



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN

Vienna University of Technology

Diplomarbeit

Rückwidmung von unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen in NÖ

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

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

E 280/8, Fachbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Michael Tanzer, B.A.

Matrikelnr. 0851663

Ort, Datum

Michael Tanzer

Kurzfassung

Bilder von Hochwasserkatastrophen, Murenabgängen oder Hangrutschungen führen uns regelmäßig vor Augen, dass sich Lebens- und Gefahrenräume zunehmend überlappen. In einem ersten Impuls werden oft Forderungen nach technischen Schutzmaßnahmen laut. Um jedoch Lebens- und Gefahrenräume bereits vorab möglichst voneinander zu trennen, ist vorausschauende – präventive - Planung unumgänglich. Da der gestalterische Spielraum der Raumplanung für bereits bebautes Bauland begrenzt ist, konzentrieren sich gesetzliche Bestimmungen der Raumordnungsgesetze auf unbebautes Bauland. Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit den Überlappungsbereichen von unbebautem Bauland und Gefahrenbereichen in Niederösterreich, von denen es lt. Expertenmeinung unzählige gibt. Das NÖ ROG sieht für diese Flächen – wenn sie nicht innerhalb einer festgelegten Frist sichergestellt werden können – entschädigungslose Rückwidmungen vor. Die vorliegende Arbeit zeigt die rechtlichen Bestimmungen (Rechtsanalyse) und die praktische Umsetzung (Experteninterviews und Analyse fachlicher Grundlagen) mit diesen Flächen anhand ausgewählter Gemeinden in Niederösterreich auf. Anschließend werden die sich daraus ergebenden Herausforderungen zusammengefasst und Empfehlungen im Umgang mit der betreffenden Problematik formuliert.

Abstract

Pictures of flood catastrophes, mudflows or landslides regularly remind us that living space and danger areas are increasingly overlapping. In a first impulse, there is often a call for more and more technical safety measures. However, in order to separate living spaces and danger areas in an effective way, preventive planning is indispensable. Since the creative scope of spatial planning for already covered building land is limited, statutory provisions of the spatial planning laws focus on undeveloped building land. This diploma thesis deals with the overlapping areas of undeveloped building land and danger areas in Lower Austria, of which there are countless, experts say. According to the planning law in Lower Austria, these areas have to be non-refundably redesignated if they can not be secured within a fixed deadline. The present work shows the legal regulations (legal analysis) and the practical implementation (interviews and analysis of technical information) according to these areas based on selected municipalities in Lower Austria. Afterwards, the resulting challenges are summarized and concluding recommendations in dealing with the problem in question are given.

Danksagung

An dieser Stelle ist es mir ein Anliegen, allen, die mich während des Studiums und des Schreibprozesses für die vorliegende Diplomarbeit unterstützt haben, Dank zu sagen.

Besonders möchte ich meinem Betreuer Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. Arthur Kanonier danken, der mit seiner kompetenten, außergewöhnlich lebendigen und motivierenden Art zu lehren an der TU Wien mein Interesse für den Themenkreis des Naturgefahrenmanagements weckte und mich motivierte.

Ich danke außerdem allen Gesprächspartnern, die mir ihre Zeit und ihr Expertenwissen für Interviews im Zuge dieser Diplomarbeit schenkten.

Speziellen Dank möchte ich an dieser Stelle meiner Familie sagen. Darunter vor allem meinen Eltern, die mir immer großen Freiraum in meinen Entscheidungen ließen, mich in jeglicher Hinsicht großartig unterstützten und vor allem die nötige Geduld mit mir hatten. Ich bin euch unendlich dankbar!

Zu guter Letzt danke ich meiner Frau Maria, die mich während meines Studiums und vor allem auch während des Schreibprozesses für diese Arbeit durch zahlreiche Höhen und Tiefen begleitet und getragen hat. Danke für dein Feingefühl, dein Verständnis und dass du nie an mir gezweifelt hast. Dir möchte ich diese Arbeit widmen!

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	I
Abstract	I
Danksagung.....	II
Inhaltsverzeichnis	III
1 Einleitung.....	1
1.1 Problemstellung.....	1
1.2 Aufbau und Ziele der Arbeit.....	5
1.3 Methodik.....	6
1.3.1 Analyse relevanter Rechtsmaterien	7
1.3.2 Recherche und qualitative Interviews	7
1.4 Begriffsbestimmungen.....	8
1.4.1 Naturereignis versus Naturgefahr	8
1.4.2 Gefahrenbereiche.....	9
1.4.3 Retentionsbereiche, Retentionsräume oder Rückhalteflächen.....	10
1.4.4 Risiko und Restrisiko	11
1.4.5 Bauland	11
1.4.6 Rückwidmung.....	13
1.4.7 Maßnahmen präventiver Planung.....	14
1.4.8 Integrales Naturgefahrenmanagement	14
2 Raumordnungsrechtliche Rahmenbedingungen und Integrales Naturgefahrenmanagement.....	17
2.1 Europäische Ebene	17
2.1.1 Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)	17
2.1.2 Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG)	19
2.2 Bundesebene	23
2.2.1 Wasserrechtsgesetz (WRG 1959)	25
2.2.2 Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG 1985)	28
2.2.3 Forstgesetz (ForstG 1975)	29
2.2.4 Stand der Gefahrendarstellung.....	32
2.3 Landesebene	34
2.3.1 Überörtliche Raumordnung	34
2.3.2 Örtliche Raumordnung	36
2.3.3 Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz (NÖ ROG 2014)	37
2.3.4 Niederösterreichische Bauordnung (NÖ BO 2014)	42
2.3.5 Niederösterreichische Bautechnikverordnung (NÖ BTV 2014)	44
3 Rückwidmung von Bauland in Gefahrenbereichen	45
3.1 Bebautes versus unbebautes Bauland	46

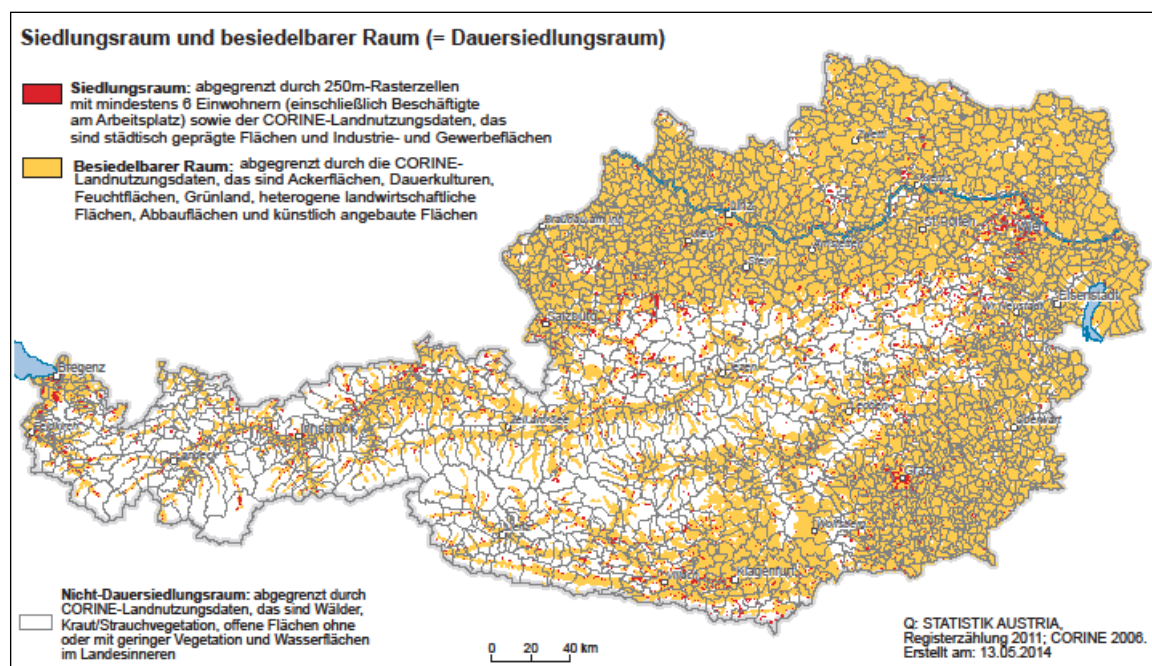
3.2	Maßnahmen zur Sicherung von Bauland.....	47
3.2.1	Forstlich-biologische Maßnahmen	48
3.2.2	Technisch-bauliche Maßnahmen.....	48
3.2.3	Gebäude- und Objektschutz	51
3.2.4	Absiedlungen	52
3.2.5	Planerische Maßnahmen.....	52
3.3	Entschädigung	68
3.3.1	Judikate betreffend Entschädigung bei Rückwidmung.....	71
4	Praxis und Umgang mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen	73
4.1	Auswahl relevanter Flächen	73
4.2	Untersuchungsgemeinden und Beispielflächen	76
4.2.1	Ardagger	76
4.2.2	Grimmenstein	80
4.2.3	Scheiblingkirchen-Thernberg.....	88
4.2.4	Muggendorf	96
5	Herausforderungen und Empfehlungen	103
6	Zusammenfassung.....	112
	Literaturverzeichnis	114
	Abbildungsverzeichnis	123
	Tabellenverzeichnis	124
	Abkürzungsverzeichnis	125
	Eidesstattliche Erklärung	127

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Aufgrund der Topographie in Österreich, die in weiten Teilen des Landes durch Gebirge geprägt ist, ist der Dauersiedlungsraum auf dem österreichischen Staatsgebiet insgesamt, und in einigen Bundesländern wie Tirol, Salzburg oder Vorarlberg im Besonderen, sehr beschränkt. Dementsprechend herausfordernd ist es in Österreich alle Bedürfnisse, die an die Raumordnung gestellt werden, zu vereinen. Die folgende Karte veranschaulicht das Verhältnis zwischen Siedlungsraum und besiedelbarem Raum, wobei die genauen Definitionen dieser Begriffe der Legende in der Karte zu entnehmen sind. Gemeinsam bilden Siedlungsraum und besiedelbarer Raum den Dauersiedlungsraum, der im Wesentlichen den für Landwirtschaft, Siedlungen und Verkehrsanlagen verfügbaren Raum umfasst.¹

Abbildung 1: Siedlungsraum und besiedelbarer Raum (= Dauersiedlungsraum)



Quelle: Statistik Austria, 2016

Die genauen Zahlen zum Dauersiedlungsraum und Siedlungsraum in den einzelnen Bundesländern sowie in Österreich sind der folgenden Tabelle der Statistik Austria zu

¹ Vgl. Statistik Austria, 2016a

entnehmen. Diese zeigt eindrucksvoll, dass bspw. in Tirol lediglich 12,44 % der Gesamtfläche als Dauersiedlungsraum zur Verfügung stehen. 6,78 % dieser Gesamtfläche sind Siedlungsraum, was in beiden Fällen deutlich unter dem Österreich-Wert liegt. In Niederösterreich ist die Situation verglichen damit sehr entspannt. Liegt doch der Wert beim Dauersiedlungsraum mit 60,54 % deutlich über dem Österreich-Wert. Das heißt also, dass beinahe zwei Drittel der Fläche des Bundeslandes als Dauersiedlungsraum zur Verfügung stehen. 13,54 % der Gesamtfläche des Bundeslandes sind laut Statistik Austria als Siedlungsraum ausgewiesen, was beinahe dem Österreich-Wert entspricht.²

Tabelle 1: Dauersiedlungsraum der Bundesländer

Dauersiedlungsraum der Bundesländer, Gebietsstand 2015					
Bundesland	Fläche in km²	Dauersiedlungsraum in km²	Dauersiedlungsraum in %	Siedlungsraum in km²	Siedlungsraum in %
Burgenland	3.961,80	2.484,70	62,72	482,69	12,18
Kärnten	9.538,01	2.455,28	25,74	1.078,87	11,31
Niederösterreich	19.186,26	11.615,75	60,54	2.618,39	13,65
Oberösterreich	11.979,91	6.842,32	57,11	2.678,40	22,36
Salzburg	7.156,03	1.496,06	20,91	730,74	10,21
Steiermark	16.401,04	5.229,51	31,89	2.451,98	14,95
Tirol	12.640,17	1.572,21	12,44	868,35	6,87
Vorarlberg	2.601,12	567,30	21,81	344,21	13,23
Wien	414,65	320,54	77,30	248,34	59,89
Österreich gesamt	83.878,99	32.583,67	38,85	11.501,97	13,71

Quelle: Statistik Austria, 2016; eigene Überarbeitung

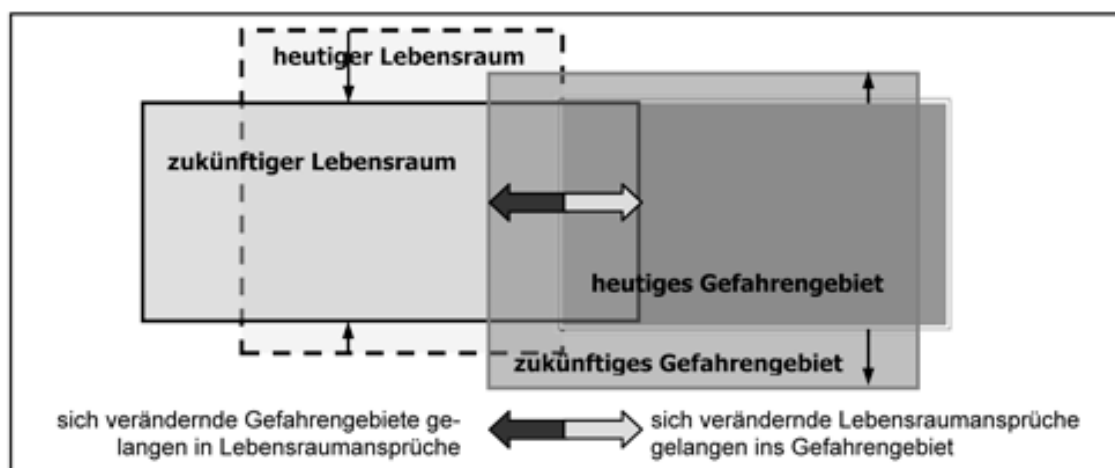
In einem alpin geprägten Land wie Österreich sind dem Dauersiedlungsraum also natürliche Grenzen gesetzt. Der ohnehin beschränkte Dauersiedlungsraum wird zusätzlich durch Gefahrenbereiche, etwa durch Naturgefahren wie Hochwasser, Steinschlag oder Lawinen, eingeschränkt. Abbildung 2 stellt das Zusammenspiel und die Überlappung von Lebens- und Gefahrenraum schematisch dar. Dabei muss angemerkt werden, dass sich in der Natur nur selten so scharfe Grenzen wie im Schema finden. Vielmehr müssten die scharfen, schwarzen Konturen in der Abbildung eher durch fließend verlaufende Grautöne ersetzt werden, um zu zeigen, dass in der Natur Hochwässer, Lawinen oder andere Naturgefahren nicht an in Plänen vermerkten, willkürlichen Grenzen Halt machen. Lebensräume einerseits und Gefahrenräume andererseits bleiben darüber hinaus nicht konstant, sondern sind auch zeitlich ständigen Veränderungen unterworfen. Auch dieser Umstand einer fortlaufenden Dynamik wird im Schema nicht berücksichtigt. Es handelt sich also in der schematischen Darstellung um eine Momentaufnahme. Naturräume verändern sich aber etwa in Folge des Klimawandels oder in Folge von Entwaldungen. Auf diese Weise dehnen sich Gefahrenräume aus. Andererseits ändert sich

² Vgl. Statistik Austria, 2016a

gleichzeitig auch der Lebensraum der Menschen durch die Intensivierung der Raumnutzung. Der damit einhergehende zunehmende Flächenverbrauch und die Flächenversiegelung wirken sich bspw. wieder auf den Wasserabfluss und damit die Situation in Bezug auf Naturgefahren aus. Siedlungsbereiche dringen oftmals in sehr gefährliche (im Sinne von stark von Naturgefahren betroffene) Gebiete vor. Zieht man als Beispiel Tirol heran, wo der Dauersiedlungsraum nur einen Bruchteil der Landesfläche ausmacht, so wird schnell klar, dass durch wirtschaftliches Wachstum, hohe Lebensansprüche und gesteigerte Sicherheitserwartungen ein hoher Nutzungsdruck entsteht. Dieser führt dazu, dass sich der Lebensraum in von Naturgefahren bedrohte Räume ausbreitet. Diese Situation kann sehr problematisch sein und stellt gleichzeitig eine große Herausforderung für die Raumordnung und ein funktionierendes Naturgefahrenmanagement dar.³

Im Fokus der vorliegenden Arbeit stehen Rückwidmungen, die vom Gesetzgeber in NÖ in bestimmten Fällen vorgesehen sind. Auch diese wirken sich auf das Verhältnis (wie in Abbildung 2 dargestellt) zwischen Lebens- und Gefahrenraum aus. Durch Rückwidmungen wird Lebensraum bewusst verringert, um Überlappungen mit Gefahrenräumen zu vermeiden.

Abbildung 2: Lebensraum und Gefahrengebiet im Wandel



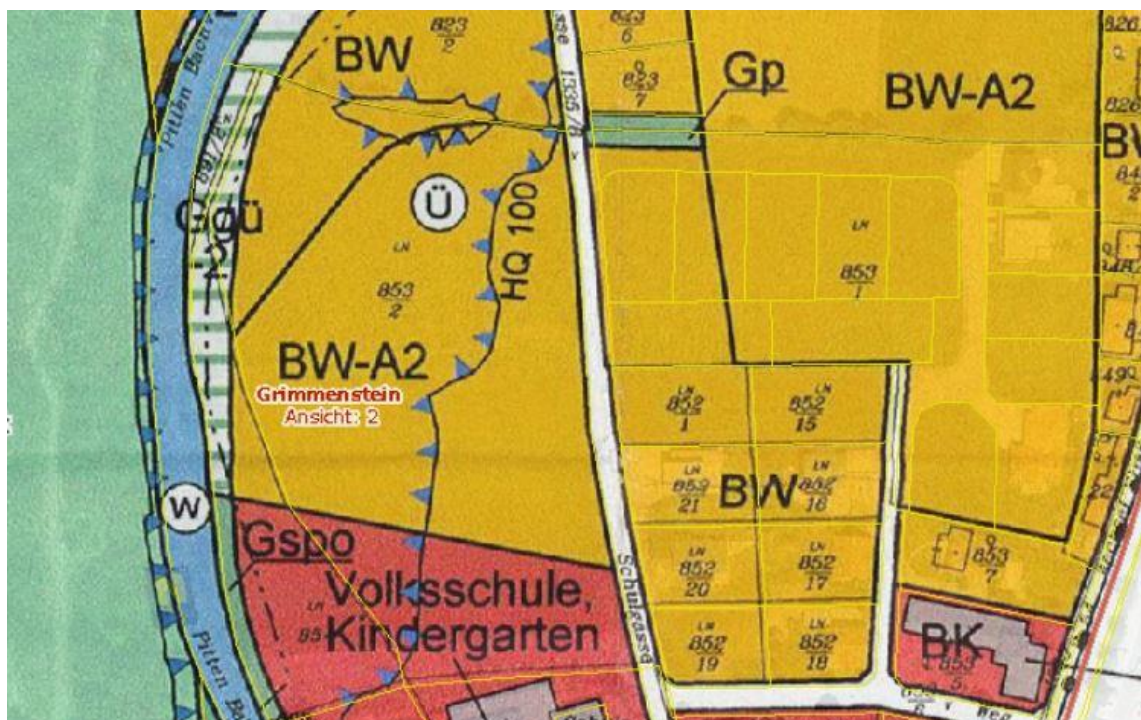
Quelle: Amt für Raumentwicklung Graubünden, 2010

Die Überlagerung von Lebens- und Gefahrenraum ist nicht erst ein Problem der Gegenwart. Auch in der Vergangenheit siedelten sich Menschen in von Naturgefahren betroffenen Gebieten an. Meist tritt erst in Folge großer Katastrophenereignisse das Thema Naturgefahren wieder in den Fokus der Öffentlichkeit. So auch im Jahr 2002, wo durch die Jahrhundertüberflutungen drohende Naturgefahren wieder stärker in das Bewusstsein

³ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 10

der Bevölkerung und der Politik rückten. Vor allem auch die Wichtigkeit, gefährdete Gebiete im Rahmen eines präventiven Naturgefahrenmanagements bereits vorab in raumordnerische Überlegungen miteinzubeziehen, wurde wieder klar vor Augen geführt. Abgesehen von den bereits erwähnten Ursachen und dem steten Wandel der Überlagerung von Lebens- und Gefahrenraum, können durch den technischen Fortschritt die Probleme immer präziser aufgezeigt werden. So ist die im Laufe der letzten Jahrzehnte ansteigende Ausweisung von gefährdeten Flächen auch auf eine genauere Erhebung und Analyse von Naturraumdaten zurückzuführen. Als Beispiel können die Gefahrenzonenpläne der WLVB herangezogen werden. Diese werden auf Basis des Forstgesetzes 1975 seit fast 30 Jahren erstellt und sind als flächenhafte Gutachten zu verstehen, die den Gemeinden für die örtliche Flächenwidmung und Bauplanung zur Verfügung gestellt werden.⁴ Auf einem Blick wird ersichtlich, welche Flächen von Naturgefahren betroffen sind und in weiterer Folge für bauliche Zwecke oder sonstige Nutzungen ungeeignet sind bzw. wo Handlungsbedarf wegen bereits bestehender Baulichkeiten oder Nutzungen besteht. Durch diese immer besseren Informationen der letzten Jahre und Jahrzehnte werden auch die bereits angesprochenen Probleme immer offensichtlicher.

Abbildung 3: Ausschnitt aus dem FWP der Marktgemeinde Grimmerstein in NÖ mit HQ100-Anschlaglinie im Bauland-Wohngebiet bzw. Kerngebiet



Quelle: NÖ Atlas, 2018

In Österreich kommt es beinahe jährlich – in unterschiedlicher Stärke - zu Überflutungen durch Wildbäche oder Flüsse. Nach Extremwetterereignissen sind in den Medien häufig

⁴ Vgl. BMLFUW, 2016a

überflutete Häuser oder Ortschaften zu sehen und man fragt sich, wie solche Szenen in Zukunft verhindert werden können. Der Raumordnung kommt im Zuge eines integralen Naturgefahrenmanagements durch vorausschauende Planung hierbei eine wichtige Rolle in der Prävention zu. Dabei muss jedoch zwischen bebauten und unbebauten Baulandflächen in Gefahrenbereichen unterschieden werden. Auf bereits bebauten Flächen stößt die Raumordnung mit ihren Instrumenten, unter denen der Flächenwidmungsplan auf örtlicher Ebene wohl zu den wichtigsten zählt, schnell an ihre Grenzen. Um bereits bebaute Flächen (nachträglich) zu schützen, stehen vor allem technische oder forstlich-biologische Schutzmaßnahmen, die ein Abwehren oder Abmildern der Naturgefahr zum Ziel haben, zur Verfügung. Auch technische Schutzmaßnahmen direkt am betroffenen Gebäude selbst wären eine Möglichkeit, um betroffene bebaute Baulandflächen zu schützen. Auch das Thema Absiedlung ist eine (drastische) Alternative, um mit bereits bebauten Baulandflächen in Gefahrenbereichen umzugehen. In Bezug auf bebaute Baulandflächen in Gefahrenbereichen kann die Raumordnung jedoch kaum Lösungsmöglichkeiten anbieten und stößt rasch in ihre Grenzen.⁵

Anders sieht die Situation in Bezug auf unbebaute, von Naturgefahren betroffene Flächen aus. Die Möglichkeiten der Raumordnung reichen hier von zeitlich beschränkten Bausperren bis hin zu Rückwidmungen.⁶ Um gefährdete Flächen bereits präventiv vor Naturgefahren zu schützen, sieht das NÖ ROG 2014 bei der Neuausweisung von Bauland etwa ein Widmungsverbot auf Flächen vor, die von rechtlich relevanten Gefahrenzonen betroffen sind.⁷ Nun ist aber davon auszugehen, dass es in Niederösterreich eine große Zahl an Flächen gibt, die bereits als Bauland gewidmet sind, noch frei von Bebauung sind, jedoch innerhalb von rechtlich relevanten Gefahrenzonen liegen. Das NÖ ROG 2014 sieht in so einem Fall – falls eine Sicherstellung innerhalb einer festgelegten Frist nicht möglich ist – eine entschädigungslose Rückwidmung dieser Fläche in Grünland vor.⁸

1.2 Aufbau und Ziele der Arbeit

Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Lage in Niederösterreich und der Zielsetzungen des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes sind Baulandwidmungen in Gefahrenbereichen, wie etwa von Hochwasser bedrohten Flächen (HQ100-Bereichen), nicht zulässig. Neues Bauland darf also nicht in den vom NÖ ROG definierten Gefahrenbereichen gewidmet werden. Trotz allem war aus Gesprächen mit Experten zu erfahren, dass es in Niederösterreich immer noch viele unbebaute, als Bauland gewidmete Flächen in eben diesen Gefahrenbereichen geben soll. Diese stellen einen Rechtskonflikt dar, der

⁵ Vgl. Kanonier, 2004, S. 33

⁶ Vgl. Kanonier, 2009, S. 164

⁷ Vgl. § 15 Abs 3 NÖ ROG 2014

⁸ Vgl. § 25 Abs 2 NÖ ROG 2014

von den Gemeinden aufgelöst werden muss. Können gefährdete Flächen innerhalb einer Frist nicht sichergestellt werden, sieht das NÖ ROG eine entschädigungslose Rückwidmung dieser Flächen vor. Kern dieser Arbeit ist die Frage, welche Bestimmungen vom Gesetzgeber im Umgang mit Bauland in Gefahrenbereichen vorgesehen sind, wie Gemeinden mit gefährdeten Flächen umgehen und in der Praxis vorgehen bzw. wie mit dem Thema Rückwidmung unter den zuvor genannten Bedingungen umgegangen wird. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt dabei auf der Naturgefahr Hochwasser, da in Niederösterreich Überflutungen zu den zentralen Gefährdungen gehören.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist nicht das lückenlose, quantitative Untersuchen und Aufzeigen aller Überschneidungen rechtsrelevanter Gefahrenbereiche mit Baulandflächen in Niederösterreich. Vielmehr soll eine qualitative Analyse helfen, die vorhandenen Rahmenbedingungen und das Handeln relevanter Akteure zu beleuchten. Obwohl es eine Vielzahl an Literatur im Themenkreis des Naturgefahrenmanagements gibt, wurde dieser Frage im Detail noch nicht nachgegangen. Die Arbeit soll in gewisser Weise auch zur Standortbestimmung dienen, inwieweit die gesetzlichen Bestimmungen für die Gemeinden umsetzbar sind. Die zentralen Fragestellungen, die sich aus dieser Problematik ergeben und den roten Faden der vorliegenden Arbeit vorgeben, lauten:

- **Rechtliche Rahmenbedingungen**

Welche rechtlichen Rahmenbedingungen sieht der Gesetzgeber in Niederösterreich in Bezug auf unbebautes bzw. bebautes Bauland in Gefahrenbereichen vor und welche Rolle spielt das Thema Rückwidmung in diesem Kontext?

- **Örtliche, kommunale Umsetzung**

Welche Vorgehensweisen gibt es vonseiten der Gemeinden im Umgang mit unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen in Niederösterreich? Welche Handlungsspielräume ergeben sich für die Gemeinden im Umgang mit Rechtskonflikten? Wie wird mit dem Thema entschädigungsloser Rückwidmung in der Praxis umgegangen?

- **Herausforderungen und Empfehlungen**

Welche Herausforderungen ergeben sich daraus und welche Empfehlungen können für den Umgang in Bezug auf unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen gegeben werden?

1.3 Methodik

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kommen neben grundlegender Literatur- und Internetrecherche zwei Methoden zur Anwendung, die zu einer möglichst umfassenden Beantwortung der Fragestellungen führen sollen. Es handelt sich im ersten, analytisch geprägten Teil der Arbeit, in weiten Teilen um eine Rechtsanalyse relevanter Materien. Des

Weiteren führt der analytische Teil in den zweiten, empirisch orientierten Teil über. Qualitative Interviews mit ausgewählten Experten und Entscheidungsträgern sowie Recherchen fachlicher Unterlagen sollen einen Einblick in die praktische Umsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen führen.

1.3.1 Analyse relevanter Rechtsmaterien

In Bezug auf die Kompetenzenteilung der Raumordnung werden eingangs die relevanten verfassungsrechtlichen Bestimmungen aufgearbeitet, die im Zusammenhang mit dem Naturgefahrenmanagement in Österreich stehen und (mittelbaren oder unmittelbaren) Einfluss auf den Umgang der Gemeinden mit Naturgefahren haben. Neben europäischen Richtlinien, die durch ihre Umsetzung in österreichisches Recht ihre Wirkung in Rechtsmaterien des Bundes und der Länder entfalten, haben in raumordnerischer Hinsicht vor allem die Landesgesetze – hier in erster Linie klarerweise die Raumordnungsgesetze und Bauordnungen - eine essenzielle Bedeutung. Aber auch die Bundesgesetze wie das Wasserrechtsgesetz und Forstgesetz, spielen eine wesentliche Rolle im Zusammenhang mit der umfassenden Behandlung raumordnerischer Fragestellungen und im Besonderen einem integralen Naturgefahrenmanagement. Die Rechtsanalyse setzt – da sich die Arbeit auf das Land Niederösterreich konzentriert - den Fokus vor allem auf das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014) mit seinen Bestimmungen in Bezug auf Widmungsverbote, Rückwidmung und Entschädigung. Diese Teile des Raumordnungsgesetzes sind es auch, die für die Arbeit absolut zentral sind, da es doch primär um die Rückwidmung von Bauland in Gefahrenbereichen geht.

1.3.2 Recherche und qualitative Interviews

Aufbauend auf die Rechtsanalyse wurden Beispielgemeinden in Niederösterreich ausgewählt, anhand derer der Umgang mit Bauland in Gefahrenbereichen und Rückwidmungen untersucht werden soll. Dafür wurden einerseits die betreffenden Flächenwidmungspläne und Gefahrenzonenpläne einer umfassenden Analyse unterzogen. Gleichzeitig wurden Gespräche mit verantwortlichen Personen – etwa den Bürgermeister*innen der Gemeinden sowie Vertretern der Raumordnungsbehörde des Landes Niederösterreich – geführt. Die Ergebnisse dieser Recherchen und Gespräche münden in einer Untersuchung konkreter Konfliktflächen und einer damit einhergehenden Diskussion über den Umgang mit dieser Problematik vonseiten der Gemeinden.

Den Schlusspunkt der Arbeit setzen die aus der Rechtsanalyse, der Recherche und den Interviews destillierten Problemfelder bzw. Herausforderungen. Darauf aufbauend sollen Empfehlungen zu einem schärferen Bewusstsein für die Konfliktfelder im Zusammenhang mit unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen und daraus folgenden Rückwidmungen führen. Des Weiteren sollen die Empfehlungen Anstöße für einen verbesserten Umgang mit der Problematik sowie zu einer - im besten Fall - besseren Umsetzbarkeit relevanter Rechtsbestimmungen beitragen.

1.4 Begriffsbestimmungen

1.4.1 Naturereignis versus Naturgefahr

Für die Definition des Begriffes „Naturgefahr“ muss zuvor der Begriff „Naturereignis“ geklärt werden. Unter „Naturereignis“ wird „jeder zeitlich und räumlich abgrenzbare Vorgang in der Natur unabhängig von seinen Auswirkungen auf den menschlichen Lebensraum“⁹ verstanden. Erst wenn ein Naturereignis zu einer Gefahr für den Menschen wird, spricht man von einer „Naturgefahr“. So kann bspw. ein Hochwasser in unbesiedeltem Gebiet, von dem in keiner Weise eine Bedrohung für Menschen bzw. Sach- oder Vermögenswerte ausgeht als „Naturereignis“ bezeichnet werden. Erst der Umstand, dass dieses Ereignis zu einer Bedrohung für den Menschen wird, bspw. durch Überflutung von besiedeltem Gebiet, lässt es zur Naturgefahr werden.¹⁰

Jede Naturgefahr lässt sich durch die folgenden Kriterien genauer charakterisieren. Diese sind auf alle Gefahrenarten anwendbar.

- Ursache und Auslösung von Ereignissen
- Vorhersehbarkeit und Ereignisdauer
- Häufigkeit und Eintrittswahrscheinlichkeit
- Ereignisgröße (Magnitude, Intensität)
- Schadensausmaß¹¹

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über Naturgefahrenklassen und –arten. Die für Österreich relevanten Naturgefahren werden dabei fett hervorgehoben.

Tabelle 2: Klassifikation der Naturgefahrenarten

Gefahrenklasse	Gefahrenart
Geologische Gefahren	Erdbeben, Vulkanausbruch, Bodenerosion, Rutschung, Erdfall (Bodensenkung), Steinschlag (Felssturz), Bergsturz, Hangmure, Lahar (vulkanische Aschemure)
Meteorologische Gefahren	Tropische Zyklone, Hurrikan, Tornado, Sandsturm, Eissturm, Blizzard (Schneesturm), Blitz, Starkniederschlag, Hagel, Nebel, Dürre, Frost

⁹ Rudolf-Miklau, 2009, S. 2

¹⁰ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 2f

¹¹ Vgl. Hübl et al., 2011, S. 2ff

Hydrologische Gefahren	Hochwasser (Überflutung), Sturzflut (Wildbach), Feststofftransport (Schwebstoffe, Geschiebe, Schwemmholtz), Mure, Gletscherseeausbruch
Schneegefahren	Lawine (Fließlawine, Staublawine), Eissturz (Eislawine), Gletschervorstoß, Schneedruck
Feuergefahren	Buschbrand, Waldbrand
Ozeanische Gefahren	Seesturm, Tsunami, Sturmflut
Biologische Gefahren	Seuchen, tierische/pflanzliche Massenvermehrung

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

Der zweite, empirische Teil der vorliegenden Arbeit, in dem Beispielflächen in ausgewählten Gemeinden näher betrachtet und diskutiert werden, beschränkt sich auf Gefahrenbereiche im Zusammenhang mit Hochwasser.

1.4.2 Gefahrenbereiche

Um sich mit Flächen in Gefahrenbereichen auseinandersetzen zu können, müssen diese Begriffe in einem ersten Schritt geklärt und definiert werden. Wesentlich für die vorliegende Arbeit ist, ob sich Bauland in rechtsrelevanten Gefahrenbereichen befindet. Detaillierte Definitionen von Gefahrenbereichen finden sich in den Raumordnungsgesetzen bisweilen kaum und orientieren sich an anderen für das Naturgefahrenmanagement relevanten Rechtsmaterien, wie etwa dem Forstrecht und dem Wasserrecht.¹² Grundsätzlich aber sind unter Gefahrenbereichen – wie der Name vermuten lässt – Flächen zu verstehen, die sich im Einflussbereich von Naturgefahren befinden. Im Zusammenhang mit dem NÖ ROG 2014 lässt sich ebenfalls anmerken, dass es keine explizite Definition für den Begriff „Gefahrenbereich“ enthält. Es führt jedoch in § 15 Abs 3 durch Naturgefahren beeinflusste Gegebenheiten an, bei deren Auftreten die Widmung als Bauland ungeeignet ist. Zu diesen Gegebenheiten zählen etwa „Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden“¹³ oder auch „Flächen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind“¹⁴.

Aus dieser Auflistung, die sich auf einschlägige Fachmaterien beruft, lässt sich folgern, dass es sich bei den erwähnten Gegebenheiten um in Niederösterreich rechtlich relevante Gefahrenbereiche handelt. Dabei nimmt etwa, wie zuvor angedeutet, § 15 Abs 3 Z 1 Bezug auf das Wasserrechtsgesetz, § 15 Abs 3 Z 3 bezieht sich klar auf das Forstrecht, welches die Ausweisung von wildbach- und lawinengefährdeten Flächen

¹² Vgl. Kanonier, 2012, S. 65

¹³ § 15 Abs 3 Z 1

¹⁴ § 15 Abs 3 Z 3

beschreibt. Diese werden in den Gefahrenzonenplänen der BWV bzw. WLV, die im Rahmen dieser Arbeit noch genauer erläutert werden, dargestellt. Die Bemessungsereignisse, wie bspw. im NÖ ROG 2014, folgen aber nicht immer den Fachmaterien, stattdessen werden eigene gewählt. Anders als das Wasserrechtsgesetz für wasserrechtliche Bewilligungen etwa, sieht das NÖ ROG 2014 als Geltungsbereich nicht HQ-30-Bereiche, sondern HQ-100-Bereiche vor.¹⁵

Die HQ-100-Abflussbereiche, die rechtlich in Niederösterreich von zentraler Bedeutung (im Gegensatz zu den Gefahrenzonen der BWV) sind, werden – wie auch HQ30- und HQ300-Flächen und die Gefahrenzonen der WLV - im NÖ Atlas ausgewiesen. Es handelt sich dabei um jene Flächen, auf denen statistisch alle 30 (HQ30), 100 (HQ100) bzw. 300 (HQ300) Jahre Hochwasserereignisse auftreten. Ein Hochwasser mit 30-jährlicher Wiederkehrwahrscheinlichkeit hat dabei eine geringere Wassermenge als etwa ein 300-jährliches Hochwasser.¹⁶

1.4.3 Retentionsbereiche, Retentionsräume oder Rückhalteflächen

Unter diesen Begriffen – die synonym verwendet werden - werden jene gewässernahen Flächen verstanden, die im Fall eines Hochwassers überflutet werden bzw. auf denen sich das Wasser ausbreiten kann und wodurch eine Hochwasserentlastung bewirkt wird.¹⁷ In der ÖROK-Empfehlung Nr. 52 mit dem Schwerpunkt Hochwasser werden die Begrifflichkeiten Retentionsräume und Rückhalteflächen folgendermaßen beschrieben: „Große Mulden oder Überflutungsräume, die bei Hochwasser geflutet werden und das Wasser zurückhalten.“¹⁸ Zusätzlich werden als für den Hochwasserabfluss und –rückhalt wesentliche Flächen jene Bereiche verstanden, die sich zwischen den Anschlaglinien für Hochwasser mit 30-jähriger bzw. 100-jähriger Eintrittswahrscheinlichkeit befinden. Diese können auch breite, flache Talräume sein und müssen im Falle eines Hochwassers durch Vertiefungen oder Durchstiche aktivierbar sein.¹⁹ Retentionsbereiche sollten im Flächenwidmungsplan als Grünland-Freihalteflächen gewidmet werden, um sie von jeder Bebauung freizuhalten.²⁰ Die land- und forstwirtschaftliche Nutzung dieser Flächen ist trotzdem möglich. Bestehende Gebäude innerhalb dieser Flächen dürfen nur mehr instandgesetzt, nicht aber erweitert werden. Diese Gebäude können außerdem als erhaltenswerte Gebäude ausgewiesen werden.²¹

¹⁵ Vgl. Kanonier, 2012, S. 65

¹⁶ Vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 2017a

¹⁷ Vgl. Krampl et al., 2016, S. 154

¹⁸ ÖROK, 2005, S. 13

¹⁹ Vgl. ÖROK, 2005, S. 13

²⁰ Vgl. § 20 Abs 2 Z 18 NÖ ROG 2014

²¹ Vgl. Hauer/Zaussinger, 2006, S. 1094 bzw. S. 1182

1.4.4 Risiko und Restrisiko

Ist die Rede von Retentionsräumen, also Bereichen die im Falle von Extremereignissen überflutet werden, so muss man sich auch kurz dem Thema Risiko widmen, welches in solchen Bereichen immer vorherrschend ist. In Bezug auf Naturgefahren beschreibt der Begriff des Risikos die Möglichkeit, dass infolge eines Naturereignisses ein Schaden entstehen kann. Das Risiko setzt sich aus der Wahrscheinlichkeit und der Größenordnung eines möglichen Schadens zusammen.²²

Um im Naturgefahrenmanagement sogenannte Schutzziele zu definieren, muss festgelegt werden, welches Risiko gerade noch akzeptabel ist.²³

In Niederösterreich wird der Abflussbereich zwischen 100- und 300-jährlichen Hochwässern als Restrisikobereich bezeichnet. Viele Grundeigentümer wiegen sich bei einer Sicherstellung von Flächen gegen Hochwasser mit einer 100-jährlichen Wiederkehrwahrscheinlichkeit bereits in Sicherheit. Obwohl HQ100-Bereiche im NÖ ROG als rechtliche relevante Gefahrenzonen angeführt und bspw. ein Widmungsverbot besteht, bedeutet eine Sicherstellung dieser Flächen vor Hochwasser oftmals keinen absoluten Schutz. Dieser Tatsache muss man sich immer bewusst sein. Bei extremen Hochwasserereignissen können auch diese – vermeintlich sicheren – Flächen unter Wasser stehen. Darüber hinaus können auch technische Schutzmaßnahmen versagen, sodass ein absoluter Schutz in diesen Bereichen nicht gegeben ist.²⁴ Rudolf-Miklau versucht den Begriff des Restrisikos besser verständlich zu machen, indem er in zwei Komponenten zerlegt wird. Er trennt in einen kalkulierbaren Teil (bspw. Überbeanspruchung technischer Anlagen) und einen unkalkulierbaren Teil (menschliche Fehler). Davon zu trennen ist die Restgefährdung. Als solche wird jener Anteil einer Naturgefahr bezeichnet, der über das definierte Schutzziel (zum Beispiel HQ100) hinausgeht.²⁵

1.4.5 Bauland

Da sich diese Arbeit vor allem mit Bauland in Gefahrenbereichen auseinandersetzt, ist es wichtig vorab die verschiedenen Arten von gewidmetem Bauland kurz zu definieren. Da als Bauland grundsätzlich nur dafür geeignete Flächen vorgesehen sind, formulieren die Raumordnungsgesetze der Länder Widmungsverbote innerhalb von Gefährdungsbereichen (etwa bei Hochwassergefahr oder Lawinengefahr). Der planerische Gestaltungsspielraum der Gemeinden wird dadurch oftmals beeinträchtigt.²⁶ Dies zeigt sich auch anhand der Beispiele im späteren Teil der vorliegenden Arbeit klar.

²² Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 3

²³ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 4

²⁴ Vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 2017b

²⁵ Vgl. Rudolf-Miklau, 2018, S. 30

²⁶ Vgl. Leitl, 2006, S. 114

Laut NÖ ROG 2014 sind im Flächenwidmungsplan grundsätzlich drei Widmungskategorien festzulegen: Bauland, Verkehrsflächen und Grünland.²⁷ Diese werden in weiterer Folge näher differenziert. Das Verabschieden des Flächenwidmungsplanes und damit das Ausweisung von Bauland gehört zu den zentralen Aufgaben der örtlichen Raumplanung und somit der Gemeinden. Verbunden mit dem Widmen bzw. Rückwidmen von Bauland sind immer auch Wertsteigerungen bzw. –verluste, die nicht selten zu Konflikten führen. Doch Bauland ist nicht gleich Bauland, so wird innerhalb der Kategorie des Baulandes bspw. unter folgenden Widmungsarten unterschieden. Diese legen fest, welche Nutzungen in den verschiedenen Gebieten zugelassen sind.

- **Wohngebiete (BW):** Für Wohngebäude und Betriebe für den täglichen Bedarf, die in das Ortsbild eingeordnet werden können und keine dem örtlich zumutbaren Ausmaß übersteigende schädliche Einwirkung auf die Umwelt verursachen.
- **Kerngebiete (BK):** Für öffentliche Gebäude, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, sowie Wohngebäude und Betriebe, die sich dem Ortsbild des Siedlungskerns einfügen anpassen und keine dem örtlich zumutbaren Ausmaß übersteigende schädliche Einwirkung auf die Umwelt verursachen.
- **Betriebsgebiete (BB):** Für Bauwerke solcher Betriebe, die keine übermäßige Lärm- oder Geruchsbelästigung und keine schädliche, störende oder gefährliche Einwirkung auf die Umgebung verursachen.
- **Industriegebiete (BI):** Für betriebliche Bauwerke, die wegen ihrer Auswirkungen, Erscheinungsform oder räumlichen Ausdehnung nicht in anderen Baulandwidmungen zulässig sind.
- **Agrargebiete (BA):** Für Bauwerke land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und der sonstigen Tierhaltung, welche über die übliche Haltung von Haustieren hinausgeht.
- **Sondergebiete (BS):** Für bauliche Nutzungen, deren besonderer Zweck im Flächenwidmungsplan durch eine Zusatzsignatur festgelegt ist, wie z.B. Krankenanstalten, Kasernen, Sportanlagen.
- **Gebiete für erhaltenswerte Ortsstrukturen (BO):** Für Ein- und Zweifamilienhäuser, Kleinwohnhäuser und Betriebe, die sich in Erscheinungsform und Auswirkungen in den erhaltenswerten Charakter der Ortschaft einfügen.²⁸

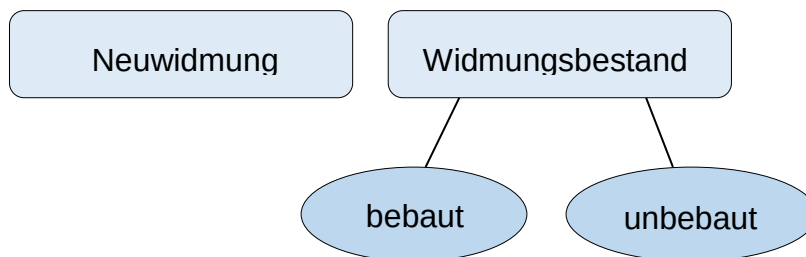
Im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist es wichtig, zwischen Neuwidmungen und bereits bestehenden (Bauland-)Widmungen zu unterscheiden. Problematisch im Zusammenhang mit Gefährdungsbereichen (und in Bezug auf die vorliegende Arbeit mit dem Fokus Rückwidmung) sind weniger Neuwidmungen. Durch die Widmungsverbote, die in den Raumordnungsgesetzen vorgesehen sind, sind Widmungen in Gefährdungsbereichen ausgeschlossen bzw. nur in vom Gesetz definierten Fällen möglich. Von Relevanz für

²⁷ Vgl. § 15 Abs 1 NÖ ROG 2014

²⁸ Vgl. § 16 Abs 1 NÖ ROG 2014

die vorliegende Arbeit ist vor allem die Unterscheidung zwischen bereits bebaulichem und unbebaulichem Widmungsbestand. Dies hat – wie im Kapitel 3 zur Rückwidmung von Bauland im Detail geklärt wird – Auswirkungen auf die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, die der Raumordnung im Umgang mit Bauland in Gefährdungsbereichen zur Verfügung stehen.

Abbildung 4: Unterscheidung Neuwidmung-Widmungsbestand



Quelle: Eigene Darstellung

1.4.6 Rückwidmung

Rückwidmung meint im Rahmen dieser Arbeit kurz zusammengefasst die Verschiebung oder Umwidmung von einer höheren Widmungskategorie in eine niedrigere, bspw. von Bauland in Grünland. Diese Rückwidmung ist naturgemäß mit einem Wertverlust verbunden, da dem Eigentümer je nach Widmungskategorie unterschiedliche Möglichkeiten zur Bebauung und Nutzung offenstehen. Mit der Rückwidmung (bspw. von Bauland in Grünland) werden diese Nutzungsmöglichkeiten – und damit einhergehend der Wert der Fläche – eingeschränkt.²⁹ Klar von Rückwidmungen zu unterscheiden sind Bausperren. Der Gemeinderat kann diese für eine im Vorhinein begrenzte Zeit erlassen, wenn Raumpläne erlassen oder geändert werden. Bausperren zielen nicht auf eine Änderung der Widmung ab, sondern bewirken, dass Bauplatzbewilligungen und Baubewilligungen nur in Ausnahmefällen erteilt werden dürfen.³⁰ Wie im Kapitel 3 über Rückwidmung und Kapitel 4 bei der Untersuchung konkreter Konfliktflächen in Beispielgemeinden nachgelesen werden kann, spielen Bausperren eine große Rolle im Zusammenhang mit der Sicherstellung bzw. Rückwidmung von gefährdeten Flächen. Die unterschiedlichen Auswirkungen von Rückwidmungen und Bausperren im NÖ ROG 2014 werden in den folgenden Kapiteln noch im Detail geklärt.

²⁹ Vgl. Auer, 1998, S. 5

³⁰ Vgl. Leitl, 2006, S. 127f

1.4.7 Maßnahmen präventiver Planung

Präventive Planung hat das Ziel, bereits bestehende Gefährdungen bei der Nutzung von Flächen zu berücksichtigen. Sie soll einer Erhöhung der Gefahrenpotenziale durch vorausschauende Steuerung der räumlichen Entwicklung vorbeugen und zusätzlich, etwa durch das Bereitstellen von schutzwirksamen Flächen, aktiv zu Schutzstrategien beitragen.³¹

In Österreich gibt es verschiedene Maßnahmen, die die präventive Planung in Hinblick auf Naturgefahren betreffen. Einerseits zählen **maßnahmenbezogene Fachplanungen** (bspw. Gewässerbetreuungskonzept der BWV oder Regionalstudie der WLV bzw. BWV), die keinen Verordnungscharakter haben, sondern von den öffentlichen Stellen privatwirtschaftlich umgesetzt werden, dazu.³² Vor allem aber **Planungsinstrumente der allgemeinen (überörtlichen und örtlichen) Raumordnung**, etwa die Instrumente der örtlichen Raumplanung, tragen maßgeblich zu einer zielgerichteten räumlichen Entwicklung im Zusammenhang mit Naturgefahren bei.³³ Darüber hinaus gibt es noch die **präventiven Fachplanungen**. Zu diesen zählen einerseits die Grundlagenfachplanungen mit Naturgefahrenbezug, etwa der Waldentwicklungsplan (nach ForstG) sowie der wasserwirtschaftliche Rahmenplan (nach WRG).³⁴ In Österreich haben aber vor allem die Gefahrenzonenpläne (GZP) große Relevanz. Diese werden von den Dienststellen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) und der Bundeswasserbauverwaltung (BWV) erstellt. Die Gefahrenzonenpläne der WLV und BWV können als flächenhafte Gutachten verstanden werden und weisen Flächen aus, die von Naturgefahren beeinträchtigt sind. Sie dienen der Baubehörde, der örtlichen und überörtlichen Raumplanung und dem Sicherheitswesen.³⁵

1.4.8 Integrales Naturgefahrenmanagement

Integrales Naturgefahrenmanagement meint den organisierten, interdisziplinären Umgang mit Naturgefahren. In Österreich kann man sich das Naturgefahrenmanagement – kurz zusammengefasst – als komplexes Geflecht zahlreicher Institutionen vorstellen. Kern eines integralen Naturgefahrenmanagements ist es, durch das Zusammenwirken von raumplanerischer, bautechnischer und organisatorischer Maßnahmen einen möglichst großen Schutz vor Naturgefahren zu erreichen.³⁶

³¹ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 129

³² Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 143

³³ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 140f

³⁴ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 134

³⁵ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 137

³⁶ Vgl. BMLFUW, 2012, S. 3

Denkt man Naturgefahren, so werden unweigerlich Bilder von Lawinengalerien, Hochwasserdämmen oder sonstigen technischen Schutzbauten vor dem inneren Auge erscheinen. Diese Maßnahmen stellen aber nur einen sehr kleinen Ausschnitt dessen dar, wie mit Naturgefahren umgegangen werden kann, um potenziell gefährdete Flächen zu schützen. Modernes, integrales Naturgefahrenmanagement setzt sich nicht aus einzelnen Maßnahmen, sondern aus einem Bündel von unterschiedlichsten Maßnahmen zusammen. Sinn ist also nicht eine isolierte Betrachtungsweise von Naturgefahren. Vielmehr meint integrales Naturgefahrenmanagement die umfassende, interdisziplinäre Betrachtung aller Zusammenhänge und Wirkungen von Naturgefahren.

Dieser ganzheitliche Zugang führt zum sogenannten Risikokreislauf bzw. der Risikospirale. Diese führt alle Phasen des integralen Naturgefahrenmanagements zusammen. Um einen umfassenden Schutz vor Naturgefahren gewährleisten zu können, setzen die notwendigen Maßnahmen in unterschiedlichen Phasen des Risikokreislaufs an. Raumplanerische Maßnahmen und so auch das Thema der vorliegenden Arbeit, nämlich Rückwidmung von unbebautem Bauland, setzen in der Phase der Prävention an. Präventive Planung zählt zu den effektivsten Mitteln, um Flächen vor Naturgefahren bereits im Vorhinein zu schützen.³⁷

Vom Risikokreislauf zur Risikospirale

Das System des Naturgefahrenmanagements ist gekennzeichnet durch ein Geflecht von verschiedenen Phasen, komplexen Abläufen, auf verschiedene Akteure aufgeteilte Kompetenzen, unterschiedliche parallel laufende Aktionen und zahlreiche Schnittstellen. Um die Spirale, oder wie Rudolf-Miklau es nennt, den zyklischen Prozess der verschiedenen Phasen anschaulich und leicht verständlich darzustellen, hat sich die Darstellung des Risikokreislaufs durchgesetzt. Grundsätzlich gliedert sich der Risikokreislauf in zwei Phasen, der Vorsorge- und der Bewältigungsphase. Ziel der Vorsorgephase ist es einen möglichst umfassenden Schutz vor Katastrophen herzustellen. Einerseits wird dieses Ziel durch aktive Schutzmaßnahmen, die direkt auf den Gefahrenprozess einwirken, erreicht. Andererseits kommen auch passive Schutzmaßnahmen, die auf eine Reduktion der Schadenswirkung und einer möglichst guten Vorbereitung der Menschen abzielen, zum Einsatz. In der Bewältigungsphase werden die Folgen von Katastrophen wieder beseitigt bis der Normalzustand erreicht ist. Ein wichtiger Punkt in der Phase der Bewältigung ist auch die Reflexion und Analyse von Katastrophen um die Schutzmaßnahmen dementsprechend anzupassen.³⁸ Nach Abschluss dieser Phasen wird eine Verbesserung der Vorsorgeleistung erreicht.³⁹

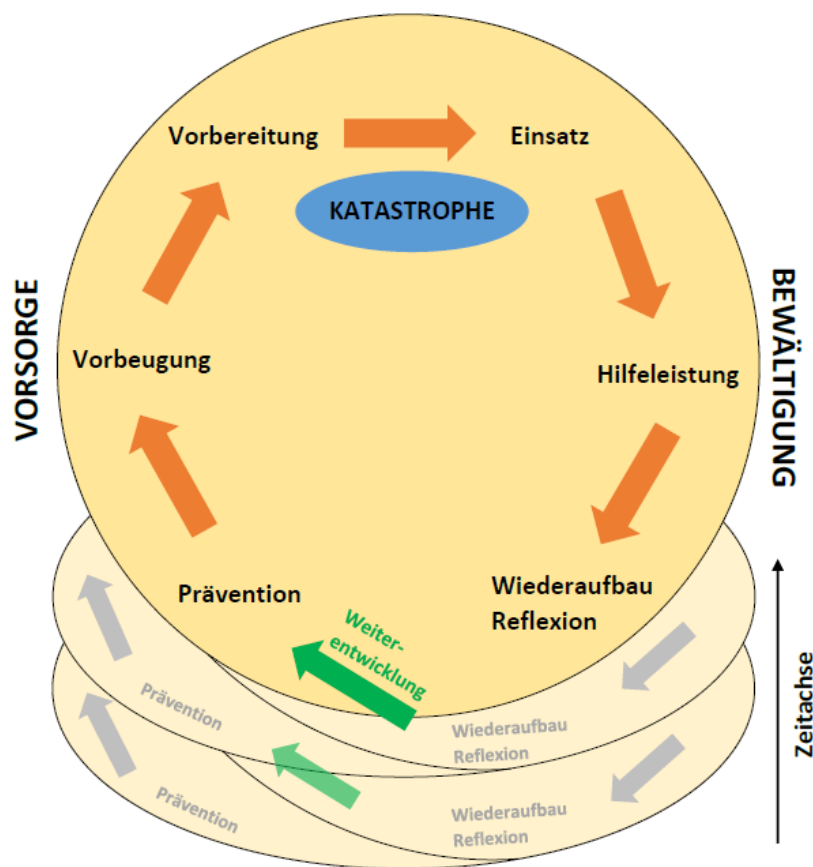
³⁷ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 40f

³⁸ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 49f

³⁹ Vgl. Suda/Rudolf-Miklau, 2012, S. 4

Aus diesem Gedanken heraus ist das Bild der Risiko-Spirale, wie in Abbildung 5 dargestellt, passender. In dieser Logik beginnt der Risikokreislauf nicht wieder von vorne, sondern an einem anderen, im besten Fall optimierten, Punkt erneut. Durch Erfahrungen aus vergangenen Katastrophenereignissen steigert sich auch das angesammelte Wissen. Der Kreislauf beginnt demnach auf einem höheren Wissenslevel. Wie anhand der Risikospirale ersichtlich wird, ist Prävention eine der grundlegenden Phasen des Naturgefahrenmanagements. Verschiedenste Maßnahmen, bspw. technischen Schutzmaßnahmen, Gebäudeschutz, vor allem aber auch Rechtsnormen entfalten präventive Wirkung und sind so wichtige Bestandteile der Vorsorge.

Abbildung 5: Vom Risikokreislauf zur Risikospirale



Quelle: Rudolf-Miklau, 2009, S. 49; eigene Darstellung

Wenn es um Gefahrenprävention geht ist besonders auch die Disziplin der Raumplanung und Raumordnung gefordert, deren Ziel (wie zu Beginn in der Problemdarstellung dieser Arbeit aufgezeigt) es ist Gefahren- und Retentionsflächen möglichst von Lebensräumen zu trennen. Durch eine möglichst kluge und klare Trennung dieser Gefahren- und Lebensräume kann bereits im Vorhinein das Risiko von Schäden, sowohl an Menschen, Umwelt, Sach- oder Vermögenswerten, bestmöglich minimiert werden.⁴⁰

⁴⁰ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 97

2 Raumordnungsrechtliche Rahmenbedingungen und Integrales Naturgefahrenmanagement

Die Systeme der Raumordnung und des Naturgefahrenmanagements in Österreich sind von sehr hoher Komplexität geprägt. Dies ist auf eine vielfältige Verwobenheit zwischen verschiedenen Rechtsquellen zurückzuführen. Es existiert also nicht eine alleinige, allumfassende, zentrale Rechtsquelle, die alle Sachverhalte im Zusammenhang mit Raumordnung bzw. Naturgefahren und deren Prävention regelt. Es handelt sich bei der Raumordnung und dem Naturgefahrenmanagement in Österreich nicht um isolierte Fachdisziplinen, sondern um Querschnittsmaterien verschiedenster Disziplinen. Im Folgenden werden verschiedene Ebenen und wichtige Rechtsmaterien die Raumordnung und das Naturgefahrenmanagement in (Nieder)Österreich betreffend angeführt.

2.1 Europäische Ebene

Grundsätzlich kommen der EU keine Kompetenzen innerhalb der österreichischen Raumordnung zu, da raumordnerische Tätigkeiten innerhalb eines nationalen Ordnungssystems umgesetzt werden. Trotz dieser Tatsache hat die EU großen Einfluss auf Materien, die im Zusammenhang mit Raumordnung und Raumplanung in Österreich stehen und so einen nicht zu unterschätzenden mittelbaren Einfluss auf die räumliche Ordnung in Österreich. So werden z.B. räumliche Entwicklungen in Österreich wesentlich durch die Ziele der Regional- bzw. Strukturförderungspolitik oder über Richtlinien im Bereich des Umwelt- bzw. Tierschutzes von der EU mitgelenkt.⁴¹

Europäische Richtlinien gestalten in vielen Bereichen ihre Wirkung, indem sie auf europäischer Ebene formuliert und beschlossen und in nationalen Rechtsmaterien konkret umgesetzt werden. In Bezug auf das Thema Naturgefahren – hier im Speziellen auf das Thema Hochwasser – wurden Anfang der 2000er-Jahre vor allem zwei Richtlinien beschlossen, die europaweite Standards schaffen sollen. Diese haben massive Auswirkungen auf österreichisches Recht. Im Folgenden wird auf die Ziele und Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie eingegangen.

2.1.1 Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)

Die vom Europäischen Parlament und Europäischen Rat im Jahr 2000 beschlossene Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) stellt einen Ordnungsrahmen für den Schutz von Binnenoberflächengewässer, Übergangsgewässer, Küstengewässer und des Grundwassers dar.⁴² Oberstes Ziel ist:

⁴¹ Vgl. Auer 1998, S. 7f

⁴² Vgl. Art. 1 WRRL

„Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme [...]“⁴³

Zusammengefasst bezweckt die WRRL einen umfassenden Schutz der Gewässer, eine gute Qualität aller europäischen Gewässer innerhalb von 15 Jahren, das Betreiben von Wasserwirtschaft auf Basis von Flusseinzugsgebieten, ökonomische Instrumente sowie eine Einbindung der Bürger.⁴⁴ Die Richtlinie hat zwar keine direkten Ziele in Bezug auf den Schutz vor Naturgefahren, doch haben einige Ziele wie bspw. das Erreichen eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustandes auch positive Auswirkungen auf den Hochwasserschutz. Zu erwähnen ist, dass die Richtlinie ein Verschlechterungsverbot beinhaltet. Dieses besagt, dass sich bei allen Aktivitäten der Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers nach derzeitigem Kenntnisstand nicht verschlechtern darf. Bei bestimmten Erfordernissen, bspw. der Erhaltung der Sicherheit des Menschen, tritt jedoch ein Ausnahmetatbestand in Kraft.⁴⁵

Die WRRL wurde 2003 mit der Wasserrechtsgesetz (WRG)-Novelle in nationales Recht umgesetzt.⁴⁶ Es folgte eine umfassende Analyse der Flusseinzugsgebiete, in der die Merkmale und die menschlichen Auswirkungen auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers überprüft wurden. Diese IST-Bestandsanalyse wurde im Jahr 2005 der Europäischen Kommission übermittelt und darauf aufbauend ein Monitoring zur Überwachung des Zustands der Gewässer (im Zuge der Gewässerzustandsüberwachungsverordnung, GZÜV BGBl. II Nr. 479/2006) gemäß WRRL umgesetzt. Damit die Ziele und Grundsätze der WRRL auf nationaler Ebene über das WRG umgesetzt werden, hat der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit den zuständigen wasserwirtschaftlichen Planungsabteilungen der Länder alle sechs Jahre einen Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) zu erstellen und im Internet zu veröffentlichen. Auf Basis einer umfassenden IST-Analyse der Gewässer werden darin die Gewässernutzungen und zu erreichenden Erhaltung- und Sanierungsziele inklusive Maßnahmen zur Umsetzung festgelegt. Im Rahmen dessen ist auch die Öffentlichkeit eingebunden, da es im Beteiligungsverfahren die Möglichkeit von Stellungnahmen gibt. Aktuell ist der 2. NGP 2015 in Kraft.⁴⁷ Die WRRL enthält keine expliziten Bestimmungen im Zusammenhang mit Bauland in Gefährdungs- bzw. Retentionsbereichen. Sie fördert aber grundsätzlich positive Entwicklungen, um die aquatischen Ökosysteme in einem guten und stabilen Zustand zu erhalten, was längerfristig auch zu einer Reduzierung von Gefährdungen in Siedlungsgebieten führen kann.⁴⁸

⁴³ Art 1 lit a WRRL

⁴⁴ Vgl. BMLFUW, 2016b

⁴⁵ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 99

⁴⁶ Vgl. BMLFUW, 2016b

⁴⁷ Vgl. Umweltbundesamt, 2017

⁴⁸ Vgl. Schindelegger, 2012, S. 27

2.1.2 Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG)

Die Europäische Hochwasserrichtlinie (HWRL) wurde im Jahr 2007 beschlossen und soll einen dreistufigen Plan für den Umgang mit hochwassergefährdeten Gebieten darstellen. Ziel der Richtlinie ist es,

„[...] einen Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Gemeinschaft zu schaffen.“⁴⁹

Die Mitgliedsstaaten sind laut Kapitel II der Richtlinie verpflichtet, jene Gebiete, in denen ein signifikantes Hochwasserrisiko vorhanden ist, auszuweisen und entsprechend mit Karten, Beschreibungen über vergangene Hochwasser und Bewertungen über potenziell nachteilige Folgen für Mensch und Umwelt zu dokumentieren. Bis Ende 2011 musste eine **vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos** abgeschlossen sein.⁵⁰

Kapitel III der HWRL führt aus, dass aufbauend auf die Ausweisung signifikant gefährdeter Gebiete bis Ende 2013 **Hochwassergefahrenkarten** und **Hochwasserrisikokarten** für eben diese gefährdeten Gebiete zu erstellen sind. Die Hochwassergefahrenkarten haben drei in ihrer Intensität unterschiedliche Hochwasserszenarien darzustellen. Diese wurden in das nationale Wasserrechtsgesetz WRG implementiert und bereits zuvor angeführt:

- **Hochwasser niedriger Wahrscheinlichkeit** (Wiederkehrintervall 300 Jahre oder Extremereignisse)
- **Hochwasser mittlerer Wahrscheinlichkeit** (Wiederkehrintervall 100 Jahre)
- **Hochwasser hoher Wahrscheinlichkeit** (Wiederkehrintervall 30 Jahre)

In den Hochwasserrisikokarten sind potenziell hochwasserbedingte nachteilige Auswirkungen auf Basis der zuvor beschriebenen Szenarien zu erstellen. Sie beinhalten im Wesentlichen die Anzahl betroffener Einwohner, die Art der wirtschaftlichen Tätigkeiten in dem Gebiet sowie Schutzgebiete und Anlagen, die im Fall einer Überflutung Umweltverschmutzungen verursachen könnten.⁵¹

Wie in weiterer Folge in Kapitel IV der HWRL ausgeführt wird, sind anschließend daran bis Ende 2015, aufbauend auf die bereits durchgeführten Vorarbeiten, **Hochwasserriksomanagementpläne** zu erstellen. Besonders Rücksicht zu nehmen ist auf die Verschiebung des Hochwasserrisikos auf Unterlieger. In Österreich ist die HWRL durch die

⁴⁹ Art. 1 HWRL

⁵⁰ Vgl. Art. 5 HWRL

⁵¹ Vgl. Art. 6 HWRL sowie BMLFUW, 2016c

Novelle des WRG im Jahr 2011 in nationales Recht umgesetzt worden. Die Implementierung der Richtlinie betraf viele verschiedene Bundes- und Länderkompetenzen. (Wasserrecht, Raumordnung, Schifffahrt etc.)⁵²

Die HWRL ist ein Schritt zur Bildung eines europaweiten Standards im Umgang mit der Naturgefahr Hochwasser. Die im Zuge der Umsetzung der Richtlinie gesammelten Daten über die Hochwassergefahren und -risiken sind wichtige Informationen, auf die in Zukunft aufgebaut werden kann. Gerade aus Sicht der Raumordnung wichtig zu erwähnen ist, dass lt. HWRL bei den Hochwasserrisikomanagementplänen [...] der Schwerpunkt auf Vermeidung, Schutz und Vorsorge liegen⁵³ sollte. Es wird vor allem auch genannt, dass diese Pläne neben anderen relevanten Aspekten, Gebiete mit dem Potenzial zur Retention von Hochwasser, wie etwa natürliche Überschwemmungsgebiete berücksichtigen. Nicht-baulichen Maßnahmen wird also eine wichtige Rolle im Hochwassermanagement zuerkannt.⁵⁴

2.1.2.1 Hochwassergefahren- und risikokarten und Hochwasserrisikomanagementplan

Durch die Europäische Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG vom 23.10.2007), konnte ein europaweiter Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken geschaffen werden.⁵⁵

Für die im ersten Schritt auszuweisenden Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko sind **Hochwassergefahrenkarten** nach den bereits angeführten Szenarien – also Hochwasser niedriger Wahrscheinlichkeit (HQ300), Hochwasser mittlerer Wahrscheinlichkeit (HQ100) und Hochwasser hoher Wahrscheinlichkeit (HQ30) - zu erstellen. Diese haben Angaben zum Ausmaß der Überflutung, zur Wassertiefe bzw. Wasserstand und zur Fließgeschwindigkeit bzw. Wasserabfluss zu enthalten. Die **Hochwasserrisikokarten**, die in einem weiteren Schritt erstellt werden, enthalten die ungefähre Anzahl potenziell betroffener Einwohner, wirtschaftliche Tätigkeiten und weitere Angaben über Risiken in potenziell betroffenen Gebieten.⁵⁶ Abschließend werden auf Ebene der Flussgebietseinheiten und auf Basis der zuvor erstellten Karten **Hochwasserrisikomanagementpläne** erstellt und veröffentlicht. Mithilfe von definierten Zielen und Maßnahmen sollen von Hochwässern ausgehende nachteilige Folgen für die menschliche Gesundheit, Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten verringert werden. Darüber hinaus soll grundsätzlich die Hochwasserwahrscheinlichkeit verringert werden.⁵⁷

⁵² Vgl. BMLFUW, 2016c

⁵³ 14. Erwägungsgrund HWRL

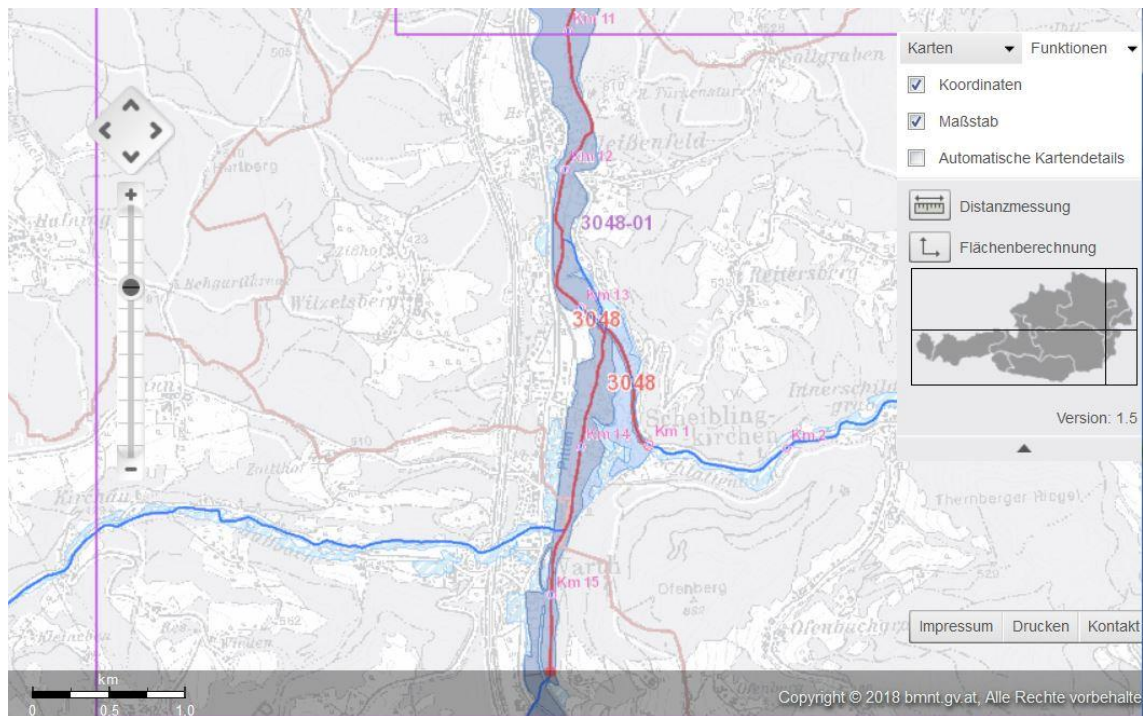
⁵⁴ Vgl. Art 7 Abs 3 HWRL und Hattenberger, 2009, S. 157

⁵⁵ Vgl. BMLFUW, 2016b und BMLFUW, 2016d

⁵⁶ Vgl. § 55k Abs 1-4 WRG 1959

⁵⁷ Vgl. § 55l Abs 1-3 WRG 1959

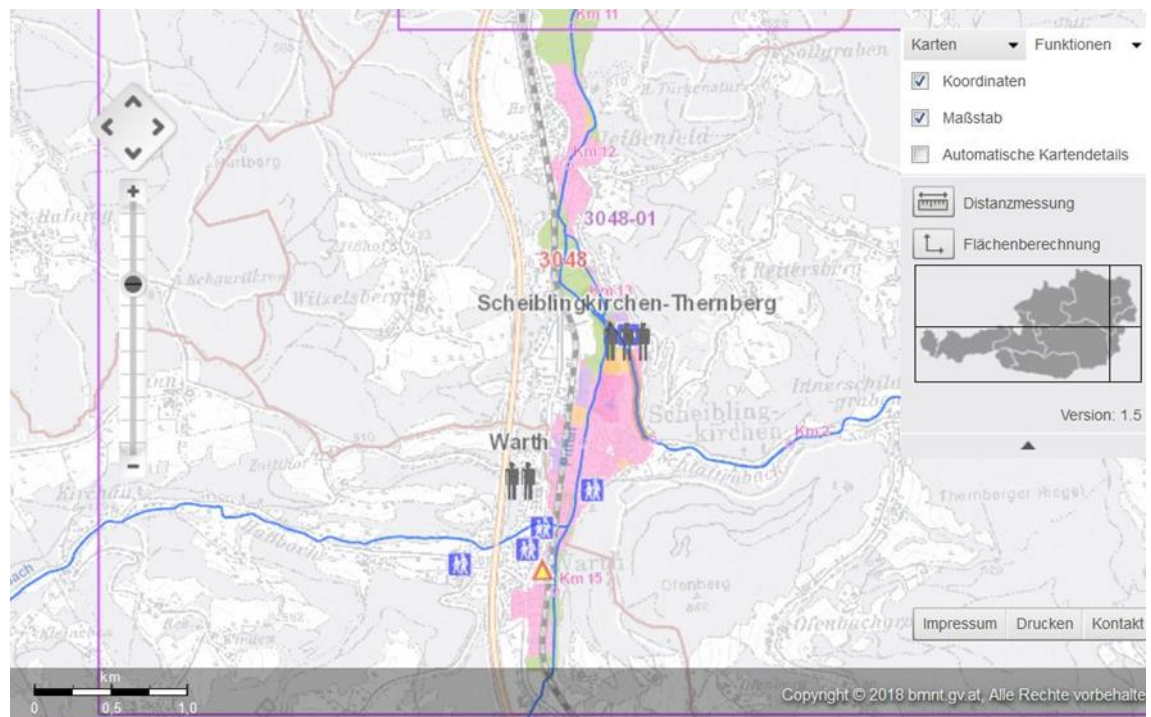
Abbildung 6: Gefahrenkarte aus dem WISA im Bereich Scheiblingkirchen



Quelle: WISA, 2018

Im Wasserinformationssystem Austria (WISA; wisa.bmlfuw.gv.at) ist diese Systematik wiederzufinden. Neben einer Karte, die Gebiete mit potenziell signifikantem Risiko darstellt, sind **Gefahren- und Risikokarten** abrufbar, welche das Ausmaß von Überflutungen durch Hochwasser darstellen. Auch die Hochwassermanagementpläne sind digital abrufbar. Das Portal HORA (Natural Hazard Overview & Risk Assessment Austria; www.hora.gv.at) fasst mögliche Gefährdungen durch verschiedene Naturgefahren (neben Hochwasser auch Erdbeben, Sturm, Hagel und Schnee) zusammen. In der Praxis spielen die Hochwassergefahren- und risikokarten eine eher untergeordnete Rolle. Demgegenüber haben die Gefahrenzonenpläne der WLV und BWV eine weitaus größere Relevanz.

Abbildung 7: Risikokarte aus dem WISA im Bereich Scheiblingkirchen



Quelle: WISA, 2018



2.2 Bundesebene

In der Bundesverfassung (B-VG) sind die Kompetenzen, also die Zuständigkeiten, in Bezug auf einzelne Materien zwischen Bund, Ländern und auch Gemeinden geklärt. Bezogen auf die Raumordnung bzw. Raumplanung sollen vor allem die folgenden wichtigsten in Verfassungsrang stehenden Bestimmungen genannt werden:

Art 10 B-VG zählt jene Angelegenheiten auf, in denen dem Bund sowohl die Gesetzgebung als auch die Vollziehung zufallen. Dabei handelt es sich bspw. um Bereiche wie das Verkehrswesen, das Bergwesen, das Forstwesen, das Wasserrecht, das Gesundheitswesen etc.⁵⁸

Art 11 B-VG nennt in weiterer Folge alle Angelegenheiten, die zwar in der Gesetzgebung dem Bund zufallen, in der Vollziehung jedoch Landessache sind. Zu diesen gehören bspw. die Staatsbürgerschaft, Tierschutz, Straßenpolizei etc.⁵⁹

In **Art 12 B-VG** werden schließlich alle Angelegenheiten taxativ aufgezählt, in denen die Gesetzgebung über Grundsätze Bundessache, die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung jedoch Landessache sind. Dazu gehören z.B. das Armenwesen, das Elektrizitätswesen etc.⁶⁰

Zusammenfassend sind die **Art 10-12 B-VG** also insofern relevant, als darin die Gesetzgebungs- bzw. die Vollziehungskompetenz der Raumordnung nicht explizit aufgezählt und geregelt werden. Ein wichtiges Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes bringt diesbezüglich Klarheit in die Sache. Nach dem Erkenntnis **VfSlg 2674/1954** ergeht folgender Rechtssatz:

„Die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in bezug (sic!) auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen (sic!) unbebauten Flächen anderseits (sic!) („Landesplanung“ – „Raumordnung“), ist nach Art. 15 Abs. 1 B.-VG. in der Fassung von 1929 in Gesetzgebung und Vollziehung insoweit Landessache, als nicht etwa einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie im besonderen (sic!) solche auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, des Bergwesens, des Forstwesens und des Wasserrechts, nach Art. 10 bis 12 B.-VG. in der Fassung von 1929 der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes ausdrücklich vorbehalten sind.“⁶¹

Wie aus dem Kompetenzfeststellungserkenntnis also klar hervorgeht, verweist der VfGH auf Art 15 B-VG.

⁵⁸ Vgl. Art 10 B-VG

⁵⁹ Vgl. Art 11 B-VG

⁶⁰ Vgl. Art 12 B-VG

⁶¹ VfSlg 2674/1954

Art 15 B-VG (Generalklausel zugunsten der Länder) stellt fest, dass Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Bund übertragen sind, in den Wirkungsbereich der Länder fallen. In Art 15 Abs 1 B-VG heißt es dazu wörtlich:

„Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.“⁶²

Daneben gibt es die sogenannten „Fachplanungskompetenzen“ des Bundes, die im Zuge des Regelungsbereiches des jeweiligen (Bundes-)Kompetenztatbestandes mitumfasst werden. Als Beispiel kann das Eisenbahn- oder Straßenwesen genannt werden.⁶³

Art 118 B-VG klärt über den Wirkungsbereich der Gemeinden auf. Er stellt einleitend fest, dass der Wirkungsbereich der Gemeinde ein eigener ist und vom Bund oder vom Land übertragen wird.⁶⁴

„Der eigene Wirkungsbereich umfasst neben den im Art. 116 Abs. 2 angeführten Angelegenheiten alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. [...]“⁶⁵

Im Anschluss daran wird unter die „örtliche Raumplanung“ unter Angelegenheiten, die zur Besorgung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen, angeführt. Weiters hat die Gemeinde diese Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze und Verordnungen und frei von Weisungen zu besorgen.⁶⁶

Art 10 Abs 1 B-VG führt also Angelegenheiten an, welche in der Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zufallen. Einige dieser Materien sind auch besonders in Hinblick auf das Naturgefahrenmanagement in Österreich von Bedeutung, so zum Beispiel:

- Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen, der Luftfahrt, der Schifffahrt und der durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge
- Bergwesen
- Forstwesen
- Wasserrecht
- Regulierung und Instandhaltung der Gewässer
- Wildbachverbauung
- Starkstromwegerecht⁶⁷

⁶² Art 15 Abs 1 B-VG

⁶³ Vgl. Berger, 2008, S. 7

⁶⁴ Art 118 Abs 1 B-VG

⁶⁵ Art 118 Abs 2 B-VG

⁶⁶ Vgl. Art 118 Abs 4 B-VG

⁶⁷ Vgl. Art 10 Abs 1 Z 9-10 B-VG

All diese Materien haben durch ihre Regelungen einen gewissen Einfluss darauf, wie in der Praxis mit dem Thema Naturgefahren umgegangen wird. Im Hinblick auf das Naturgefahrenmanagement muss auf einige sehr relevante Materien ein genauerer Blick geworfen werden.

