert der Raumplanung aufmerksam zu machen. Eine Umfrage bei den Kantonen hat gezeigt, dass die aus dem Jahre 2005 stammende Empfehlung „Raumplanung und Naturgefahren“ immer noch aktuell ist und gegenwärtig keine größeren An-

Abb. 3: Ausschnitt einer Gefahrenkarte (schwarz = rot/erhebliche Gefährdung, dunkelgrau = blau/mittlere Gefährdung, hellgrau = gelb/geringe Gefährdung)



Quelle: ARE/BWG/BUWAL, Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, 2005

passungen notwendig sind. Neben der Empfehlung „Raumplanung und Naturgefahren“ gibt es noch verschiedene weitere Empfehlungen zur Beurteilung von Gefahren, z. B. zu den Lawinen (1984), zum Hochwasser (1997) oder zu den Massenbewegungen (1997). Um sich vor Risiken schützen zu können, müssen diese zuerst erkannt und dann bewertet werden. Dazu dienen u. a. Gefahrenhinweiskarte, Gefahrenkarte und Schutzziele. Unter Gefahrenkarten werden Pläne verstanden, die im Maßstab 1:2.000 bis 1:5.000 die Gefahrengebiete darstellen.

Die Abbildung 3 zeigt einen Ausschnitt einer Gefahrenkarte mit den entsprechenden Gefahrengebieten. Die Gefährdungssituation wird in fünf Gefahrenstufen eingeteilt:

- rot: erhebliche Gefährdung
- blau: mittlere Gefährdung
- gelb: geringe Gefährdung
- gelb-weiß gestreift: Restgefährdung
- weiß: keine oder vernachlässigbare Gefährdung.

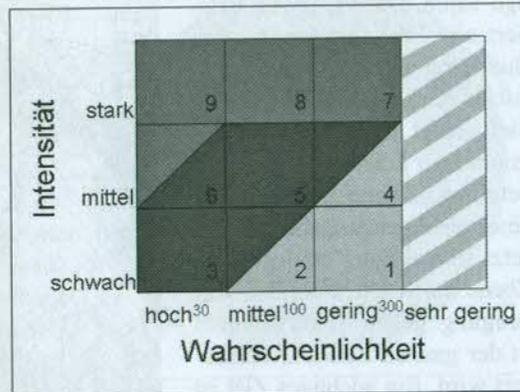
Die Gefahrenstufen sind ein Ergebnis von Intensität und Wahrscheinlichkeit (Abbildung 4). Gefahrenkarten und die zugehörigen technischen Berichte enthalten detaillierte Angaben über Ursachen, Ablauf, räumliche Ausdehnung, Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit von Naturgefahren. Als integrale Gefahrenkarten umfassen sie alle vorkommenden Gefahrenarten im betrachteten Gebiet. Die Ergebnisse der Gefahrenkartierung müssen zudem der betroffenen Bevölkerung kommuniziert werden. Im Interesse eines breiten Risikobewusstseins soll sie über die Gefahren und möglichen Maßnahmen der Eigenvorsorge informiert sein.

Aufgaben des Richtplans und des Nutzungsplans

Wie bereits erwähnt verfügen die Kantone über einen Richtplan. Im Richtplan werden die Ausgangslage und der Handlungsbedarf zu den Naturgefahren dargestellt, wichtige Grundsätze und Ziele zu den Naturgefahren formuliert und Aufgaben und Maßnahmen für die kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen gegeben. Der Kanton Graubünden hat in seinem Richtplan im Jahr 2003 z. B. folgende Aufträge festgelegt (<http://www.richtplan.gr.ch/?lang=1&p=13>):

Abb. 4: Gefahrenstufen: Ergebnis von Intensität und Wahrscheinlichkeit

(schwarz = rot/erhebliche Gefährdung, dunkelgrau = blau/mittlere Gefährdung, hellgrau = gelb/geringe Gefährdung)



Quelle: ARE/BWG/BUWAL, Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, 2005

- ein umfassendes Gefahreninformationssystem aufzubauen, das künftig neben Lawinen auch Wasser-, Sturz und Rutschprozesse erfasst;
- es sollen fallweise Risikobeurteilungen zu bestehenden aber auch neuen Gefahren geprüft werden;
- Anpassung der Gefahrenzonen im Nutzungsplan gemäss der jeweils vorliegenden Gefahrenbeurteilung des Kantons.

