

## ÖGR-Tagung

Salzburg  
14.1.2010

Raumplanung und Naturgefahrenmanagement

# Raumordnungsrechtliche Entwicklungen und Herausforderungen im Umgang mit Naturgefahren

**Ass.-Prof. Dr. Arthur Kanonier**  
Fachbereich für Rechtswissenschaften

## Einleitung

- **Intensive Beschäftigung** mit Naturgefahren und (Raum)Planung
  - Vielzahl von Veranstaltungen, Publikationen, Empfehlungen
  - Gestiegene Anforderungen in der Raumplanung
- **Raumordnungsrecht** als Grundlage
  - Eingeschränkte Betrachtungsweise
  - Vereinfachungen, Verallgemeinerungen sind erforderlich
  - Sonderregelungen als wesentliches Element
  - „*Erst kommt die Flut und dann kommt die Flut an Gesetzen*“
  - Überprüfung und (teilweise) Überarbeitung der raumordnungsrechtlichen Grundlagen
  - Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994, LGBl. Nr. 114/93 idF. **115/05**
  - Tiroler Raumordnungsgesetz, LGBl. für Tirol **27/06**
  - Durch **ROG-Novellen** wurden z.T. Widmungskriterien und-Beschränkungen präzisiert



## Raumordnungssystematik

**Europäische Ebene:** Richtlinie für Hochwassermanagement

**Verfassung:** Differenzierte Kompetenzzuweisung

- Raumplanung als **Querschnittsmaterie**
- Örtl. Raumplanung: Eigener Wirkungsbereich der Gemeinden

**Raumordnungsgesetze** der Länder

- Raumordnungsziele in den ROG's als Vorgaben
- Umsetzung durch ua. hoheitliche Planungsmaßnahmen:
  - auf überörtlicher Ebene
  - auf örtlicher Ebene
- Baurecht
  - Umsetzung der raumplanerischen Festlegungen im Bauverfahren
  - Bebauungsgrundlagen (naturgefahrensicherer Bauplatz)
  - Bautechnischen Vorschriften
- Tatsächliche **Bautätigkeit** ÖGR-Tagung

3



## § 21 Abs. 1 und 1a Oö ROG (2005)

- Flächen, die sich wegen der **natürlichen Gegebenheiten** (wie ... Hochwassergefahr, Steinschlag, Lawinengefahr) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen, dürfen nicht als Bauland gewidmet werden
- Flächen im **30-jährlichen Hochwasserabflussbereich** dürfen nicht als Bauland gewidmet werden
- Baulandwidmungsverbot im 100-jährlichen HW-Abflussbereich, es sei denn,
  1. Hochwasserabfluss- und Rückhalteräume werden nicht beeinträchtigt und Ausgleich für verloren gehende Retentionsräume wird nachgewiesen,
  2. das Bauland wird dadurch nicht um Bereiche mit erheblich höherem Gefahrenpotential erweitert

§ 5 Abs. 3 Oö BO: **Bauplatzbewilligung** im Hochwasserabflussbereich nur, wenn Neu-, Zu- und Umbauten hochwassergeschützt errichtet werden können

§ 27a Oö BautG: Im Hochwasserabflussbereich sind Neu-, Zu- und Umbauten von **Gebäuden** hochwassergeschützt zu planen und auszuführen

ÖGR-Tagung

4



## Herausforderungen

- **Systematisch-instrumentelle Aspekte**
  - Umsetzung der Hochwasserrichtlinie, Überörtliche Raumplanung
  - Veränderte Aufgabenzuweisung, Kompetenzzersplitterung
- **Planungsfachliche Aspekte**
  - Abgrenzung und Einschränkungen in Gefährdungsbereichen (Datengrundlagen, Nutzungseinschränkungen – Entwicklungen)
  - Restrisiko (Rechtsbeständigkeit-dynamische Ereignisse)
  - Widmungsbestand in Gefährdungsbereichen (Eingriff in Rechtsbestand)
- **Risikokommunikation**
  - Eigenvorsorge, Akzeptanz, praktische Umsetzung
- **Integrales Naturgefahrenmanagement**
  - Abstimmung überörtlicher/ örtlicher Raumpläne mit Fachplanungen
  - Abstimmung von Instrumenten und Maßnahmen