2.2.1 Wasserrechtsgesetz (WRG 1959)

Das Wasserrechtsgesetz 1959 ist sehr umfangreich und regelt zusammengefasst die Benutzung, den Schutz und die Reinhaltung der Gewässer sowie den Schutz vor Gefahren des Wassers.⁶⁸ Es unterscheidet einleitend öffentliche und private Gewässer, denen im Zuge des WRG unterschiedliche Eigenschaften beigelegt werden. Als Hochwasserabflussgebiete gelten lt. WRG Gebiete, die bei 30-jährlichen Hochwässern überflutet werden. Die Grenzen dieser Abflussgebiete müssen im Wasserbuch kenntlich gemacht werden.⁶⁹ Auch die Bildung von Wassergenossenschaften oder Wasserverbänden wird als wichtige Maßnahme angeführt, soweit sie der Umsetzung der Hochwassermanagementpläne dienen.⁷⁰ Das WRG klärt, dass Bezirksverwaltungsbehörden, der Landeshauptmann sowie der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft als Wasserrechtsbehörden gelten. In den §§ 99 und 100 werden die Zuständigkeiten zwischen Landeshauptmann und Bundesminister geklärt. Dabei übernimmt das Bundesministerium meist Agenden übergeordneter Bereiche, bspw. großräumig wirksamen Maßnahmen. Auch die Donau fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministers.⁷¹

2.2.1.1 Gefahrenzonenplanung der Bundeswasserbauverwaltung

Das Wasserrechtsgesetz (WRG) wurde in der Vergangenheit häufig novelliert. Im Zusammenhang mit dem Naturgefahrenmanagement kam vor allem der Implementierung der Europäischen Hochwasserrichtlinie (HWRL) in das WRG (BGBl. I Nr. 14/2011) im Jahr 2011 große Bedeutung zu.

Das novellierte WRG sieht in Gebieten mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko vor, dass Hochwasserrisikomanagementpläne erstellt werden. § 42a Abs 2 WRG weist dabei ausdrücklich darauf hin, dass für ebendiese Gebiete, sofern kein ausreichender Hochwasserschutz oder Planungen vorliegen, Gefahrenzonenplanungen zu erstellen sind und aufbauend darauf wasserwirtschaftliche Regionalprogramme erlassen werden können.⁷² Diese Angelegenheiten fallen, wie im Fall der Gefahrenzonenplanung der Wildbach- und Lawinenverbauung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Dieser hat in Zusammenarbeit

⁶⁸ Vgl. BMLFUW, 2017a

⁶⁹ Vgl. § 38 Abs 3 WRG 1959

⁷⁰ Vgl. § 43 WRG 1959

⁷¹ Vgl. § 99-100 WRG 1959

⁷² Vgl. § 42a Abs 1f WRG 1959

mit den Ländern die Erstellung und Anpassung der Gefahrenzonenplanungen zu veranlassen hat. Die aus den Planungen hervorgehenden Gefahrenzonen und Funktionsbereiche sind im Wasserbuch einzutragen.⁷³ Das Verfahren ist ähnlich der Erstellung des Gefahrenzonenplanes der Wildbach- und Lawinenverbauung. Der Entwurf der Gefahrenzonenplanungen ist dem Bürgermeister zu übermitteln und wird anschließend durch vier Wochen hindurch auf der Gemeinde zur allgemeinen Einsicht aufgelegt. Innerhalb dieser Frist ist jedermann, der ein glaubhaftes Interesse hat, berechtigt schriftlich Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen müssen bei der Ausarbeitung und vor der Ersichtlichmachung der Gefahrenzonenplanungen berücksichtigt werden.⁷⁴

Die näheren Vorschriften sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Gefahrenzonenplanung nach dem Wasserrechtsgesetz hat lt. § 42a Abs 3 WRG durch eine Verordnung des Bundesministers zu ergehen.⁷⁵

Ziel der Gefahrenzonenpläne ist es lt. WRG-GZPV insbesondere auf Überflutungsflächen die Gefährdung und die voraussichtliche Schadenswirkung durch Hochwasser sowie die Funktionen für Hochwasserabfluss, Hochwasserrückhalt und schutzwasserwirtschaftliche Maßnahmen zu beurteilen.⁷⁶

Neben der Information der Öffentlichkeit über die Hochwassergefährdung dienen die Gefahrenzonenplanungen der Projektierung und Durchführung von schutzwasserwirtschaftlichen Maßnahmen, der Erstellung von Regionalprogrammen und der Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung von Hochwassergefahrenkarten, Hochwasserrisikokarten und Hochwasserrisikomanagementplänen, die auf der Europäischen Hochwasserrichtlinie (HWRL) basieren.⁷⁷

Der kartographische Teil des Gefahrenzonenplanes umfasst eine **Übersichtskarte**, eine **Darstellung der Überflutungsflächen (Hochwasseranschlaglinien)**, Wassertiefen und ggf. Fließgeschwindigkeiten, eine **Darstellung der Gefahrenzonen** sowie ggf. eine Darstellung von besonderen Gefährdungen. Dabei sind immer geeignete kartographische Unterlagen im Maßstab 1:5.000 zu verwenden. Der textliche Teil des Gefahrenzonenplanes enthält die Beschreibung und Bewertung der Planungsgrundlagen, Beschreibung der Methodik und Ergebnisse der Abflussuntersuchungen sowie natürlich die Beschreibung und Begründung der Ausweisung der Gefahrenzonen.⁷⁸ Lt. WRG-GZPV sind für das betrachtete Einzugsgebiet charakteristische Hochwasserprozesse für Hochwasser niedriger, mittlerer und hoher Wahrscheinlichkeit zu bestimmen.

⁷³ Vgl. § 42a Abs 3 WRG 1959

⁷⁴ Vgl. § 42a Abs 3 WRG 1959

⁷⁵ Vgl. § 42a Abs 3 WRG 1959

⁷⁶ Vgl. § 2 Abs 1 WRG-GZPV

⁷⁷ Vgl. § 2 Abs 2 WRG-GZPV

⁷⁸ Vgl. § 7 WRG-GZPV

Folgende Gefahrenzonen sind nach WRG-GZPV auszuweisen:

- **Rote Gefahrenzonen:** Flächen, die durch Bemessungsereignisse mittlerer Wahrscheinlichkeit derart gefährdet sind, dass die ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist. In jedem Fall als rote Flächen sind etwa das Gewässerbett, Bereiche möglicher Uferanbrüche oder Bereiche mit Flächenerosion.⁷⁹
- **Gelbe Gefahrenzone:** Alle übrigen durch ein Bemessungsereignis mittlerer Wahrscheinlichkeit gefährdeten Überflutungsflächen. Innerhalb dieser Flächen können etwa Gefährdungen geringeren Ausmaßes oder Beeinträchtigungen der Nutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke auftreten.⁸⁰
- **Gelb schraffierte Flächen:** Grundsätzlich Flächen, die durch Bemessungsereignisse niedriger Wahrscheinlichkeit gefährdet sind.⁸¹
- **Rot-gelb schraffierte Funktionsbereiche:** Überflutungsflächen, die einzeln oder als Summe für den Hochwasserabfluss bedeutsam sind, Potenzial zur Retention oder Verzögerung des Hochwasserflusses aufweisen oder deren Verlust als Abflussräume zur Erhöhung einer Schadenswirkung führen würde.⁸²
- **Blaue Funktionsbereiche:** Im Grunde handelt es sich um Flächen, die für Zwecke späterer schutzwasserwirtschaftlicher Maßnahmen benötigt werden.⁸³

Die Gefahrenzonenplanung der BWV nimmt dabei auf folgende Szenarien aus dem WRG Bezug:

- „Hochwasser **niedriger Wahrscheinlichkeit** mit einem voraussichtlichen Wiederkehrintervall von 300 Jahren oder Szenarien für Extremereignisse
- Hochwasser **mittlerer Wahrscheinlichkeit** mit einem voraussichtlichen Wiederkehrintervall von zumindest 100 Jahren;
- Hochwasser **hoher Wahrscheinlichkeit** mit einem voraussichtlichen Wiederkehrintervall von 30 Jahren.“⁸⁴

Im NÖ ROG 2014 gibt es keinen klar und deutlich formulierten Bezug zu den Gefahrenzonenplänen der BWV. Im § 15 Abs 3 Z 1 heißt es nur, dass „Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden“⁸⁵ nicht als Bauland gewidmet werden dürfen. Der Gesetzgeber bezieht sich damit indirekt auf das vom WRG definierte Szenario mittlerer Wahrscheinlichkeit. Klare Widmungsverbote auf die zuvor beschriebenen Gefahrenzonen der BWV gibt es in diesem Zusammenhang – anders als im Folgenden am Bsp. Oberösterreich erwähnt - in Niederösterreich nicht.

⁷⁹ Vgl. § 8 Abs 1 WRG-GZPV

⁸⁰ Vgl. § 8 Abs 2 WRG-GZPV

⁸¹ Vgl. § 9 WRG-GZPV

⁸² Vgl. § 10 Abs 2 WRG-GZPV

⁸³ Vgl. § 10 Abs 3 WRG-GZPV

⁸⁴ § 55k Abs 2 WRG 1959

⁸⁵ § 15 Abs 3 Z 1 NÖ ROG 2014

Das Oö. ROG 1994 enthält einen klaren Bezug auf die Gefahrenzonenpläne des Forstgesetzes bzw. des Wasserrechtsgesetzes und formuliert in § 21 Abs 1a zum Bauland:

„Flächen im 30-jährlichen Hochwasserabflussbereich sowie Flächen in roten Zonen gemäß Forstgesetz 1975 oder Wasserrechtsgesetz 1959 dürfen nicht als Bauland gewidmet werden. Dies gilt auch für ehemals rote Zonen und für aufgeschüttete Flächen in roten oder ehemals roten Zonen, soweit diese Zonen in einem Gefahrenzonenplan gemäß Forstgesetz 1975 oder Wasserrechtsgesetz 1959 dargestellt sind. [...]“⁸⁶

Eine ähnlich deutliche Definition, für welche Flächen ein Widmungsverbot zu gelten hat, wäre auch für Niederösterreich wünschenswert. Ein Bezug auf die Gefahrenzonen der BWV und der WLV wäre dafür bestens geeignet.

Für Niederösterreich können die Hochwasserabflussbereiche (30-, 100-, 300-jährliche Hochwässer) im NÖ Atlas (atlas.noe.gv.at) digital eingesehen werden.

2.2.2 Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG 1985)

Das Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG 1985) enthält Bestimmungen über die Bereitstellung von Bundes- und Fondsmitteln für Maßnahmen zum Schutz gegen Wasser- verheerungen, Lawinen, Felssturz, Steinschlag, Muren und Rutschungen. Daneben schließt das Gesetz auch viele andere Maßnahmen mit ein, wie etwa der Verbesserung des Wasserhaushalts oder der Versorgung mit Trink- und Nutzwasser. Das Gesetz nennt sowohl formale als auch technisch-inhaltliche Voraussetzungen, unter denen Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen gewährt werden.⁸⁷ Es wird in den folgenden Abschnitten des Gesetzes angeführt, zu welchen Teilen der Bund sich an Kofinanzierungen bei diversen Maßnahmen, bspw. Maßnahmen zur Verbesserung der Abflussverhältnisse, Schutz- und Regulierungsmaßnahmen, Instandhaltung der Gewässer, Betrieb von Hochwasserrückhalteanlagen etc. beteiligt. Die Höhe der Beteiligung an Kofinanzierungen an diesen Maßnahmen wird oftmals an die Beteiligung der jeweiligen Länder geknüpft.⁸⁸ Auch die Finanzierung wasserwirtschaftlicher Unterlagen, zu denen etwa der GZP der WLV gezählt wird, wird im WBFG geregelt.⁸⁹ Die genauen Bestimmungen, unter welchen Voraussetzungen etwa Schutzmaßnahmen vom Bund gefördert werden, werden in den Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung (RIWA-T) und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen (DFB) geregelt.

⁸⁶ § 21 Abs 1a Oö. ROG 1994

⁸⁷ Vgl. §§ 1-3 WBFG 1985

⁸⁸ Vgl. WBFG 1985

⁸⁹ Vgl. § 25 WBFG 1985

2.2.3 Forstgesetz (ForstG 1975)

Das Forstgesetz 1975 spielt mit seinen gesetzlichen Regelungen im System des österreichischen Naturgefahrenmanagements eine große Rolle. Ziel des Gesetzes ist grundsätzlich die Erhaltung des Waldes und des Waldbodens und damit auch der Wirkungen des Waldes sowie einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung. In den §§ 6-10 des Forstgesetzes wird die forstliche Raumplanung erwähnt, zu der der Waldentwicklungsplan, der Waldfachplan und der Gefahrenzonenplan gehören.⁹⁰

Als Aufgaben der forstlichen Raumplanung nennt § 6 des Forstgesetzes 1975 im Groben die Erhaltung der Wirkungen des Waldes, nämlich der Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungswirkung des Lebensraums Wald.⁹¹ Mit der Nutzwirkung ist die wirtschaftlich nachhaltige Hervorbringung des Rohstoffes Holz gemeint. Wohlfahrtswirkung meint den Einfluss auf die Umwelt, wie etwa auf das Klima, die Luft und das Wasser. Die Erholungswirkung meint, dass der Wald für Waldbesucher als Erholungsraum dienen soll.⁹² Im Zusammenhang mit Naturgefahren kommt aber vor allem der Schutzwirkung des Waldes eine große Bedeutung zu. Insofern, als damit der Schutz vor Elementargefahren und schädigenden Umwelteinflüssen sichergestellt werden soll. Zusätzlich soll die Bodenkraft erhalten werden, sodass bspw. Geröllbildung und Hangrutschungen verhindert werden können.⁹³ Grundsätzlich enthält das Forstgesetz drei Kategorien von Rechtsnormen, die präventiv gegenüber Naturgefahren wirken. So enthält das Gesetz etwa Bestimmungen, die auf die Erhaltung der Schutzwirkung des Waldes abzielen, damit Naturgefahren vermieden werden (z.B. durch das Verbot oder die Bewilligungspflicht für Kahlhiebe). Auch Bestimmungen über die spezielle Behandlung von Wäldern, die aufgrund eines besonderen Standortes vor Naturgefahren schützen (Schutzwald, Bannwald, Kampfzone des Waldes) und Bestimmungen über Vorsorgemaßnahmen gegen Naturgefahren (wie der Schutz vor Wildbächen und Lawinen) finden sich im Forstgesetz.⁹⁴

Ein wesentlicher Punkt in Hinblick auf Naturgefahren und Naturgefahrenmanagement in Österreich betrifft den Umfang der forstlichen Raumplanung, den das Forstgesetz definiert. Die forstliche Raumplanung hat sich gemäß § 7 Forstgesetz 1975 unter anderem auf die Darstellung von Einzugsgebieten von Wildbächen und Lawinen sowie wildbach- und lawinenbedingten Gefahrenzonen zu erstrecken.⁹⁵ Die forstlichen Raumpläne sind kartographisch und textlich darzustellen. Darüber hinaus sind die Darstellungen der tatsächlichen Entwicklung im Plangebiet anzupassen.⁹⁶

⁹⁰ Vgl. BMLFUW, 2016e

⁹¹ Vgl. § 6 Forstgesetz 1975

⁹² Vgl. Jäger, 2006, S. 176f

⁹³ Vgl. § 6 Forstgesetz 1975

⁹⁴ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 105

⁹⁵ Vgl. § 7 Forstgesetz 1975

⁹⁶ Vgl. § 8 Forstgesetz 1975

2.2.3.1 Gefahrenzonenplanung der Wildbach- und Lawinenverbauung

Der Gefahrenzonenplan der Wildbach- und Lawinenverbauung stützt sich auf das Forstgesetz 1975, wo in § 8 Abs 2 geklärt wird, dass dieser neben dem Waldentwicklungsplan und dem Waldfachplan zu den forstlichen Raumplänen zählt.⁹⁷

Zuständig für die Erstellung und Anpassung an den jeweiligen Entwicklungsstand der Gefahrenzonenpläne ist lt. § 11 Abs 1 Forstgesetz 1975 der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Ausführende Organe sind jedoch die in § 102 Abs 1 dargestellten Dienststellen, die sich in Sektionen und Gebietsbauleitungen gliedern.⁹⁸ Dargestellt werden im Gefahrenzonenplan der WLV einerseits die wildbach- und lawinengefährdeten Bereiche mit dem jeweiligen Gefährdungsgrad. Zusätzlich sind auch diejenigen Bereiche darzustellen, für die eine besondere Art der Bewirtschaftung oder Freihaltung für Schutzmaßnahmen notwendig ist.⁹⁹

Das Verfahren gliedert sich so, dass dem Bürgermeister der Entwurf des Gefahrenzonenplanes zu übermitteln ist und dieser vier Wochen in der Gemeinde zur allgemeinen Einsicht aufgelegt werden muss. Es ist daraufhin innerhalb der Auflegungsfrist jedermann, der ein berechtigtes Interesse bekunden kann, zu einer schriftlichen Stellungnahme berechtigt. Der Entwurf ist schließlich von einer Kommission zu prüfen bzw. wenn Bedarf besteht abzuändern und, falls dem nichts entgegensteht, durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu genehmigen.¹⁰⁰

Die genehmigten Gefahrenzonenpläne sind sowohl bei den Dienststellen der WLV als auch bei den jeweiligen Gebietskörperschaften und Bezirksverwaltungsbehörden zur Einsicht und Abschrift aufgelegt. Bei Änderungen der Grundlagen oder ihrer Bewertung muss der Gefahrenzonenplan an die neuen Verhältnisse angepasst werden, wobei wieder das bereits erwähnte Verfahren einzuhalten ist.¹⁰¹

Im Forstgesetz ist einzig geregelt, wer für die Ausarbeitung der Gefahrenzonenpläne zuständig ist bzw. wie das Verfahren zur Genehmigung abläuft. Die darzustellenden Inhalte des Gefahrenzonenplanes sind nicht im Detail im Forstgesetz, sondern in einer Verordnung über die Gefahrenzonenpläne enthalten.

Darin heißt es, dass die Gefahrenzonenpläne so zu erstellen sind, dass sie in geeigneter Weise für Planungen der Raumordnung, des Bauwesens und des Sicherheitswesens herangezogen werden können.¹⁰² Darzustellen sind demnach im Groben:

⁹⁷ Vgl. § 8 Abs 2 Forstgesetz 1975

⁹⁸ Vgl. § 11 Abs 1 und § 102 Abs 1 Forstgesetz 1975

⁹⁹ Vgl. § 11 Abs 2 Forstgesetz 1975

¹⁰⁰ Vgl. § 11 Abs 3ff Forstgesetz 1975

¹⁰¹ Vgl. § 11 Abs 8f Forstgesetz 1975

¹⁰² Vgl. § 1 Abs 2 Gfzp VO 1976

- Einzugsgebiete von Wildbächen und Lawinen
- Durch Wildbäche oder Lawinen gefährdete Bereiche (Gefahrenzonen)
- Bereiche zur Freihaltung für spätere Schutzmaßnahmen (Vorbehaltsflächen)

Darüber hinaus können auch Hinweise im Zusammenhang mit der Boden- bzw. Geländebeschaffenheit, die eine Schutzfunktion beeinflussen, dargestellt werden (Hinweisbereiche).¹⁰³

Der kartographische Teil des Gefahrenzonenplanes umfasst eine **Gefahrenkarte** und die **Gefahrenzonenkarten**. Die Gefahrenkarte zeigt das Plangebiet, die Einzugsgebiete und besondere Gefahrenursachen auf einer geeigneten kartographischen Unterlage (bspw. Landkarte im Maßstab 1:50.000, 1:25.000, 1:20.000). Die **Gefahrenzonenkarten** zeigen Wirkungen, Vorbehaltsbereiche und Hinweisbereiche im raumrelevanten Bereich des Plangebietes auf Basis einer geeigneten kartographischen Unterlage (Grundsteuer- oder Grenzkataster mit einem Maßstab größer gleich 1:5.000). Der textliche Teil des Gefahrenzonenplanes enthält die Beschreibung und Begründung der Bewertung und der sich daraus ergebenden Gefahrenzonen und Vorbehaltsbereiche.¹⁰⁴

Räumlich entfaltet der Gefahrenzonenplan seine Wirkung auf das Gebiet einer Gemeinde (Plangebiet) und die auf das Plangebiet beeinflussenden Einzugsgebiete, wie etwa das Niederschlagsgebiet und der Ablagerungsbereich eines Wildbaches, oder bspw. Nähr- und Ablagerungsbereiche von Lawinen. In diesem Sinne kann sich der Gefahrenzonenplan auch auf Gebiete, die nicht Wald im Sinne des Forstgesetzes sind, erstrecken.¹⁰⁵

Unter Zugrundelegung eines Ereignisses mit einer Wiederkehrswahrscheinlichkeit von ca. 150 Jahren (Bemessungsereignis) sind die Gefahrenzonen folgendermaßen abzugrenzen:

- **Rote Gefahrenzone:** Flächen, die derart gefährdet sind, dass ihre ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist.
- **Gelbe Gefahrenzone:** Flächen, deren ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke infolge dieser Gefährdung beeinträchtigt ist.
- **Blaue Vorbehaltsbereiche:** Flächen sind für technische oder forstlich-biologische Schutzmaßnahmen freizuhalten.
- **Braune Hinweissbereiche:** Hinweis auf andere Naturgefahren (z.B. Steinschlag, Felssturz, Rutschung).
- **Violette Hinweissbereiche:** Flächen, die bereits einen natürlichen Schutz bieten und erhalten werden müssen.¹⁰⁶

¹⁰³ Vgl. § 2 Gfzp VO 1976

¹⁰⁴ Vgl. § 5 Gfzp VO 1976

¹⁰⁵ Vgl. § 3 Gfzp VO 1976 und § 99 Abs 3f Forstgesetz 1975

¹⁰⁶ Vgl. § 6f Gfzp VO 1976 und Hübl et al., 2011, S. 67f

Die Gefahrenzonenpläne der WLV werden immer für Gemeindegebiete und nur in raumrelevanten Bereichen (besiedelte Gebiete innerhalb der Gemeinde) erstellt. Für das Land NÖ können die Gefahrenzonen im NÖ Atlas (atlas.noe.gv.at) digital angezeigt werden. Es gibt aktuell noch einige Gemeinden, deren Gefahrenzonenpläne nur in analoger Form vorliegen.¹⁰⁷

In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass das NÖ ROG 2014 nicht direkt Bezug auf die Gefahrenzonenpläne der WLV nimmt. Im relevanten § 15 Abs 3 NÖ ROG 2014 heißt es nur, dass „Flächen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind“¹⁰⁸ nicht als Bauland gewidmet werden dürfen. Eine klare Definition, welche Flächen darunter zu verstehen sind, gibt es nicht.

Im Zusammenhang mit der gängigen Praxis in NÖ erklärt Siegfried Kautz, dass – obwohl nicht klar im NÖ ROG formuliert – sowohl gelbe als auch rote Gefahrenzonen der WLV als Gefährdungsbereiche gelten. Demgemäß kann der Einfluss einer Naturgefahr innerhalb von gelben Gefahrenzonen so ausgeprägt sein, dass eine Gefährdung im Sinne des ROG nicht ausgeschlossen ist. Grundsätzlich sind hier also keine Baulandwidmungen zulässig.¹⁰⁹

Mit den Gefahrenzonenplänen der WLV bzw. der BWV gibt es umfassende Grundlagen über Gefährdungen verschiedener Art. Die Bezugnahme auch im NÖ ROG auf diese Fachgutachten (wie im Fall des Oö. ROG) wäre ein logischer und wichtiger Schritt, um Klarheit und eine faktenbasierte Regelung für Widmungsverbote im NÖ ROG zu schaffen. So könnte sich das Widmungsverbot im NÖ ROG in einem ersten Schritt etwa ebenso auf alle roten Gefahrenzonen der BWV und WLV erstrecken.

2.2.4 Stand der Gefahrendarstellung

Zum Stand der Gefahrendarstellung in Österreich gibt die nachfolgende Karte aus dem ÖROK Atlas einen guten Überblick. Diese zeigt den Deckungsgrad der Gefahrenzonenpläne der WLV und BWV in Österreich im Jahr 2016. Dabei werden die Gemeinden Österreichs in 4 verschiedene Kategorien eingeteilt:

- Gemeinden, in denen eine Abflussuntersuchung der BWV oder ein GZP nach WRG vorliegt
- Gemeinden, in denen ein GZP nach Forstgesetz vorliegt
- Gemeinden, in denen sowohl eine Abflussuntersuchung der BWV oder ein GZP nach WRG sowie ein GZP nach Forstgesetz vorliegt
- Keine Darstellung vorhanden/notwendig¹¹⁰

¹⁰⁷ Vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 2018g

¹⁰⁸ Vgl. § 15 Abs 3 NÖ ROG 2014

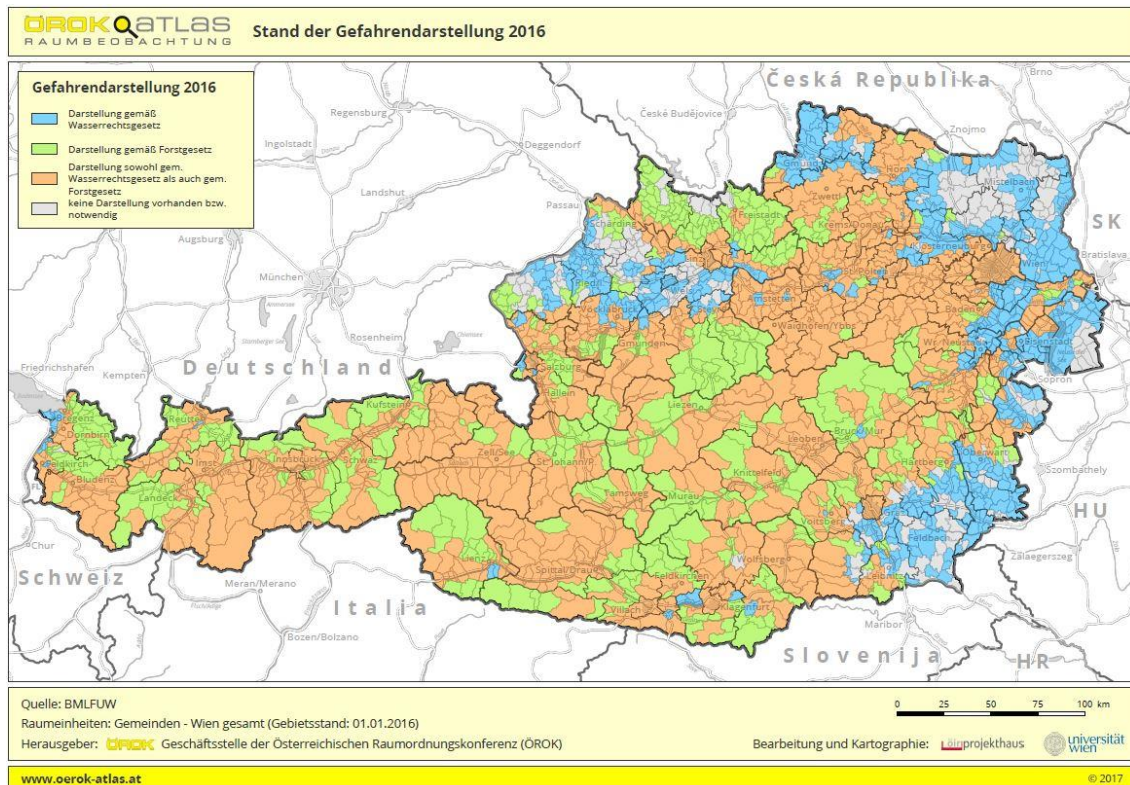
¹⁰⁹ Vgl. Kautz, 2017

¹¹⁰ Vgl. ÖROK, 2018

Von 2.100 Gemeinden in Österreich hatten Ende des Jahres 2015:

- „500 Gemeinden (24%) eine Darstellung gemäß dem Wasserrechtsgesetz
- 467 Gemeinden (22%) eine Darstellung gemäß dem Forstgesetz
- 904 Gemeinden (43%) Darstellungen gemäß Wasserrechtsgesetz und Forstgesetz
- 229 Gemeinden (11%) keine Darstellung, weil eine solche teilweise nicht erforderlich war.“¹¹¹

Abbildung 8: Stand der Gefahrendarstellung in Österreich im Jahr 2016



Quelle: ÖROK Atlas, 2018

In allen Gemeinden, die in der vorliegenden Arbeit untersucht wurden, liegen sowohl Gefahrenzonenpläne gemäß dem Forstgesetz (WLV), als auch Gefahrenzonenpläne gemäß Wasserrechtsgesetz (BWV) vor.

¹¹¹ ÖROK, 2018

2.3 Landesebene

Nach Art 15 B-VG fallen alle Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Bund zugeordnet werden, den Ländern zu. Die Raumordnung bzw. Raumplanung ist in Folge dessen in Gesetzgebung und Vollziehung der Zuständigkeit der Länder zuzurechnen. Demzufolge gibt es in Österreich neun verschiedene Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze:

- Burgenländisches Raumplanungsgesetz (Bgld. RPG 1969) – LGBl. Nr. 18/1969
- Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 (K-GplG 1995) – LGBl. Nr. 23/1995
- NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014) – LGBl. Nr. 3/2015
- Oö. Raumordnungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994) – LGBl. Nr. 114/1993
- Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (ROG 2009) – LGBl. Nr. 30/2009
- Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 (StROG 2010) – LGBl. Nr. 49/2010
- Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 (TROG 2011) – LGBl. Nr. 56/2011
- Vorarlberger Raumplanungsgesetz 1996 (Vlbg RplG 1996) – LGBl. Nr. 39/1996
- Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (WBauO 1930) – LGBl. Nr. 11/1930)

Grundsätzlich stehen sich die Kompetenzen von Bund und Land gleichrangig gegenüber. Das heißt also nicht, dass Bundesrecht automatisch über Landesrecht steht. Die Gemeinden wiederum haben wie aus Art 118 Abs 4 B-VG hervorgeht in den Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungsbereiches frei von Weisungen des Bundes bzw. des Landes im Rahmen der Gesetze zu handeln. Bund und Ländern fällt hierbei jedoch ein Aufsichtsrecht zu.¹¹²

Um die räumlichen Ebenen und Kompetenzen der Raumordnung auf Landesebene zu strukturieren, lässt sich ein Stufenbau, wie nachfolgend in Abbildung 9 dargestellt, aufzeigen. Dabei sind die überörtliche und die örtliche Ebene zu unterscheiden.

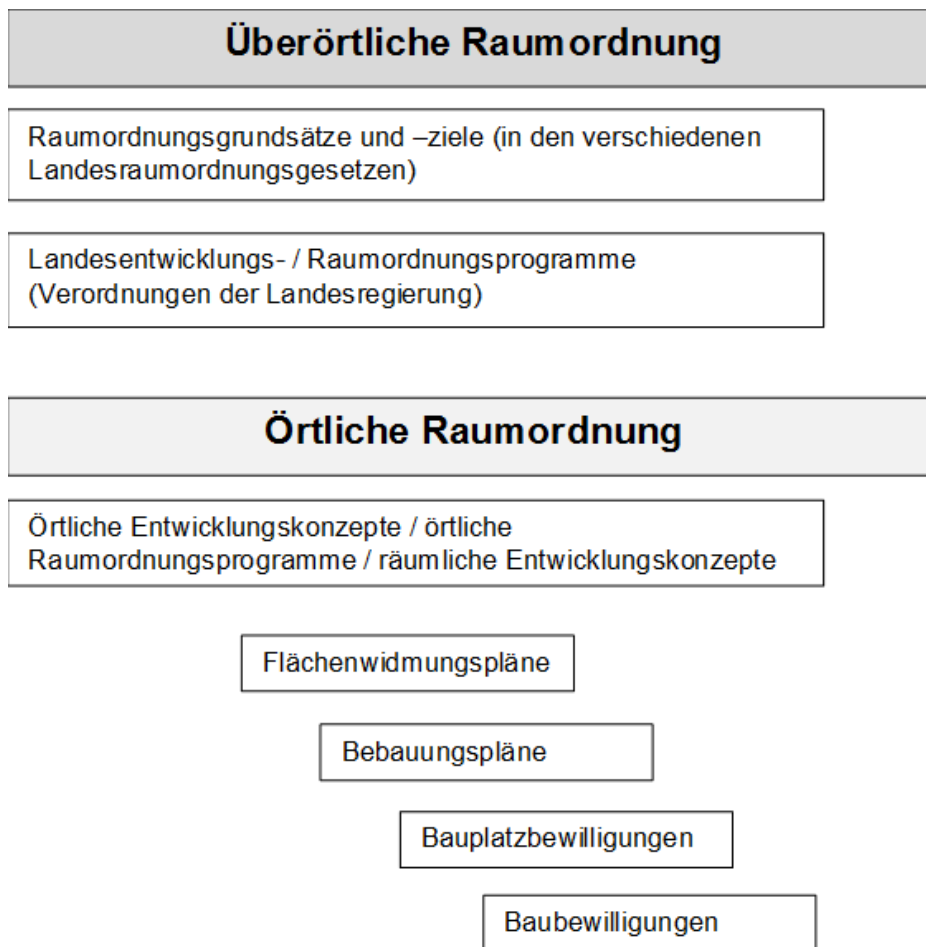
2.3.1 Überörtliche Raumordnung

Auf der Ebene der überörtlichen Raumordnung stehen ganz oben die Raumordnungsätze und –ziele, die in den verschiedenen **Landesraumordnungsgesetzen** festgelegt sind. So formuliert das NÖ ROG 2014 zu Beginn bspw. generelle Leitziele wie den Vorrang von überörtlichen vor örtlichen Interessen, den schonenden und nachhaltigen Ressourceneinsatz, Ziele zum Erhalt und der Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes sowie die Vermeidung von Gefahren für Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung. In weiterer Folge werden jeweils besondere Leitziele für die überörtliche sowie örtliche Raumordnung aufgezählt.¹¹³

¹¹² Vgl. Berger, 2008, S. 10f

¹¹³ Vgl. § 1 Abs 1 NÖ ROG 2014

Abbildung 9: Stufenbau im Raumordnungsrecht in NÖ



Quelle: Berger, 2008, S. 13; eigene Überarbeitung

Ebenfalls auf der überörtlichen Stufe der Raumordnung anzusiedeln sind die Landesentwicklungs- und Raumordnungsprogramme, die in Form von Verordnungen der Landesregierungen erlassen werden. In Niederösterreich gibt es **regionale Raumordnungsprogramme**, die im Wesentlichen die Ziele des Landes für einzelne Regionen konkretisieren. Lt. NÖ ROG 2014 sind regionale Raumordnungsprogramme

„[...] für jene Teile des Landes aufzustellen, in denen dies zur planvollen regionalen Entwicklung notwendig ist.“¹¹⁴

Es sind darin die typischen Problemlagen aufzuzeigen und darauf aufbauend die anzustrebenden Ziele sowie Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele festzulegen.¹¹⁵

¹¹⁴ § 10 Abs 1 NÖ ROG 2014

¹¹⁵ Vgl. § 10 Abs 3 NÖ ROG 2014

Zusätzlich gibt es **sektorale Raumordnungsprogramme** (auch als Raumordnungsprogramme für Sachbereiche bezeichnet), die räumlich relevante Themen behandeln und für diese Bestimmungen festsetzen.

Weiters können **Raumordnungs- und Entwicklungskonzepte** erstellt werden. Diese dienen zur informellen Abstimmung von raum- oder sachbereichsbezogenen Entwicklungsvorstellungen zwischen Land, Regionen und Gemeinden.¹¹⁶ In einem gemeinsamen Prozess zwischen Land und Gemeinden können diese Konzepte erstellt werden, wobei insbesondere die Themenbereiche Europaschutzgebiete, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Verkehrs, Bevölkerungsentwicklung, Gesundheit, Soziales und Bildung zu berücksichtigen sind.¹¹⁷

2.3.2 Örtliche Raumordnung

Auf der Ebene der örtlichen Raumordnung sind die örtlichen Entwicklungskonzepte zu nennen. In Niederösterreich werden darunter die **örtlichen Raumordnungsprogramme** der Gemeinden verstanden. Diese geben Entwicklungsziele für die Gemeinden vor. Auf Basis dieser Zielbestimmungen wird vom Gemeinderat der **Flächenwidmungsplan** als Verordnung erlassen. Konkretisiert wird der Flächenwidmungsplan im **Bebauungsplan**. Schließlich finden sämtliche zuvor in den verschiedenen Stufen der Raumordnung definierten Ziele und Planungsvorgaben konkrete Anwendung in der **Bauplatzbewilligung** und schlussendlich in der **Baubewilligung**, die in Bescheidform erlassen wird.¹¹⁸

Jede Gemeinde hat lt. NÖ ROG 2014 ein **Örtliches Raumordnungsprogramm** aufzustellen und zu verordnen. Darin sind Planungsziele und zur Erreichung dieser Ziele notwendige Maßnahmen zu definieren. Als zentrales Instrument der räumlichen Entwicklung in Gemeinden, ist die Verordnung eines Flächenwidmungsplans zwingend erforderlich. Gleichzeitig kann ein Entwicklungskonzept - in dem die Ziele des Raumordnungsprogramms planlich dargestellt sind - als Bestandteil des Raumordnungsprogramms verordnet werden.¹¹⁹ Das örtliche Raumordnungsprogramm bildet damit einen umfassenden Rahmen, im Zuge dessen Erstellung sich die Gemeindein mit raumrelevanten Themen auseinandersetzen. Folgende Inhalte umfasst das Örtliche Raumordnungsprogramm zusammengefasst:¹²⁰

- „Grundlagenforschung
- Örtliches Entwicklungskonzept
- Flächenwidmungsplan

¹¹⁶ Vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 2018a

¹¹⁷ Vgl. § 12 NÖ ROG 2014

¹¹⁸ Vgl. Berger, 2008, S. 12

¹¹⁹ Vgl. §§ 13 Abs 1-2 NÖ ROG 2014

¹²⁰ Vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 2018e

- Verordnung von Zielen und Maßnahmen¹²¹

Der **Flächenwidmungsplan** gilt als eines der zentralen Instrumente der Raumordnung. Er gliedert das Gemeindegebiet entsprechend der im Raumordnungsprogramm festgelegten Ziele und legt Widmungsarten für die Flächen fest.¹²² Gemäß Art 118 Abs 4 B-VG haben die Gemeinden die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs zu besorgen. Darüber hinaus sind Fachpläne des Bundes und des Landes zu berücksichtigen.¹²³ Neben den Widmungsarten sind also auch Kenntlichmachungen, Nutzungsbeschränkungen oder Bereiche mit gravierenden Gefährdungen von überörtlichen Bundes- und Landesbehörden auszuweisen. Der Flächenwidmungsplan wird von der Gemeinde mit Unterstützung eines Ortsplaners erstellt.¹²⁴ Auch im Zusammenhang mit Naturgefahren kommt dem Flächenwidmungsplan große Bedeutung zu, regelt er doch auf welchen Flächen (von Naturgefahren betroffenen oder nicht) etwa Wohn- und Betriebsgebiete oder Infrastruktureinrichtungen entstehen.

Das Verfahren zur Änderung eines Örtlichen Raumordnungsprogramms und damit des Flächenwidmungsplans, welches zentral für die vorliegende Arbeit ist, wird in einem späteren Kapitel im Detail beschrieben.

