ZUSAMMENFASSUNG

Naturgefahren halten sich nicht an Siedlungsgrenzen – das haben die Katastrophenereignisse der letzten Jahre im Wildbach- und Lawinenbereich sowie insbesondere auch das Hochwasser vom August 2002 deutlich vor Augen geführt. Auch wenn umfangreiche Maßnahmen zur Abwehr von Naturgefahren und zur Verringerung des Risikopotenzials vorgesehen werden, sind hier dennoch der Planbarkeit Grenzen gesetzt. So kommt es, dass Hochwasser, Lawinen und Vermurungen in zunehmendem Ausmaß die Siedlungs- und Wirtschaftsräume und die dort lebende Bevölkerung gefährden.

Zusätzlich spielen Faktoren wie knapper Siedlungsraum, zunehmender Flächenverbrauch und der dadurch bedingte Verlust an natürlichen Retentionsflächen eine immer wichtigere Rolle. Im Katastrophenfall zeigt sich zumeist auch deutlich, wie weit die Nutzung gefährdeter Gebiete fortgeschritten ist.

Der Raumordnung kommt hier eine wesentliche Rolle im Schutz vor Naturgefahren zu. Die Katastrophenereignisse der letzten Jahre erfordern aber grundsätzlich eine abgestimmte Vorgehensweise aller relevanten Fachstellen im präventiven Umgang mit Naturgefahren. Dabei sind neben der Raumordnung das Wasser- sowie das Forstrecht von maßgeblicher Bedeutung. Gemäß der österreichischen Bundesverfassung unterliegen diese Fachbereiche aber unterschiedlichen Kompetenzen – es sind sowohl Bundes- wie auch Landesrechtsmaterien berührt. Eine verstärkte Kooperation ist daher insbesondere zwischen Raumordnung, Schutzwasserwirtschaft und Wildbach- und Lawinenverbauung von großer Bedeutung.

Generell kann in jüngerer Zeit ein Umdenken im Umgang mit Naturgefahren festgestellt werden. Schutzobjekte waren bisher ausschließlich menschliche Siedlungen und andere Nutzungen in all ihren Erscheinungsformen. Vermehrt setzt sich jedoch die Erkenntnis durch, dass die Natur mit ihren Gefährdungspotenzialen ebenso Raum benötigt. So stehen nun einerseits der Schutz des Menschen und seiner Nutzungen vor Naturgefahren und andererseits auch die Raumbedürfnisse der Natur im Vordergrund, was zukünftig eine neue Kultur im Umgang mit Naturgefahren erfordert.

Werden die Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung im Zusammenhang mit Naturgefahren betrachtet, so zeigt sich, dass insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen grundlegende Bedeutung für

den Schutz vor Naturgefahren haben. Dabei ist ein Einfluss unterschiedlicher Rechtsgrundlagen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene gegeben.

In der Expertise **„Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht“** von Dr. Arthur Kanonier (TU Wien) wurden die raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen bezüglich Naturgefahren im Raumordnungsrecht der Länder untersucht. Dabei zeigte sich, dass die Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze der Länder in unterschiedlicher Weise den planerischen Umgang mit Naturgefahren regeln, wobei ein Schutz vor Naturgewalten vor allem durch Nutzungsverbote und -beschränkungen in Gefährdungsbereichen erzielt werden soll.

Aufbauend auf den rechtlichen Bestimmungen im Rahmen des Raumordnungsrechts der Länder wurden in der Expertise **„Präventive Raumordnung gegen Folgeschäden aus Naturkatastrophen – PROFAN“** (erarbeitet vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR) und von Regional Consulting) die auf Basis der bestehenden Rechtssituation erforderlichen Planungs- und Abstimmungsprozesse der Fachbereiche Raumordnung, Schutzwasserwirtschaft sowie Wildbach- und Lawinenverbauung untersucht und Empfehlungen im Hinblick auf eine bestmögliche Nutzung des Lebensraumes, eine Verringerung des Schadenspotenzials sowie vorausschauende Planungsmaßnahmen formuliert. Im Vordergrund der Untersuchungen standen insbesondere die Zulässigkeit der Bebauung in betroffenen Gebieten und die mögliche Vermeidung künftiger Hochwasserschäden in bebauten oder als Bauland gewidmeten Gebieten. Weiters wurden Möglichkeiten zur Reduzierung des Gefährdungs- und Schadenspotenzials von Siedlungen und Infrastruktur aufgezeigt, welche durch Naturgefahren in ihrem Bestand bedroht sind.

Aus den Ergebnissen der beiden Expertisen und weiteren Arbeiten im Rahmen des ÖROK-Projekts „Raumordnung und Naturgefahren“ wurde die neue **„ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung“** erstellt. Vorrangig dabei war die Ausarbeitung gemeinsamer Präventions- und Risikoreduktionsstrategien sowie die Erfassung von Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der Fachbereiche Wildbach- und Lawinenverbauung, Schutzwasserwirtschaft und Raumordnung.