Auf der Stufe Gemeinde werden schliesslich die Gefahrenzonen ausgeschieden und die entsprechenden Vorschriften erlassen mit dem Ziel, die Nutzungen an die Gefahrensituation anzupassen. Weil auf dieser Stufe der grundeigentümerverbindliche Vollzug erfolgt, setzt sich die Empfehlung „Raumplanung und Naturgefahren“ besonders stark mit diesem Themenkreis auseinander. Der Bund kann den Gemeinden aber nur begrenzt Auflagen machen. Dafür ist der Kanton zuständig. Deshalb sind die entsprechen-

den Inhalte der Empfehlung als Grundsätze formuliert. Folgende Themen werden dabei angesprochen:

Herausforderungen

Steigendes Schadenspotenzial und Sensibilisierung als Daueraufgabe

- Für alle Gefahrengebiete (rot, blau, gelb, gelb-weiß) sind Gefahrenzonen auszuscheiden.
- Die Gefahrengebiete der Gefahrenkarten müssen im Zonenplan möglichst unverändert übernommen werden.
- Im Bau- und Zonenreglement sind Vorschriften für die Nutzung in der Verbots- und Gebotszonen zwingend erforderlich.
- In erheblich gefährdeten Gebieten sollen keine Einzonungen erfolgen.
- Gebiete mit mittlerer Gefährdung sind nur zurückhaltend einzuzonen, z. B., wenn keine Alternativen bestehen und es das übergeordnete Interesse notwendig macht. Die Sicherheit muss aber gewährleistet werden.
- Bei bereits eingezonten Parzellen ist eine besonders eingehende Prüfung notwendig. Wichtige Faktoren sind hier einerseits der Bebauungsstand und andererseits die Verhältnismässigkeit von Schutzvorkehrungen, insbesondere bei einer Auszonung.
- Die Sicherung von Räumen mit Schutzbauten stellt eine anspruchsvolle Aufgabe dar und muss situationsspezifisch geplant werden.
- Zwei weitere Grundsätze befassen sich mit speziellen Nutzungen sowie dem Umgang mit Bauten, wenn Gefahrenkarten fehlen.

Die Herausforderungen sind mannigfaltig. Sie liegen nicht nur im Berggebiet, sondern auch im Mittelland. Das Schadenspotenzial steigt stetig an, obwohl immer mehr Grundlagen vorhanden sind und auch umgesetzt werden. Dies ist ein Indiz dafür, dass der Wohlstand steigt und damit auch eine Wertvermehrung der Liegenschaften verbunden ist. Je mehr wir uns zudem an einen scheinbar sicheren Zustand gewöhnen, um so geringer ist die Bereitschaft, Maßnahmen zu planen und umzusetzen. Die Sensibilisierung der Bevölkerung ist deshalb für den Naturgefahrenvollzug zentral und stellt eine Daueraufgabe dar. Wie sehen nun der Stand der Erarbeitung der Gefahrenkarten und ihre Umsetzung in die Nutzungsplanung aus? Anfangs 2010 waren zwei Drittel der Gefahrenkarten der Schweiz erarbeitet (<http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren> > Umgang mit Naturgefahren > Gefahrenkartierung > ShowMe).

Aus der Abbildung 5 ist ersichtlich, dass es vor allem Lücken im Mittelland gibt (schwarze Flächen), während im Berggebiet in weiten Teilen Gefahrenkarten vorliegen. Bezogen auf die Gefahrenprozesse besteht vor allem Bedarf bei den Rutsch- und Sturzprozessen, während bei Lawinen- und Hochwasserprozessen die Gefahrenkartierung weiter fortgeschritten ist. Die Kantone haben den Auftrag, die Erarbeitung der Gefahrenkarten 2011 abzuschließen. Es ist aber bereits jetzt ersichtlich, dass dieses ehrgeizige Ziel vermutlich nicht ganz erreicht werden wird.

Raumplanerische Umsetzung beansprucht Zeit!