ÖGR-Tagung

5



## Hochwasserrichtlinie

- Artikel 1: *Ziel dieser Richtlinie ist es, einen Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten Folgen ... zu schaffen.*
- HWRL enthält **wenig Bestimmungen**, aus denen Widmungsverbote für Gefahren- und Risikobereiche ableitbar sind
- **Gestuftes System** der Minimierung des Hochwasserrisikos
  - Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos
  - Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten
  - Hochwasserrisikomanagementpläne
- **Problematische Umsetzung** infolge der Kompetenzzersplitterung
- **Raumordnungsregelungen** – zumindest mittelbar – betroffen
  - Kenntlichmachung von Gefahren- und Risikokarten
  - Umgang mit allfälligen Widmungsbeschränkungen und –verboten
  - Durch raumplanerische Maßnahmen kann Zielerreichung der HWRL gefördert werden, insb. durch restriktive Nutzungsregelungen

ÖGR-Tagung

6



## Gefahren- und Risikokarten

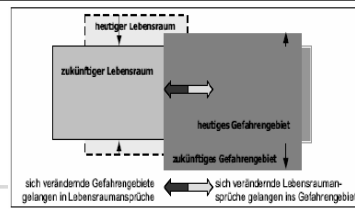
- Erarbeitung **verschiedener Planunterlagen** zur Beschreibung der Hochwassergefahr – umfangreiche Informationen
- Unmittelbare **Rechtsverbindlichkeit** kommt den Karten nicht zu
- Der **Öffentlichkeit** ist Zugang ua. zu den Hochwassergefahrenkarten, -risikokarten und Risikomanagementplänen zu ermöglichen
  - Publizitätsverpflichtung bezieht sich nicht speziell auf Raumpläne
  - Eine **Kenntlichmachung** dieser Grundlagen in Raumplänen (Flwp aber auch überörtlichen Plänen) ist zielführend
- Welche **Überflutungsgebiete** (hohe, mittlere, niedrige Wahrscheinlichkeiten) ersichtlich gemacht werden, ist aus **Gründen der Übersichtlichkeit** zu prüfen



## Hochwasserrisikomanagementpläne

- Aus planungsrechtlicher Sicht von **besonderem Interesse**
  - Zur Zielerreichung können **viele** (raumplanerische) **Maßnahmen** beitragen
- Sind als **wasserrechtliche Fachplanungen** des Bundes einzuschätzen, die verbindliche Maßnahmen enthalten können
- **Klärungsdürftig ist** ua.:
  - Kompetenzrechtliche Angrenzung hinsichtlich raumplanerischen und baurechtlichen Einschränkungen
  - Definition der raumordnungsrechtlich relevanten Gefährdungsbereiche
  - Welchen Inhalten der Managementpläne welche Rechtswirkung zukommt
  - Rechtsstellung der Gemeinden und Grundeigentümer
  - **Abstimmungserfordernis** mit raumplanungsrechtlichen Instrumenten
  - Je umfangreicher die (einschränkenden) Inhalte in den Plänen, desto geringer wird der raumplanerische Ermessensspielraum sein
  - Je weniger Regelungen in den Managementplänen, desto stärker wird durch raumplanerische Maßnahmen zur Zielerreichung der HWRL beizutragen sein<sup>8</sup>

## Raumplanungsrelevante Gefährdungsbereiche



- **Unterschiedliche Gefährdungsbereiche**
  - Allgemeine Benennung, Anschlaglinien, Gefahrenzonen, Rückhaltebereiche
  - Unterschiedliche Bemessungsereignisse für Einstufungen als Gefährdungsbereich
  - Kaum Abstufungen hinsichtlich unterschiedlicher Gefährdungsgrade
  - Heikler raumordnungsrechtlicher Umgang etwa mit gelben Gefahrenzonen
- **Planungsträger und Gefahrenzonen**
  - Gemeinden greifen auf fachliche Grundlagen zurück, insb. der BWV/WLV
  - Gemeinden sind verpflichtet, Grundlagenerhebungen vorzunehmen
- **Informationen über Gefahrenzonen**
  - Liegen nicht vollständig vor
  - Dynamische und veränderbare Bereiche
  - Unterschiedliche Methodik

ÖGR-Tagung

9

## Restrisikobereiche

- **Besondere Herausforderungen** aus raumplanerischer Sicht
  - Mit erheblichen Unsicherheiten behaftete Prognoseentscheidungen
  - Beträchtliche Teile der Gemeindegebiete können umfasst sein
- ROG beinhalten bislang **kaum Regelungen** für Restrisikobereiche
  - Aufgrund der geringen Wahrscheinlichkeit und erheblicher Ausdehnung kommen sie kaum als verbindliche Widmungskriterien in Betracht
- Spannungsverhältnis bei Prognoseentscheidungen mit dem **Rechtsstaats- und Legalitätsprinzip**
  - „Einer Flexibilisierung des Rechts des Naturgefahrenmanagements sind klare verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt“ (Weber, 2006)
  - Generelle planungsrechtliche Verbote für Baulandwidmungen in Restrisikobereichen erscheinen problematisch
- Als **Abwägungskriterium** kann das Restrisiko berücksichtigt werden, insb. bei Standortvarianten

