



ÖROK-EMPFEHLUNG NR. 54

„Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung“

Rundlaufbeschluss der politischen Konferenz vom 3. Dezember 2015
Beschluss: 52. Sitzung der Stellvertreterkommission vom 29. Oktober 2015

Wien, im Dezember 2015

„Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung“

Gliederung

I.	Einleitung	3
II.	Empfehlungen	4
1)	Integriertes Naturgefahrenmanagement	4
2)	Risikoorientierte Raumplanung	4
3)	Präventive Aufgabe der Raumplanung und des Bauwesens	4
4)	Zusammenwirken vielfältiger Fachmaterien	5
5)	Raumbezogene Daten und Informationen	5
6)	Generelle Systematik der kartografischen Gefahrendarstellung	5
7)	Definition von Sicherheitsniveaus	6
8)	Risikokommunikation und Risk Governance	6
III.	Umsetzung der ÖROK-Empfehlung	6



© die wildbach

I. Einleitung

Zunehmende Schadensfälle durch gravitative Prozesse in den letzten Jahren erfordern eine verstärkte Berücksichtigung gravitativer Naturgefahren (insb. Rutschungen, Muren und Steinschlag) in Datenerhebungs- und -bewertungsprozessen sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren. Bei bestehenden sowie geplanten Bauten und Nutzungen ist der Umgang mit gravitativen Naturgefahren anspruchsvoll, zumal deren Prognostizierbarkeit und Beherrschbarkeit – auch im Hinblick auf den Klimawandel – besondere Herausforderungen darstellen.

Für die vielfältigen Aktivitäten und AkteurInnen auf Bundesebene und in den Bundesländern ergeben sich für eine effiziente Gefahrenbewältigung unterschiedliche Handlungsanforderungen, wobei in der praktischen Umsetzung vor allem sorgsam Entscheidungen der Gemeinden in Planungs- und Bauverfahren Bedeutung zukommt. Aufgrund der Präventionswirkung wird vor allem im raumplanungs- und baurechtlichen Umgang mit gravitativen Naturgefahren ein wesentlicher Beitrag zum wirkungsvollen Naturgefahrenmanagement gesehen.

Konflikte aufgrund von beabsichtigten Nutzungen von Flächen, die von (gravitativen) Naturgefahren betroffen sind, sollen durch planerische Maßnahmen weitgehend vermieden werden, wobei Gebiete mit hohem Gefahrenpotenzial grundsätzlich nicht bebaut werden sollen. Verstärkt wird eine risikoorientierte Raumplanung notwendig, die durch entsprechende Planungsmaßnahmen auf eine Risikoreduktion bei einer Siedlungsentwicklung bezüglich gravitativer Prozesse abzielt.

Nachvollziehbare Informationen über gefahrensensiblen Bereiche, deren systematische Bewertung und die Entwicklung von Präventions- und Risikoreduktionsstrategien sind für eine nachhaltige Raumentwicklung erforderlich. Die Variabilität gravitativer Prozesse erfordert differenzierte Betrachtungen bei der Erhebung, Bewertung und Darstellung der jeweiligen Gefahren, sodass verschiedene prozessbezogene Kartenwerke notwendig sind.

Für die Anwendung der Empfehlungen sind auch die Aspekte der sektor- und kompetenzübergreifenden Betrachtung der Risiken, die Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten in den Bundesländern, einschließlich bereits umgesetzter Konzepte, sowie die Grundsätze von Risk Governance maßgeblich. Die nachfolgenden ÖROK-Empfehlungen wurden auf Grundlage der Materialien der ÖREK-Partnerschaft „Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung“¹ und insbesondere der entsprechenden „Fachlichen Empfehlungen“ erarbeitet.

1 ÖROK (Hrsg): Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung; Wien 2015 (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 193/2015).

II. Empfehlungen

1. Integriertes Naturgefahrenmanagement: Durch ein integriertes Naturgefahrenmanagement soll langfristig eine möglichst große Sicherheit vor allen Naturgefahren erzielt werden.

Im Rahmen eines integrierten Naturgefahrenmanagements sollen möglichst alle Maßnahmen der unterschiedlichen AkteurInnen im Risikokreislauf (Vermeidung, Vorsorge, Bewältigung und Wiederherstellung) aufeinander abgestimmt werden. Ziel dabei ist es, eine möglichst große Sicherheit vor – auch gravitativen – Naturgefahren durch ein effizientes Zusammenwirken planerischer, bautechnischer, forstlich-biologischer und organisatorischer Maßnahmen zu erreichen. Dafür sind sektorübergreifende Schutzkonzepte zu entwickeln, die für einzelne Planungsregionen maßgeschneiderte, abgestimmte Lösungen unter Berücksichtigung bislang getroffener Aktivitäten anbieten. Zu beachten sind diesbezüglich die zunehmenden Anforderungen an die Gefahrenbeurteilung und die Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen.

2. Risikoorientierte Raumplanung: Die räumliche Verteilung von Nutzungen und Bautätigkeiten soll so gesteuert werden, dass Beeinträchtigungen durch gravitative Massenbewegungen möglichst gering gehalten werden.