Im Vordergrund steht, dass Präventionsplanung konkrete Rahmenbedingungen und Maßnahmen umfas-

sen, aber auch das Gefährdungs- und Schadenspotenzial von Siedlungen, wirtschaftlichen Einrichtungen und Infrastruktur einschätzen und darstellen soll.

Die formulierten Empfehlungen umfassen unter anderem die Bereiche Planungsgrundlagen, Koordination und Kooperation sowie den Einsatz von rechtlichen Instrumenten im präventiven Umgang mit Naturgefahren. Zu deren Umsetzung wurden folgende Überlegungen zusammengefasst:

▲ (Die Festlegung der) Risikovermeidung soll als Aufgabe der überörtlichen und örtlichen Raumordnung sowie der Schutz der Siedlungsgebiete vor Naturgefahren als ein verbindliches Ziel bei der Erstellung Regionaler Raumordnungs- und Entwicklungsprogramme, Örtlicher Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sind von vorrangiger Bedeutung.

▲ Die als Planungsgrundlage für die Raumordnung erforderlichen, aber aufgrund bestehender erheblicher Unterschiede hinsichtlich digitaler Verfügbarkeit, Bearbeitungsstand und Bearbeitungsalter fehlenden, unvollständigen oder veralteten Gefahrenzonenpläne und Hochwasser-Anschlaglinien sollen in erheblich beschleunigter Weise erstellt, fertig gestellt und aktualisiert werden.

▲ Darüber hinaus soll als neues Instrument zur Sicherung der Überflutungsräume (Einzugs-, Abfluss- und Rückhalteräume im regionalen Zusammenhang) innerhalb der HQ₁₀₀-Anschlaglinie die Ausweisung von für den Hochwasserabfluss oder -rückhalt wesentlichen Flächen eingeführt werden.

▲ Jene Bereiche, die zum gefährdungsfreien Rückhalt und Transport der Wassermengen im Ereignisfall notwendig sind, sollen in weiterer Folge langfristig für diese Funktion gesichert werden und weitgehend von Bebauung und Veränderungen freigehalten werden, die den Hochwasserabfluss und -rückhalt beeinträchtigen. Die Baulandausweisung ist in den Raumordnungsgesetzen an die Hochwasser-Anschlaglinien, an die für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wesentlichen Flächen und an die Festlegungen der Gefahrenzonenplanung oder gleichwertig zu haltender gutachterlicher Stellungnahmen zu binden.

▲ Insbesondere zum Schutz vor existenziellen Gefährdungen sollen in Bereichen, wo Gefahren drohen, Bauführungen grundsätzlich ausgeschlossen werden. So soll u. a. grundsätzlich keine Baulandwidmung in Hochwasserbereichen (möglichst in HQ₁₀₀), insbesondere jedoch innerhalb der Roten Gefahrenzonen, vorgesehen werden. Von dieser Freihaltung können bei entsprechend gegebenen Raumstrukturen – auf Basis raumordnerischer und schutzwasserwirtschaftlicher Kriterien – Ausnahmen getroffen werden, wobei jedoch Flächen, die für den

Hochwasserabfluss und -rückhalt unbedingt notwendig sind, jedenfalls freizuhalten wären. Dies gilt ebenfalls für Flächen, die für Hochwasserschutzmaßnahmen benötigt werden, sowie Flächen mit besonders hohem Gefährdungspotenzial.

▲ Die für den Hochwasserabfluss oder -rückhalt wesentlichen Flächen sollen als regionale Freihaltzonen in Regionalen Raumordnungsprogrammen verankert und mit entsprechenden Widmungs- und Nutzungsverboten bzw. -geboten versehen werden. Diese Widmungs- und Nutzungsverbote bzw. -gebote beziehen sich sowohl auf alle Baulandwidmungen als auch auf jene Grünland- oder Sonderwidmungen, die Bauführungen zulassen. Für darin befindliches unbebautes Bauland, über das zum Zeitpunkt der Baulandausweisung keine Informationen über Hochwasser-Anschlaglinien vorgelegen ist, soll in den Raumordnungsgesetzen eine Rückwidmung vorgesehen werden. Grundsätzlich sollen sämtliche Bauführungen innerhalb der für den Hochwasserabfluss oder -rückhalt wesentlichen Flächen einer Bewilligungspflicht unterzogen werden.

▲ Darüber hinaus bedarf es einer interkommunalen Abstimmung der Planungen für Siedlungsentwicklungen einerseits und für Rückhalteräume andererseits, da sich Raumordnungsprogramme an Verwaltungsgrenzen orientieren.

Der Schutz vor Naturgefahren erfordert aber nicht nur den präventiven Umgang durch die Raumordnung – es ergeben sich im Hinblick auf Bautätigkeiten in Gefährdungsbereichen in besonderem Maße Anknüpfungspunkte an baurechtliche Bestimmungen. Dies wurde in der Studie „**Naturgefahren im österreichischen Baurecht**“ untersucht, welche vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Rahmen des Projekts „Flood Risk“ beauftragt und von Dr. Arthur Kanonier (TU Wien) erstellt wurde. Ebenso wie die Raumordnung obliegt das Baurecht kompetenzrechtlich der Zuständigkeit der Länder, wobei in den einzelnen Ländern unterschiedliche baurechtliche Regelungen bestehen.