Der **Bebauungsplan** definiert Regeln für die Bebauung und die verkehrliche Erschließung innerhalb einer Gemeinde und nimmt besonders Rücksicht auf die Ortsbildgestaltung und die Umwelt. Er besteht aus dem Wortlaut der Verordnung und den Plandarstellungen.¹²⁵

2.3.3 Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz (NÖ ROG 2014)

Im Jahr 2014 wurde das NÖ Raumordnungsgesetz (NÖ ROG), genauso wie die NÖ Bauordnung sowie die NÖ Bautechnikverordnung, neu erlassen. Das NÖ ROG 2014 wurde am 20. November 2014 vom Niederösterreichischen Landtag beschlossen und trat am 1. Februar 2015 in Kraft. Gleichzeitig trat das Raumordnungsgesetz 1976 (NÖ ROG 1976, LGBl. 8000) außer Kraft. Neben der Verlagerung des Bebauungsplanes von der Bauordnung in das Raumordnungsgesetz wurden einige neue Festlegungen hinzugefügt, wodurch sich umfassende Änderungen in der Abwicklung von Bauverfahren in NÖ ergeben.¹²⁶

Am 7. Juli 2016 wurde vom NÖ Landtag die 1. Novelle zum NÖ ROG 2014 beschlossen. Dabei wurden Änderungen beschlossen, die aus den ersten Erfahrungen in der Praxis mit dem neuen Gesetz gemacht wurden. Hauptänderung war im Bereich der örtlichen

¹²¹ Amt der NÖ Landesregierung, 2018e

¹²² Vgl. § 14 Abs 1 NÖ ROG 2014

¹²³ Vgl. Hauer, 2006, S. 23

¹²⁴ Vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 2018f

¹²⁵ Vgl. § 29 Abs 1-3 NÖ ROG 2014

¹²⁶ Vgl. Böhm, 2015

Raumordnung, wo die sog. Baulandumlegung eingeführt wurde. Ziel dieser Änderung ist es, den Gemeinden ein Instrument zur Erschließung neuer Siedlungen zur Verfügung zu stellen, wo es oft am Widerstand einzelner, weniger Grundeigentümer scheiterte.¹²⁷

Das NÖ ROG 2014 gliedert sich grob in fünf große Abschnitte: Allgemeines, Überörtliche Raumordnung, Örtliche Raumordnung, Bebauungsplan, Gemeinsame Bestimmungen. Die für diese Arbeit zentralen Bereiche des NÖ ROG 2014 befinden sich im §15 zu den Widmungen, Kenntlichmachungen und Widmungsverboten sowie den §§24-27 zur Erlassung bzw. Änderung von Raumordnungsprogrammen, den Bausperren und zur Entschädigung.

Die Leitziele des NÖ ROG enthalten indirekt und direkt Ziele, die mit Naturgefahren in Verbindung stehen. So wird etwa schon zu Beginn in § 1 Abs 2 NÖ ROG 2014 bei den generellen Leitzielen erwähnt, dass Gebiete „[...] mit besonderen Standorteignungen für deren jeweiligen Zweck [...]“¹²⁸ gesichert werden müssen und „[...] Gebiete von wesentlichen Beeinträchtigungen [...]“¹²⁹ freigehalten werden sollen, was natürlich jede Art von Beeinträchtigung betrifft, also auch das Thema Naturgefahren. Weiters wird angeführt, dass vorhersehbare „[...] Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen [...]“¹³⁰ zu berücksichtigen sind.

Ziel des Raumordnungsgesetzes – und der Raumordnung generell – ist bereits auf der Ebene der Leitziele, dass für die jeweiligen Nutzungen geeignete Flächen gewidmet werden sollen. Bauland, welches sich in Gefahrenbereichen befindet, ist grundsätzlich nicht mit den Leitzielen der Raumordnung vereinbar, weshalb bebaute Flächen in Gefahrenbereichen einen gewissen Konflikt darstellen. Technische Schutzmaßnahmen sind hier meist unabdingbar, um Flächen sozusagen zumindest im Nachhinein „geeignet zu machen“. Mithilfe der verschiedenen Instrumente der Raumordnung werden die in den Leitzielen definierten Ziele in der Praxis verankert.

Kenntlichmachungen

Örtliche Raumordnungsprogramme, die hierarchisch unter den Raumordnungsgesetzen stehen, müssen mit diesen kompatibel sein. Dementsprechend müssen Planungen auf überörtlicher Ebene, wie etwa in § 15 Abs 2 NÖ ROG 2014 angeführt, in den örtlichen Raumordnungsprogrammen kenntlich gemacht werden. Im Gegensatz zu einer Widmung hat eine Kenntlichmachung im FWP keine normative Wirkung, sondern zeigt nur den Geltungsbereich einer rechtswirksamen überörtlichen Planung oder die Beschränkung einer Bodennutzung.¹³¹ In diesem Sinne werden bspw. „Flächen, für die eine

¹²⁷ Vgl. NÖ Gemeindebund, 2016

¹²⁸ § 1 Abs 2 lit d NÖ ROG 2014

¹²⁹ § 1 Abs 2 lit d NÖ ROG 2014

¹³⁰ § 1 Abs 2 lit i NÖ ROG 2014

¹³¹ Vgl. Hauer/Zaussinger, 2006, S. 1057

WLV, als auch die Anschlaglinie von 100-jährlichen Hochwässern sind darin enthalten. Die genaue Darstellung von Kenntlichmachungen, bspw. von Überflutungsgebieten (§ 11 Abs 1 Z 23 NÖ PZV), Wildbach- und lawinengefährdeten Flächen (§ 11 Abs 1 Z 25 NÖ PZV) oder Retentionsgebieten (§ 11 Abs 1 Z 24 NÖ PZV), wird in § 11 NÖ PZV geregelt.¹³⁶ Wie Hauer/Zaussinger ausführen, ist weder aus der NÖ BO noch aus dem NÖ ROG unmittelbar ein Verbot für Bauführungen herauszulesen, allein weil sie Kenntlichmachungen widersprechen. Es müssen Erhebungen durchgeführt werden, um zu klären, ob Bauführungen tatsächlich durch Hochwasser gefährdet sein können.¹³⁷

Widmungsverbote und Ausnahmen

Zentrale Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Thema dieser Arbeit finden sich in § 15 NÖ ROG 2014, wo das Thema der Widmungsverbote angeführt wird. Diese aktuell in Niederösterreich geltenden, relativ strengen Widmungsverbote sind seit der 8. Novelle des NÖ ROG 1999 im Gesetz enthalten. In Abs 3 des NÖ ROG 2014 heißt es hierzu, dass „Flächen, die auf Grund der Gegebenheiten ihres Standortes zur Bebauung ungeeignet sind [...] nicht als Bauland gewidmet werden [...]“¹³⁸ dürfen. Dies gilt insbesondere für

- „1. Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden;
2. Flächen, die eine ungenügende Tragfähigkeit des Untergrundes aufweisen oder deren Grundwasserhöchststand über dem unveränderten Geländeniveau liegt;
3. Flächen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind; [...]“¹³⁹

Das NÖ ROG bezieht sich in daran anschließenden Bestimmungen - bspw. bei der Nennung der Umstände, im Fall derer das örtliche Raumordnungsprogramm abzuändern ist - immer wieder auf diesen Absatz des § 15.

Ausgenommen von diesen Bestimmungen sind Bauwerke, die aufgrund ihrer Funktion auf diesen Flächen errichtet werden *müssen*. Zusätzlich werden als Ausnahmen Flächen innerhalb eines *geschlossenen Ortsgebietes* genannt.¹⁴⁰

Diese Ausnahmebestimmungen sind aus meiner Sicht relativ unklar formuliert und lassen damit einen gewissen Handlungsspielraum in der Auslegung. Einerseits stellt sich dabei die Frage, welche Bauwerke in die erwähnte Kategorie fallen, die aufgrund ihrer Funktion auf diesen Flächen errichtet werden müssen. Hier ist in Einzelfällen abzuwägen

¹³⁶ Vgl. § 11 Abs 1 NÖ PZV

¹³⁷ Vgl. Hauer/Zaussinger, 2006, S. 1105

¹³⁸ § 15 Abs 3 NÖ ROG 2014

¹³⁹ § 15 Abs 3 Z 1-3 NÖ ROG 2014

¹⁴⁰ Vgl. § 15 Abs 4 NÖ ROG 2014

und zu argumentieren, warum eine bestimmte Funktion geeignet ist und eine andere nicht. Andererseits stellt sich auch die Frage, wie und von wem das geschlossene Ortsgebiet genau abgegrenzt wird. Das NO RÖG enthält zu diesem Begriff etwa keine Legaldefinition und kennt verschiedene Ortsbegriffe. Diese Formulierung kann aber in einem konkreten Fall entscheiden, ob eine Fläche rückgewidmet werden muss und empfindlich an Wert verliert oder als Ausnahme behandelt wird und damit wertvolles Bauland bleibt. Da die Abgrenzung von Ortsgebieten verschiedenartig erfolgen kann, wird vonseiten der Behörde ein Raumordnungssachverständiger eingesetzt, der in heiklen Fällen das geschlossene Ortsgebiet abgrenzt und die konkreten Flächen in Bezug auf die Gefährdung und die Möglichkeit einer Bebauung beurteilt.¹⁴¹

Mit der Definition von 100-jährlichen Hochwässern orientiert sich das NÖ ROG an der Bemessungsgrundlage des WRG für Hochwässer mittlerer Wahrscheinlichkeit mit einem voraussichtlichen Wiederkehrintervall von zumindest 100 Jahren.¹⁴² Die Szenarien lt. WRG wurden bereits im Kapitel über den Gefahrenzonenplan der BWV beschrieben. Das Bemessungsereignis in den Gefahrenzonenplänen der WLV weicht davon ab. Den Gefahrenzonen der WLV wird ein Ereignis mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit von ca. 150 Jahren zugrunde gelegt.

Für die im NÖ ROG erwähnten rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- und lawinengefährdeten Flächen wie für die von 100-jährlichen Hochwässern überfluteten Bereiche gilt also grundsätzlich ein Widmungsverbot. Dabei stellt sich die Frage, wie und von wem solche Flächen abgegrenzt werden. Wie bereits im Kapitel über die Gefahrenzonenpläne diskutiert, nimmt das NÖ ROG 2014 hier nicht klar Bezug auf die Gefahrenzonen, die von der WLV bzw. BWV fachlich begründet, ausgewiesen werden. Wie zu erfahren war, werden in der Praxis in NÖ die roten und gelben Gefahrenzonenbereiche der WLV einerseits als relevante Gefahrenzonen herangezogen.¹⁴³ Andererseits gibt es in NÖ – im Gegensatz zu OÖ - keinen klaren, rechtlichen Bezug des ROG auf die Gefahrenzonen.

Baulandwidmungen in roten und gelben Gefahrenzonen sind in NÖ also, da Gefährdungen im Sinne des NÖ ROG nicht ausgeschlossen werden können, grundsätzlich nicht möglich. Es wird also nicht aktiv auf die Gefahrenzonen Bezug genommen, sondern eigentlich nur indirekt, indem angenommen wird, dass Gefährdungen auf diesen Flächen nicht ausgeschlossen werden können. Braune Hinweisbereiche der WLV werden hingegen nicht als Gefährdungsbereiche im Sinne des NÖ ROG gesehen, da es sich um Hinweisbereiche handelt und eine Berücksichtigung dieser Flächen eine zu weitreichende Anzahl an Flächen betreffen würde.¹⁴⁴

¹⁴¹ Vgl. Kautz, 2017

¹⁴² Vgl. § 55k Abs 2 WRG 1959

¹⁴³ Vgl. Kautz, 2017

¹⁴⁴ Vgl. Kautz, 2017

Wie an den zuvor erwähnten Beispielen des Widmungsverbots in Gefahrenbereichen und deren Ausnahmen sowie aus Gesprächen zu erfahren war, lässt das ROG teilweise durch nicht exakt definierte Begrifflichkeiten eine gewisse Flexibilität bzw. einen Auslegungsspielraum in der Anwendung des Gesetzes zu. Dieser wird teilweise absichtlich gegeben, andererseits sind genaue Definitionen auf der Ebene des Raumordnungsgesetzes, die in speziellen Einfällen angewandt werden müssen, oft nicht möglich. Für diese Fälle setzt bspw. die Behörde Sachverständige ein, die mithilfe von Gutachten für genauere Informationen sorgen. So kann es bspw. durchaus auch Sinn machen, gefährdetes Bauland – etwa im Fall einer Baulücke im dicht bebauten Ortsgebiet - bei bereits bestehender Infrastruktur und einer geeigneten Nutzung zur Belebung des Ortsgebietes nicht rückzuwidmen, sondern einer Bebauung zuzuführen.¹⁴⁵

2.3.4 Niederösterreichische Bauordnung (NÖ BO 2014)

Das Raumordnungsgesetz zielt also grundsätzlich auf eine Siedlungsentwicklung ab, die abseits von Gefahrenbereichen stattfindet. Im Zuge des Bauverfahrens werden Grundstücke nochmals darauf geprüft, ob sie als Bauland geeignet sind. Dabei stellt sich die Frage, ob auch die Beeinträchtigung durch Naturgefahren auf das Grundstück in diesem Verfahren Thema ist. Wie im NÖ ROG nachgelesen werden kann und bereits zuvor ausgeführt wurde, darf in Niederösterreich auf von Naturgefahren betroffenen Flächen grundsätzlich kein Bauland gewidmet werden. In sog. Gefährdungsgrenzbereichen etwa (bspw. gelben Gefahrenbereichen oder Randbereichen von HQ100-Flächen) sollen spezielle baurechtliche Genehmigungsbedingungen oder besondere bautechnische Anforderungen sicherstellen, dass die Bauwerke im Anlassfall hochwassersicher sind.¹⁴⁶

Das Bauverfahren in Niederösterreich gliedert sich zusammengefasst nach der NÖ Bauordnung 2014 grob in drei Abschnitte: Der **Bauplatzzerklärung** (§ 11 Abs 2 NÖ BO 2014), der **Vorprüfung** (§ 20 Abs 1 NÖ BO 2014) und der **Baubewilligung** (§ 23 NÖ BO 2014).¹⁴⁷

Im Zuge der **Bauplatzzerklärung** wird der Bauplatz nochmals auf seine Eignung geprüft. Dies beinhaltet z.B. Gestalt, Beschaffenheit und Größe nach den Bestimmungen der Bauordnung und den Festlegungen des Bebauungsplanes. Auch muss auf Antrag des Eigentümers ein Grundstück als Bauplatz erklärt werden, wenn es sich beim Grundstück um keine Aufschließungszone bzw. die Fläche nicht mit einer Bausperre im Sinne des NÖ ROG 2014 belegt ist. Da Flächen gemäß NÖ ROG 2014 bei Bekanntwerden einer Gefährdung durch Naturgefahren mit Bausperren belegt werden müssen, wird im Zuge dessen – also eigentlich im Widmungsverfahren – auf Naturgefahren eingegangen. Im

¹⁴⁵ Vgl. Kautz, 2017

¹⁴⁶ Vgl. Giese, 2009, S. 165

¹⁴⁷ Vgl. Kanonier, 2004, S. 41

Zuge der Bauplatzerklärung wird gemäß den Ausführungen der NÖ BO 2014 nicht explizit auf Naturgefahren eingegangen. Das heißt konkret, dass bei der Bauplatzerklärung nicht im Speziellen geprüft wird, ob der Bauplatz von Naturgefahren beeinträchtigt ist. Trotz allem bezieht sich die Bauordnung natürlich auf das Raumordnungsgesetz und darf diesem klarerweise nicht entgegenstehen.¹⁴⁸

In der **Vorprüfung** wird geprüft, ob bewilligungspflichtigen Bauvorhaben bestimmte Umstände entgegenstehen. Zu diesen Umständen zählen grob zusammengefasst bspw. die Widmungsart des Baugrundstücks, Bausperren oder Bauverbote, Regelungen des Bebauungsplans, des NÖ Raumordnungsgesetzes und verschiedenen anderen Gesetzen. Stellt die Baubehörde ein Hindernis fest, das dem Bauvorhaben entgegensteht, so ist der Antrag abzuweisen. Wenn die Beseitigung der Hindernisse möglich ist, so ist dies dem Bauwerber mitzuteilen. Auch in diesem Schritt des Bauverfahrens wird nicht explizit auf Naturgefahren bzw. Gefahrenbereiche geprüft.¹⁴⁹

In § 23 Abs 1 der NÖ BO 2014 ist geregelt, dass ein Antrag auf **Baubewilligung** dann zu erteilen ist, wenn kein Widerspruch zu den im Schritt der Vorprüfung zu prüfenden Punkten besteht. Die Baubewilligung umfasst „[...] das Recht zur Ausführung des Bauwerks und dessen Benützung nach Fertigstellung [...]“¹⁵⁰. Als Baubehörde erster Instanz gilt der Bürgermeister (Magistrat), Baubehörde zweiter Instanz ist der Gemeindevorstand oder Stadtrat (bzw. Stadtsenat in Städten mit eigenem Statut).¹⁵¹ Auch der Verfahrensschritt der Baubewilligung enthält keinen ausdrücklichen Hinweis auf Naturgefahren.¹⁵²

Insgesamt kann zusammengefasst werden, dass lt. NÖ BO 2014 im Zuge des Bauverfahrens in Niederösterreich in keinem Schritt explizit noch einmal darauf hingewiesen wird, dass Baulandflächen auf eine Beeinträchtigung durch Naturgefahren zu prüfen sind. Dies heißt natürlich nicht, dass diese Frage gänzlich ignoriert wird. Einerseits wird in der Bauordnung auf das Raumordnungsgesetz verwiesen und Bestimmungen der Bauordnung dürfen naturgemäß jenen des Raumordnungsgesetzes nicht entgegenstehen. Die Eignung als Bauland und somit auch die Frage nach der Beeinträchtigung durch Naturgefahren wird aber darüber hinaus – wie auch Kanonier anmerkt – bereits bei der Widmung als Bauland mit eingeschlossen. Die Frage nach der Eignung - auch unter dem Gesichtspunkt von Naturgefahren - wird somit schon im Widmungsverfahren von der Planungsbehörde getroffen.¹⁵³ Einzig für Bauwerke in Grünland wird in § 55 NÖ BO 2014 explizit darauf hingewiesen, dass diese „nicht errichtet oder vergrößert werden [...] dürfen, wenn der Bestand oder die dem Verwendungszweck entsprechende Benützbarkeit

¹⁴⁸ Vgl. § 11 Abs 2 NÖ BO 2014

¹⁴⁹ Vgl. § 20 NÖ BO 2014

¹⁵⁰ § 23 Abs 1 NÖ BO 2014

¹⁵¹ Vgl. § 2 Abs 1 NÖ BO 2014

¹⁵² Vgl. § 23 NÖ BO 2014

¹⁵³ Vgl. Kanonier, 2004, S. 41

des Bauwerks durch Hochwasser, Steinschlag, Rutschungen, Grundwasser [...] Lawinen“¹⁵⁴ gefährdet ist.¹⁵⁵

2.3.5 Niederösterreichische Bautechnikverordnung (NÖ BTV 2014)

Genau wie das NÖ ROG und die NÖ BO wurde im Jahr 2014 auch die Bautechnikverordnung (NÖ BTV 2014) neu erlassen. In Bezug auf Hochwasser ist die NÖ BTV relevant, weil etwa die Lagerung von brennbaren Flüssigkeiten geregelt wird. Es heißt dort, dass in Bereichen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden durch besondere Maßnahmen ein Ölaustritt zu verhindern ist.¹⁵⁶ Darüber hinaus wird in § 38 des Gesetzes die Lagerung im Freien geregelt. Es wird darin mit Hinweis auf die Hochwassersicherheit auf die Bauordnung (§ 61 Abs 2 NÖ BO 2014) verwiesen.¹⁵⁷ Dort heißt es, dass „die Lagerung brennbarer Flüssigkeiten in Bereichen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden nur bei Einsatz von nachweislich geeigneten hochwassersicheren Lagersystemen zulässig“¹⁵⁸ ist.

In der NÖ BTV 2014 wird darüber hinaus in einigen Punkten auf Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB) verwiesen, die dem Gesetz als Anlagen beigelegt sind. Diese sind somit verbindlich. Die OIB-Richtlinien dienen zur Harmonisierung bautechnischer Vorschriften in Österreich.¹⁵⁹ So wird bspw. beim Fußbodenniveau von Räumen in NÖ auf die OIB-Richtlinie 3 zum Thema Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz aus dem Jahr 2011 Bezug genommen. Dabei muss erwähnt werden, dass von Seiten des Landes NÖ einzelne Bestimmungen ergänzt wurden. In der betreffenden Richtlinie heißt es etwa, dass das Fußbodenniveau von Aufenthaltsräumen in Hochwasserüberflutungsgebieten mindestens 30 cm über dem hundertjährigen Hochwasser liegen muss.¹⁶⁰

¹⁵⁴ § 55 Abs 2 NÖ BO 2014

¹⁵⁵ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 114

¹⁵⁶ Vgl. § 33 Abs 3 NÖ BTV 2014

¹⁵⁷ Vgl. § 38 Abs 1 NÖ BTV 2014

¹⁵⁸ § 61 Abs 2 NÖ BO 2014

¹⁵⁹ Vgl. OIB, 2017

¹⁶⁰ Vgl. OIB-Richtlinie 3, S. 5

3 Rückwidmung von Bauland in Gefahrenbereichen

Im Kapitel über Naturgefahren im Landesrecht wurde bereits darauf eingegangen, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber verbietet, Flächen als Bauland zu widmen bzw. welche Ausnahmen davon bestehen. Im Zuge der folgenden Kapitel wird nun auf die möglichen Maßnahmen eingegangen, die im Falle von bereits als Bauland gewidmeten Flächen, welche in Gefahrenbereichen liegen, zur Verfügung stehen. Es muss dabei gleich eingangs erwähnt werden, dass das Raumordnungsrecht hierbei an Grenzen stößt. So sind im Rahmen der Raumordnungsgesetze bspw. keine gefahrenbezogenen Enteignungstitel vorgesehen, welche es erlauben würden dem Grundeigentümer Liegenschaften zu entziehen, um Überflutungsflächen freizuhalten oder Schutzbauwerke zu errichten. Mit den Instrumenten der Raumordnung ist es aber sehr wohl möglich, drohende Gefahren bei der Neuausweisung von Bauland zu berücksichtigen bzw. bis zu einem gewissen Grad in bestehende Widmungen durch Nutzungsbeschränkungen oder Rückwidmungen einzugreifen.¹⁶¹

In Niederösterreich – wie auch in allen anderen Bundesländern – kann aufgrund der aktuellen raumordnungsrechtlichen Lage kein neues Bauland in den jeweils rechtlich geltenden Gefahrenbereichen gewidmet werden.¹⁶² Angesichts dieser rechtlichen Rahmenbedingungen fragt man sich natürlich, wie es überhaupt zu der Situation kommen kann, dass sich gewidmetes Bauland in Gefahrenbereichen befindet. Aus meiner Sicht gibt es dafür verschiedene Gründe:

Ein Grund ist etwa, dass es sich bei betroffenen Flächen oftmals um Bauland handelt, welches bereits gewidmet wurde, bevor die erwähnten Widmungsverbote innerhalb von Gefahrenbereichen zu geltendem Recht wurden. Spricht man mit Bürgermeister*innen oder mit Experten des Landes, so erfährt man außerdem, dass in Zeiten, bevor es Flächenwidmungspläne bzw. Gefahrenzonenpläne gab, vielfach willkürlich und aufgrund bloßer Verfügbarkeit von Flächen gebaut wurde.¹⁶³ Dass es heute zahlreiche bebaute Flächen gibt, die sich eigentlich innerhalb von Gefahrenzonen befinden, darf da nicht verwundern.

Ein anderer Erklärungsansatz ist, dass aufgrund des technischen Fortschritts und der immer genaueren Ausweisung von Gefahrenzonen der letzten Jahre und Jahrzehnte diese Gefahrenbereiche immer genauer berechnet und abgegrenzt werden können. Dies führt dazu, dass einst nicht betroffene Flächen (aufgrund eines damals vll. zu niedrig angenommenen Bemessungsereignisses) heute möglicherweise in als gefährdet ausgewiesenen Bereichen zu finden sind. Vielfach wurden erste Datengrundlagen erst

¹⁶¹ Vgl. Kanonier, 2009, S. 163

¹⁶² Vgl. § 15 Abs 3 NÖ ROG 2014

¹⁶³ Vgl. Brandstetter, 2017

in den letzten Jahrzehnten geschaffen, so zum Beispiel die Donauanschlaglinien, die erst seit den 1990er-Jahren existieren.¹⁶⁴

Wie aus Klimamodellen hervorgeht, sind für die Zukunft weitere Temperaturanstiege in Österreich zu erwarten. Auch Extremereignisse, z.B. die Anzahl heißer Tage werden deutlich mehr werden.¹⁶⁵ Es ist davon auszugehen, dass steigende Temperaturen (Klimawandel) und ein Wandel der Landnutzung für eine Häufung von Hochwässern in den vergangenen Jahren verantwortlich sind.¹⁶⁶ Dies könnten weitere Faktoren sein, die wohl auch in Zukunft eher dazu führen, dass sich gewidmetes Bauland zunehmend in Gefahrenbereichen befindet.

3.1 Bebautes versus unbebautes Bauland

Betrachtet man die beiden Begriffe des „bebauten“ und „unbebauten Baulandes“ in Niederösterreich aus rechtlicher Sicht, so muss man sich § 25 Abs 2 NÖ ROG 2014 ansehen, wo eine kurze Unterscheidung getroffen wird. Demnach gelten „[...] Grundstücke oder Grundstücksteile, auf denen ein Gebäude errichtet ist, das nicht als Nebengebäude anzusehen ist“¹⁶⁷ als **bebaut**. Daraus folgt, dass Grundstücke, auf denen gar keine Bebauung vorhanden ist und Grundstücke, auf denen ein Gebäude, welches als Nebengebäude anzusehen ist, als **unbebaut** gelten.

Durch die Widmung eines Grundstücks, stehen dem Grundstückseigentümer – abhängig von der Widmungsart - bestimmte Möglichkeiten zur Bodennutzung zur Verfügung. Nutzungen, die der im Flächenwidmungsplan vorgesehene Widmung nicht entsprechen, werden gleichzeitig verhindert.¹⁶⁸ Erteilt nun die Baubehörde die Baubewilligung für ein Vorhaben im Bauland, so erwächst dem Grundeigentümer das „Recht zur Ausführung des Bauwerks und dessen Benützung nach Fertigstellung“¹⁶⁹. Durch die Widmung als Bauland, die eine Eignung als solches voraussetzt, und die Bewilligung eines Bauvorhabens durch die Baubehörde hat der Grundeigentümer also das Recht auf Ausführung und Benützung des bewilligten Bauwerks auf dieser Fläche. Damit sind die Möglichkeiten, mit planerischen Maßnahmen auf Naturgefahren zu reagieren stark eingeschränkt. Nachträgliche Umwidmungen dieser Fläche (die nicht einfach willkürlich erfolgen können) haben zwar den Effekt, dass sich die Möglichkeiten der Bodennutzung für den Eigentümer nachträglich (also nach Realisierung des Bauwerks) ändern. Diese würden aber faktisch, solange keine bewilligungspflichtigen Änderungen am Bauwerk durchge-

¹⁶⁴ Vgl. Kautz, 2017

¹⁶⁵ Vgl. Ahrens et al., 2014, S. 302f

¹⁶⁶ Vgl. ZAMG, 2014, S. 201ff

¹⁶⁷ Vgl. § 25 Abs 2 NÖ ROG 2014

¹⁶⁸ Vgl. Leitzl, 2006, S. 113

¹⁶⁹ § 23 Abs 1 NÖ BO 2014

führt werden, die Situation vorerst nicht ändern. Die Änderungen der nachträglichen Widmung würden den gegenwärtigen Bestand nicht berühren, sondern erst bei einem be-
willigungspflichtigen Vorhaben (etwa einem Umbau oder etwaigem Neubau) relevant werden. Eine bauliche Erweiterung also wäre dann z.B. nur in Übereinstimmung mit dem aktuellen Flächenwidmungsplan möglich.¹⁷⁰ Wie aus diesem Umstand ersichtlich wird, sind die Möglichkeiten bei bereits bebautem Bauland durch planerische Maßnahmen (auf Naturgefahren) zu reagieren, sehr eingeschränkt. Für bereits **bebautes Bauland** in Gefahrenbereichen werden also hauptsächlich Maßnahmen gesetzt werden, die das Gebäude schützen und so eine Minderung des Risikopotenzials zur Folge haben.¹⁷¹ Im folgenden Kapitel wird auf mögliche Maßnahmen in diesem Fall eingegangen. Diese Maßnahmen fallen aber nicht in den raumplanerischen Kompetenzbereich.

Im Fall von **unbebautem Bauland** sind die Möglichkeiten aus raumplanerischer Sicht natürlich bei Weitem größer, da hier im Falle von Gefährdungen Planänderungen möglich bzw. sogar von Recht wegen notwendig sind. Durch diese Maßnahme können künftige Bebauungen in Gefahrenbereichen ausgeschlossen werden.¹⁷² Verschiedene Passagen des NÖ ROG 2014 nehmen ganz konkret Bezug auf die als Bauland gewidmeten, unbebauten Flächen. So wird etwa in § 26 Abs 2 lit b NÖ ROG 2014 erwähnt, dass (zusammengefasst) im Falle einer Bedrohung durch Naturgefahren auf als Bauland gewidmeten und noch unbebauten Flächen Bausperren zu erlassen ist.¹⁷³

Wie also erwähnt, muss im Hinblick auf den Umgang mit Bauland in Gefahrenbereichen grundlegend unterschieden werden, ob das Bauland bebaut oder unbebaut ist. Je nachdem stehen verschiedene Optionen zur Verfügung, um eine Gefährdung, etwa durch Hochwasser, einzuschränken. Im Folgenden wird ein Überblick über verschiedene Maßnahmen (für bebautes bzw. unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen) gegeben.

3.2 Maßnahmen zur Sicherung von Bauland

Um Baulandflächen (ob bereits bebaut oder noch unbebaut) vor Naturgefahren zu sichern, stehen Maßnahmen zur Verfügung, die an unterschiedlichen Hebeln ansetzen. Da sich die vorliegende Arbeit aufgrund der Relevanz für Niederösterreich hauptsächlich mit der Naturgefahr des Hochwassers beschäftigt, beziehen sich die nachfolgend erwähnten Maßnahmen ebenfalls auf diese Naturgefahr. Die Maßnahmen sind teilweise für bereits bebaute, als auch unbebaute Baulandflächen relevant. Neben den bekannten, in der Natur oft sichtbaren, technisch-baulichen Schutzmaßnahmen, sollen an dieser Stelle vor allem auch forstlich-biologische Maßnahmen, Gebäude- und Objektschutz

¹⁷⁰ Vgl. Pernthaler/Fend, 1989, S. 47

¹⁷¹ Vgl. Kanonier, 2009, S. 163

¹⁷² Vgl. Kanonier, 2009, S. 163

¹⁷³ Vgl. § 26 Abs 2 lit b NÖ ROG 2014

sowie Absiedlungen erwähnt werden. Daran anschließend werden spezifische Regelungen für Bauland in Gefahrenbereichen (etwa Bausperren) und Widmungsänderungen für Bauland in Gefahrenbereichen (Fokus Rückwidmung) angeführt. Diese sind vor allem im Umgang mit unbebautem Bauland relevant und werden vom NÖ ROG in bestimmten Fällen sogar zwingend zur Sicherung vorgesehen. Es muss vorab erwähnt werden, dass die beste Schutzwirkung immer durch eine Kombination verschiedener Maßnahmen erreicht werden kann und präventiven Schutzmaßnahmen aus ökologischen sowie ökonomischen Gründen klar der Vorrang gegeben werden muss.

3.2.1 Forstlich-biologische Maßnahmen

Durch forstlich-biologische Maßnahmen sowie vorbeugende Bewirtschaftung von Flächen (flächenwirtschaftliche Maßnahmen) soll die Schutzwirkung des Waldes bzw. bewirtschafteter Flächen hergestellt oder verbessert werden. Ziel ist es, dass eine optimale natürliche Schutzwirkung von Wald und Vegetation gegen drohende Naturgefahren (bspw. von Wildbächen ausgehend) hergestellt wird. Dies hat – abgesehen vom ökologischen Wert dieser Maßnahme – den großen Vorteil, dass der Einsatz von technischen Schutzmaßnahmen auf ein Minimum reduziert werden kann. Zu den forstlich-biologischen Maßnahmen zählt etwa die Aufforstung von Bruch- und Rutschungsflächen, die Schutzwaldpflege, die Schutzwaldbewirtschaftung sowie die Hochlagenaufforstung. Zu den flächenwirtschaftlichen Maßnahmen, deren Ziel eine optimale Landnutzung ist, gehören (unter vielen anderen Maßnahmen) etwa die Vermeidung von Fichtenreinbeständen, die Bevorzugung tief wurzelnder Baumarten oder z.B. die Vermeidung von vegetationslosen Flächen.¹⁷⁴ Auch im Schutzwasserbau greift man nach Jahrzehnten der Flussregulierung wieder auf ökologische Maßnahmen zurück. Durch Renaturierungen, die rein technischen Maßnahmen unbedingt vorzuziehen sind, wird einerseits der ökologische Zustand der Gewässer verbessert, andererseits tragen damit verbundene Flussaufweitungen zu einem besseren Verhalten im Hochwasserfall bei.¹⁷⁵

3.2.2 Technisch-bauliche Maßnahmen

Technische Schutzmaßnahmen gelten in der Öffentlichkeit oft als wirkungsvollste Maßnahmen zur Bekämpfung von Naturgefahren. Neben den hohen Kosten sind diese aber immer auch mit enormen Eingriffen in die Umwelt verbunden.¹⁷⁶ Derartige Schutzmaßnahmen greifen entweder direkt in den Naturprozess ein, indem sie dessen Entstehung verhindern oder die Wirkung dämpfen oder vollständig eindämmen.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Vgl. Hübl et al., 2011, S. 79ff

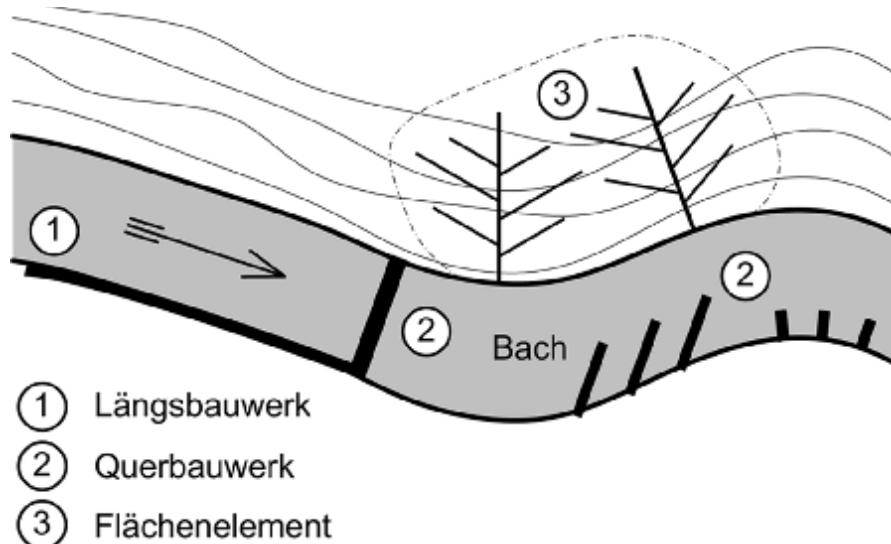
¹⁷⁵ Vgl. Hübl et al., 2011, S. 83f

¹⁷⁶ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 148

¹⁷⁷ Vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 149

Technische Schutzbauwerke können nach ihrer Lage zur Hauptbewegungsrichtung des Prozesses (Fließrichtung) gegliedert werden. So werden etwa in der Wildbach- und Lawinerverbauung einerseits Quer- und andererseits Längsbauwerke unterschieden. Darüber hinaus gibt es noch eine Gruppe von Schutzmaßnahmen, die ihre Wirkung in der Fläche entfalten (Flächenelemente).¹⁷⁸

Abbildung 11: Gliederung technischer Schutzmaßnahmen



Quelle: Bergmeister et al., 2008, S. 117

Zu den Querbauwerken können z.B. Sperren (Wildbachsperren) gezählt werden, die eine Konsolidierung der Bachsohle, eine Stabilisierung der Einhänge oder etwa die Retention und Dosierung von Wasser und Feststoffen bewirken. Zur Stabilisierung der Bach- oder Flusssohle werden Grundschwelen oder Sohlgurten verwendet. Buhnen (Sporne) sind längliche Bauwerke und ragen vom Ufer in Fließgewässer. Durch das Abdrängen der Strömung von den Ufern zur Gewässermitte soll Erosion an den Ufern verhindert werden. Sporne sind kürzer als Buhnen, haben jedoch die gleiche Funktion. Zu den Längsbauwerken sind bspw. Ufermauern aus Beton, Stahlbeton oder Naturstein zu zählen, die häufige Anwendung finden und vor Ufererosion und Unterschwemmung schützen. Auch Grobsteinschichtungen fallen in diese Kategorie. Mit Leitdämmen wird versucht, Hochwässer, Muren oder gravitative Prozesse von gefährdeten Gebieten abzulenken.¹⁷⁹ Zu flächenwirksamen Maßnahmen können bspw. Drainagen gezählt werden, die durch die Entwässerung von Hängen zur Stabilisierung beitragen. Auch Hangbefestigungen oder Geländeänderungen zählen etwa zu dieser Gruppe.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Vgl. Bergmeister et al., 2008, S. 116

¹⁷⁹ Vgl. Bergmeister et al., 2008, S. 116ff

¹⁸⁰ Vgl. Bergmeister et al., 2008, S. 118

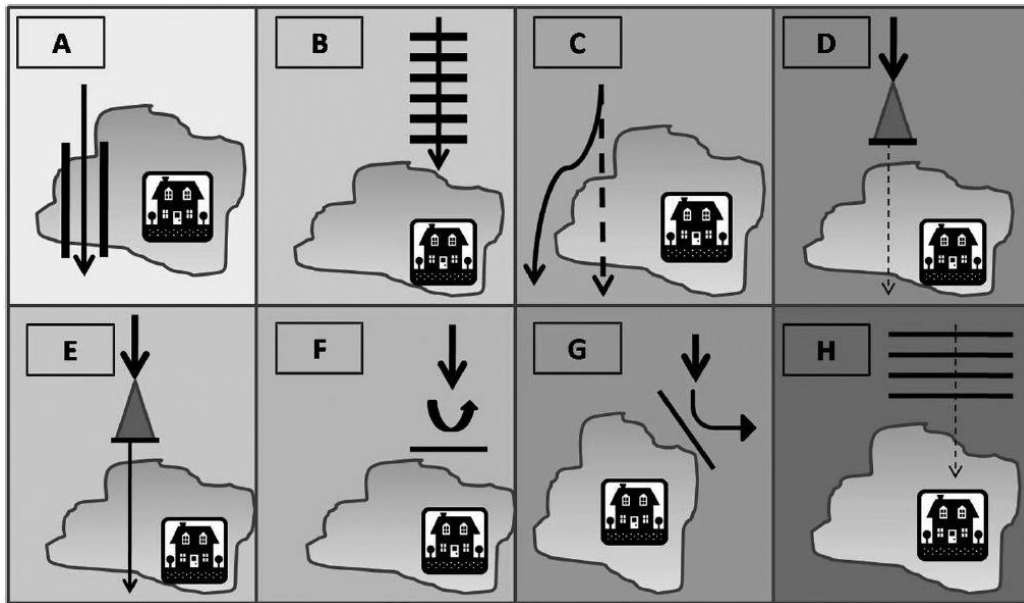
Folgende Tabelle lt. Rudolf-Miklau soll zum generellen Verständnis zur Wirkung von Schutzbauwerken beitragen, ohne eine vollständige Auflistung aller Schutzbauwerke anzugeben:

Tabelle 3: Wirkungsprinzipien bei technischen Schutzmaßnahmen

A Ableitung (Regulierung)	Der Fließprozess (insbesondere Hochwasser) wird auf dem kürzest möglichen Weg in „kanalisierter“ Form am Gefahrengebiet vorbeigeleitet.
B Stabilisierung (Konsolidierung)	Die Maßnahmen werden zur Sicherung labiler Hänge und tief eingeschnittener Wildbäche eingesetzt, um gefährlichen Erosionsprozessen entgegenzuwirken.
C Umgehung (Bypass)	Der Fließprozess (insbesondere Hochwasser) wird am Gefahrengebiet sicher vorbeigeleitet.
D Retention	Rückhalt von Wasser und Feststoffen (Schotter, Holz, Schnee, Gesteinsschutt) oberhalb des Gefahrenbereichs in einem natürlich oder künstlich hergestellten Speicherraum.
E Dosierung	Vorübergehender Rückhalt von Hochwasser in einem Speicherraum und nachfolgende „dosierte“ Abgabe an den Unterlauf.
F Bremsung	Besonders energiereiche Prozesse (Steinschlag, Felssturz, Muren, Lawinen) können durch Bauwerke, die den hohen Belastungen standhalten, gebremst werden.
G Ablenkung	Die Bewegungsenergie des Prozesses wird nicht vollständig umgewandelt, sondern nur deren Wirkungsrichtung vom Gefahrengebiet abgelenkt.
H Anbruchverbau	Schutzkonzept gegen Naturgefahren, deren Anbruch durch technische Maßnahmen verhindert werden kann (Lawinen, Felssturz, Rutschungen, Erosion).