Eine risikoorientierte Raumnutzung soll dazu beitragen, dass keine wesentliche Erhöhung des Schadenpotenzials bzw. eine Reduktion möglicher Schäden durch Naturgefahren erfolgt sowie durch eine frühzeitige Berücksichtigung von Naturgefahren im Planungsprozess keine untragbaren Risiken entstehen. In der Raumplanung sind die spezifischen Gegebenheiten gravitativer Naturgefahren verstärkt zu berücksichtigen, wobei grundsätzlich Gebiete mit hohem Gefahrenpotenzial nicht bebaut werden sollen. Für bestehende Bauwerke und Nutzungen ist auf Basis einer Risikobewertung eine Erhöhung der Sicherheit (Risikoreduktion) anzustreben.

Durch eine risikoorientierte Raumplanung soll der Ressourcenaufwand für technische Schutz- und allfällige Wiederherstellungsmaßnahmen nach Ereignissen künftig deutlich reduziert werden, wobei planerische, nicht-bauliche Maßnahmen technischen Eingriffen vorzuziehen sind.

3. Präventive Aufgabe der Raumplanung und des Bauwesens: Im Raumordnungs- und Baurecht sind die spezifischen Gegebenheiten gravitativer Naturgefahren durch Nutzungsbeschränkungen und Bauverbote verstärkt zu berücksichtigen.

Die raumordnungsrechtlichen Schutzziele sind dahingehend anzupassen, dass die präventive Aufgabe der Raumordnung auch im Umgang mit gravitativen Naturgefahren explizit deutlich wird. Bereiche gravitativer Naturgefahren sind in örtlichen Entwicklungskonzepten zu berücksichtigen und in Flächenwidmungsplänen kenntlich zu machen, wobei alle verfügbaren fachspezifischen Plangrundlagen zu beachten sind.

Die Baulandeignung von Liegenschaften ist durch die raumordnungsrechtliche Festlegung differenzierter Widmungskriterien zu bestimmen. Bei eingeschränkter Bebaubarkeit ist dies in der Flächenwidmungsplanung zum Ausdruck zu bringen.

Für gefährdete Liegenschaften sollen die baurechtlichen Grundlagen für Entscheidungen im Bauverfahren durch eindeutige Vorgaben präzisiert werden. Allfällige Ermächtigungen in den Bauordnungen zur Wiedererrichtung von Gebäuden nach Katastrophenereignissen am gleichen Standort sind bei gravitativen Naturgefahren so einzuschränken, dass solche Maßnahmen eine Reduktion der Risiken des Bauplatzes bzw. des Gebäudes auf ein vertretbares Ausmaß voraussetzen.

4. Zusammenwirken vielfältiger Fachmaterien: Eine effiziente Verknüpfung der unterschiedlichen Instrumente, Schutzmaßnahmen und Finanzmittel ist verstärkt anzustreben, wobei aktuelle Informationen über gravitative Naturgefahren die fachliche Grundlage bilden sollen.

Informationen über gravitative Naturgefahren sind als Entscheidungsgrundlagen bei der Priorisierung, der Planung und der Durchführung aktiver technischer und temporärer Schutzmaßnahmen sowie zur Erstellung und Überarbeitung von Katastrophenschutzplänen oder örtlichen Alarmplänen heranzuziehen.

Die rechtlichen, wirtschaftlichen und fachlichen Rahmenbedingungen für die Risikoreduktion bei gravitativen Naturereignissen (z. B. Absiedelung von stark exponierten Gebäuden nach Schadensereignissen) sind zu überprüfen und zu verbessern. Wälder mit Schutzwirkung gegen gravitative Naturgefahren sind unter Einsatz der forstrechtlichen Instrumente in ihrer Funktion nachhaltig zu sichern. Richtlinien für die risikoangepasste Flächennutzung, beispielsweise für die Land- und Forstwirtschaft in potenziellen Gefahrenbereichen (insbesondere Hanglagen), sind zu entwickeln. Beim Einsatz öffentlicher Fördermittel sind die Grundsätze der Risikoreduktion zu berücksichtigen.

Bei der Absicherung von Flächen durch technische Schutzmaßnahmen sind die Erhaltung der Schutzbauten und die Zugänglichkeit für Überwachung und Instandhaltung langfristig (auch gegen Dritte) rechtlich und technisch sicherzustellen.

5. Raumbezogene Daten und Informationen: Informationen über gravitative Gefahrenbereiche sind möglichst umgehend für den raumrelevanten Bereich zu erheben, in Karten darzustellen und regelmäßig anzupassen.