Der Zusammenhang zwischen planungs- und baurechtlichen Regelungen ist besonders eng, da durch die Baubehörden die planungsrechtlichen Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden. So werden durch die rechtsverbindlichen Raumpläne, insbesondere jene der Gemeinden (Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan), raumplanungsrechtliche Nutzungsbeschränkungen bestimmt, die in der Folge durch die Baubehörden im Rahmen der Bauverfahren für konkrete Bauvorhaben umzusetzen sind.

Fast alle Bauordnungen der Länder enthalten Bestimmungen, die auf eine Vermeidung oder Verminderung von Schäden durch Umwelteinflüsse abzielen, wobei die Unterschiede in den Regelungen beträchtlich sind. Grundsätzlich wird durch das

Baurecht unter anderem geregelt, wo und wie konkrete Bauvorhaben errichtet werden dürfen, wobei die Sicherheit des Bauwerkes und des Standortes ein wesentliches Prüfkriterium im Bauplatz- bzw. Baugenehmigungsverfahren darstellt.

Nicht nur die Festlegungen der örtlichen Raumpläne, insbesondere des Flächenwidmungsplanes, können Nutzungs- und Bauverbotswirkung haben, sondern es bestimmen auch Regelungen der Bauordnungen Einschränkungen und Bauverbote in Gefährdungsbereichen. So müssen in der Regel bewilligungs- oder anzeigepflichtige Bauführungen im Bauverfahren hinsichtlich einer Gefährdung durch Naturgefahren überprüft werden. In der Folge sind Gebäude in Gefährdungsbereichen nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen baurechtlich bewilligungsfähig. Allerdings unterliegt nicht jedes Bauvorhaben den Regelungen der Bauordnungen, was zur Folge hat, dass bei der Errichtung solcher Vorhaben allfällige Einschränkungen des Bau- und in der Regel auch des Raumordnungsrechts nicht zur Anwendung kommen.

Anzustreben ist daher, dass in Gefährdungsbereichen möglichst wenige Bauvorhaben vom Geltungsbereich der Bauordnungen ausgenommen werden sollten, wenn nicht durch andere Rechtsvorschriften sichergestellt wird, dass bau- und planungsrechtliche Interessen von anderen Genehmigungsbehörden berücksichtigt werden.

Die Bauordnungen sollen klare inhaltliche Vorgaben für die Festlegung von Auflagen und Bedingungen für Bauvorhaben in Gefährdungsbereichen formulieren. Die Kriterien für die Versagung bzw. Genehmigung einer Baubewilligung sollen daher möglichst exakt definiert sein, um in der Verwaltungspraxis Auslegungsschwierigkeiten zu reduzieren und die Rechtssicherheit zu erhöhen.

Ausnahmen von der Rechtswirkung des Flächenwidmungsplanes und Bebauungsplans sollen in Gefährdungsbereichen möglichst vermieden werden.

Jedenfalls soll bei der Beurteilung von bewilligungspflichtigen Bauvorhaben auf die Inhalte von Gefahrenzonenplänen Bedacht genommen werden.

Die Errichtung von neuen Gebäuden in Gefährdungsbereichen mit einem hohen Gefahrenpotenzial (Rote Gefahrenzonen, HQ₃₀-Bereiche) soll grundsätzlich aus baurechtlicher Sicht unzulässig sein. In Gefährdungsbereichen mit geringer Gefahrenneigung (Gelbe Gefahrenzonen, HQ₁₀₀-Bereiche) sollen schon in der Bauplatzerklärung liegenschaftsbezogene Auflagen bestimmt werden.

Auflagen und Bedingungen sollen in allen Bundesländern auch nachträglich vorgeschrieben werden können, um auf (neue) Gefährdungen reagieren und in der bestehenden Bausubstanz bauliche Verbesserungen anordnen zu können. Dazu sollen die Bauordnungen dahin gehend überprüft bzw. ergänzt werden, dass bei Gefahr im Verzug weit reichende Verfügungen in durch Naturgewalten gefährdeten Bereichen und Bauwerken erlassen werden können.

Darüber hinaus sollen die Bauordnungen bautechnische Mindeststandards für Bauvorhaben in Gefährdungsbereichen vorgeben, wobei vor allem hochwasserabhängige Fußbodenoberkanten und die Auftriebssicherheit von Öltanks festgelegt werden sollen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die beschriebenen Maßnahmen eine umfangreiche Grundlage für konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Darüber hinaus zeigt sich das Erfordernis einer verstärkten Kooperation aller beteiligten Fachbereiche auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, um den Umgang mit zukünftigen Schadensereignissen zu erleichtern, aber auch die Möglichkeiten für einen präventiven Schutz vor Naturgefahren zu fördern. In diesem Sinn ist auch der vorliegende Materialienband zu sehen: ein Ergebnis verschiedenster intensiver Arbeiten im Laufe der letzten beiden Jahre, die den präventiven Umgang mit Naturgefahren zum Ziel hatten bzw. haben.