Quelle: Rudolf-Miklau, 2009, S. 149

Abbildung 12: Wirkungsprinzipien technischer Maßnahmen



Quelle: Rudolf-Miklau, 2009, S. 150

Abschließend muss erwähnt werden, dass technische Schutzmaßnahmen immer nur die zweitbeste Lösung sein können. Sie sollten nur eingesetzt werden, wenn mithilfe anderer Maßnahmen kein umfangreicher Schutz vor Naturgefahren erreicht werden kann. Den zuvor erwähnten forstlichen, ökologischen oder flächenwirtschaftlichen Maßnahmen muss der Vorrang vor technischen Schutzmaßnahmen gegeben werden.¹⁸¹ Um Naturgefahren bereits effektiv im Vorhinein zu begegnen, sind vor allem präventive Maßnahmen der Raumordnung – wie nachfolgend beschrieben – weitaus geeigneter und darüber hinaus kosten- als auch ressourcenschonender.

3.2.3 Gebäude- und Objektschutz

Beim Gebäude- bzw. Objektschutz setzt der Schutz vor Naturgefahren direkt am Objekt an. Die Schutzsysteme müssen vor dem Eintreten der Naturgefahren installiert werden. So können bspw. schon beim Hausbau Maßnahmen berücksichtigt werden, die ein Haus vor drohenden Hochwässern (bis zu einem gewissen Grad) schützen können. Wichtig ist, die Schadensempfindlichkeit des Objektes sowie die Kenntnisse über die Häufigkeit und Intensität der Naturgefahren dabei zu berücksichtigen.¹⁸² Wie später noch im Detail besprochen wird und im Zuge von Expertengesprächen zu erfahren war, werden in der Praxis beim Bau innerhalb von gelben Gefahrenzonen (falls es sich nach Einschätzung der WLV bzw. BWV nur um „Belästigung“ und nicht „Gefährdung“ handelt) Auflagen beim Bau vorgeschrieben. Zum Gebäude- und Objektschutz zählen bspw. Maßnahmen wie

¹⁸¹ Vgl. Hübl et al., 2011, S. 82

¹⁸² Vgl. Hübl et al., 2011, S. 85f

eine erhöhte Bauweise, der Verzicht auf Fenster in gefährdeten Bereichen, der Einsatz verstärkter Bauelemente oder eine geeignete Fundierung.¹⁸³

3.2.4 Absiedlungen

Um langfristig und dauerhaft dem Einfluss von Naturgefahren zu entgehen, bieten Absiedlungen in ungefährdete Gebiete den besten Schutz. Für betroffene Eigentümer sind Absiedlungen jedoch meist mit großem psychischem Stress, finanziellem Aufwand, Trennungsschmerz und auch Widerstand (siehe bspw. Absiedlungen im Eferdinger Becken¹⁸⁴) verbunden, da die aufgebaute Existenz zurückgelassen werden muss. Am Beispiel der Marktgemeinde Ardagger wird im zweiten Teil dieser Arbeit auch kurz das Thema Absiedlung in der Praxis beleuchtet. Entlang der Donau in Niederösterreich (Bspw. Strengberg, Ardagger, Neustadtl an der Doau, Wallsee-Sindelburg) und Oberösterreich (Enns-Enghagen, Eferdinger Becken) wurden bereits zahlreiche Umsiedlungen im Zuge von geförderten Projekten der Länder durchgeführt. So unterstützt das Land Niederösterreich etwa „[...] die freiwillige, langfristige Aussiedlung bzw. Absiedlung aller Eigentümer von baulichen Objekten und deren gänzlichen Abbruch im Hochwasser-Abflussbereich mittels finanzieller Zuschüsse in den Gemeinde Ardagger, Neustadtl an der Donau, Strengberg und Wallsee –Sindelburg.“¹⁸⁵ Dabei wurden die Eigentümer mit einer Förderquote in Höhe von 80% des geschätzten Objektwertes bzw. der geschätzten Abbruch- und Deponierungskosten unterstützt.¹⁸⁶ Ähnlich dazu wird im Zuge des Hochwasserschutzprojektes Enns-Enghagen eine Sicherung vor 100-jährlichen Hochwässern mithilfe von Absiedlungen und teilweise baulichen Maßnahmen in 2 Modulen angestrebt.¹⁸⁷

3.2.5 Planerische Maßnahmen

Neben den zuvor genannten Maßnahmen wird (raum)planerischen Maßnahmen eine immer größere Bedeutung in der Prävention von Naturgefahren zuerkannt.¹⁸⁸ Neben den überörtlichen Instrumenten, den örtlichen Entwicklungskonzepten und Bebauungsplänen, spielt in Bezug auf unbebautes Bauland in Gefährdungsbereichen der Flächenwidmungsplan als Instrumentarium, welches die Nutzungsmöglichkeiten festlegt, *die zentrale Rolle*.¹⁸⁹

¹⁸³ Vgl. Hübl et al., 2011, S. 97

¹⁸⁴ Vgl. OÖ Nachrichten, 2015

¹⁸⁵ Amt der NÖ Landesregierung, 2017b

¹⁸⁶ Vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 2017b

¹⁸⁷ Vgl. Amt der OÖ. Landesregierung, 2018

¹⁸⁸ Vgl. Kanonier, 2012a, S. 7

¹⁸⁹ Vgl. Kanonier, 2012b, S. 65

Für Bauland, welches in Gefahrenbereichen liegt, bieten die Raumordnungsgesetze grundsätzlich die Möglichkeiten, das betroffene Bauland entweder mit **Nutzungsbeschränkungen** zu belegen, oder einer **anderen Widmung** zuzuführen. Im Fall von Nutzungsbeschränkungen bleibt die Widmung aufrecht, während die Nutzung in Form von Bausperren, Aufschließungszonen etc. eingeschränkt wird. Rückwidmung hingegen hat das Ziel, dass das betreffende Bauland einer anderen Widmung zugeführt wird, die möglicherweise mit anderen Nutzungsmöglichkeiten verbunden sind.¹⁹⁰

3.2.5.1 Spezifische Regelungen für Bauland in Gefahrenbereichen

Bausperren

Laut § 26 NÖ ROG 2014 können bzw. müssen unter bestimmten Umständen Bausperren erlassen werden. Der Gemeinderat *kann* demnach bei der Aufstellung oder Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogrammes oder unter Angabe eines besonderen Zweckes durch Verordnung eine Bausperre erlassen. Zeitlich tritt diese – wenn nicht früher aufgehoben – spätestens nach zwei Jahren außer Kraft, kann aber einmal für ein Jahr verlängert werden. Der Gemeinderat *muss* lt. ROG hingegen eine Bausperre erlassen, falls das örtliche Raumordnungsprogramm einem rechtswirksamen überörtlichen Raumordnungsprogramm widerspricht. Darüber hinaus auch im Falle, dass das (unbebaute) Bauland von Gefährdungen gemäß § 15 Abs 3 Z 1 bis 4 betroffen ist. Dies betrifft Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden genauso wie Flächen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind. Diese Art der Bausperre gilt unbefristet und ist vom Gemeinderat aufzuheben, wenn die Gefährdung nicht mehr besteht.¹⁹¹

Das NÖ ROG klärt zudem, dass keine Baubewilligung einer Bausperre entgegenstehen darf: „Baubewilligungsbescheide, welche dem Zweck einer Bausperre zuwiderlaufen, leiden an einem mit Nichtigkeit bedrohten Fehler.“¹⁹² Auf der anderen Seite sind baubehördliche Verfahren, die bereits zum Zeitpunkt der Kundmachung der Bausperre anhängig sind, nicht von der Bausperre betroffen.¹⁹³ Indem bereits anhängige Bauverfahren ausgenommen werden, garantiert der Gesetzgeber dem Eigentümer gewisse Rechtssicherheit. Außerdem schließt der Gesetzgeber mit dieser Bestimmung aus, dass eine Bausperre einzig verhängt wird, um ein konkretes Bauvorhaben zu verhindern, welches bereits geplant und bewilligt ist.¹⁹⁴

Diese Bestimmung ist insofern wichtig, da die Baubewilligung ja bereits erteilt wurde und der Eigentümer mit der Realisierung seiner Bauführung rechnet. Andererseits entsteht

¹⁹⁰ Vgl. Kanonier, 2012b, S. 66

¹⁹¹ Vgl. § 26 NÖ ROG 2014 bzw. § 15 NÖ ROG 2014

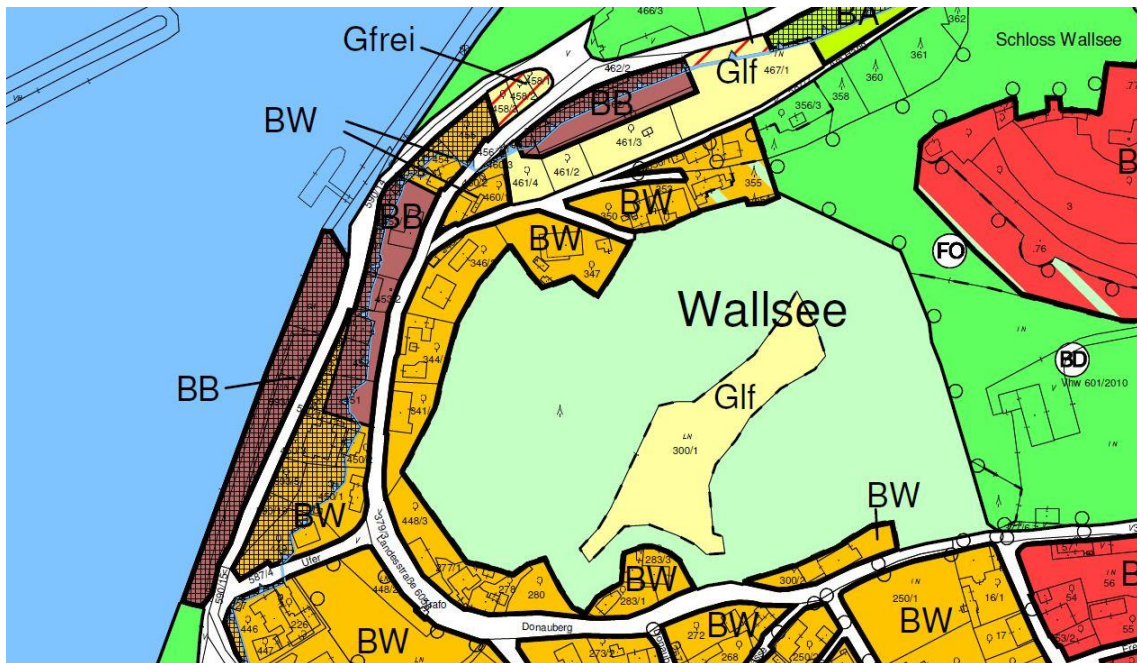
¹⁹² § 26 Abs 4 NÖ ROG 2014

¹⁹³ Vgl. § 26 Abs 5 NÖ ROG 2014

¹⁹⁴ Vgl. Hauer/Zaussinger, 2006, S. 1270

hier ein gewisser Konflikt, da obwohl die Umstände nach einer Bausperre verlangen und diese eigentlich verhängt werden müsste, der Eigentümer ausgenommen wird.

Abbildung 13: Bausperren im FWP der Marktgemeinde Wallsee (schraffierte Flächen)



Quelle: Marktgemeinde Wallsee-Sindelsburg, 2017

Aufschließungszonen

In einigen Bundesländern sieht der Gesetzgeber etwa die Ausweisung als Aufschließungszone vor, um für unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen zeitlich befristet ein Bauverbot zu verhängen. Vom Bauverbot wird in der Regel wieder abgesehen, wenn die Aufschließungsbedingung, bspw. die Beseitigung der Gefährdung, erfüllt ist. Als „Zwischenfunktion“ zwischen Bauland und Grünland haben Aufschließungszonen die Funktion die Baulandwidmung aufrechtzuerhalten, während bis zur Sicherstellung des Baulandes Baulichkeiten verhindert werden sollen. Im Ktn GplG, dem StROG sowie dem Slbg ROG finden sich umfangreiche Bestimmungen zu Aufschließungszonen.¹⁹⁵

Das NÖ ROG sieht Aufschließungszonen etwa zur Sicherung einer geordneten Siedlungsentwicklung vor. Auch zur Sanierung bzw. Sicherung von Altlasten bzw. Verdachtsflächen können unter einer Festlegung von Freigabevoraussetzungen im örtlichen Raumordnungsprogramm Aufschließungszonen festgelegt werden. In Bezug auf Naturgefahren lässt der Gesetzgeber jedoch keine Voraussetzungen zu, bei deren Zutreffen eine Freigabe des Standorts gegeben wäre. Im NÖ ROG heißt es dazu ganz klar: „Eine

¹⁹⁵ Vgl. Kanonier, 2012b, S. 68 bzw. Schindelegger, 2012, S. 68

fehlende Standorteignung gemäß § 15 Abs 3 kann [...] durch Freigabevoraussetzungen nicht ersetzt werden.“¹⁹⁶

Aufschließungszonen für (unbebautes) Bauland in Gefahrenbereichen entfalten im Grunde die gleiche Wirkung wie Bausperren aufgrund mangelnder Standorteignung. Ziel beider Maßnahmen ist es, auf unbebautem Bauland, welches in Gefahrenbereichen liegt, die Ausführung von Baulichkeiten auszuschließen. Ähnlich wie die Bausperre, die aufzuheben ist, wenn die Gefährdung nicht mehr besteht, werden Aufschließungszonen zur Bebauung freigegeben, sobald die Freigabevoraussetzungen erfüllt sind.

Sonstige Maßnahmen

In der Steiermark sind Gebiete lt. § 29 Abs 4 StROG 2010 als Sanierungsgebiete auszuweisen, wenn Maßnahmen zur Beseitigung von städtebaulichen oder hygienischen Mängeln bzw. zur Vermeidung der Gefährdung der Sicherheit oder gesundheitsschädlicher Folgen erforderlich sind.¹⁹⁷ Darunter fallen lt. § 26 Abs 7 Z 3-4 StROG 2010 unter anderem Gefahrenzonen, Vorbehalt- und Hinweisbereiche nach den Gefahrenzonenplänen nach Forstrecht.¹⁹⁸ Für die Beseitigung der Mängel ist eine maximale Frist von 15 Jahren festzulegen.¹⁹⁹ Die Ausweisung als Sanierungsgebiet hat zusammengefasst zur Folge, dass diese Flächen bis zur Sanierung nicht als vollwertiges Bauland gelten. Lt. § 29 Abs 2 Z 3 StROG 2010 dürfen nur jene Flächen als vollwertiges Bauland gewidmet werden, auf denen keine Maßnahmen zur Behebung von Mängeln (wie vorhin genannt) erforderlich sind.²⁰⁰

3.2.5.2 Widmungsänderungen in Gefahrenbereichen

Im Gegensatz zu den spezifischen Regelungen für Bauland in Gefahrenbereichen, die gewisse Nutzungen entweder zeitlich beschränken oder so lange bis gewisse Voraussetzungen gegeben sind, zielen Widmungsänderungen auf eine Änderung des Flächenwidmungsplanes ab und ändern so die Nutzungsmöglichkeiten der betreffenden Flächen. Es muss aber festgehalten werden, dass das „Prinzip der Bestandskraft der Pläne“ sowie das „Prinzip des Vertrauensschutzes“ die Abänderlichkeit von Flächenwidmungsplänen beschränken. Dies soll zu einer Beständigkeit von Flächenwidmungsplänen beitragen und so Vertrauen in die Unabänderlichkeit der Flächenwidmungspläne schaffen. Trotz allem werden aber den Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen Planänderungen ermöglicht oder sogar geboten.²⁰¹

¹⁹⁶ § 16 Abs 4 NÖ ROG 2014

¹⁹⁷ Vgl. § 29 Abs 4 StROG 2010

¹⁹⁸ Vgl. § 26 Abs 7 Z 3-4 StROG 2010

¹⁹⁹ Vgl. § 29 Abs 4 StROG 2010

²⁰⁰ Vgl. § 29 Abs 2 Z 3 StROG 2010

²⁰¹ Vgl. Kanonier, 2012b, S. 72

Allgemeine Änderungsregelungen

Da Bauland in Gefahrenbereichen grundsätzlich mit den Raumordnungszielen der Länder nicht vereinbar ist und einen Widerspruch zu den Widmungskriterien darstellt, sind allenfalls die Änderungsbestimmungen für Flächenwidmungspläne anzuwenden. Die meisten Raumordnungsgesetze unterscheiden zwischen einer Ermächtigung zur Planänderung (obligatorische Änderungen) und einer Verpflichtung zur Planänderung (fakultative Änderungen).²⁰² Das NÖ ROG sieht bezüglich Änderungsregelungen folgende Bestimmungen vor:

„Ein örtliches Raumordnungsprogramm darf nur abgeändert werden:

- 1. wegen eines rechtswirksamen Raumordnungsprogrammes des Landes oder anderer rechtswirksamer überörtlicher Planungen,*
- 2. wegen wesentlicher Änderung der Grundlagen,*
- 3. wegen Löschung des Vorbehaltes,*
- 4. wenn sich aus Anlass der Erlassung oder Abänderung des Bebauungsplanes eine Unschärfe des örtlichen Raumordnungsprogrammes zeigt, die klargestellt werden muß,*
- 5. wenn dies zur Verwirklichung der Ziele des Entwicklungskonzeptes dient,*
- 6. wenn im Einvernehmen mit dem Grundeigentümer Bauland in Grünland umgewidmet werden soll, wobei die geschlossene Siedlungsentwicklung nicht beeinträchtigt und die Ausnützung günstiger Lagevorteile nicht behindert wird.“²⁰³*

Die Gründe für eine Planänderung müssen jedoch dementsprechendes Gewicht haben, nicht jede geringfügige Veränderung wird zu einer Planänderung führen.²⁰⁴ Es gibt eine umfassende Judikatur des VfGH, in der die Bedeutung der Bestandskraft von örtlichen Raumordnungsprogrammen grundsätzlich höher bewertet wird als eine Änderung. Andererseits müssen diese Programme in gewissen Zeitabständen natürlich aufgrund von sich ändernden Grundlagen bzw. Zielvorstellungen angepasst werden.²⁰⁵ Da in Niederösterreich so gut wie alle Gemeinden bereits ein örtliches Raumordnungsprogramm erlassen haben, liegt der Schwerpunkt nicht mehr auf der Erlassung, sondern auf Änderungen des Raumordnungsprogramms. Dabei kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:

²⁰² Vgl. Kanonier, 2012b, S. 72

²⁰³ § 25 Abs 1 NÖ ROG 2014

²⁰⁴ Vgl. Kanonier, 2012b, S. 73

²⁰⁵ Vgl. Hauer/Zaussinger, 2006, S. 1234

- **Generelle Überarbeitung**, oft als Neuerlassung oder Neufassung bezeichnet.
- **Partielle Änderung**, durch Festlegung anderer Widmungsarten für einzelne (aber selten nur eine einzige) Grundflächen.
- **Neudarstellung des FWP** mit einer (digitalisierten) Neufassung der Katastralmappe (oft mit genereller Überarbeitung oder partieller Änderung – siehe oben – verbunden).²⁰⁶

Rückwidmung

Unter Rückwidmung meint man im Kontext mit Bauland in Gefahrenbereichen das Umwidmen von Bauland in Grünland. Der gewünschte Effekt hierbei ist, durch die Umwidmung und die daraus folgende Begrenzung der Nutzungsmöglichkeiten eine Verringerung des Schadenspotenzials zu erwirken.²⁰⁷

Bzgl. Rückwidmungen von Bauland muss eingangs noch einmal erwähnt werden, dass eine Unterscheidung in bereits bebautes Bauland und unbebautes Bauland wichtig ist. Mit dem Flächenwidmungsplan wird die Art der Bodennutzung (Widmung) rechtsverbindlich festgelegt. Eine festgelegte Widmung verpflichtet den Eigentümer zwar nicht zu einer Bebauung, hindert ihn aber an der Nutzung einer Fläche, die der im Flächenwidmungsplan festgelegten Widmung entgegensteht.²⁰⁸ Infolge einer Widmungsänderung (etwa von Bauland-Wohngebiet in Grünland) ergeben sich für den Eigentümer nun andere (bei Rückwidmung restriktivere) Möglichkeiten zur Bodennutzung. Ist Bauland bereits bebaut, wurde vor der Realisierung des Vorhabens eine baurechtliche Bewilligung zur Ausführung eines Vorhabens von der Baubehörde erteilt.²⁰⁹ Eine nachträgliche Änderung der Widmung hat damit zur Folge, dass bei baurechtlich bewilligungspflichtigen Änderungen einer Bebauung aufgrund der restriktiveren Nutzungsmöglichkeiten möglicherweise nicht erteilt werden können. Die Folge ist, dass der Baubestand de facto eingefroren wird. Dieser Fall wurde in einem späteren Kapitel anhand der Marktgemeinde Ardagger kurz aufgegriffen. Um bereits gewidmete Baulandflächen in Gefahrenbereichen wieder aus diesen gefährdeten Bereichen zu nehmen, machen Rückwidmungen von noch unbebautem Bauland Sinn und sind unter bestimmten Umständen von Rechts wegen sogar zu vollziehen, wie nachfolgend beschrieben.

Wie aus etlichen Judikaten des VfGH²¹⁰ geschlossen werden kann, kommt erlassenen Plänen eine **erhöhte Bestandskraft** zu. Das betrifft beispielsweise auch Flächenwid-

²⁰⁶ Vgl. Hauer/Zaussinger, 2006, S. 1234

²⁰⁷ Vgl. Kanonier, 2012b, S. 70

²⁰⁸ Vgl. Leitl, 2006, S. 113

²⁰⁹ Vgl. § 15 Abs 7 NÖ BO 2014

²¹⁰ Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 10 (u.a. VfSlg 11990/1989 bzgl. mangelhafter Entscheidungsgrundlagen, VfSlg 19819/2013 bzgl. mangelnder Interessensabwägung auf Basis von Grundlagen-erhebungen, VfSlg 17015/2003 bzgl. mangelnder Darlegung wesentlicher Änderungen der Grundlagen, VfSlg 11374/1987 bzgl. Rechtssicherheit)

mungspläne, weshalb Änderungen dieser **nur bei Vorliegen von objektiven Änderungsanlässen zulässig sind** und nur bei Eintreten neuer Tatsachen gerechtfertigt sind. Einer Änderung muss eine **adäquate Grundlagenforschung** zugrunde gelegt sein. Der bloße Wunsch seitens der Gemeinde genügt nicht, um Änderungen vorzunehmen. Vielmehr müssen **dokumentierte Änderungen der Grundlagen** vorliegen.²¹¹ Für die Auswahl rückzuwidmender Flächen sind darüber hinaus **individuelle, auf die konkrete Parzelle bezogene Begründungen** anzuführen, die nicht allgemein gehalten werden dürfen.²¹²

Essenziell im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit zum Thema Rückwidmung in rechtlich relevanten Gefahrenbereichen ist § 25 Abs 2 NÖ ROG, wo geregelt ist unter welchen Umständen ein örtliches Raumordnungsprogramm abgeändert werden *muss*. Der Gesetzgeber sagt, dass dieses – und damit der Flächenwidmungsplan als wichtigstes Instrument - abzuändern ist, „[...] **wenn sich herausstellt, dass eine als Bauland gewidmete und noch nicht bebaute Fläche von Gefährdungen gem. § 15 Abs. 3 Z 1 bis 3 und 5 tatsächlich betroffen ist und die Beseitigung dieser Gefährdungen nicht innerhalb einer Frist von 5 Jahren sichergestellt werden kann. Als bebaut gelten Grundstücke oder Grundstücksteile, auf denen ein Gebäude errichtet ist, das nicht als Nebengebäude anzusehen ist.**“²¹³

Der Gesetzgeber führt somit an, dass im Fall von unbebautem Bauland auf Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden, ebenso wie auf rutsch-, bruch-, einschlag-, wildbach- oder lawinengefährdeten Flächen, Planänderungen die Folge sein müssen. Dies gilt dann, wenn die Beseitigung dieser Gefährdungen nicht innerhalb einer fünfjährigen Frist sichergestellt werden kann. Die teilweise vage definierten Bestimmungen im Gesetz lassen einen Interpretationsspielraum in der Auslegung offen. So muss die Fläche bspw. „tatsächlich“ von Gefährdungen betroffen sein. Die tatsächliche Gefährdung von Flächen muss fachlich genau begründet sein.

Wie Kanonier anmerkt, ist es bis zu einem gewissen Grad Auslegungssache, was als Sicherstellung gilt, da das Spektrum dieser Maßnahmen von Zusagen privater Eigentümer bis zu konkreten Projekten der WLV oder BWV reichen kann. Im Idealfall kann die Gemeinde eine schlüssige Begründung vorlegen und auf konkrete Schutzprojekte mit vorhandener Finanzierung innerhalb der 5-Jahresfrist verweisen.²¹⁴ Grundsätzlich wird man von einer Sicherstellung sprechen können, wenn die Wirkung des Projektes, die technische Ausführung und die Finanzierung geregelt ist. Wie aus Expertengesprächen zu erfahren war, werden Schutzprojekte oftmals von Gemeinden in Auftrag gegeben, da das Prozedere der Zusicherung, Planung und Umsetzung eines relevanten Projektes

²¹¹ Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 10

²¹² Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 20f

²¹³ § 25 Abs 2 NÖ ROG 2014

²¹⁴ Vgl. Kanonier, 2012b, S. 71

durch Bundesstellen wie der WLW oder BWV oftmals mit viel Zeit verbunden ist und eine Einhaltung der Fünfjahresfrist zur Sicherstellung manchmal gar nicht möglich scheint. Die Gemeinden beauftragen in der Regel einen Ziviltechniker bzw. einen Hydrauliker, der einen Vorschlag für die Sicherung der betreffenden Fläche macht. Selbstverständlich wird dieser sich dann mit Landes- und Bundesdienststellen absprechen und zusammenschließen.²¹⁵

Auch der Beginn der Frist zur Sicherstellung ist im ROG nicht im Detail geregelt. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass eine Sicherstellung innerhalb von 5 Jahren erfolgen muss, da andernfalls eine Rückwidmung der Fläche die Folge wäre. Juristisch beginnt die Frist mit Bekanntwerden der Problematik, dass sich unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen befindet. In der Praxis wird die Frist dann zu laufen beginnen, wenn der Ortsplaner oder ein von der Behörde beauftragter Sachverständiger die Problematik zum ersten Mal untersucht. Dies kann im Zuge von Änderungen des Raumordnungsprogrammes erfolgen oder bspw. wenn sich Anschlaglinien ändern und der Ortsplaner diesen Prozess einleitet. Die Behörde wird in weiterer Folge in einer schriftlichen Mitteilung die Gemeinde darauf aufmerksam machen, dass es augenscheinlich einen Konflikt gibt und Handlungsbedarf seitens der Gemeinde besteht. Mit dieser Mitteilung gibt es ein klares Datum, ab dem die fünfjährige Frist zur Sicherstellung aktenkundig ist und somit zu laufen beginnt.²¹⁶

Eine Gefährdung von unbebautem Bauland hat jedenfalls eine Bausperre zur Folge. Kann eine Sicherstellung innerhalb von 5 Jahren nicht gewährleistet werden, muss die Änderung lt. § 25 Abs 2 durchgeführt werden. Folgende Anwendungsfälle sind in diesem Fall zusammengefasst möglich:

- Sicherstellungsmaßnahmen des unbebauten Baulandes im Gefahrenbereich sind innerhalb von 5 Jahren möglich. Die Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes und in weiterer Folge die Rückwidmung müssen nicht durchgeführt werden.
- Sicherstellungsmaßnahmen des unbebauten Baulandes im Gefahrenbereich innerhalb von 5 Jahren sind von vornherein nicht möglich. Die Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes und in weiterer Folge die Rückwidmung muss durchgeführt werden.²¹⁷

Wie aus dem Gespräch mit Siegfried Kautz zu erfahren war, wurden in Niederösterreich Flächen, bei denen dies problemlos möglich war, bei der nächsten größeren Änderung des Flächenwidmungsplanes bereits rückgewidmet. Da sich Bauland in Gefahrenbereichen als gravierender rechtlicher Konflikt darstellt, haben Ortsplaner in der Vergangenheit penibel darauf geachtet, dass dieses Problem nicht ungelöst bleibt. Oftmals wurden

²¹⁵ Vgl. Kautz, 2017

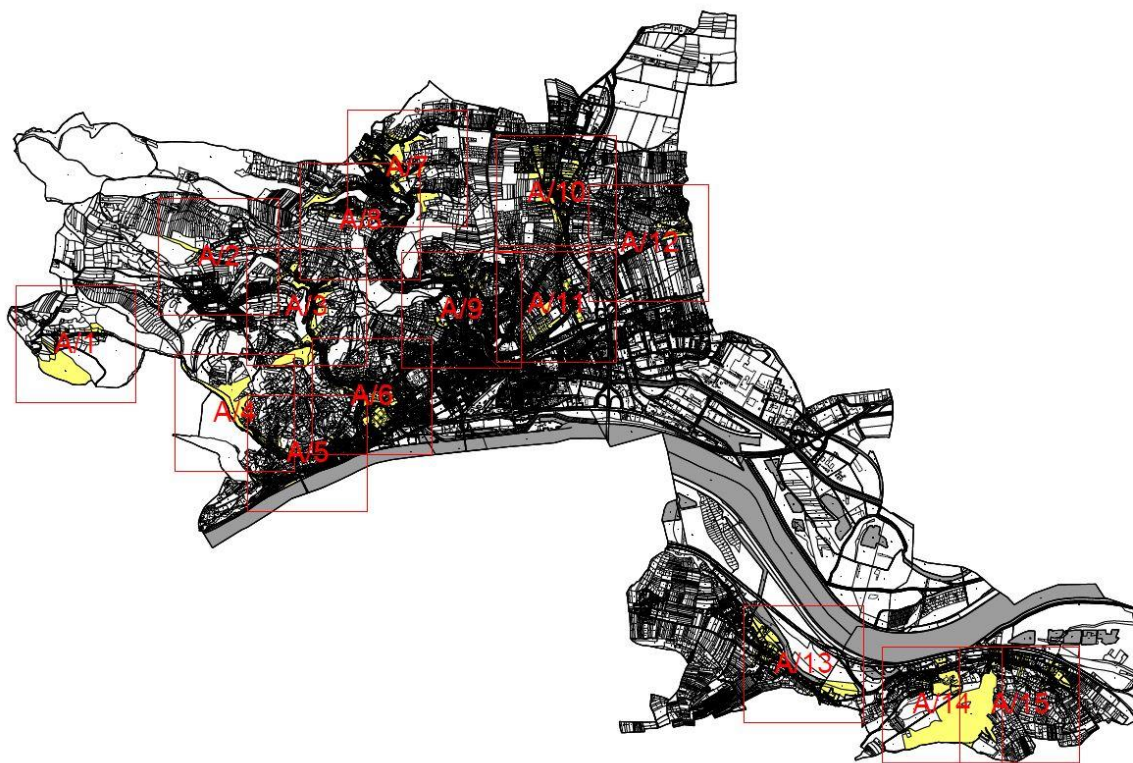
²¹⁶ Vgl. Kautz, 2017

²¹⁷ Vgl. Schindelegger, 2012, S. 71

Bausperren erlassen, wenn Gemeinden erkennen, dass eine Sicherstellung innerhalb von 5 Jahren nicht möglich ist. Durch die Bausperre ist der rechtliche Konflikt vorerst gelöst, es darf keine Baubewilligung erteilt werden und die Gemeinde gewinnt Zeit um der Problematik Herr zu werden.²¹⁸

Die Stadt Krems kann hier als aktuelles Beispiel dienen: Ende des Jahres 2016 wurde der Gefahrenzonenplan der WLW aus dem Jahr 1999 überarbeitet. Da die Zwischenergebnisse zahlreiche Grundstücke im gesamten Stadtgebiet (siehe Abbildung 14, gelbe Flächen) innerhalb einer Gefährdung vermutet, mussten für die betroffenen Grundstücke auf Basis des Vorentwurfs umgehend Bausperren erlassen werden. Nachdem der Gefahrenzonenplan fertiggestellt wurde, gab es die Möglichkeit zur öffentlichen Einsichtnahme. Betroffene hatten außerdem die Möglichkeit eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.²¹⁹ Aus rechtlicher Sicht müssen alle Grundstücke, die nicht innerhalb von 5 Jahren sichergestellt werden können, zurückgewidmet werden. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Situation in Krems weiterentwickelt.

Abbildung 14: Übersicht über verhängte Bausperren gemäß § 26 Abs 2b NÖ ROG 2014 in der Stadt Krems



Quelle: Magistrat der Stadt Krems, Amt für Stadt- und Verkehrsplanung, 2018

²¹⁸ Vgl. Kautz, 2017

²¹⁹ Vgl. Magistrat der Stadt Krems, 2018

Ein wichtiger Aspekt in Bezug auf die Sicherstellung von Naturgefahren (gerade in Bezug auf die Naturgefahr Hochwasser) ist, dass die Ursachen von Hochwasser-Problematiken oft nicht nur isoliert betrachtet werden können und demnach nicht ausschließlich im eigenen Ortsgebiet einer Gemeinde lösbar sind. Für ein umfassendes Hochwassermanagement ist die überörtliche Ebene von großer Bedeutung. Verstärkte gemeindeübergreifende (interkommunale) Initiativen, etwa im Rahmen von Wasserverbänden, sind hier zielführend.²²⁰

Abbildung 15: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Ardagger mit teilweise gefährdetem Bauland.



Quelle: Marktgemeinde Ardagger, 2017

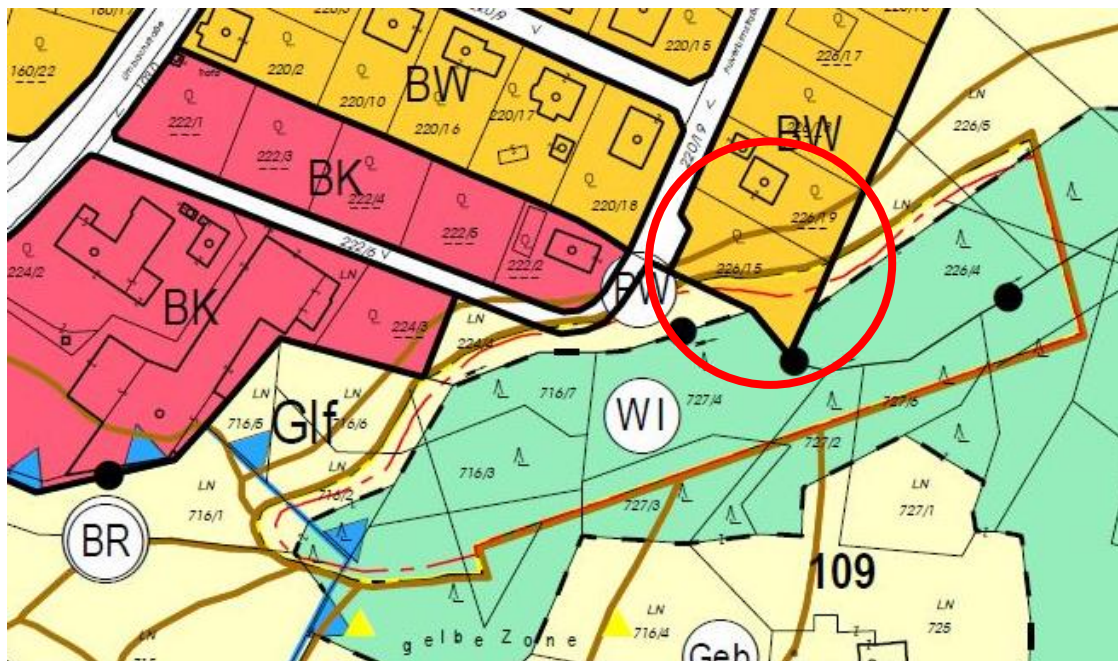
Im Zusammenhang mit der sog. Oberlieger-Unterlieger-Problematik wird deutlich, warum eine überörtliche Behandlung der Problematik unbedingt notwendig ist. Diese verdeutlicht, wie sich Maßnahmen des Naturgefahrenmanagements einer Gemeinde auf eine andere auswirken können. Durch schutzbauliche Maßnahmen der Oberlieger-Gemeinde (also jener Gemeinde, die flussaufwärts liegt) kann die Überflutung von besiedelten Gebieten möglicherweise auf dem eigenen Gemeindegebiet vermieden werden. Es muss aber bedacht werden, dass durch rein schutzbauliche Maßnahmen die Hochwasserproblematik oftmals an die flussabwärts liegende Gemeinde (Unterlieger-Gemeinde) verlagert wird. Zusätzlich beschleunigen z.B. Längsbauwerke zur Abwehr von Hochwässern die Fließgeschwindigkeit der Wassermassen noch und können die Hochwassergefahr für den Unterlieger dadurch sogar noch verstärken. Andererseits kann die Hochwasserproblematik durch überörtliche Maßnahmen, etwa das Betrachten eines ge-

²²⁰ Vgl. ÖROK, 2017, S.12

samten Flusseinzugsgebietes und durch die Umsetzung koordinierter Schutzmaßnahmen entlang des Flusslaufs, ein umfassender Hochwasserschutz erreicht werden. So können etwa an geeigneten Stellen Retentionsräume geschaffen werden, während diese im Hochwasserfall für Entlastung an anderen (möglicherweise stark besiedelten) Flächen sorgen. Die Hochwasser-Richtlinie berücksichtigt die Ober-Unterlieger-Problematik und sieht etwa ein Verbot der Verschiebung des Hochwasserrisikos auf Unterlieger vor. Eine Ausnahme davon besteht lt. HWRL falls es etwa gemeinsame Lösungen zwischen verschiedenen Staaten gibt.²²¹

Da es in den Flächenwidmungsplänen vieler Gemeinden auch Baulandflächen gibt, die nur teilweise in Gefahrenbereichen liegen, stellt sich die Frage wie mit solchen Flächen umzugehen ist. Wie aus Gesprächen zu erfahren war, gilt als Kriterium zur Rückwidmung, dass die Fläche unbebaubar sein muss. In diesen Fällen wird der Ortsplaner in der Regel vom Bürgermeister der betroffenen Gemeinde angesprochen, um den Fall genauer zu untersuchen. Durch hydraulische Untersuchungen und Begehungen der Fläche sind in weiterer Folge konkretere Aussagen zum Umgang mit der Fläche möglich. Grundsätzlich sollten aber jene Teile eines Grundstücks, die überflutet werden, als Grünland rückgewidmet werden.²²²

Abbildung 16: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Strengberg mit teilweise gefährdeter Baulandfläche.



Quelle: Marktgemeinde Strengberg, 2017

²²¹ Vgl. BMLFUW, 2016c

²²² Vgl. Kautz, 2017

Die beiden Abbildungen 15 und 16 sollen den Fall von teilweise in Gefahrenbereichen liegenden Baulandflächen – einmal innerhalb eines HQ100-Gebietes, einmal innerhalb einer roten Gefahrenzone der WLV - darstellen. Abbildung 17 fasst nochmals überblicks-artig zusammen, welche Möglichkeiten im Zusammenhang mit tatsächlich gefährdeten Baulandflächen zur Verfügung stehen.