Wenn die Gefahrenkarten vorliegen, müssen sie auch raumplanerisch umgesetzt werden. Mit Ausnahme der Lawinen ist erst etwa die Hälfte der vorhandenen Gefahrenkarten auch raumplanerisch umgesetzt. Die raumplanerische Umsetzung von Gefahrenkarten stellt somit einen Prozess dar, der Zeit beansprucht. Eine besondere Herausforderung besteht im Umgang mit den Gefahrenzonen mit geringer oder mittlerer Gefährdung. Zum einen besteht die Schwierigkeit, dass Schutzmaßnahmen oft erst bei einem konkreten Baugesuch (Umbau) realisiert werden können und sich somit die Wirksamkeit der Umsetzung jahrelang hinauszögern kann. Zum anderen können Nutzungsänderungen zu neuen Risiken führen. Ein Teil dieser Nutzungsänderungen – z. B. die Modernisierung eines Betriebes mit einer teuren High-tech-Infrastruktur – erfordert dabei nicht zwingend eine Baubewilligung. Deshalb bedarf es in Gebieten mit mittlerer und geringer Gefährdung Risikobeurteilungen, um die Betroffenen gezielt über die notwendigen Maßnahmen zu informieren. Kooperationen mit Versicherungen z. B. im Informationsaustausch können dabei wichtig sein.

Schutzbauten nur, wenn Alternativen fehlen und Risiken nicht erhöht werden

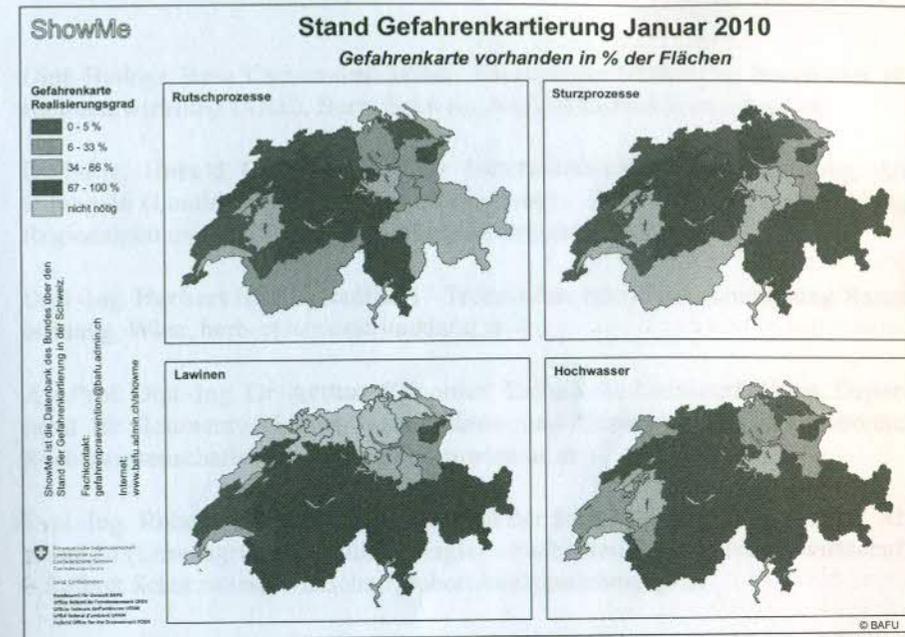
Wer kennt die Situation nicht: Nach einer Gefahrenbeurteilung liegt plötzlich Bauland in einer Gefahrenzone. Politisch ist es in solchen Fällen bedeutend einfacher, kostspielige Schutzbauten für das Bauland vorzusehen, insbesondere, wenn es sich um bereits

erschlossene oder teilweise überbaute Parzellen handelt, als eine Auszönnung vorzunehmen und die Nutzung einzuschränken. Eine Herausforderung besteht darin, mehr Transparenz im raumplanerischen Umgang mit Schutzmaßnahmen zu schaffen. Mit dem Leitfaden „Protect“ sind 2010 einheitliche Anforderungen an verschiedene Schutzbauten definiert worden. Künftig geht es darum, Grundsätze zu formulieren, wie weit Schutzbauten, die aus Sicht von „Protect“ sicher sind, bei der raumplanerischen Umsetzung berücksichtigt werden dürfen und sollen. Erste Ergebnisse eines entsprechenden PLANAT-Auftrages werden Ende 2010 vorliegen.