Die Erhebung und Bereitstellung von raumbezogenen Daten und Informationen über gravitative Naturgefahren stellen öffentliche Aufgaben dar und haben als wesentliche Grundlagen insb. für raumplanungs- und baurechtliche Prozesse und Entscheidungen zu erfolgen. In diesem Sinne sind Daten und Informationen über Bereiche, die durch gravitative Naturgefahren erheblich gefährdet werden, insb. für den raumrelevanten Bereich zu erheben, zu dokumentieren, kartografisch darzustellen und öffentlich zugänglich zu machen. Entsprechende Dokumentationsmöglichkeiten und Gefahren Darstellungen sind regelmäßig dem sich ständig erweiternden Stand des Wissens und der Technik anzupassen.

6. Generelle Systematik der kartografischen Gefahren Darstellung: Gravitative Naturgefahren sind systematisch in unterschiedlichen Karten für verschiedene Planungsebenen darzustellen, wobei auch das Modell der Gefahrenzonenplanung Anwendung finden soll.

Für die kartografische Erfassung von gravitativen Naturgefahren ist eine generelle Systematik zu entwickeln, die eine stufenweise Konkretisierung der Erfassung und Darstellung von Gefährdungsbereichen vorsieht. Die Systematik soll Karten mit generellem Informationscharakter (Ereignisdokumentationen und Gefahrenhinweiskarten) bis zu einer parzellenscharfen Abgrenzung der Gefährdung (Detailgutachten oder Gefahrenkarten) umfassen. Das Modell der Gefahrenzonenplanung soll auch bei gravitativen Naturgefahren Anwendung finden und Gutachten über gravitative Naturgefahren sollen in Gefahrenzonenpläne integriert werden.

Bei der kartografischen Gefahren Darstellung ist zwischen unterschiedlichen gravitativen Naturgefahren und Maßstabsebenen zu differenzieren, wobei flächenhafte Bearbeitungen gegenüber Einzelgutachten bevorzugt werden sollen. Länderspezifische Erfordernisse und Besonderheiten in der bisherigen Erfassungs- und Darstellungssystematik sollen berücksichtigt werden, wobei die Vergleichbarkeit der Datenspeicherung, Analysemethoden und Darstellungen anzustreben ist.

7. Definition von Sicherheitsniveaus: Unter Berücksichtigung der raumordnungsrechtlichen Schutzziele sind einheitliche Sicherheitsniveaus bezüglich gravitativer Naturgefahren festzulegen.

Um die Nachvollziehbarkeit und Qualitätssicherung der unterschiedlichen Gefährdungsgrade in den Kartenwerken zu gewährleisten, ist eine Dokumentation und Begründung der verwendeten Eingangsdaten und Methoden durchzuführen. Die Methodenwahl hat in Abhängigkeit von der Qualität der Eingangsdaten und des Untersuchungsziels zu erfolgen.

Die Schwellenwerte für die Gefährdungsklassen sind auf Basis der Dokumentationen festzulegen. Darauf aufbauend sind die technischen Grenzwerte für die zulässige Einwirkung durch gravitative Naturgefahren auf Bauwerke zu normieren. Auf die besonderen Sicherheitsanforderungen von hochrangigen (insb. verkehrstechnischen) Infrastruktureinrichtungen ist Bedacht zu nehmen.

8. Risikokommunikation und Risk Governance: Eine verbesserte Risikokommunikation soll über gravitative Naturgefahren, insbesondere auch über die langfristigen Wirkungszusammenhänge und das Restrisiko, sowie über die spezifischen Karten und Maßnahmen informieren.

Ein gemeinsames Grundverständnis im Umgang mit gravitativen Naturgefahren ist zu entwickeln, wobei eine Sensibilisierung aller Akteure hinsichtlich Risiken bei Naturgefahren im gesamten Planungs- und Durchführungsprozess erforderlich ist. Ein Restrisiko bei gravitativen Prozessen bleibt allerdings aufgrund genereller Unsicherheiten stets bestehen. Die Ergebnisse der Risikobewertung sind nachvollziehbar zu kommunizieren.

Die relevanten Fachbereiche und AkteurInnen sollen kontinuierlich in einen interdisziplinären und sektorübergreifenden Informations- und Abstimmungsprozess eingebunden werden. Konflikte zwischen Siedlungswesen und gravitativen Naturgefahren sollen mit Konzepten der Risk Governance – also unter Beteiligung der Betroffenen – gelöst werden.

III. Umsetzung der ÖROK-Empfehlung

Die Umsetzung der ÖROK-Empfehlung erfordert Anpassungen und Maßnahmen auf Ebene aller Gebietskörperschaften und zieht zusätzlichen Aufwand auf den betroffenen Verwaltungsebenen nach sich. Der Umsetzungserfolg ist daher von der Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen und der sektorübergreifenden Koordination und Zusammenarbeit abhängig.

Aufgrund des stark regionalen und lokalen Bezuges des Risikomanagements für gravitative Naturgefahren soll in der Umsetzung der Empfehlungen auf die länder- und gemeindespezifischen Besonderheiten und Erfordernisse Bedacht genommen werden.

Die vorliegende ÖROK-Empfehlung Nr. 54 und der Umsetzungsprozess sollen nach einem angemessenen Zeitraum evaluiert werden, gegebenenfalls sind entsprechende Anpassungen der Empfehlungen vorzunehmen.