Abbildung 17: Wann und wo aufgrund von Naturgefahren rückwidmen?
Rechtliche Bestimmungen des NÖ ROG 2014



Quelle: §§15, 25-27 NÖ ROG 2014, eigene Darstellung

3.2.5.3 Verfahren zur Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes

Im vorigen Kapitel wurde angeführt, unter welchen Voraussetzungen ein örtliches Raumordnungsprogramm und damit der Flächenwidmungsplan abzuändern ist. In Bezug auf das Verfahren zur Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes gelten lt. § 25 Abs 4 NÖ ROG 2014 die Bestimmungen des § 24 NÖ ROG 2014, wo das Verfahren für die Erlassung des örtlichen Raumordnungsprogrammes geregelt ist. Die Themen Bevölkerungsentwicklung, Naturgefahren und Baubilanz sind demnach bei einer Änderung jedenfalls zu bearbeiten und darzustellen.²²³

Im Fall der *Aufstellung* eines örtlichen Raumordnungsprogrammes muss eine strategische Umweltprüfung durchgeführt werden. Im Zuge dieser Prüfung müssen verschiedene Planungsvarianten entwickelt und die jeweiligen geplanten Maßnahmen bewertet werden.²²⁴ Bei *Änderungen* des örtlichen Raumordnungsprogrammes ist nur unter bestimmten Voraussetzungen (bspw. voraussichtlich erheblichen Auswirkungen auf ein Europaschutzgebiet oder voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen) eine strategische Umweltprüfung erforderlich. Bei geringfügigen Änderungen oder in Bereichen, wo bereits eine strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde und die vorgesehenen Änderungen und ihre Auswirkungen bereits untersucht wurden, kann die strategische Umweltprüfung entfallen.²²⁵

Bevor das örtliche Raumordnungsprogramm als Verordnung erlassen wird, ist der Entwurf sechs Wochen lang im Gemeindeamt bzw. Magistrat zur allgemeinen Einsicht aufzulegen. Dies ist öffentlich kundzumachen, wobei auch angrenzende Gemeinden, Kammern und Interessensvertretungen davon zu benachrichtigen sind. Die von der Neu- bzw. Umwidmung betroffenen Grundeigentümer und deren unmittelbare Anrainer sind zusätzlich zu verständigen. Der Entwurf ist zu Beginn der Auflagefrist der Landesregierung zu übermitteln, welche spätestens vier Wochen nach Ende der Auflagefrist das Ergebnis der fachlichen und rechtlichen Prüfung bekanntgeben muss.²²⁶ Innerhalb der Auflagefrist ist jedermann berechtigt zum Entwurf schriftlich Stellung zu nehmen. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass trotz des Mitspracherechts und der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme einzelnen Personen kein subjektives Recht auf Erlassung des Flächenwidmungsplanes zusteht und kein Anspruch auf Widmungen besteht.²²⁷ Die Verordnung über das örtliche Raumordnungsprogramm wird vom Gemeinderat, nachdem das Ergebnis der Prüfung durch die Landesregierung vorliegt oder die Frist verstrichen ist, erlassen. Dabei sind rechtzeitig abgegebene Stellungnahmen und

²²³ Vgl. § 25 Abs 4 NÖ ROG 2014

²²⁴ Vgl. § 24 Abs 1-3 NÖ ROG 2014

²²⁵ Vgl. § 25 Abs 4 NÖ ROG 2014

²²⁶ Vgl. § 25 Abs 5-6 NÖ ROG 2014

²²⁷ Vgl. Auer, 1998, S. 37

der Umweltbericht zu berücksichtigen. Bei festgestellten Versagungsgründen durch die Landesregierung ist die Stellungnahme im Gemeinderat zu verlesen.²²⁸

Innerhalb von zwei Wochen nach dem Erlass der Verordnung im Gemeinderat ist das örtliche Raumordnungsprogramm der Landesregierung vorzulegen. Dabei müssen alle Entscheidungsgrundlagen, der Auszug aus dem Protokoll der Gemeinderatssitzung, in der die Verordnung beschlossen wurde, die Kundmachung und Nachweise über die Verständigung aller relevanten Gemeinden, Kammern und Interessensvertretungen, Informationen in welchem Umfang der Umweltbericht berücksichtigt wurde sowie die abgegebenen Stellungnahmen vorgelegt werden. Darüber hinaus ist der Flächenwidmungsplan der Landesregierung in dreifacher Ausfertigung vorzulegen.²²⁹ Innerhalb eines Monats nach Vorlage der Unterlagen ist der Gemeinde mitzuteilen, ob die Unterlagen vollständig bzw. ob etwaige Unterlagen nachzureichen sind. Wird der Gemeinde innerhalb von sechs Monaten kein Versagungsgrund mitgeteilt, gilt die Genehmigung als erteilt.²³⁰

Lt. NÖ Gemeindeordnung ist die Gemeinde Partei des aufsichtsbehördlichen Verfahrens und Adressat der Genehmigung. Da alleine die Gemeinde Parteistellung im Verfahren hat, ist eine Anfechtung durch Planbetroffene im Genehmigungsverfahren nicht möglich. Die Gemeinde kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde einlegen. Sie hat das Recht Revision beim Verwaltungsgerichtshof und Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof zu erheben.²³¹ Damit das örtliche Raumordnungsprogramm und der darin enthaltene Flächenwidmungsplan Rechtswirksamkeit erlangen, bedarf es einer Kundmachung, da ansonsten keine Verordnung entsteht.²³² Das örtliche Raumordnungsprogramm muss deshalb innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Genehmigungsbescheides unter Hinweis auf die Genehmigung durch die Landesregierung kundgemacht werden. Es kann im Gemeindeamt bzw. Magistrat allgemein eingesehen werden. Zwei Ausfertigungen des örtlichen Raumordnungsprogrammes sind beim Amt der Landesregierung zu hinterlegen.²³³

In bestimmten Fällen, etwa wenn das örtliche Raumordnungsprogramm einem überörtlichen Raumordnungsprogramm oder anderen überörtlichen Planungen widerspricht, ist die Genehmigung von Seiten der Landesregierung zu versagen. Die Gemeinde muss vor Versagung der Genehmigung darüber informiert werden, wobei die Versagungsgründe zu nennen sind und Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden muss. Die Frist dafür ist mit mindestens acht Wochen zu bemessen.²³⁴

²²⁸ Vgl. § 24 Abs 7-9 NÖ ROG 2014

²²⁹ Vgl. § 24 Abs 10 NÖ ROG 2014

²³⁰ Vgl. § 24 Abs 13 NÖ ROG 2014

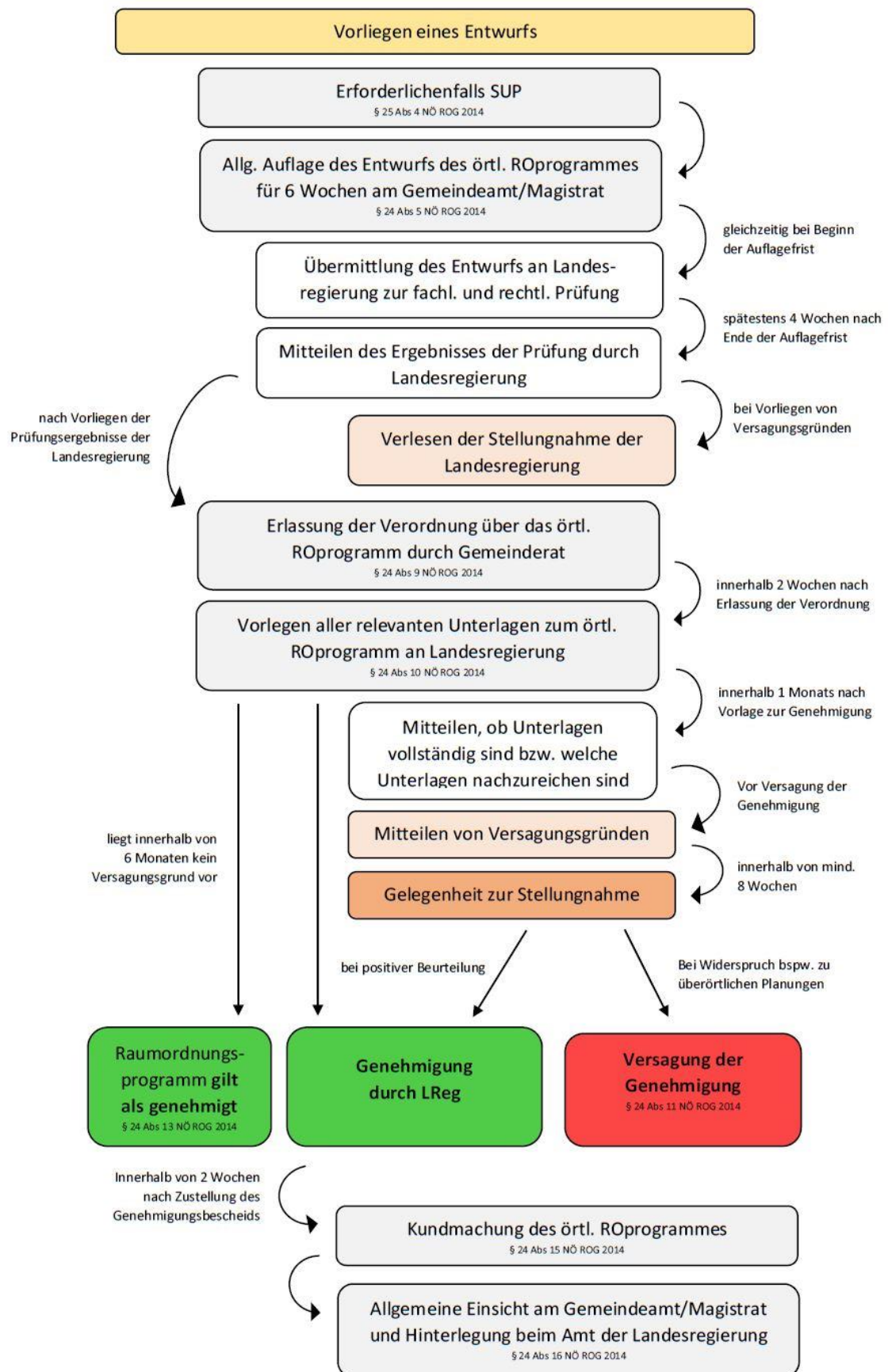
²³¹ Vgl. § 95 NÖ GO 1973 und Auer, 1998, S. 40

²³² Vgl. Auer, 1998, S.42

²³³ Vgl. § 24 Abs 15-17 NÖ ROG 2014

²³⁴ Vgl. § 24 Abs 11-12 NÖ ROG 2014

Abbildung 18: Verfahrensschritte zur Abänderung eines Örtlichen ROP



Quelle: §§24-25 NÖ ROG 2014, eigene Darstellung

3.2.5.4 Richtungsweisende Judikate betreffend Rückwidmung

Nachfolgend soll noch zusammenfassend erläutert werden, wie das Thema Rückwidmung in der Judikatur behandelt wird und welche wichtigen Leitsätze sich daraus ergeben. Dabei spielten in der Vergangenheit vor allem zwei relativ detaillierte Judikate im Zusammenhang mit der Wienerwald-Deklaration eine richtungsweisende Rolle.

Mauerbach (VfSlg 13282/1992)

Als richtungsweisendes Erkenntnis zum Themenkreis der Planänderungen muss jedenfalls jenes des Verfassungsgerichtshofes im Zusammenhang mit der Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Mauerbach angeführt werden (VfSlg 13282/1992). Unter Berufung auf die Wienerwald-Deklaration, die Ziele zum Schutz des Wienerwaldes enthält, widmete die Gemeinde Mauerbach im Zuge einer Änderung des Flächenwidmungsplans ein Grundstück von Bauland-Wohngebiet in Grünland-Parkanlage um. Der Verfassungsgerichtshof stimmt in seinem Erkenntnis zu, dass sich durch die Ziele der Wienerwald-Deklaration auch wesentliche Änderungen der Planungsgrundlagen ergeben und eine Rückwidmung von Bauland in Grünland grundsätzlich gerechtfertigt und begründet sein kann. Lt. VfGH widmete die Gemeinde Mauerbach jedoch - ebenfalls mit Berufung auf die Wienerwald-Deklaration – andere Grundstücke von Bauland-Wohngebiet in Bauland-Betriebsgebiet, erwog aber eine ähnliche Vorgangsweise im Fall des betroffenen Antragsteller erst gar nicht. Die Umwidmung wird vom VfGH in diesem Fall als unsachlich gesehen. Der VfGH argumentiert darüber hinaus, dass die Interessen des Grundstückseigentümers und der infolge der Umwidmung auftretende Wertverlust der Liegenschaft von der Gemeinde nicht berücksichtigt wurden und eine Rückwidmung dem Gleichheitssatz lt. Art 7 B-VG widerspricht.²³⁵

Klosterneuburg (VfSlg 14643/1996)

Ähnlich wie im Fall der Gemeinde Mauerbach, verwendete die Gemeinde Klosterneuburg in Bezug auf die Rückwidmung von Grundstücken von Bauland in Grünland die Wienerwald-Deklaration zur Argumentation. Demnach handle es sich um eine Änderung der Planungsgrundlagen. Denn infolge des Beitritts zur Wienerwald-Deklaration verfolge die Stadtgemeinde neue Zielsetzungen. Um das Ziel der „Erhaltung der Landschaft und ihres Erholungswertes“ herzustellen, sei es notwendig besonders exponiert gelegene Grundstücke in Grünland rückzuwidmen, was dazu führte, dass eben die betroffenen Grundstücke rückgewidmet wurden. Laut VfGH war die Rückwidmung in Grünland nicht rechtlich fehlerhaft. Der VfGH entschied, dass es sowohl eine ausreichende Grundlagenforschung und eine ausreichende Interessenabwägung gab (wobei auch Entschädi-

²³⁵ Vgl. VfSlg 13282/1992

gungsansprüche miteinbezogen wurden) und bestätigte die Änderung des Flächenwidmungsplans durch die Stadtgemeinde Klosterneuburg, wonach einige Grundstücke in Grünland rückgewidmet wurden.²³⁶

Die Quintessenz dieser, bzw. einer Reihe anderer Judikate des VfGH im Zusammenhang mit Rückwidmungen (die u.a. von Onz und Mendel analysiert wurden) ist, dass den Gemeinden vonseiten des VfGH oftmals durchaus zugestanden wurde, Rückwidmungen aufgrund von öffentlichen Interessen durchzuführen. In der jeweiligen Entscheidung war dem VfGH jedoch wichtig, inwiefern die subjektiven Interessen (z.B. Grundstückabwertung) der Eigentümer berücksichtigt wurden und eine ausreichende Interessensabwägung stattgefunden hat.²³⁷ Rückwidmungen mit dem bloßen Verweis auf einen Baulandüberhang in der Gemeinde, der reduziert werden müsse, sind nicht möglich. Vielmehr muss klar dargestellt werden – und zwar individuell für die rückzuwidmenden Parzellen – dass aufgrund der neuen Plangrundlagen eine Verwertung der Baulandreserve nicht zielführend bzw. aus Sicht der Gemeinde sogar negative Auswirkungen hat.²³⁸

3.3 Entschädigung

Die raumordnungsrechtlichen Regelungen zu Entschädigungen regeln den Umgang mit Wertverlusten, die im Zuge einer Umwidmung von Bauland in Grünland und einer damit einhergehenden Wertminderung, entstehen. Entschädigungen im Falle von Rückwidmungen von unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen variieren in den verschiedenen Bundesländern stark.²³⁹

Das NÖ ROG sieht grundsätzlich vor, dass die Gemeinde Entschädigungsleistungen an Grundeigentümer zu leisten hat, wenn diesen vermögensrechtliche Nachteile durch die Änderung von Baulandwidmungsarten in andere Widmungsarten entstehen. Voraussetzung dafür ist unter anderem, dass durch die Umwidmung eine Bebaubarkeit ausgeschlossen oder weitgehend verringert wurde. Darüber hinaus müssen bereits alle Voraussetzungen erfüllt gewesen sein, welche die NÖ BO an die Bebaubarkeit eines Grundstücks stellt.²⁴⁰ Die im NÖ ROG folgenden Bedingungen schränken jedoch die Entschädigungsansprüche ein. § 27 Abs 1 lit c NÖ ROG 2014 stellt in Bezug auf Entschädigungen und Naturgefahren klar, dass „die natürliche Baulandeignung [...] nicht durch Hindernisse im Sinne von § 15 Abs 3 Z 1 bis 3 und 5 bedroht gewesen sein [...]“²⁴¹ darf. Wie das NÖ ROG also anführt, können bei Rückwidmung von unbebautem Bau-

²³⁶ Vgl. VfSlg 14643/1996

²³⁷ Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 17

²³⁸ Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 19

²³⁹ Vgl. Kanonier, 2012b, S. 76

²⁴⁰ Vgl. § 27 Abs 1 NÖ ROG 2014

²⁴¹ § 27 Abs 1 lit c NÖ ROG 2014

land, welches sich in Gefahrenbereichen im Sinne des § 15 Abs. 3 befindet, vom Grundeigentümer grundsätzlich keine Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden. Das Thema der Entschädigungen bei Rückwidmung von Bauland in Gefahrenbereichen ist in der Praxis jedoch eine durchaus komplexe Materie. So stellt sich bspw. die Frage, ob dem Eigentümer eine Entschädigungszahlung zusteht, wenn das betreffende Grundstück bereits einmal Grundlage eines Rechtsgeschäfts mit Baulandpreisen war und die Fläche somit schon einmal mit Baulandpreisen bewertet war. Eine ebenfalls heikle Situation könnte sich ergeben, wenn ein betroffenes Grundstück Teil einer Erbschaft ist und den Erbberechtigten gleich große Erbschaften hinterlassen werden sollten. Würde etwa ein Grundstück in Gefahrenbereichen plötzlich rückgewidmet, hätte das große Auswirkungen auf den Wert des Grundstücks und in weiterer Folge natürlich auch auf den Wert der Erbschaft. Würde es in diesem Fall zu einem Rechtsstreit kommen, wäre es lt. Siegfried Kautz, ehem. Leiter des Sachgebiets Örtliche Raumordnung der Abteilung (RU2) Raumordnung und Regionalpolitik vom Amt der NÖ Landesregierung möglich, dass die Gemeinde zu Entschädigungszahlungen verpflichtet würde. Wie aus den Beispielen ersichtlich wird, müssen Fälle von Entschädigung im Einzelfall geklärt werden. Das NÖ ROG gibt dazu nur grundsätzliche Bestimmungen vor.²⁴²

Als vermögensrechtliche Nachteile, die dem Grundeigentümer im Entschädigungsfall zu leisten sind, nennt der Gesetzgeber bspw. Aufwendungen, die bereits für die Baureifmachung getätigt wurden, die Minderung jenes Grundstückswerts, wenn die Fläche bereits Teil eines Erwerbsvorgangs war oder bereits entrichtete Aufschließungs- bzw. Ergänzungsabgaben.²⁴³

Ein Anspruch auf Ersatz vermögensrechtlicher Nachteile kann lt. § 27 Abs 5 NÖ ROG 2014 „[...] innerhalb von fünf Jahren ab Inkrafttreten der Widmungsänderung bei der Gemeinde schriftlich [...]“²⁴⁴ geltend gemacht werden. Eine Einigung darüber ist innerhalb von sechs Monaten anzustreben.²⁴⁵

Auch im Kontext der vorliegenden Arbeit mit dem Fokus auf Rückwidmung in Gefahrenbereichen ist das Thema Entschädigung klarerweise nicht unerheblich und für zahlreiche Grundeigentümer relevant. Wie bereits im Verlauf dieser Arbeit dargestellt, sieht ja das NÖ ROG auf unbebauten Baulandflächen, die sich innerhalb von rechtlich relevanten Gefahrenbereichen befinden und innerhalb einer bestimmten Frist nicht gesichert werden können, entschädigungslose Rückwidmungen vor. Für Grundeigentümer mit relevanten Flächen würde demnach eine notwendige Rückwidmung von unbebautem Bauland bspw. innerhalb von HQ100-Überflutungsbereichen zu einer entschädigungslosen

²⁴² Vgl. Kautz, 2017

²⁴³ Vgl. § 27 Abs 2 NÖ ROG 2014

²⁴⁴ Vgl. § 27 Abs 5 NÖ ROG 2014

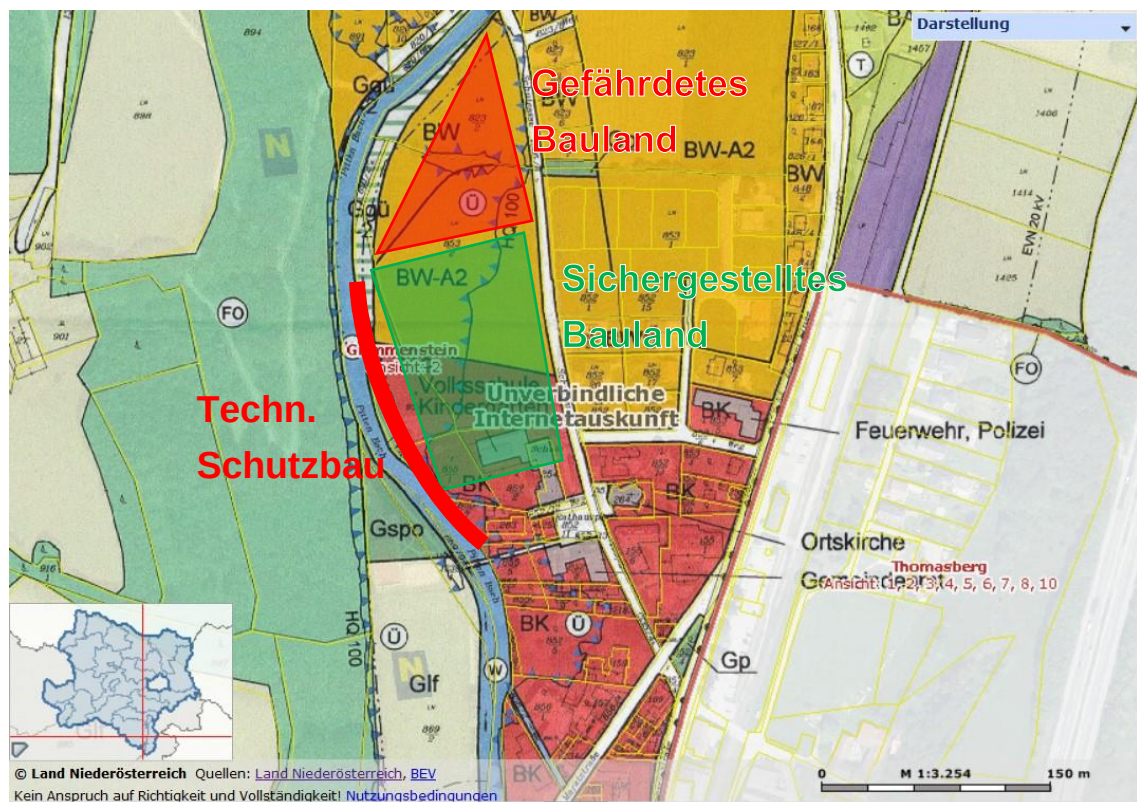
²⁴⁵ Vgl. § 27 Abs 5 NÖ ROG 2014

Rückwidmung in Grünland führen. Der Grundeigentümer müsste also jenen Widmungsverlust tragen, der durch die Abwertung des Grundstücks auftritt. Dass die Bedrohung durch Naturgefahren gemäß § 15 Abs 23 Z 1 ein Ausschlussgrund für Entschädigungsansprüche ist, ist dabei einerseits verständlich, da bei pauschalen Entschädigungen des Wertverlustes bzw. der Baureifmachung riesige finanzielle Belastungen auf die Gemeinden zukommen würden. Andererseits stoßen entschädigungslose Rückwidmungen bei Grundstücken im Einflussbereich von Naturgefahren auf Unverständnis, da sich Grundeigentümer klarerweise auf die Bestandskraft von rechtmäßig erlassenen Verordnungen und Plänen verlassen. Denn die Gemeinden sichern mit der Widmung als Bauland dem Grundeigentümer für das betreffende Grundstück zum Zeitpunkt der Widmung die Baulandeignung zu. Natürlich können sich infolge verschiedener Umstände und durch Änderung von Umweltbedingungen die Einflüsse auf Grundstücke verändern. So kann bspw. ein Grundstück, welches vor 50 Jahren noch nicht im Einflussbereich von Gefahrenbereichen (etwa Hochwasser) war 50 Jahre später durch die Änderung klimatischer, hydrologischer oder geologischer Verhältnisse sehr wohl von Gefahren betroffen sein. Auch ist es verständlich, dass sich die Beschaffung und Genauigkeit von relevanten Informationen über Naturgefahren im Laufe der letzten Jahrzehnte enorm verbesserte. Prognosen oder Berechnungen können mithilfe dieser Daten immer genauer erfolgen, während in früheren Zeiten größtenteils historische Ereignisse als Maßstab für künftige Gefahren herangezogen wurden. Dies führt in vielen Fällen dazu, dass Flächen, die in der Vergangenheit noch nicht im Einzugsbereich von relevanten Gefahrenbereichen waren plötzlich innerhalb dieser Zonen liegen und von Rückwidmungen betroffen sind. Aus diesen Gründen wäre es sehr wohl auch sinnvoll und auch der praktischen Umsetzung des Raumordnungsgesetzes zuträglich, wenn jenen Grundeigentümern ein gewisser Anspruch auf Entschädigung zukommt. Natürlich sind auch die Gemeinden und der Gemeindevorstand gefordert, dass eine gefahrenangepasste Siedlungsentwicklung stattfindet und Bauland in Gefahrenbereichen möglichst zurückgewidmet wird. Aus meiner Sicht müsste dem Gesetzgeber die Erreichung und Umsetzung dieser Ziele jedoch auch etwas „wert sein“ und eine (finanzierbare) Möglichkeit zur Entschädigung dieser Wertverluste geschaffen werden. Ohne Entschädigungen für betreffende Grundeigentümer sind Rückwidmungen von gefährdeten Baulandflächen für Gemeinden aus meiner Sicht nur schwer durchsetzbar.

Das folgende (fiktive) Beispiel soll einen Fall darstellen, der etwa im Fall von Sicherungen durch technische Schutzmaßnahmen auftreten könnte. Betrachtet man den Flächenwidmungsplan der Gemeinde Grimmenstein (siehe Abbildung 19), so fällt im Ortszentrum die durch BK bzw. BW verlaufende Hochwasserlinie (Linie mit blauen Dreiecken) auf. Würde nun ein technischer Schutzbau (etwa eine Hochwassermauer, in der Karte schematisch rot markiert) errichtet, der das Ortszentrum schützen soll, so hätte die Realisierung dieser Schutzmauer beträchtliche Konsequenzen für die betroffenen Grundeigentümer. Während der durch die Schutzmauer gesicherte Bereich (grün mar-

kierte Fläche) als Bauland bestehen bleiben könnte und aufgrund der Sicherung der Flächen nicht rückgewidmet werden müsste, müsste jener Bereich flussabwärts, welcher nicht durch die Schutzmauer gesichert werden kann (rot markierte Fläche) und infolge dessen gefährdetes Bauland bleibt, entschädigungslos (da von Naturgefahren gemäß § 15 Abs 3 betroffen) zurückgewidmet werden. Wie klar erkennbar ist, entsteht mit der Realisierung des Schutzbaus ein Ungleichgewicht und damit ein klarer Konflikt.

Abbildung 19: Entschädigungsfrage am Beispiel Grimmerstein



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

Da eine Rückwidmung mit großen Wertverlusten für die Grundeigentümer verbunden ist, wirft dieser Fall die Frage auf, wie mit ähnlichen „Grenzfällen“, in denen gewisse Flächen durch Schutzbauten gesichert werden können und andere – vielleicht sogar angrenzende Flächen – nicht gesichert werden können, umgegangen werden kann. Denn objektiv betrachtet stellt sich hier die Frage der Gerechtigkeit. Um ein augenscheinliches „Gerechtigkeitsgefälle“ – wie in diesem Beispiel dargestellt – wieder in die Waage zu bringen, wären aus meiner Sicht Entschädigungen infolge von Rückwidmungen notwendig und möglicherweise auch eher im Sinne des Gleichheitssatzes.

3.3.1 Judikate betreffend Entschädigung bei Rückwidmung

Wie bereits erwähnt, enthält das NÖ ROG 2014 in § 27 Abs 1 Bedingungen, unter denen Grundeigentümern Entschädigungen durch die Änderung von Widmungsarten zustehen. § 27 Abs 1 lit c besagt, dass die natürliche Baulandeignung nicht (etwa durch Hochwasser) bedroht gewesen sein darf. Daraus folgt, dass bei Rückwidmung von Flächen in

rechtlich relevanten Gefahrenbereichen für die Eigentümer grundsätzlich keine Entschädigungsansprüche entstehen. Trotz allem sei im Folgenden auf wichtige Judikate im Zusammenhang mit der Entschädigung bei Rückwidmung verwiesen: Wie Onz/Mendel analysieren, vollzog der OGH nach früheren, eher restriktiven Entscheidungen in Bezug auf Entschädigungsregelungen im Jahr 1999 mit dem Hinweis auf die Sonderopfertheorie einen Schwenk. Demnach erklärte der OGH, dass lt. VfGH und OGH Enteignungen oder sonstige einschneidende Eigentumsbeschränkungen ohne Entschädigung grundsätzlich nicht verfassungswidrig seien. Der VfGH habe jedoch auch entschieden, dass es unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes bedenklich wäre, wenn durch entschädigungslose Enteignung mehreren Personen zwar gleiche vermögensrechtliche Vorteile, aber keine Nachteile entstehen.²⁴⁶ In der Entscheidung des OGH 6 Ob 12/06 t ist klar angeführt, wann ein „Sonderopfer“ vorliegt: „Ein Sonderopfer eines Grundeigentümers ist anzunehmen, wenn seine vermögensrechtliche Position auf Grund der Umwidmung insgesamt gesehen (bei Berücksichtigung von Vor- und Nachteilen) erheblich ungünstiger ist als die anderer (vergleichbarer) Grundeigentümer.“²⁴⁷

Mit dem Hinweis, dass kein „Sonderopfer“ vorliegt, verneinte der OGH jedoch Entschädigungsansprüche in einem Fall, bei dem die Grundstücke der Antragsteller wegen nicht gegebener Baulandeignung, der Lage in einem zentrumsfernen Siedlungssplitter, fehlender Infrastruktur und Hangrutschgefahr rückgewidmet wurden. Darüber hinaus ist in der Entscheidung angeführt, dass es sich bei der Rückwidmung in Grünland im Fall von Grundstücken, die aufgrund objektiv gegebener Umstände keine Baulandeignung aufweisen, um die (Wieder)Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes handelt. Bereits aus diesem Grund ist die Behandlung als „Sonderopfer“ aus der Sicht des OGH nicht vertretbar.²⁴⁸

In einem anderen Fall – in dem einem Grundeigentümer im Zuge einer entschädigungslosen Umwidmung ein „Sonderopfer“ abverlangt wurde - hat der OGH entschieden, dass unter „Aufwendungen“ nicht nur etwa Kosten der Baureifmachung zu verstehen sind, sondern auch der Anschaffungspreis für das gekaufte Bauland. Der OGH fasst somit, mit dem Hinweis auf eine verfassungskonforme Interpretation der Entschädigungsregelungen, Entschädigungsansprüche relativ weit.²⁴⁹

Im Gegensatz zu den zuvor erwähnten Entscheidungen des OGH, sieht der VfGH die Beschränkung von Entschädigungsleistungen (nur) auf die bereits getätigten Aufwendungen in Bezug auf die bisherige Widmungs- und Nutzungsart als verfassungsrechtlich unbedenklich. Die wirtschaftliche Entwertung, die mit einer Umwidmung einhergehen kann, ist demnach nicht zu entschädigen.²⁵⁰

²⁴⁶ Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 25 bzw. 2 Ob 52/99 g

²⁴⁷ 6 Ob 12/06 t

²⁴⁸ Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 26 bzw. 6 Ob 12/06 t

²⁴⁹ Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 26f bzw. 8 Ob 34/06 t

²⁵⁰ Vgl. Onz/Mendel, 2017, S. 27 bzw. VfSlg 19202/2010

4 Praxis und Umgang mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die rechtliche Situation und die rechtliche Logik in Bezug auf Bauland in Gefahrenbereichen in Niederösterreich dargestellt. Im nächsten Schritt soll die praktische Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen anhand ausgewählter Gemeinden untersucht werden. Ziel ist es einen Blick in die Praxis zu werfen. Es soll eruiert werden, wie die Gemeinden mit Bauland in Gefahrenbereichen umgehen, wie die rechtlichen Vorgaben umgesetzt werden, welche Konflikte auftreten, ob es Abweichungen von der Theorie bzw. den rechtlichen Vorgaben gibt und inwieweit die Bürgermeister genügend praxistaugliche Instrumente zum Umgang mit dieser Problematik haben. Dazu wurden Interviews geführt, die die Literaturrecherche unterstützen und Informationen aus erster Hand liefern sollen.

Wie bereits zu Beginn dieser Arbeit aus der Darstellung der Problemstellung hervorgeht und auch aus Gesprächen mit handelnden Personen aus der Praxis und Expertinnen und Experten herauszuhören war, gibt es in Österreich - und im konkreten Fall in Niederösterreich - immer noch eine große Zahl an Baulandflächen, die in rechtlich relevanten Gefahrenbereichen liegen. Welche Baulandmengen tatsächlich betroffen sind und wie groß diese Zahl an „Rechtskonflikten“ in der Praxis somit aktuell tatsächlich ist, lässt sich auf mehrmalige Nachfrage beim Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (RU2) nicht genau sagen, da es keine vollständigen Daten hierzu gibt. Nach Angaben der RU2 beschäftigte sich auch die WA2 Abteilung Wasserwirtschaft vom Amt der NÖ Landesregierung mit dem Thema und hat Befragungen in den Gemeinden durchgeführt, ob die überfluteten Flächen in den Gemeinden kenntlich gemacht wurden, ob es Überschneidungen mit gewidmetem Bauland gibt, ob diese noch unbebaut sind und ob bereits Maßnahmen diesbezüglich getroffen worden sind.²⁵¹ Wie aus einem Gespräch mit DI Siegfried Kautz (mittlerweile im Ruhestand) der Abteilung (RU2) Raumordnung und Regionalpolitik, Sachgebiet Örtliche Raumordnung zu erfahren war, gibt es in Niederösterreich sicherlich tausende Flächen, die von Hochwasser bedroht sind. Ein Großteil dieser hochwassergefährdeten Flächen müssten aber seiner Meinung nach schon ausgeräumt oder aber zumindest mit Bausperren belegt sein.²⁵²

4.1 Auswahl relevanter Flächen

Um die Problemstellung dieser Arbeit anhand von praktischen Beispielen untersuchen zu können, wurden im Zuge der Konzeption der Arbeit vorab Beispielgemeinden ausgewählt. Es handelte sich dabei um die Niederösterreichischen Gemeinden Strengberg, Wallsee-Sindelburg, Ardagger und Neustadt an der Donau. Die Gemeinden befinden

²⁵¹ Vgl. Ciki, 2017

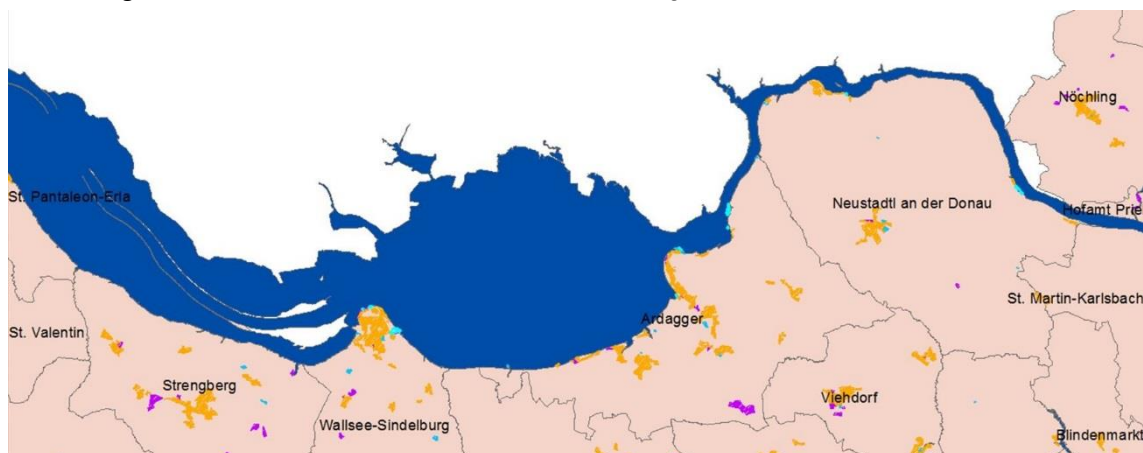
²⁵² Vgl. Kautz, 2017

sich im westlichen Mostviertel und wurden einerseits deshalb gewählt, weil in den Donau-Gemeinden die Themen Hochwasser, Absiedlung, Bau von Schutzbauwerken oder bspw. die Ausweisung von Bausperren in der Vergangenheit aus persönlicher Erfahrung immer ein großes Thema waren. Andererseits wäre aufgrund persönlicher Beziehungen und der beruflichen Tätigkeit des Autors der Zugang zu relevanten Informationen sowie eine Gesprächsbasis zu den Bürgermeister*innen der Region bereits vorhanden gewesen. Gerade das Thema Bauland in Gefahrenbereichen bzw. überhaupt der Themenkomplex der Naturgefahren, bei dem es um rechtliche Konflikte in Gemeinden geht, ist für Gemeindevertreter oft sehr unangenehm. Eine bereits vorhandene Vertrauensbasis zu den handelnden Personen ist bei der Untersuchung einer solchen Thematik von großem Vorteil. Wie aber aus einer Voruntersuchung in Zusammenarbeit mit der Abteilung RU2 des Landes Niederösterreich und im Zuge dessen mit einer genauen Durchsicht der Flächenwidmungspläne der Gemeinden hervorging, halten sich die für diese Arbeit relevanten Überlappungen von unbebautem Bauland und rechtlich relevanten Gefahrenbereichen in diesen Gemeinden (mittlerweile) in Grenzen.

Durch eine GIS-Analyse der RU2 sollten anfänglich relevante Flächen in diesen Gemeinden ausgewiesen werden. Dabei wurden die Baulandreserven einerseits mit den HQ100-Flächen – also lt. NÖ ROG rechtlich relevanten Gefahrenbereichen – verschnitten. Andererseits wurden die Baulandreserven auch mit den Gefahrenzonen der WLV – ebenfalls lt. NÖ ROG rechtlich relevante Gefahrenbereiche - verschnitten. Die hellblauen Flächen in den Abbildungen 20 und 21 markieren die in Frage kommenden Flächen, wo sich rechtlich relevante Gefahrenbereiche mit unbebautem Bauland überschneiden.

Wie aus dieser ersten, groben Analyse bereits hervorging, hielten sich die relevanten Untersuchungsflächen in Grenzen. Große Flächen von unbebautem Bauland, die von Hochwasser bedroht sind, gibt es in diesen Gemeinden kaum mehr. Dies zeigt, dass diese Problematik – in diesem Abschnitt der Donau zumindest – in den letzten Jahren sehr wohl an Bedeutung gewonnen hat und die Gemeinden in dieser Hinsicht mit

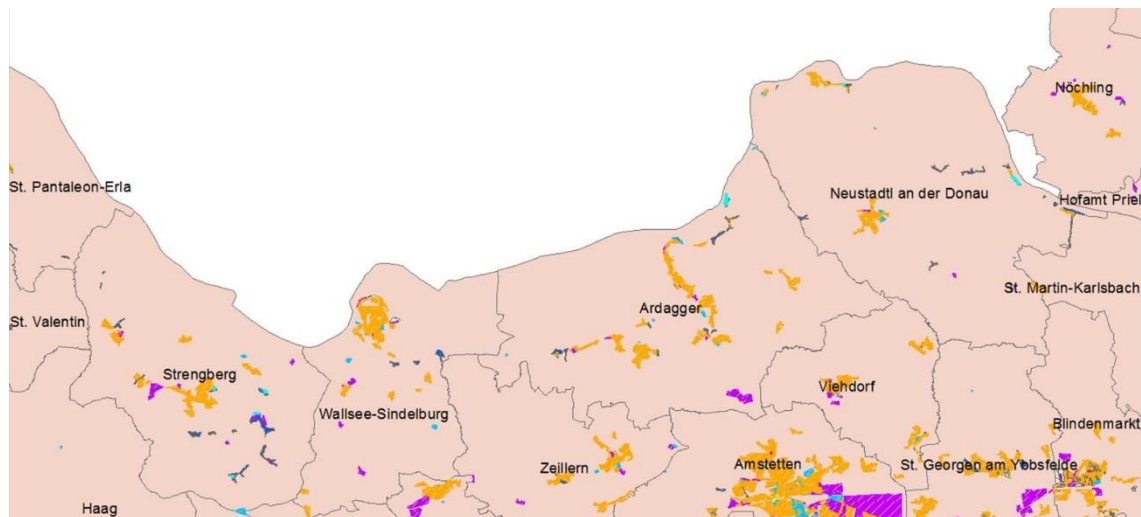
Abbildung 20: Baulandreserven verschnitten mit HQ100-Flächen



Quelle: Amt der NÖ Landesregierung - Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, (RU2), 2017

Sicherheit aktiv waren. Wenn, dann wurden relativ kleine Flächen, die sich entweder in geschlossenen Ortsgebieten oder die nur teilweise überflutet werden, gefunden. Diese Flächen eigneten sich nur bedingt um die Problematik der vorliegenden Arbeit zu untersuchen.