In gefährdeten Gebieten Nutzungen anpassen

In gefährdeten Gebieten sollen nur noch angepasste Nutzungen stattfinden. Dass es dabei nicht nur um einzelne Gebäude außerhalb der Bauzone geht, sondern dass auch die Bauzone betroffen sein kann, haben uns die Hochwasserereignisse aus dem Jahr 2005 gezeigt. In Brienz, einer Gemeinde im Berner Oberland, wurden zwei Häuserzeilen mit mehreren Gebäuden von einem Bach teilweise oder total zerstört. Im Normalfall hätte man hier die Gebäude an der gleichen Stelle wieder aufgebaut und den Wildbach verbaut. Im Fall Brienz ist es jedoch aufgrund der guten und raschen Zusammenarbeit aller Akteure gelungen, nur noch einen Teil der Gebäude am selben Ort aufzubauen und einen weiteren Teil der Gebäude an einem anderen Ort zu verlagern. So war es möglich, dem Gewässer gleichzeitig mit der Verbauung auch mehr Raum zu geben. Aber auch außerhalb der Bauzone muss es uns gelingen, dass

Abb. 5: Stand Gefahrenkartierung Januar 2010



Quelle: BAFU, Show me, 2010

in gefährdeten Gebieten nicht erst nach einem Ereignis die Frage einer Verlagerung der Nutzung gestellt wird, sondern schon vorher, wenn z. B. eine Investition getätigt wird.

Im Dialog tragfähige Lösungen finden und umsetzen

Die Ausführungen zeigen, dass wir erst am Anfang des Weges stehen, um von einer Gefahrenabwehr zu einer Risikokultur zu gelangen. Die Prävention vor Naturgefahren kann nicht allein durch Raumplanungsinstrumente erfolgen. Aber die Raumplanung kann entscheidend dazu beitragen, dass der notwendige Dialog zwischen den verantwortlichen Stellen – Naturgefahrenspezialisten, den politischen Behörden, den Raumplanungsfachleuten, Bevölkerung und Ver-

sicherungen – geführt wird und danach diese tragfähigen Lösungen auch umgesetzt werden.

Verzeichnis der Autoren/-innen

Dipl.-Biologe **Reto Camenzind-Wildi**, Raumplaner NDS/ETH, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern, Schweiz, reto.camenzind@are.admin.ch

Dipl.-Ing. **Harald Griesser**, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 16 (Landes- und Gemeindeentwicklung) – Referat Regionalentwicklung, Regionalplanung und RaumIs, harald.griesser@stmk.gv.at

Dipl.-Ing. **Herbert Hemis**, stadtländ – Technisches Büro für Raumplanung/Raumordnung, Wien, herbert.hemis@stadtländ.at

Ass.Prof. Dipl.-Ing. Dr. **Arthur Kanonier**, Technische Universität Wien, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung – Fachbereich Rechtswissenschaften, kanonier@law.tuwien.ac.at

Dipl.-Ing. **Robert Loizl**, MAS, MTD, Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung 4 (Lebensgrundlagen und Energie) – Fachabteilung 4/4 (Wasserwirtschaft) – Referat Schutzwasserwirtschaft, robert.loizl@salzburg.gv.at

Dipl.-Ing. **Verena Manhart**, REVITAL Ziviltechniker GmbH, Nußdorf-Debant, v.manhart@revital-zt.com

Dipl.-Ing. Dr. **Florian Rudolf-Miklau**, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Abteilung IV/5 – Wildbach- und Lawinenverbauung, florian.rudolf-miklau@lebensministerium.at

Dipl.-Ing. **Martina Scherz**, im-plan-tat | Reinberg und Partner – Technisches Büro für Raumplanung, Tulln – Krems, scherz@im-plan-tat.at

Ass.Prof. Dipl.-Ing. Dr. **Walter Seher**, Universität für Bodenkultur Wien, Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur – Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung, walter.seher@boku.ac.at

Rupert Winter, Bürgermeister Marktgemeinde Altenmarkt im Pongau, buergermeister@altenmarkt.at