ÖGR-Tagung

10



## Ausnahmeregelungen

- **Freihalten der Gefahrenzonen** von alle Bauten kaum möglich
  - Je genereller die Widmungsverbote, desto mehr Ausnahmen
- Öffentliches Interesse an Bauführung **überwiegt Gefährdung**
  - Eingeschränkte Baulandwidmungen bzw. Planänderungs- und Rückwidmungsverpflichtungen
- **Ausnahmen für Bauland** in Gefährdungsbereichen, die
  - sich auf bestimmte Baulichkeiten beziehen (z.B. standortgebundene Bauvorhaben)
  - sich auf bestimmte Gebiete innerhalb von Gefährdungsbereiche beziehen (z.B. geschlossene Ortsgebiete)
  - von den jeweiligen Gefährdungen abhängen (z.B. keine Verschärfung der Gefahrensituation)
  - von der Erhaltung der Abfluss- und Retentionsbereiche abhängen (z.B. Ausgleich für verloren gehende Retentionsräume)

ÖGR-Tagung

11



## Gefährdungsbereiche - Empfehlungen

- Kriterien für Widmungsentscheidungen sind **verstärkt an Gefahrenzonenplänen zu orientieren**
- Bei Gefährdungsbereichen sind **klare rechtliche Bestimmungen** erforderlich, welche **Rechtsfolge** einzelnen Zonen zukommt
- Insb. ist festzulegen, für welche Bereiche **Widmungsverbote** oder - **beschränkungen** gelten – in roten Gefahrenzonen sollten keine Baulandwidmungen erfolgen
- Unterschiedliche Gefährdungsgrade sollten verstärkt differenziert **als Widmungskriterien** berücksichtigt werden
  - Oö-Beispiel: Widmungsverbot in HQ30-Bereichen mit nahezu keinen Ausnahmen, Widmungsverbot in HQ100-Bereichen mit mehr Ausnahmen

ÖGR-Tagung

12



## Bauland in Gefährdungsgebieten

- **Erhebliche Unterschiede** bezüglich gefährdeten Baulandwidmungen
  - Bei grundsätzlichen Regelungen
  - Bei Detailregelungen
- **Länderspezifische Differenzierungen**
  - Bebaute Flächen – Unbebaute Flächen
  - Allgemeine Widmungskriterien – Sonderregelungen für Bauland
  - Nutzungsbeschränkungen – Rückwidmungen
  - Bauland – Sonderwidmungen im Grünland
  - Obligatorische – fakultative Anwendung
  - Raumordnungsrechtliche – baurechtliche Einschränkungen



## Widmungsfestlegungen

- Tw. **Einschränkungen** auf hierarchisch übergeordneten Ebenen
- **Einschränkungen** für Widmungen in **Gefährdungsbereichen** in den Raumordnungsgesetzen
- Ausnahmslose **Widmungsverbote** für Bauland selten
- Für den Umgang mit Naturgefahren relevante **Unterscheidungen bezüglich (Bauland-)Widmungen:**
  - Beschränkungen für **Neuausweisung** von Bauland
  - Beschränkungen für **gültige (Bauland-)Widmungen**
    - **unbebautes Bauland** (mehrere Regelungsansätze)
    - **bebautes Bauland**
      - Reduzierter planerischer Spielraum infolge Bestandsschutzes
      - Unsicherheiten bei Regelungen, die sich nicht ausdrücklich auf unbebautes Bauland beziehen



## Maßnahmen für Bauland in Gefährdungsgebieten

- **Planungssystematisch** kann unterschieden werden zwischen
  - **Spezifische Regelungen für Bauland in Gefährdungsbereichen**
  - **Allgemeine Änderungsregelungen**, die zur Anwendung kommen, wenn gültige Widmungen Raumordnungszielen widersprechen
- **Zwei Regelungstypen** können unterschieden werden:
  - **Nutzungsbeschränkungen für Bauland:** Gültige Baulandwidmungen bleiben bestehen, aber mit Nutzungsbeschränkungen belegt
    - Bausperren (NÖ)
    - Aufschließungsgebiete (Stmk)
  - **Rückwidmung von Bauland:** Planänderungen, um bestehendes Bauland einer anderen Widmung zuzuführen  
Zu unterscheiden ist zwischen Rückwidmungsregelungen:
    - naturgefahrenspezifische
    - allgemeine
    - keine