Abbildung 21: Baulandreserven verschnitten mit WLV-Gefahrenzonen



Quelle: Amt der NÖ Landesregierung - Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (RU2), 2017

Da sich die Auswahl von geeigneten Flächen in den zuerst gewählten Gemeinden im westlichen Niederösterreich als schwierig gestaltete, mussten andere Gemeinden gefunden werden, wo die Problematik von unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen – die es ohne Zweifel gibt - klarer auftritt und untersucht werden konnte. Fakt ist, dass es noch eine Vielzahl an problematischen Situationen geben musste, die einer Auflösung bedürfen. Da die RU2 in ständigen Kontakt mit den Gemeinden ist, konnte schlussendlich rasch ein geeignetes Untersuchungsgebiet bzw. eine Auswahl von relevanten Gemeinden getroffen werden. Darüber hinaus wurde in den Gemeinden Niederösterreichs – wie bereits zuvor erwähnt - eine Befragung der Abteilung Wasserwirtschaft des Landes durchgeführt. Auch diese Informationen des Landes Niederösterreich halfen bei einer Auswahl von Gemeinden, anhand derer der Umgang mit Bauland in Gefahrenbereichen untersucht werden konnte. Wie im folgenden Kapitel näher beschrieben, wurden in den Gemeinden beispielhaft Konfliktflächen ausgewählt und die Vorgehensweise der Gemeinden anhand dieser Flächen diskutiert. Die nun für die Diskussion herangezogenen Gemeinden befinden sich südlich von Wien, in der Buckligen Welt. In dieser Region, die bereits alpin geprägt ist, ist Dauersiedlungsraum begrenzt. Neben den teils steilen Hängen, engen zahlreiche Wildbäche und Flüsse den potenziell bebaubaren Raum zusätzlich ein.

4.2 Untersuchungsgemeinden und Beispielflächen

Obwohl in den im ersten Schritt ausgewählten Gemeinden keine großflächigen Konfliktfälle in Bezug auf unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen gefunden werden konnten, lohnte sich in einigen Fällen doch ein genauerer Blick in den Flächenwidmungsplan und den Gefahrenzonenplan bzw. ein intensiveres Gespräch mit Gemeindeverantwortlichen. Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die Untersuchungsgemeinden gegeben, die einem roten Faden folgen. Eine kurze Beschreibung über die Lage und Ausgangssituation geben einen Überblick über die Situation der Gemeinde. Anschließend werden Problemlage und Vorgehensweise der Gemeinde beschrieben. Eine eigene Einschätzung sowie ein Fazit runden die Diskussion ab und sollen die Erkenntnisse noch einmal kurz zusammenfassen.

4.2.1 Ardagger

4.2.1.1 Lage und Ausgangssituation

Die Marktgemeinde Ardagger liegt im Niederösterreichischen Mostviertel. Im Norden von der Donau, im Süden von der Stadtgemeinde Amstetten begrenzt, dehnt sich die Gemeinde auf rund 47 km² aus und liegt auf einer Seehöhe zwischen 260 und 469 Metern.²⁵³ Ein Blick auf die Bevölkerungsentwicklung lässt erkennen, dass die Gemeinde seit den 1960er-Jahren stetig gewachsen ist und die Einwohnerzahl im Jahr 2018 bei 3.511 liegt.²⁵⁴

Im nördlichen Gebiet der Gemeinde, wo sich auch das Zentrum von Ardagger Markt befindet, fließt die Donau. Diese sorgte in der Vergangenheit im Gemeindegebiet immer wieder für Überflutungen. In der Marktgemeinde Ardagger sind insgesamt rund 2.000 Hektar als HQ100-Überflutungsflächen ausgewiesen. Im Zentrum, im Bereich Ardagger Markt, befinden sich rund 80 Häuser, die durch technischen Schutzbau entlang der Bundesstraße gesichert werden. Dieser ist auf ein HQ100-Ereignis ausgelegt. Im Zuge des Hochwassers 2002 wurde jedoch ein so hoher Donaupegel erreicht, dass das Wasser bis zur Asphaltoberkante reichte, obwohl bei Schutzbauten ein Puffer von 50 Zentimeter miteinkalkuliert wird. Nach diesem Hochwasser wurde der Schutzdamm abgedichtet und eine Schutzwand errichtet. Seitdem wurden immer wieder etliche Sanierungen durchgeführt, von Pumpenerneuerungen bis zu Drainagen.²⁵⁵

Bereits in den 1970er-Jahren sind in Ardagger drei große Absiedlungsprojekte durchgeführt worden, im Zuge derer insgesamt mehr als 60 Häuser abgesiedelt wurden. Dabei handelte es sich überwiegend um landwirtschaftliche Bauten im Grünland. Darüber hinaus wurden in diesen Bereichen Flächen zurückgewidmet sowie absolute Bauverbote

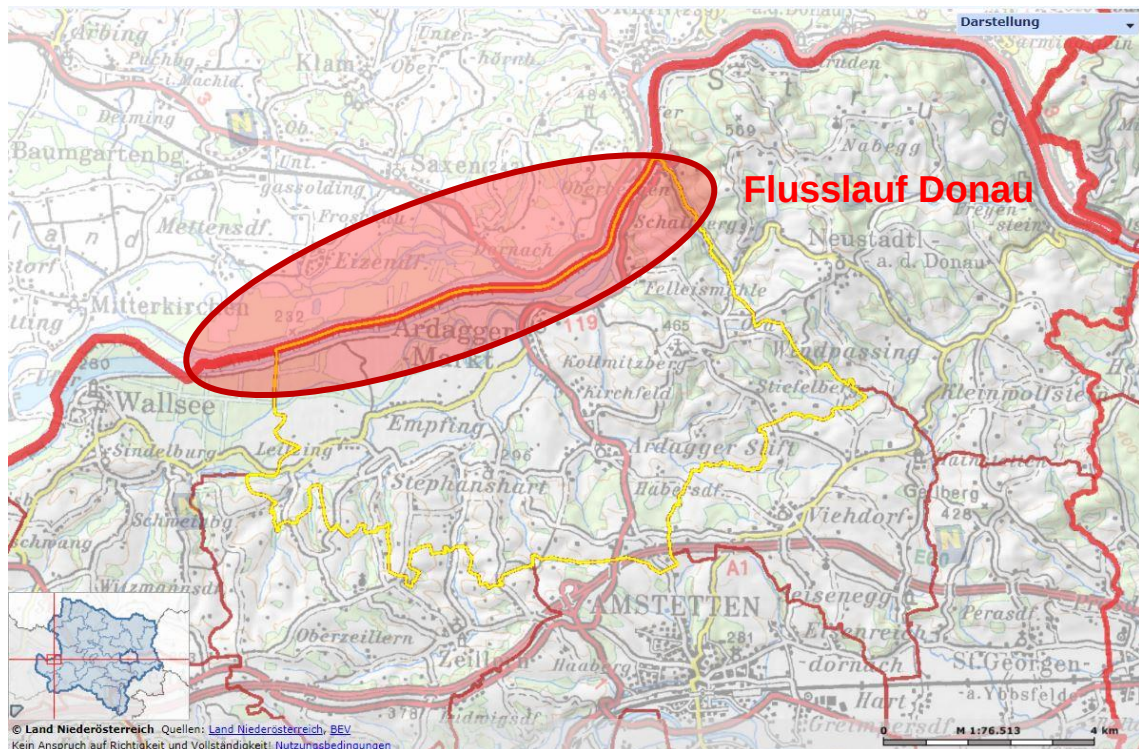
²⁵³ Vgl. Marktgemeinde Ardagger, 2018

²⁵⁴ Vgl. Statistik Austria, 2018c

²⁵⁵ Vgl. Pressl, 2017

erlassen. In Folge des großen Hochwassers des Jahres 2002 wurde die HQ100-Anschlaglinie nachjustiert und musste dabei etwa um 80 Zentimeter angehoben werden. Diese Nachjustierung führte dazu, dass bis dahin auf den Plänen „ungefährdetes Bauland“ plötzlich innerhalb der Anschlaglinien lag.²⁵⁶

Abbildung 22: Lage der Gemeinde Ardagger und Flusslauf der Donau



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

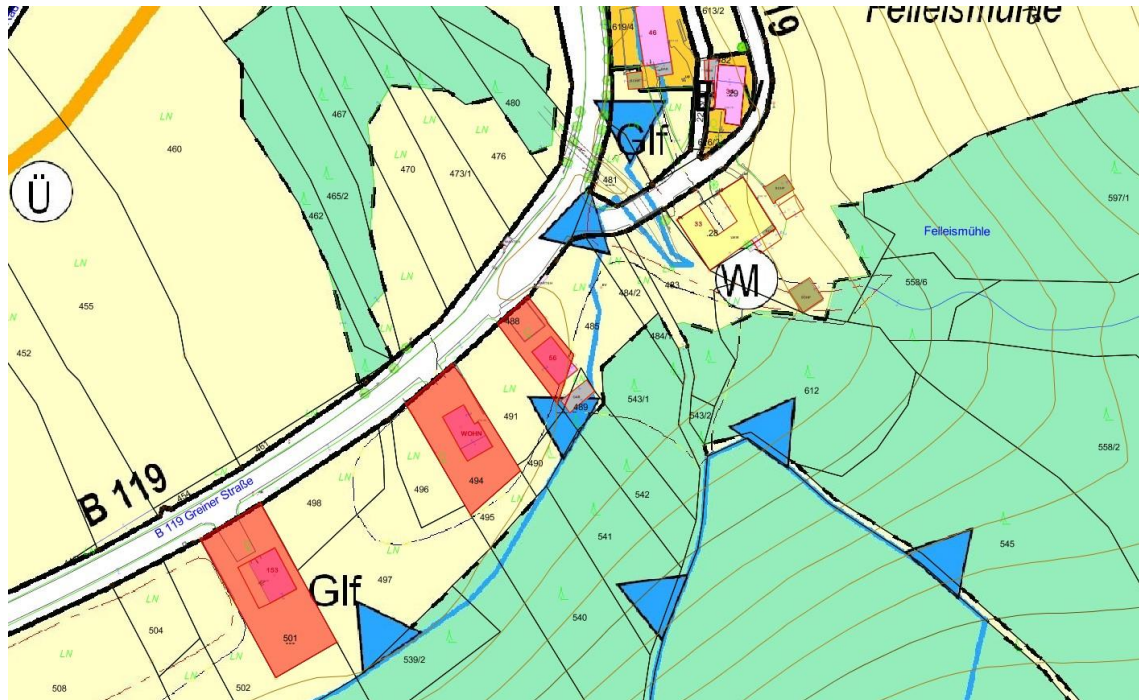
4.2.1.2 Problemlage und Vorgangsweise der Gemeinde

Unbebaute Baulandflächen in Gefahrenbereichen sind in der Gemeinde Ardagger mittlerweile kaum mehr vorhanden. Am folgenden Beispiel sollen aber die Vorgangsweise sowie die Herausforderungen der Gemeinde mit gefährdetem Bestand, welcher sich in Gefahrenbereichen befindet, skizziert werden. Wie aus Abbildung 23 klar ersichtlich ist, befinden sich die drei rot markierten Grundstücke in der Marktgemeinde Ardagger innerhalb des HQ100-Bereichs. Die Grundstücke sind bebaut und wurden bereits mehrfach nach Hochwässern in der Vergangenheit überflutet. Bis vor einigen Jahren waren diese Flächen noch als Bauland gewidmet. Im Zuge der letzten Überarbeitung des Flächenwidmungsplanes, wurden in der Gemeinde aber einige Widmungen geändert, unter anderem auch auf diesen Flächen. Im konkreten Fall heißt das, dass die Grundstücke in Grünland rückgewidmet wurden. Dies hat auf die bestehenden Bebauungen zwar vor-

²⁵⁶ Vgl. Pressl, 2017

erst keine unmittelbaren Auswirkungen. Dieser Umstand schränkt aber den Gestaltungsspielraum der Eigentümer erheblich ein. Für größere Erweiterungen etwa werden hier laut Bürgermeister keine Baubewilligungen mehr möglich sein, was als starkes Signal vonseiten der Gemeinde gedeutet werden kann.

Abbildung 23: Ausschnitt aus dem FWP der Marktgemeinde Ardagger mit rot dargestellten Absiedlungs-Flächen im HQ100-Bereich



Quelle: Marktgemeinde Ardagger, 2017

Die Rücknahme der Widmung ist dabei aber nur ein Punkt von vielen in einem oft viele Jahre dauernden Prozess. Hauptproblem von Absiedlungen, so Bürgermeister Pressl, sei der emotionale Aspekt. Da sich die Eigentümer über Jahre und Jahrzehnte ihre Existenz auf diesen Flächen aufgebaut haben, sei es schwierig für Gemeinden radikal rückzuwidmen. Aus diesem Grund sind Gemeinden natürlich darum bemüht, den Eigentümern möglichst gute Alternativen vorzuschlagen. Absiedlungsprojekte, die vonseiten des Landes durch Förderungen unterstützt werden, bieten dabei (zumindest finanziell) eine durchaus attraktive Möglichkeit um Absiedlungen durchzuführen. Trotz allem entschließen sich Eigentümer oft erst nach einschneidenden Ereignissen oder im Zuge von Generationenwechseln oder gerade passender privater Gründe zu Absiedlungen. Unentbehrlich bei all dem ist aus Sicht der Gemeinde, dass den Betroffenen konkrete, attraktive Alternativen und Lösungen angeboten werden. Die alleinige Rücknahme von Widmungen und bloßer Zwang löst nach Ansicht des Bürgermeisters keine Probleme. Vielmehr müssen maßgeschneiderte Lösungen für die Betroffenen gefunden werden.²⁵⁷

²⁵⁷ Vgl. Pressl, 2017

Interessanterweise sind aus Sicht des Bürgermeisters in der Gemeinde Ardagger weniger die von Hochwasser beeinträchtigten Flächen das Problem. Die Gefahr, die von Hochwässern ausgeht, ist relativ eindeutig und sichtbar. Im Zuge von Schutzprojekten in den letzten Jahren konnte darauf außerdem relativ gut reagiert werden. Viel größer sind die Probleme auf Flächen, die durch Grundwasserhochstände beeinflusst werden oder wo sich Hänge bewegen und problematische Untergrundverhältnisse sind. Diese schleichenden Prozesse stellen eine massive Herausforderung für Gemeinden dar und sind darüber hinaus nicht auf den ersten Blick sichtbar.²⁵⁸

4.2.1.3 Eigene Einschätzung

Die Gemeinde Ardagger ist sehr bemüht, um eine möglichst gefahrenangepasste Siedlungsentwicklung zu schaffen. Der Bürgermeister und die Gemeindeverantwortlichen sind sich sehr wohl der Gefahren, die von Hochwässern ausgeht, bewusst. Unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen ist aber praktisch nur mehr selten vorhanden und wurde so gut wie möglich vermindert (bis auf Flächen, die in die Ausnahmeregelung fallen oder kleinere Grundstücksteile). Unbebaute Baulandflächen, die von Gefahren betroffen sind, stellen nach Aussagen des Bürgermeisters nicht das große Problem dar. Alles in allem haben die letzten Hochwässer sicherlich auch zu einem gesteigerten Gefahrenbewusstsein in Ardagger geführt. Trotz allem muss man die Hochwassergefahr ständig im Blick haben, da die Gefahrensituation nicht stabil ist, sondern sich natürlich (auch in Hinblick auf das sich ändernde Klima und einer Häufung von Extremwetterereignissen) wandelt.

4.2.1.4 Fazit

Die Marktgemeinde Ardagger ist nicht mehr im großen Ausmaß mit dem Problem von Bauland in Gefahrenbereichen konfrontiert. Wie erwähnt gab es in der Vergangenheit aufgrund starker Hochwässer Absiedlungen, sodass nur mehr wenige Flächen tatsächlich im gefährdeten Gebiet liegen. Die Gefahr des Restrisikos, die mit der Umsetzung von technischen Schutzmaßnahmen einhergeht, sei hier außer Acht gelassen. Aus dem Beispiel der Absiedlungsflächen in Ardagger kann zusammengefasst werden, dass Absiedlungen oft mit jahre- bzw. jahrzehntelanger Überzeugungsarbeit verbunden sind und erst im Zuge von Generationswechsel eine Sicherung von Flächen möglich scheint. Die persönliche Entscheidung den Bestand, den man sich lange Zeit aufgebaut hat, zu verlassen und sich eine neue Existenz aufzubauen ist meistens eine sehr schwierige. Die Gemeinde, als Planungs- und vor allem auch Baubehörde ist gefordert maßgeschneiderte und individuelle Lösungen für die Betroffenen zu finden.

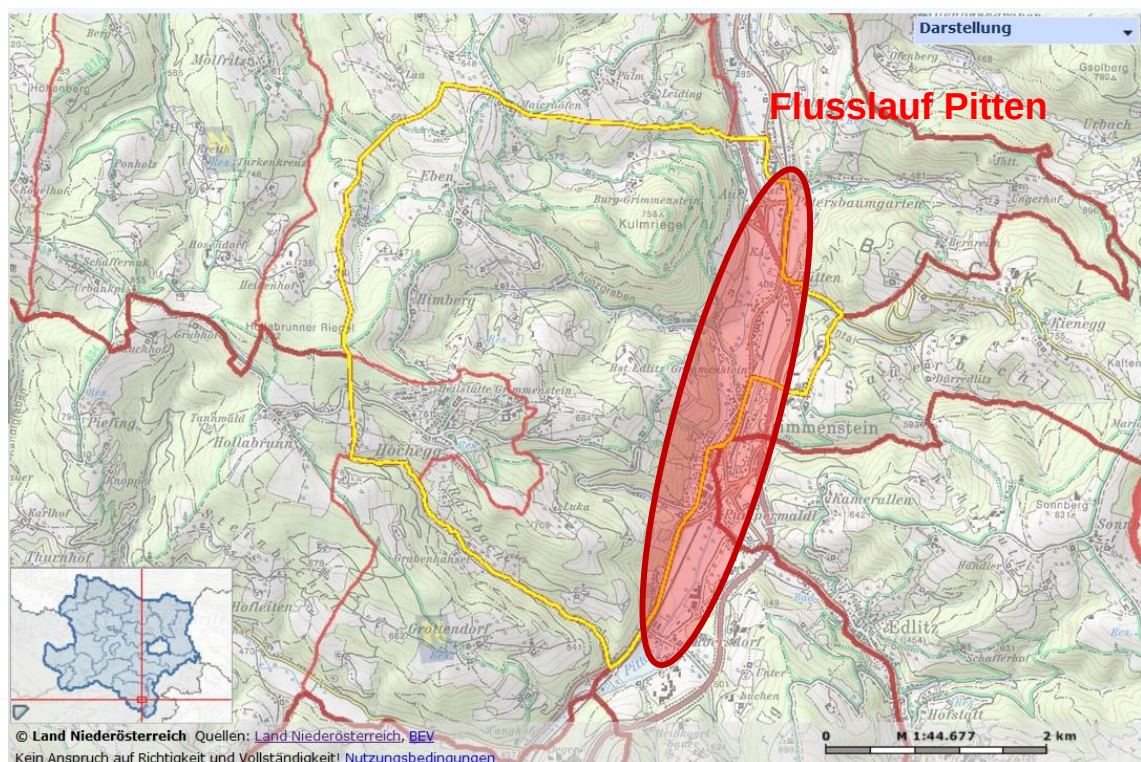
²⁵⁸ Vgl. Pressl, 2017

4.2.2 Grimmenstein

4.2.2.1 Lage und Ausgangssituation

Die Marktgemeinde Grimmenstein liegt im politischen Bezirk Neunkirchen im Niederösterreichischen Industrieviertel und zählt aktuell 1.356 Einwohner (Stand 2018).²⁵⁹ Die Gemeinde liegt im Pittental und erstreckt sich über eine Fläche von 14,75 km², wobei sich der Ort Grimmenstein auf einer Seehöhe von 407 m befindet, der Ort Hohegg auf 781 m.²⁶⁰

Abbildung 24: Lage der Marktgemeinde Grimmenstein und Flusslauf der Pitten



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

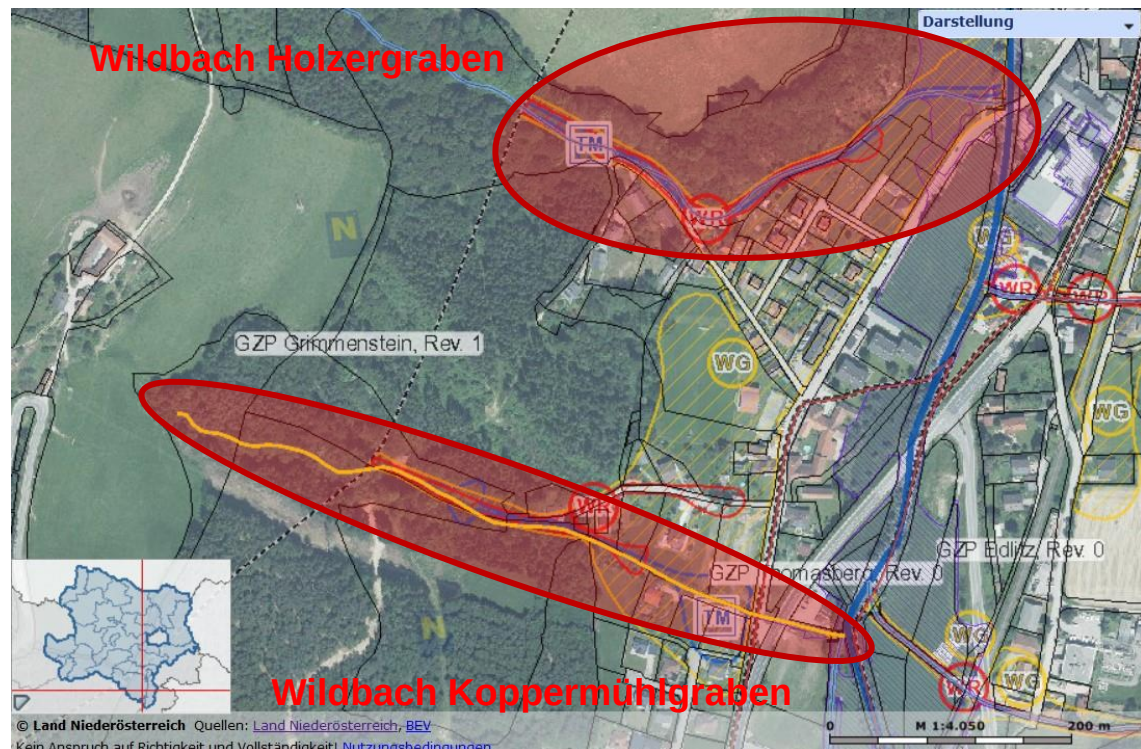
Durch den Hauptort Grimmenstein, an der östlichen Grenze der Gemeinde, fließt die Pitten. Der Fluss fällt in den Kompetenzbereich der BWV. Dementsprechend sind die vom Fluss ausgehenden Gefahrenbereiche von der BWV ausgewiesen worden. Die Marktgemeinde Grimmenstein ist auch Teil des Pitten Wasserverbandes, dessen Obmann der Bürgermeister der Gemeinde, Engelbert Pichler, ist. Ziel des Wasserverbands ist es gemeindeübergreifende Lösungen für Hochwasserproblematiken zu finden.

²⁵⁹ Vgl. Statistik Austria, 2018a

²⁶⁰ Vgl. Marktgemeinde Grimmenstein, 2018

Bei Durchsicht des Flächenwidmungsplans der Gemeinde bzw. der Gefahrenzonenpläne fällt auf, dass es im Hauptort Grimmenstein entlang der Pitten etliche gewidmete Baulandbereiche bzw. Bauland-Aufschließungsgebiete gibt, die im Fall von

Abbildung 25: Gefahrenzonen der WLV unterhalb des Holzergrabens (nördlich) und Koppermühlgrabens (südlich) in der Marktgemeinde Grimmenstein



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

100-jährlichen Hochwässern maßgeblich betroffen wären. Wie bereits im Analyseteil der Arbeit geklärt, handelt es sich bei Flächen, die von 100-jährlichen Hochwässern betroffen sind um rechtlich relevante Gefahrenbereiche im Sinne des NÖ ROG 2014. Die Topographie der Gemeinde ist sehr hügelig bzw. alpin. Dementsprechend gibt es auch zahlreiche relevante Wildbäche, die in den Kompetenzbereich der WLV fallen. Wie vom Bürgermeister zu erfahren war, fand bspw. im Jahr 1999 ein Extremniederschlagsereignis statt, in Folge dessen diese Wildbäche innerhalb kürzester Zeit angesprungen sind und riesige Mengen Wasser führten. Seither wurden die gelben und roten Gefahrenzonen der WLV angepasst und reichen in einigen Gemeindeteilen in bereits bebaute Baulandbereiche hinein, wie zum Beispiel unterhalb des Holzergrabens oder des Koppermühlgrabens (siehe Abbildung 25).

Da das Ortsgebiet der Gemeinde Grimmenstein bei größeren Niederschlagsmengen von Hochwasser gefährdet ist, wurde in den Jahren 2011 und 2012 südlich von Grimmenstein im Bereich Olbersdorf ein Rückhaltebecken um sechs Millionen Euro gebaut.

Abbildung 26: Rückhaltebecken Olbersdorf



Quelle: Marktgemeinde Grimmenstein, 2015

Auf einer Fläche von 10 ha können hier rund 400.000 m³ Wasser zwischengespeichert werden, sodass kleinere Hochwässer – etwa 10-, 30- sowie 50-jährliche Hochwässer – aufgefangen werden können. Trotz des Rückhaltebeckens können 100-jährliche Hochwässer nicht vollständig aufgefangen werden und würden das Ortszentrum im Hochwasserfall teilweise unter Wasser setzen.²⁶¹ Durch den Bau des Rückhaltebeckens Olbersdorf haben sich die Hochwasser-Anschlaglinien verschoben, sodass jene für 30- und 100-jährliche Hochwässer fast ident sind. Trotz allem gibt es noch zahlreiche Flächen, die von 100-jährlichen Hochwässern betroffen sind.

4.2.2.2 Problemlage und Vorgangsweise der Gemeinde

Wie die Abbildungen 27 und 28 bzw. 29 und 30 aus dem NÖ Atlas zeigen, sind teilweise das Ortszentrum bzw. nördlich an das Zentrum angrenzende Bereiche von Grimmenstein maßgeblich von 100-jährlichen Hochwässern betroffen. Dies betrifft einerseits unbebaute als Bauland-Wohngebiet gewidmete Flächen, andererseits auch als Bauland-Aufschließungsgebiet gewidmete Flächen (Konflikt 1). Das weiter nördlich liegende noch unbebaute Bauland-Betriebsgebiet (Konflikt 2) ist ebenfalls großflächig von 100-jährlichen Hochwässern bedroht. Aus raumordnungsrechtlicher Sicht müssten diese Flächen ab Bekanntwerden der Problematik mit Bausperren verhängt werden, um eine Bebauung in Gefahrenbereichen zu verhindern. Ist eine Sicherstellung innerhalb von 5 Jahren möglich, so könnte die Bausperre nach Sicherstellung wieder aufgehoben werden.

²⁶¹ Vgl. Marktgemeinde Grimmenstein, 2015 und Pichler, 2017

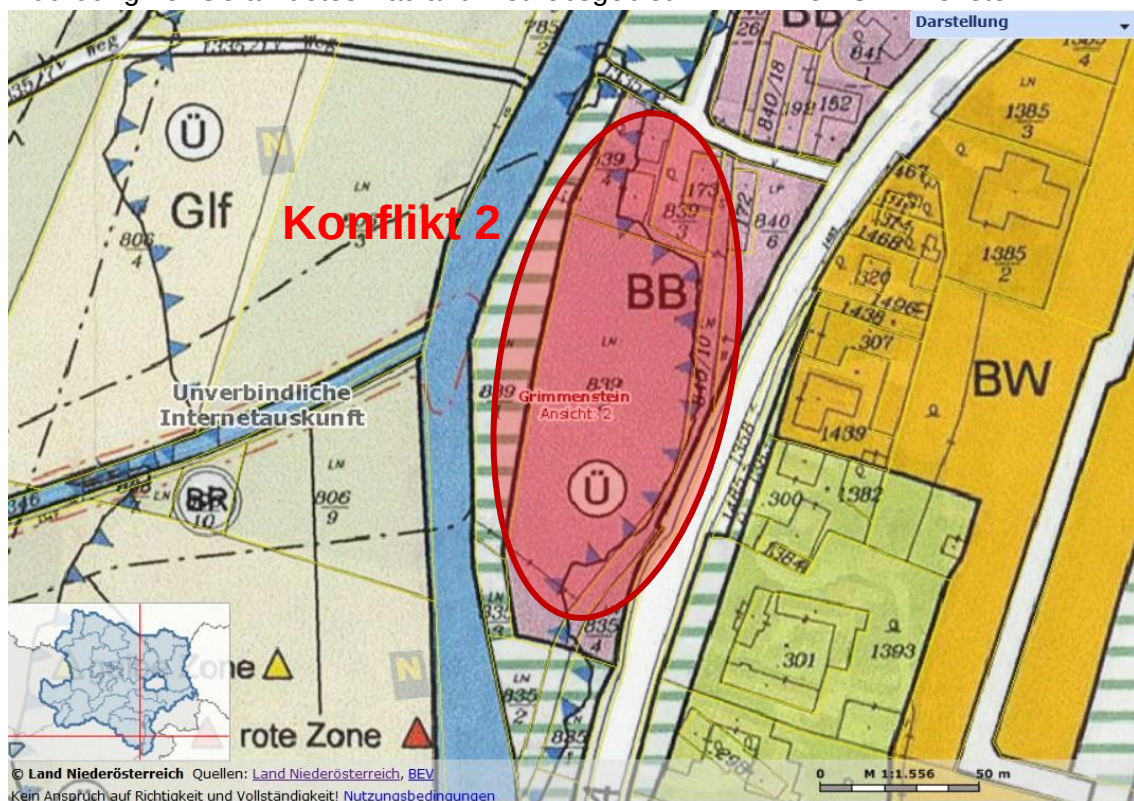
Im Fall, dass eine Sicherstellung innerhalb von 5 Jahren nicht möglich bzw. bereits von vornherein ausgeschlossen ist, müssten die Flächen lt. NÖ ROG 2014 entschädigungslos zurückgewidmet werden. Die Problematik bzgl. der Gefahrenzonen ist der Gemeinde nach Aussagen des Bürgermeisters schon seit Längerem bekannt. Konkrete Maßnahmen im Zusammenhang mit von Gefahren betroffenen Baulandflächen wurden jedoch – soweit aus den Gesprächen hervorging – in der Vergangenheit nicht getroffen. Über „Umwege“ musste sich die Gemeinde jedoch mit dieser Problematik schließlich doch auseinandersetzen. Da es nämlich in der Gemeinde in den letzten Jahren kaum verfügbares Bauland gab, wurde das Raumordnungsprogramm der Gemeinde überarbeitet. Stein des Anstoßes war nicht die Naturgefahrensituation per se. Alleiniges Ziel der Änderungen war es grundsätzlich tatsächlich verfügbares Bauland für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Erst im Zuge dieser Änderung des Raumordnungsprogrammes kamen auch die von Gefahrenbereichen betroffenen Baulandflächen in den Fokus. Die Gemeinde wurde vonseiten des Landes Niederösterreich dazu angehalten, die augenscheinlich im Konflikt mit dem NÖ ROG stehende Situation bzgl. Bauland in Gefahrenbereichen zu bereinigen. Eine Neuwidmung von Bauland kann nur mehr erfolgen, wenn vorhandenes Bauland in Überflutungsgebieten mit einer Bausperre belegt wird oder noch besser zurückgewidmet wird.²⁶²

Zum Zeitpunkt des Gesprächs mit dem Bürgermeister der Gemeinde Grimmenstein im Dezember 2017, war im Rahmen eines umfangreichen Gesamtkonzeptes zum Schutz der vor Hochwasser gefährdeten Flächen ein Bündel an Maßnahmen in Planung. Am 8.11.2017 fand die Wasserrechtsversammlung statt, bei der beschlossen wurde, dass die Schutzprojekte aus wasserrechtlicher Sicht genehmigt sind. Diese Maßnahmen beinhalten verschiedene bauliche Schutzbauwerke an Schlüsselstellen bzgl. Hochwässers in der Gemeinde. Durch diese Schutzbauwerke würde sich der Abfluss des Hochwassers so ändern, dass einerseits die betroffenen Flächen geschützt würden. Andererseits wird etwa durch lineare Hochwasserschutzbauwerke der Abfluss teilweise auch negativ beeinflusst, weshalb Ausgleichsflächen nötig sind, auf denen dem Wasser Raum gegeben werden kann, was in weiterer Folge die Abflussbilanz wieder zum Positiven ändert. Zusätzlich zu den geplanten Schutzbauwerken, wurde in den letzten beiden Jahren außerdem der Flächenwidmungsplan überarbeitet, wobei viele gefährdete Baulandflächen mit (auf unbestimmte Zeit verhängten) Bausperren belegt wurden, um sicherzustellen, dass diese Flächen in Gefahrenbereichen nicht bebaut werden. Laut Bürgermeister der Gemeinde wurden aber bisher noch keine Flächen aufgrund von Naturgefahren zurückgewidmet.²⁶³

²⁶² Vgl. Pichler, 2018

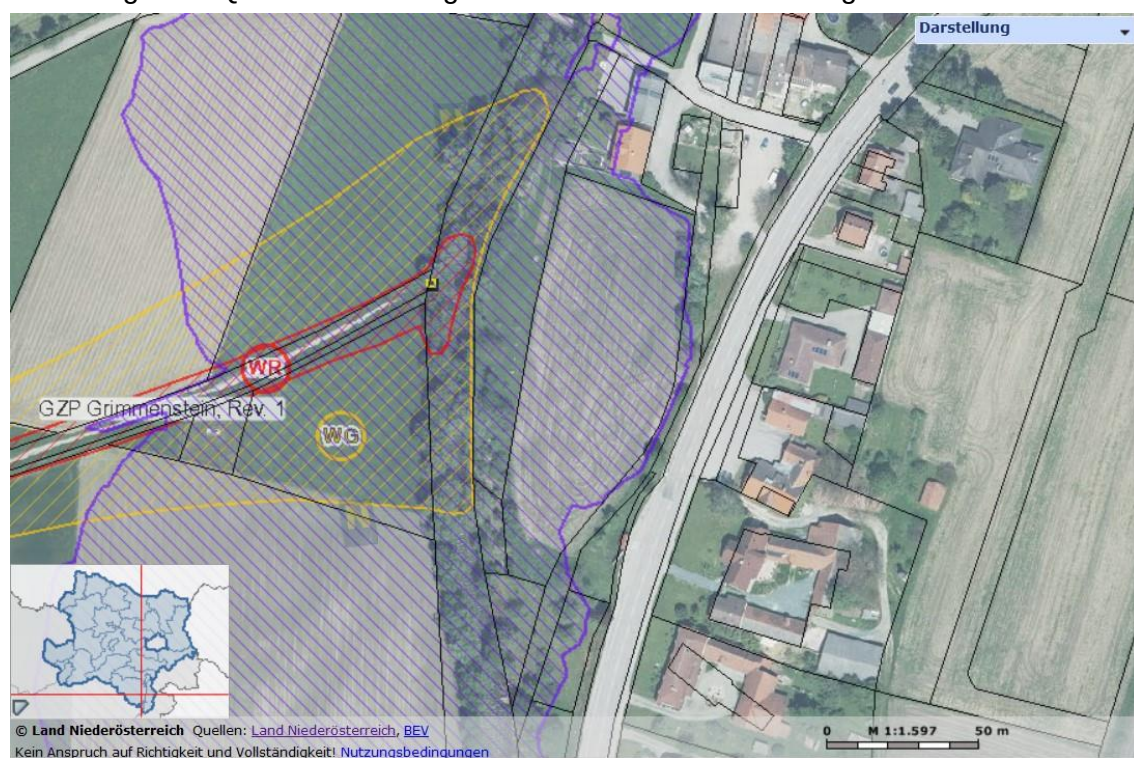
²⁶³ Vgl. Pichler, 2017

Abbildung 29: Gefährdetes Bauland-Betriebsgebiet im FWP von Grimmenstein



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

Abbildung 30: HQ100-Flächen in gefährdetem Bauland-Betriebsgebiet in Grimmenstein



Quelle: NÖ Atlas, 2018

Dies versuchen Gemeinden im Allgemeinen – so der Eindruck, der sich aus den Interviews mit Bürgermeistern ergibt - auch möglichst zu verhindern, da die entschädigungslose Rückwidmung von Bauland in Grünland eine drastische Wertminderung der Grundstücks zur Folge hätte und in weiterer Folge unweigerlich mit Konflikten zu rechnen wäre. Mit dem Verhängen von Bausperren versucht die Gemeinde Zeit zu gewinnen, um die schutzbaulichen Maßnahmen durchführen zu können und dadurch die Gefahrenzonen zu minimieren.

Das Ingenieurbüro PerzPlan für Kulturtechnik und Wasserwirtschaft wurde mit der Planung und Umsetzung dieser Maßnahmen in Grimmenstein beauftragt. Im Sommer 2018 wurde mit der Umsetzung gestartet. Durch die geplanten schutzbaulichen Maßnahmen ändern sich die ausgewiesenen Gefahrenzonen, wodurch Bauland, das sich aktuell innerhalb der rechtlich relevanten Gefahrenzonen befindet plötzlich herausgenommen werden kann. Dies soll es möglich machen, einige aktuell von Bausperren betroffene Flächen - nachdem sie aufgrund der Gefahrensituation erlassen wurden - wieder aufzuheben und damit bebaubar zu machen. Ziel ist es, dass nach Abschluss aller Maßnahmen keine Flächen mehr in gefährdeten Bereichen liegen. Dies soll hauptsächlich durch die baulichen Schutzmaßnahmen geschehen. Flächen, die nicht im Rahmen des genannten Gesamtkonzeptes betreffend Hochwasser vor Naturgefahren gesichert werden können, sollen nach Aussage des Bürgermeisters schließlich tatsächlich rückgewidmet werden.²⁶⁴

4.2.2.3 Eigene Einschätzung

Im konkreten Fall der beiden betrachteten Konflikt-Flächen, die von 100-jährlichen Hochwässern betroffen sind, sieht die Lage nach Fertigstellung aller geplanten Schutzbauwerke folgendermaßen aus.

Konflikt 1

Da die HQ100-Anschlaglinien im Ortszentrum und im Bauland nördlich davon mithilfe von Schutzbauwerken teilweise zurückgedrängt werden, können Teile dieser Baulandflächen nach Abschluss der Maßnahmen als sichergestellt gelten und somit bebaut werden. Nach Informationen der Gemeinde Grimmenstein wird die HQ100-Anschlaglinie im Bereich nördlich des Kindergartens und der Volksschule zurückgedrängt, sodass am Straßenrand der Schulgasse Bauflächen frei werden.²⁶⁵ Die restliche Baulandfläche Richtung Pitten wird überflutet bleiben und müsste demnach rückgewidmet werden. Es stellt sich in diesem Zusammenhang natürlich trotz allem die Frage, ob es sich nicht um eine Schein-Sicherheit handelt und trotz allem ein Restrisiko besteht. Versagen technische Schutzmaßnahmen im Ernstfall plötzlich, sind bebaute Flächen meist einer noch größeren Gefahr durch Hochwasser ausgesetzt als würden Schutzbauwerke fehlen. Auf

²⁶⁴ Vgl. Pichler, 2017

²⁶⁵ Vgl. Pichler, 2018

diese Problematik, die sehr umfangreich diskutiert werden könnte, wird aber im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden. Es soll aber festgehalten werden, dass trotz baulicher Schutzmaßnahmen immer ein Restrisiko bestehen bleibt.

Betrachtet man den Flächenwidmungsplan, so macht es aus meiner Sicht und aus der Perspektive einer optimierten raumordnerischen Entwicklung der Gemeinde durchaus Sinn, dass Bauland in diesem Bereich gesichert und damit bebaubar gemacht wird. Für eine kompakte Siedlungsentwicklung kurzer Wege und optimaler Erreichbarkeit zu relevanten Infrastruktureinrichtungen, sind diese bereits als Bauland gewidmeten und gut angebundenen Flächen sehr gut geeignet. Vergleichbare Flächen sind in diesem Gebiet – wo aufgrund der hügeligen Topographie begrenzt Raum zur Verfügung steht – nur in Maßen vorhanden. Im Gegenzug dazu sollten meiner Meinung nach Flächen mit wenig intensiver Nutzung als Ausgleichsflächen herangezogen werden, wo die Pitten ohne Schäden an Bauwerken zu verursachen, über die Ufer treten kann.