## Verpflichtende Planänderungen

- § 22 Abs. 2 NÖ ROG: Verpflichtung zur Planänderung, wenn eine als Bauland gewidmete und nicht bebaute Fläche in Gefährdungsbereichen liegt und die Beseitigung nicht innert 5 Jahre sichergestellt werden kann
  - Jedes unbebaute, nicht sicherbare Bauland in Gefährdungsbereichen ist um- und rückzuwidmen
- Trotz der Regelungsdichte ergeben sich Auslegungsprobleme
  - Was gilt als Gefährdungsbereich, insb hinsichtlich Ausnahmen?
  - Sicherstellung: Ab wann gelten die Fristen?
  - Was gilt als Sicherstellung?



## Allgemeine Änderungsregelungen

- **Unterschieden** werden kann zwischen:
  - Obligatorische und fakultative Änderungsbestimmungen
  - Spezifische Änderungsregelungen bzw. Rückwidmungsbestimmungen
- **Änderungsverpflichtung und Rückwidmungen**
  - Bei Rückwidmungen besondere Anforderungen: Fachliche Begründung hinsichtlich Gefährdung
  - Gefährdung als wesentlicher Änderungsgrund
  - Vielfältige Anwendungsfälle, die klare Aussagen hinsichtlich Änderungsverpflichtungen erschweren
  - Ausnahmeregelungen für Baulandwidmungen in Gefährdungsbereichen relativieren Rückwidmungsverpflichtungen
- Erhebliche Unterschiede bei **Entschädigungsregelungen**
  - Wertverlust, Kosten für die Baureifmachung, keine Entschädigung

ÖGR-Tagung

17



## Bauland in Gefährdungsbereichen - Empfehlungen

- Die ROG sollten **Regelungen für Bauland in Gefährdungsbereichen präzisieren** und insb. Änderungsbestimmungen eindeutig festlegen
- **Einbeziehung der Fachabteilungen** und -dienststellen bei der Beurteilung von Widmungen und Ausnahmen sollte verpflichtend sein
- Für unbebautes Bauland sollte bis zum Abschluss von Sicherungsmaßnahmen die **Bebaubarkeit eingeschränkt werden**
- **Widmungsänderungen von nicht sicherbarem und unbebautem Bauland** sollten verpflichtend sein
- Die **Entschädigungsregelungen bei Rückwidmungen** sollten zwischen den Ländern **abgestimmt** werden, um erhebliche Unterschiede zu vermeiden
- Auch für **bauintensive Grünlandnutzungen** ist die Möglichkeiten für Plankorrekturen vorzusehen

ÖGR-Tagung

18



## Überörtliche Raumplanung

- Ziel der **überörtlichen Raumplanung** ist nach TROG ua. die Sicherung des Lebensraumes (Siedlungsgebiete) vor Naturgefahren
- **Keine gesetzlichen Verpflichtungen** für Festlegungen in überörtlichen Raumplänen für Naturgefahren
  - Festlegungen sind **nicht ausgeschlossen**, Maßnahmen gegen Naturkatastrophen zählen nicht zu den Kerninhalten
- **Verstärkte überörtliche Planungsaktivitäten**
  - Slbg und Stmk
  - Tw. überörtliche **Entwürfe** („Blauzonen“ in Vlbg Rheintal)
- **Besondere Anforderungen** an die überörtliche Raumplanung
  - **Ersichtlichmachung** von Gefährdungs-, Retentionsbereichen
  - Reduktion des **kommunalen Ermessens**
  - **Flußgebietsbezogene Festlegungen**

ÖGR-Tagung

19



## Naturgefahren - Planungspraxis

- „*Naturgefahrenbezogenes Recht ist im Vollzug kontrollintensiv und damit kostenintensiv.*“ (Prof. Karl Weber)
- Kaum Untersuchungen über **Planungs- und Baupraxis**
  - „*Ich warne alle Bürgermeister.*“ (Mödlhammer 2006)
- **Einschätzungen**
  - **Verbesserungen** in den Rechtsgrundlagen Verstärkte fachübergreifende **Abstimmung bei Planungsfragen**
  - **Eingeschränkte Neuausweisung von Bauland**
  - Wenig Bausperren, **kaum Rückwidmungen** in Gefahrenzonen
  - **Baulandwünsche** in Gefährdungsbereichen nehmen (wieder) zu
  - **Eigenverantwortung** der Grundeigentümer schwach ausgeprägt
  - **Defizite** bei der Umsetzung planerischer Vorgaben
- **Herausforderungen** sind nicht (viel) geringer geworden

ÖGR-Tagung

20