Konflikt 2

Wie vom Bürgermeister von Grimmenstein zu erfahren war, wird sich die Gefahrensituation auf der Fläche des Bauland-Betriebsgebietes nach der Umsetzung der Schutzmaßnahmen in Grimmenstein nicht ändern. Auch diese Fläche ist mit einer Bausperre verhängt. Dabei handelt es sich nach Aussagen des Bürgermeisters um eine unbefristete Bausperre. Eine Rückwidmung wurde nicht durchgeführt, da man laut Bürgermeister die Fläche „nicht vorschnell rückwidmen wolle“. Die Entscheidung einer Rückwidmung wurde mit der Belegung einer Bausperre de facto verschoben. Aus Sicht der Gemeinde könnte es zu einem späteren Zeitpunkt noch zu einer Sicherung der Fläche kommen.²⁶⁶

Aus meiner Sicht ist es fraglich, eine Baulandfläche einfach auf unbestimmte Zeit mit einer unbefristeten Bausperre zu belegen. Zumal aus den Bestimmungen des ROG zu entnehmen ist, dass Bauland, welches tatsächlich von Gefahren betroffen ist und das nicht innerhalb von 5 Jahren nach Bekanntwerden sichergestellt werden kann, zurückgewidmet werden muss. Die Fläche sollte meiner Meinung nach auch nicht zu einem späteren Zeitpunkt durch bauliche Maßnahmen gesichert, sondern jedenfalls zurückgewidmet werden und im Fall eines Hochwassers als Retentionsfläche zur Verfügung stehen. Weitere Betriebsansiedlungen sollten nicht hier stattfinden, sondern könnten bspw. weiter nördlich geschehen, wo bereits – außerhalb von aktuellen Gefahrenbereichen - Bauland-Betriebsgebiet gewidmet ist und im Bedarfsfall weitere Neuwidmungen von Bauland-Betriebsgebiet noch möglich sein könnten.

²⁶⁶ Vgl. Pichler, 2017 und Pichler, 2018

4.2.2.4 Fazit

Ausgehend von der Problemlage und der Vorgehensweise der Gemeinde Grimmenstein können einige relevante Erkenntnisse gewonnen werden: Grundsätzlich muss angemerkt werden, dass sich die Gemeinde augenscheinlich – im Zuge einer Änderung des Raumordnungsprogrammes - mit der **Hochwasserproblematik auseinandergesetzt** hat. Dies mündete in der **Planung und Umsetzung eines Gesamtkonzeptes zum Hochwasserschutz**. Wie im NÖ ROG angeführt, wurden auf unbebauten Baulandflächen, die von rechtsrelevanten Gefahren betroffen sind, **Bausperren erlassen**. Die Gemeinde bemühte sich, **schutzbauliche Maßnahmen im Ortsgebiet umzusetzen**, um von Gefahren bedrohten Flächen sicherzustellen und dem NÖ ROG gemäß die Bausperren wieder aufheben zu können. Diese grundsätzlich vorbildhafte Vorgehensweise führt jedoch auch zu einem Problem: Viele Gemeinden bemühen sich nach Kräften, um gefährdete Flächen sicherzustellen. Dies mag in gewissen Fällen – etwa um Baulücken im Ortszentrum zu schließen oder eine aus Sicht der Raumordnung wünschenswerte, kompakte Siedlungsentwicklung kurzer Wege zu gewährleisten – tatsächlich auch sinnvoll sein. Man könnte den Eindruck gewinnen, dass für viele Gemeinden **technische Schutzmaßnahmen die einzig wahre Lösung** darstellen. Das bewusste **Schaffen von Retentionsräumen und die damit verbundene Ausweisung von dafür geeigneten Flächen scheint eher unpopulär** zu sein, da oft wertvolle Flächen „verloren gehen“. Rückwidmungen, die noch dazu entschädigungslos durchzuführen sind, sind klarerweise alles andere als beliebt und wurden bis dato in der Gemeinde Grimmenstein nicht durchgeführt. Es bleibt abzuwarten, ob etwaige Flächen, die nach Umsetzung der technischen Schutzmaßnahmen in Grimmenstein nicht sichergestellt werden können, tatsächlich zurückgewidmet werden.

4.2.3 Scheiblingkirchen-Thernberg

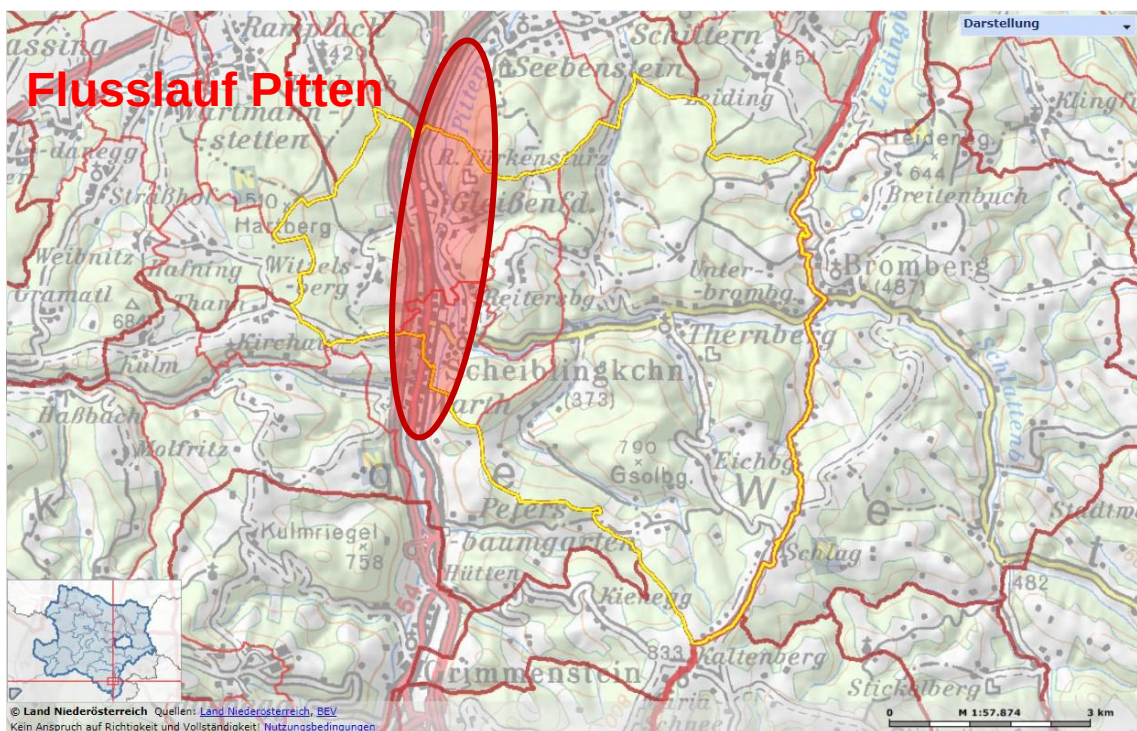
4.2.3.1 Lage und Ausgangssituation

Die Marktgemeinde Scheiblingkirchen-Thernberg liegt nur wenige Kilometer nördlich der Gemeinde Grimmenstein im Bezirk Neunkirchen in Niederösterreich. Die Einwohnerzahlen hielten sich in der Gemeinde seit 1991 stabil über 1.800 (Stand 2018: 1.864 Einwohner).²⁶⁷ Das Gemeindegebiet dehnt sich flächenmäßig auf rund 37,84 km² aus und erstreckt sich vertikal von 395 m bis auf 790 m Seehöhe.²⁶⁸ Genau wie in Grimmenstein fließt die Pitten, die im Kompetenzbereich der BWV liegt, durch den Ortsteil Scheiblingkirchen, der sich im Westen der Gemeinde befindet. Aufgrund der Topographie führen bei anhaltenden Niederschlägen viele Wildbäche in der Gemeinde Hochwasser.

²⁶⁷ Vgl. Statistik Austria, 2018b

²⁶⁸ Vgl. Marktgemeinde Scheiblingkirchen-Thernberg, 2018

Abbildung 31: Lage der Marktgem. Scheiblingkirchen-Thernberg und Flusslauf der Pitten

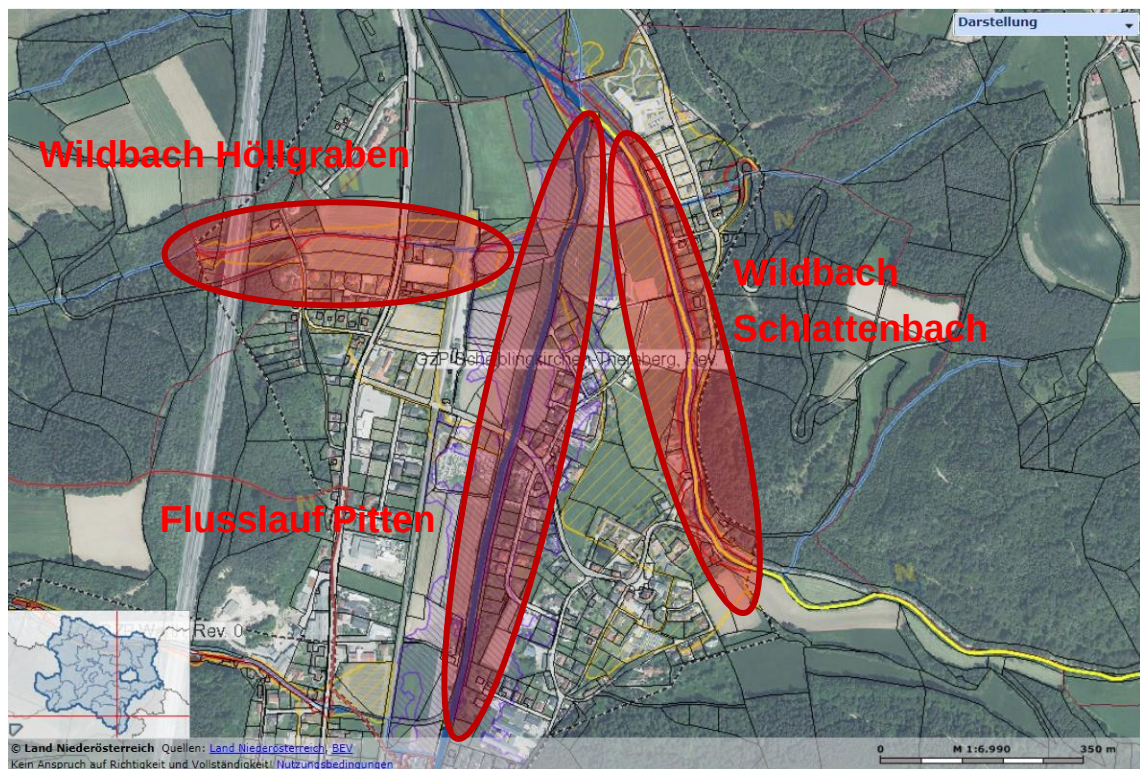


Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

Neben der Pitten, von der entlang des Flusslaufs zahlreiche HQ100-Bereiche ausgehen, sorgt auch der Schlattenbach, ein Wildbach, der aus südöstlicher Richtung nach dem Ortszentrum von Scheiblingkirchen in die Pitten einmündet, im erweiterten Ortszentrum von Scheiblingkirchen für großflächige gelbe und – vor allem in der Uferzone - teilweise rote Gefahrenzonen. Diese gelben, vom Schlattenbach ausgehenden Gefahrenzonen ragen auch in das Ortszentrum selbst hinein. Insgesamt sind lt. Bürgermeister Lindner rund 39 Hektar Bauland in der Gemeinde gewidmet, wovon sich nur rund 13 Hektar außerhalb jeglicher Gefährdung befinden.²⁶⁹ Bei Einsicht in den Flächenwidmungsplan und die Gefahrenzonenpläne des Ortes Scheiblingkirchen sieht man, dass sich tatsächlich viele der gewidmeten Baulandflächen in Gefahrenbereichen befinden. Eine weitere, gefahrenangepasste Siedlungsentwicklung scheint unter diesen Voraussetzungen nicht einfach möglich. Wie vom Bürgermeister zu erfahren war, fand das letzte erwähnenswerte Hochwasserereignis in der Gemeinde im Jahr 2006 statt. Intensive Niederschläge brachten den Höllgrabenbach, auf der orographisch linken Seite der Pitten, zum Anschwellen, der in weiterer Folge für Überflutungen sorgte. Die hauptsächlich gelben Gefahrenzonen, die vom Höllgrabenbach ausgehen, betreffen weite Teile der südlich gelegenen Siedlungen, wobei auch große Teil des gewidmeten Baulandes noch unbebaut sind und Handlungsbedarf besteht.

²⁶⁹ Vgl. Lindner, 2017

Abbildung 32: Wichtige Flussläufe und Gefahrenzonen im Ort Scheiblingkirchen

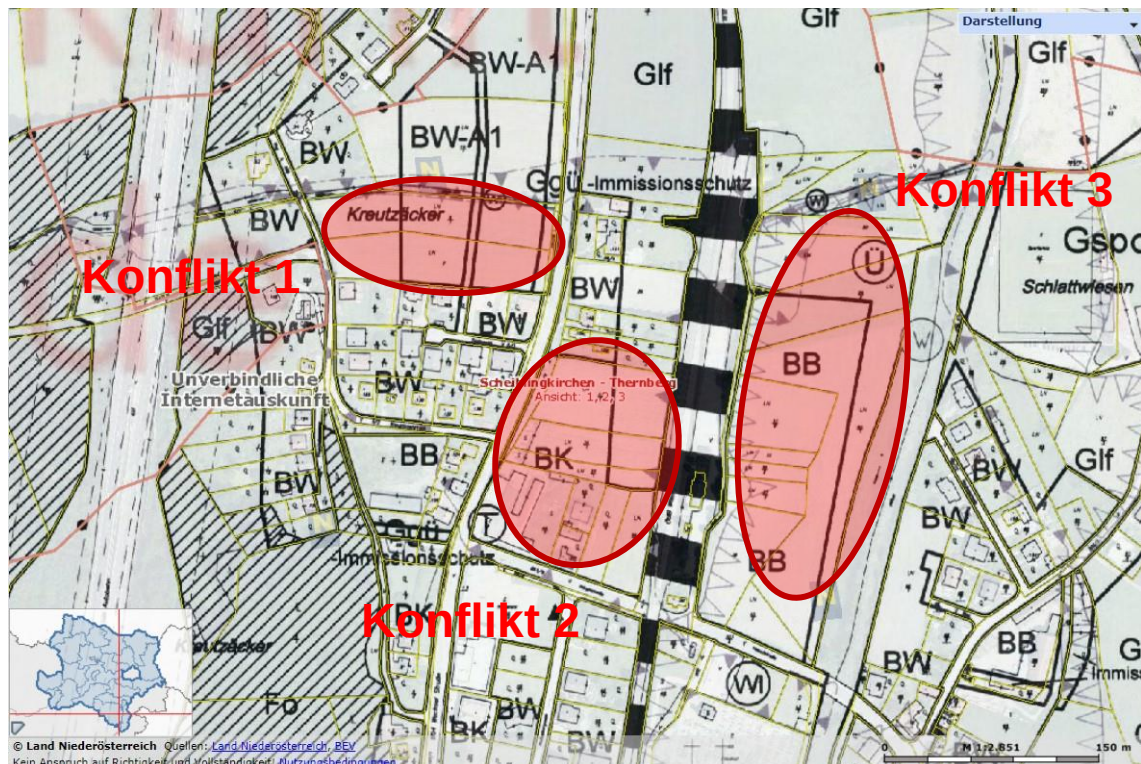


Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

4.2.3.2 Problemlage und Vorgangsweise der Gemeinde

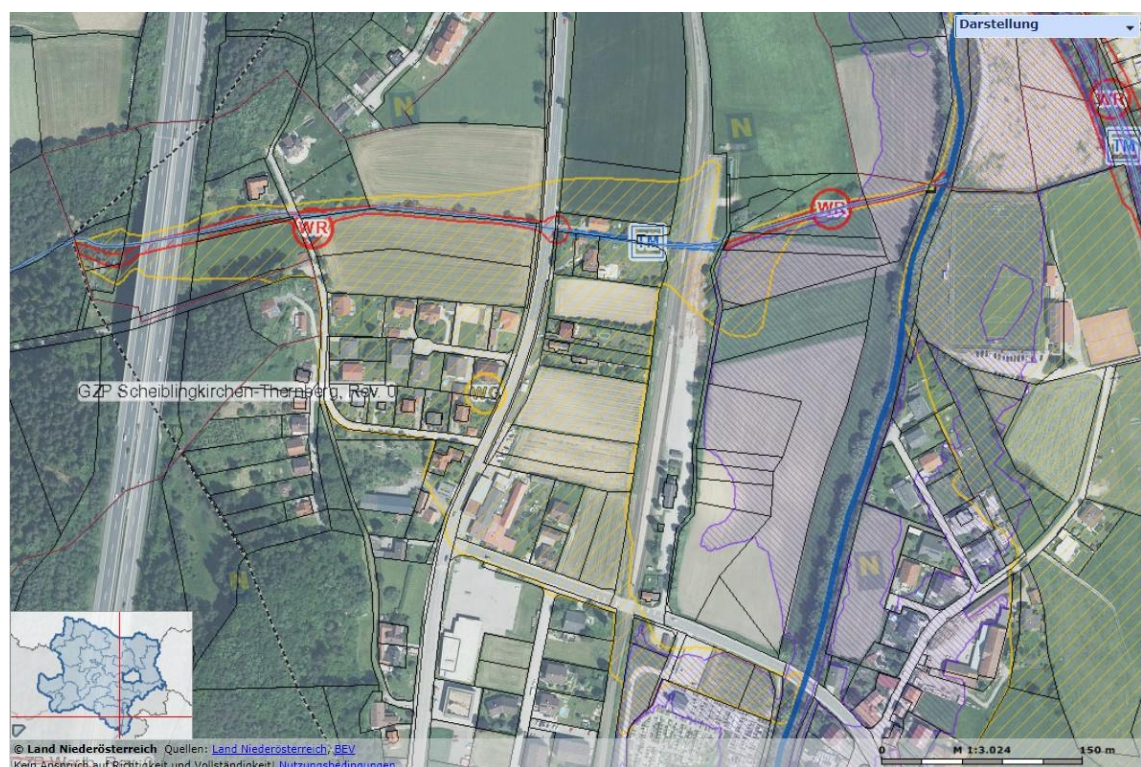
Die folgenden Konfliktfälle – von denen es in der Gemeinde viele weitere gäbe – wurden genauer betrachtet. Der Konfliktfall 1 befindet sich in unmittelbarer Nähe zum Höllgraben, wo gewidmetes, unbebautes Bauland-Wohngebiet bzw. Bauland-Aufschließungsgebiet ausgewiesen ist. Die Baulandflächen sind von gelben Gefahrenzonen – an den Uferzonen auch von kleineren roten Gefahrenzonen – beeinträchtigt, welche vom Höllgrabenbach ausgehen. Konfliktfall 2 befindet sich unmittelbar an der Westseite der Bahnstrecke. Es handelt sich um teilweise bebautes, teilweise unbebautes Bauland-Kerngebiet, welches ebenfalls von gelben Gefahrenzonen - ausgehend vom Höllgraben - überlagert ist. Konfliktfall 3 befindet sich östlich der Bahnstrecke. Gewidmetes und noch unbebautes Bauland-Betriebsgebiet ist auf dieser Fläche von HQ100-Überflutungsflächen beeinträchtigt.

Abbildung 34: Bauland in Gefahrenzonen der WLW und HQ100-Bereichen der BWV in der Marktgemeinde Scheiblingkirchen-Thernberg



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

Abbildung 33: Gefahrenzonen von WLW und BWV in Scheiblingkirchen



Quelle: NÖ Atlas, 2018

Wie vom Bürgermeister zu erfahren war, gibt es trotz zahlreicher von Gefahrenbereichen beeinträchtigter Baulandflächen nur eine einzige Bausperre in der Gemeinde. Diese befindet sich eher am Ortsrand und fällt dadurch nicht in die Ausnahmeregelung, die etwa für geschlossenes Ortsgebiet gilt. Diese Fläche kann solange nicht bebaut werden, bis sie als sichergestellt gilt. Bisher gab es noch keine Rückwidmungen, welche auf die Gefahrensituation auf einem Grundstück zurückzuführen wäre.²⁷⁰ Dieser Umstand ist verwunderlich, da das NÖ ROG eine Rückwidmung von Bauland vorsieht, das noch unbebaut ist, tatsächlich von Naturgefahren beeinträchtigt ist und innerhalb von 5 Jahren ab Bekanntwerden nicht sichergestellt werden kann. Zumindest müsste es in der Gemeinde zahlreiche Bausperren auf den gefährdeten Flächen geben. Auch das ist, wie erwähnt, bis auf eine Ausnahme nicht der Fall.

Durch die zahlreichen Beeinträchtigungen von Bauland durch Gefahrenbereiche, stellt sich die Frage, wie die Gemeinde bei Bauansuchen mit der Bewilligung innerhalb dieser Gefahrenbereiche umgeht. Lt. NÖ ROG müssten diese Flächen mit Bausperren belegt werden. Werden also Bewilligungen abgelehnt oder darf unter bestimmten Voraussetzungen doch gebaut werden? Von Bürgermeister Lindner war zu erfahren, dass bei Ansuchen auf Baubewilligung bspw. innerhalb einer gelben Gefahrenzone eine Stellungnahme der WLV im Bauverfahren eingeholt wird. Die WLV schätzt den Grad der Gefährdung ein schreibt basierend darauf Auflagen vor, unter denen eine Bebauung in der gelben Gefahrenzone möglich ist. Sollte die Gefährdung zu groß sein, kann das Ansuchen auf Baubewilligung auch verwehrt werden, so der Bürgermeister. Meist wird aber in der aktuellen Praxis unter Auflagen in gelben Gefahrenzonen gebaut.²⁷¹ Auf Nachfrage beim Land Niederösterreich war zu erfahren, dass in der Praxis zwischen Gefährdung und Belästigung unterschieden wird. Werden drohende Naturgefahren, nach Beurteilung durch die WLV bzw. BWV auf einer Fläche nur als Belästigung eingestuft, so ist eine Bebauung unter Auflagen möglich.²⁷² Diese Vorgehensweise ist im NÖ ROG bzw. in der NÖ BO nicht rechtlich verankert. Aus meiner Sicht ist die flächendeckende Ausübung dieser Praxis fraglich, da damit für jedes Bauansuchen in einer gelben Gefahrenzone ein Gutachten notwendig wird, indem ein Experte Auflagen für die mögliche Bebaubarkeit definiert. Wie auch schon in den Empfehlungen der ÖROK²⁷³ beschrieben, könnte sich das Baurecht direkt auf Gefahrenzonen beziehen und darin etwa Auflagen für die Bebaubarkeit innerhalb von gelben Gefahrenzonen definieren.

Bauen unter Auflagen ist vor allem für Eigentümer und Gemeinden in alpin geprägten Regionen jedenfalls eine wichtige Option, da (bebaubarer) Siedlungsraum begrenzt ist und kleinere Gefährdungen durch technische Schutzmaßnahmen am Haus größtenteils abgewendet werden können. Pauschale Rückwidmungen in wenig gefährdeten Bereichen

²⁷⁰ Vgl. Lindner, 2017

²⁷¹ Vgl. Lindner, 2017

²⁷² Vgl. Rammler, 2017

²⁷³ Vgl. ÖROK, 2017, S. 14f

(zum Beispiel in Randbereichen von gelben Gefahrenzonen) sind hier teilweise überzogen. Gefahrenpotenzial und Schadensrisiko müssen hier jedenfalls sorgfältig abgewogen werden. Wie schon erwähnt, könnte das NÖ ROG im Zuge von Widmungsbeschränkungen bzw. die NÖ BO über die Definition von Auflagen direkt auf die Gefahrenzonen der WLV und BWV Bezug nehmen. Für Eigentümer und Gemeinden würden nachvollziehbarere und klarere Bestimmungen den Umgang mit solchen Flächen maßgeblich erleichtern.

4.2.3.3 Eigene Einschätzung

Konflikt 1

Die Flächen nördlich der Kreuzäcker-Siedlung sind teilweise als Bauland-Wohngebiet, teilweise als Bauland-Aufschließungsgebiet gewidmet. Wie bereits angeführt, sind zurzeit keine Sicherungsmaßnahmen geplant, welche die Flächen vor drohenden Naturgefahren schützen und eine Eignung als tatsächlich bebaubares Bauland möglich machen würden. Lt. Bürgermeister Lindner sieht die Vorgehensweise der Gemeinde so aus, dass diese Flächen bei einem Ansuchen der Eigentümer auf Baubewilligung einer Untersuchung der WLV unterzogen werden. Die WLV schätzt die tatsächliche Gefährdung ein und schreibt etwaige nötige Auflagen bei der Errichtung des Objektes vor.

In dieser Situation wäre – wie zuvor erwähnt – nach Abwägung von Gefahrenpotenzial und Schadensrisiko eine Bebauung unter Auflagen möglich. Die genaue Gefahrensituation ist von Sachverständigen zu prüfen und zu beurteilen. Nach dieser Einschätzung müsste eine Entscheidung fallen und die Fläche im Falle einer tatsächlichen Gefährdung mit einer Bausperre belegt und anschließend innerhalb von 5 Jahren sichergestellt oder zurückgewidmet werden. Trotz allem muss man bedenken, dass sich der Höllgraben – welcher bei Extremwetterereignissen bereits in der Vergangenheit für Überflutungen sorgte – hier in unmittelbarer Nähe befindet. Das NÖ ROG sieht Ausnahmen von der Rückwidmung unbebauter Baulandflächen in Gefahrenbereichen vor, wenn sich diese in geschlossenen Ortsgebieten befinden. Auch diese Frage (welche Flächen sind noch zum geschlossenen Ortsgebiet zu zählen?) müsste ein Sachverständiger beantworten. Aus meiner Sicht sollte man jedoch diese Ausnahmeregelung möglichst restriktiv einsetzen, da es eigentlich im Sinne des Gesetzgebers ist, Bauland nur auf dafür geeigneten Flächen auszuweisen. Dies wäre durch die Gefahr ausgehend vom Höllgraben aus meiner Sicht nicht gegeben. Man könnte einwenden, dass auch die bereits bestehenden Häuser in der Kreuzäcker-Siedlung in der Vergangenheit eine Baubewilligung erhielten, die sich ebenfalls in der gelben Gefahrenzone befinden. Wie aber bereits an einer anderen Stelle erwähnt, ist es mit den Instrumenten der Raumordnung nicht – oder nur mehr in begrenztem Ausmaß – möglich, auf bereits bebautes Bauland in Gefahrenbereichen einzuwirken. Möglichkeiten, um mit dem bereits bebauten Bauland umzugehen, wären einerseits eine Eindämmung der Gefahr, etwa durch technische Schutzmaßnahmen oder durch geeigneten Gebäude- bzw. Objektschutz. Absiedlung wird als Maßnahme zum Schutz vor dieser Naturgefahr nur im äußersten Fall eingesetzt werden. In der Praxis

wird – wie schon erwähnt - beim Wunsch die Fläche zu bebauen eine Prüfung durch die WLV auf Gefährdung oder Belästigung stattfinden. Entscheidet die WLV, dass es sich in diesem Bereich „nur“ um eine Belästigung handelt, so wird die Fläche wahrscheinlich – unter Auflagen – bebaubar sein.

Konflikt 2

Die Konfliktfläche 2 liegt, genau wie die zuvor diskutierte Konfliktfläche in der gelben Gefahrenzone, die vom Höllgrabenbach ausgeht. Westlich der Bahnstrecke befindet sich hier teilweise unbebautes, teilweise bereits bebautes Bauland-Kerngebiet, nördlich ist auch Bauland-Wohngebiet gewidmet. Anhand dieser Fläche tut sich ein weiterer Konflikt auf. Denn es stellt sich die Frage, ob nicht bei einer Rückwidmung von Konfliktfläche 1 konsequenterweise - und durch Argumente des Gleichheitssatzes gestützt - auch diese Konfliktfläche zurückgewidmet werden müsste. Es handelt sich hierbei ebenfalls um die gelbe Gefahrenzone, welche ihren Ursprung in der Überflutungsgefahr des nahen Höllgrabenbaches hat. Trotz der Gefahr ausgehend vom Höllgraben (wie durch die gelbe Gefahrenzone angezeigt), wäre aus der Perspektive der Siedlungsentwicklung aus meiner Sicht ein Lückenschluss in diesem Bereich durchaus sinnvoll. Durch die Widmung Bauland-Kerngebiet, die gute Anbindung an die Infrastruktur und die unmittelbare Nähe zum Bahnhof wäre eine Rückwidmung auf diesen Flächen wenig zielführend. Klarerweise müssen all diese Überlegungen und eine schlussendliche Entscheidung unter den Gesichtspunkten des Gleichheitssatzes und des Legalitätsprinzips erfolgen.

Konflikt 3

Konfliktfläche 3 betrifft das Bauland-Betriebsgebiet östlich der Bahnstrecke, wo HQ100-Flächen einen großen Teil des gewidmeten Betriebsgebietes als Überflutungsgebiet ausweisen. Die Fläche ist zurzeit noch nicht bebaut. Auch diese Fläche erfüllt grundsätzlich alle Kriterien, die lt. NÖ ROG eine Rückwidmung zur Folge hätten, wenn eine Sicherstellung nicht möglich scheint. Da das Widmungsverfahren lt. Bürgermeister „relativ langwierig“²⁷⁴ ist und ein etwaiges Rückwidmen und – bei einer möglichen Sicherstellung – erneutes Widmen der Fläche aus Sicht der Gemeinde keinen Sinn macht, wurden bisher keine Maßnahmen gesetzt. Auch gibt es zurzeit keine Pläne für die Bebauung der Fläche, weshalb aus Sicht der Gemeinde kein Grund zur Rückwidmung dieser Fläche besteht. Solange die Flächen nicht bebaut werden, werden die Flächen – nach Auskunft des Bürgermeisters – nicht weiter behandelt. Sollte der Wunsch einer Bebauung bestehen, müsste die Fläche im Einzelfall geprüft werden. Bauen unter Auflagen könnte dann in diesem Bereich eventuell möglich sein. Die gefährdeten Bereiche der Fläche müssten in einem ersten Schritt mit einer Bausperre belegt werden. Über kurz oder lang muss sich die Gemeinde jedoch eine Lösung überlegen. Aus meiner Sicht müsste bei einem Ansuchen auf Baubewilligung eine Gefahrenabwägung erfolgen. Je nachdem, welche Art von Betrieb hier entstehen soll und ob bzw. mit welcher Art von Gefahrgütern im

²⁷⁴ Lindner, 2017

Betrieb gearbeitet wird, sollte eine Bebauung unter Auflagen ermöglicht oder untersagt werden.

4.2.3.4 Fazit

Die Gemeinde kämpft im Ort Scheiblingkirchen mit vielen Gefahrenbereichen im Ortsgebiet. Es handelt sich dabei hauptsächlich um gelbe Gefahrenzonen der WLV, aber auch teilweise um HQ100-Bereiche der BWV. Wie vom Bürgermeister zu erfahren war, hofft die Gemeinde stark, dass in Zukunft technische Schutzmaßnahmen zumindest für eine teilweise Sicherstellung von gefährdeten Flächen sorgen werden. **Der Vollzug der rechtlichen Bestimmungen – also die Rückwidmung nach Ablauf von 5 Jahren**, in der die Sicherstellung nicht gewährleistet werden kann – ist für Gemeinden klarerweise unangenehm und **wird (aus meiner Sicht) eher vermieden**. Solange die betreffenden Flächen durch Ansuchen auf Baubewilligung nicht in den Fokus geraten, hängen die Baulandflächen sozusagen in der „**Warteschleife**“. Ein etwaiges Zurückwidmen von gefährdeten Flächen und nach eventueller Sicherstellung wieder Widmen wird eher als Umweg empfunden. Darüber hinaus schätzt der Bürgermeister den Umstand, dass Bauland in Gefahrenbereichen liegt, solange die Flächen nicht bebaut werden, relativ entspannt ein. Die Praxis zeigt, dass mit gefährdeten Flächen, die von Rechts wegen zumindest mit einer Bausperre belegt werden müssten, oftmals längere Zeit nichts passiert. **Oft beschäftigen sich Gemeinden erst bei akutem Bedarf an neuem, verfügbarem Bauland mit Gefahrenbereichen** im Gemeindegebiet (siehe auch am Bps. Grimmenstein). Erst wenn aufgrund verschiedener Umstände verfügbares Bauland knapp wird, müssen sich die Gemeinden wohl oder übel auch mit der Reduktion von nicht verfügbaren und in Gefahrenbereichen befindlichen, aber trotz allem in der Flächenbilanz als Bauland ausgewiesenen Flächen auseinandersetzen. Die Lösung der Rechtskonflikte in den Gefahrenbereichen ist, soweit recherchiert wurde, auch Voraussetzung vonseiten der Aufsichtsbehörde um überhaupt neues Bauland widmen zu können. Obwohl **Bauland in Gefahrenbereichen**, welches noch nicht bebaut ist, aus praktischer Sicht vielleicht kein Problem darstellen mag, da ja kein bereits realisiertes Objekt von den Gefahren tatsächlich betroffen ist, stellt es einen ganz **grundsätzlichen Rechtskonflikt** dar. Wie schon im Analyseteil geklärt, muss Bauland per Definition zur Bebauung geeignet sein. Diese Qualität hat Bauland, welches in Gefahrenbereichen liegt, eindeutig nicht, da die latente Gefahr einer Überflutung besteht. Aus diesem Grund ist dieser Rechtskonflikt auch, oder gerade dann aufzulösen, wenn die Fläche noch nicht bebaut ist.

Am Beispiel von Scheiblingkirchen lässt sich gut zeigen, welche Herausforderungen mit Bauland in Gefahrenzonen und entschädigungslosen Rückwidmungen noch verbunden sind. Die Konfliktflächen 1 und 2 liegen beide in gelben Gefahrenzonen. Während Konfliktfläche 1 in unmittelbarer Nähe zum Wildbach liegt, befindet sich Konfliktfläche 2 etwas weiter entfernt, ist jedoch von der gleichen Gefahrenzone betroffen. Es stellt sich die Frage ob zwingenderweise beide Flächen zurückgewidmet werden müssten oder ob

unterschiedlich mit den Flächen umgegangen werden kann. Dies lässt den **Gleichheitsgrundsatz** in Erinnerung rufen und wirft natürlich die Frage auf, ob hier **unterschieden werden darf bzw. auf welcher Grundlage**. Aus meiner Sicht, müssen genaue fachliche Gutachten die Situation analysieren und klären. Auf Basis der gewonnenen Fakten sollten Empfehlungen im Umgang mit den Flächen (Bau unter Auflagen, Rückwidmung etc.) getroffen werden.

Ein Grundproblem, das in der Gemeinde Scheiblingkirchen, aber auch in anderen Gemeinden beobachtet werden kann ist, dass die Gemeinde trotz rechtlicher Bestimmungen für Bauland in Gefahrenbereichen „**niemanden etwas wegnehmen** [...]“²⁷⁵ will. Für die Gemeinden wäre es natürlich wünschenswert, wenn es **im Gemeindegebiet greifbare, gleichwertige Flächen** gäbe, die sich **außerhalb von Gefahrenbereichen** befinden. Da Grundbesitzer – lt. Bürgermeister Lindner – von relevanten Flächen diese relativ teuer verkaufen und die Gemeinde weder Interesse hat den Grund extrem teuer weiterzuverkaufen, noch selber Verlust zu schreiben, bleiben umsetzbare Lösungen leider die Ausnahme.²⁷⁶

4.2.4 Muggendorf

4.2.4.1 Lage und Ausgangssituation

Die Gemeinde Muggendorf liegt im Bezirk Wiener Neustadt und befindet sich rund eine halbe Autostunde westlich der Bezirkshauptstadt. Die Statistik zählte im Jahr 2018 für Muggendorf 528 Einwohner.²⁷⁷ Das Gemeindegebiet erstreckt sich über rund 51 km².²⁷⁸ Der Myrabach fließt durch die gesamte Gemeinde von nordwestlicher in südöstliche Richtung und mündet bei Pernitz in die Piesting. Die Myrafälle, die sich unweit des Hauptortes befinden, ziehen jährlich tausende Touristen in die kleine Gemeinde. Die Gemeinde Muggendorf ist keine geschlossene Siedlung, sondern umfasst zahlreiche Rotten, Weiler und Einzelhöfe.²⁷⁹ Bei Durchsicht der Gefahrenzonenpläne und des Flächenwidmungsplans wird ersichtlich, dass der Myrabach zahlreiche bebaute, als auch unbebaute Baulandflächen gefährdet. Zusätzlich zur Einsicht in die Pläne der Gemeinde, war auch vom Bürgermeister der Gemeinde Muggendorf, Gottfried Brandstetter, zu erfahren, dass es in der Gemeinde zahlreiche Flächen gibt, die von Naturgefahren betroffen sind. Dass es diese Überschneidungen mit Gefahrenzonen gibt, hat seiner Meinung nach größtenteils damit zu tun, dass es erst in den 1970er-Jahren erste Flächenwidmungspläne gab. In dieser Phase der Raumordnung wurden Gefahrenbereiche noch nicht in der heutigen Form berücksichtigt. Flächen wurden willkürlich gewidmet, was aus

²⁷⁵ Lindner, 2017

²⁷⁶ Vgl. Lindner, 2017

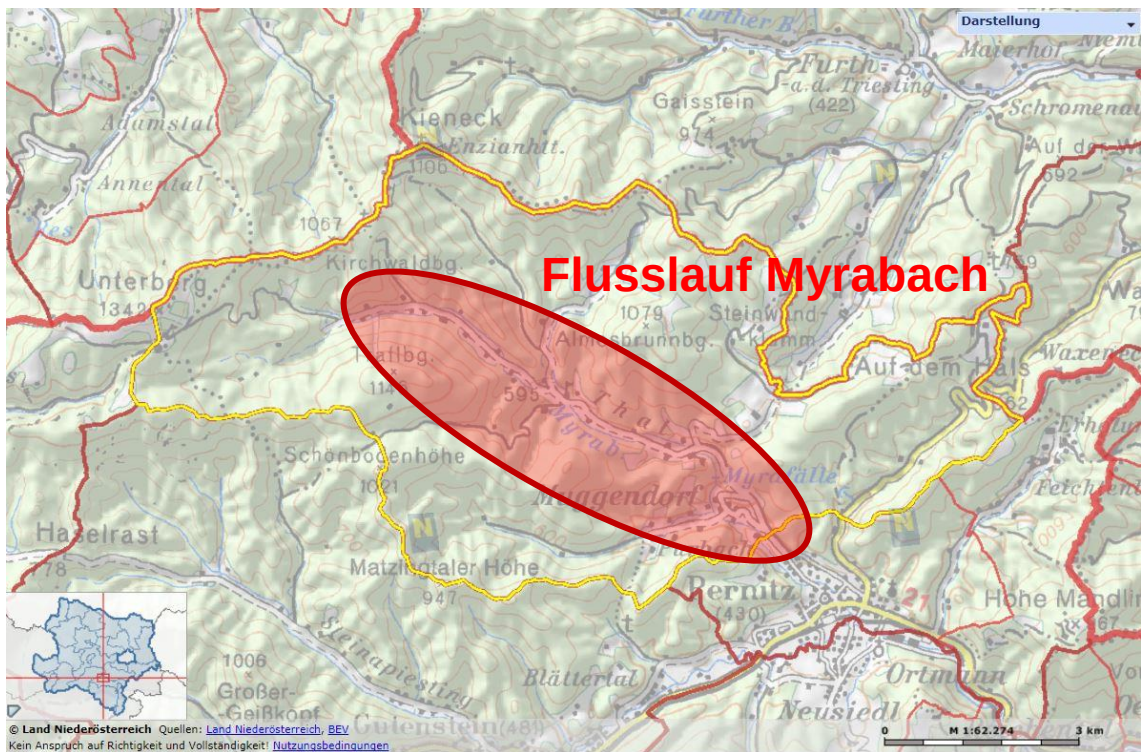
²⁷⁷ Vgl. Statistik Austria, 2018d

²⁷⁸ Vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 2018d

²⁷⁹ Vgl. Gemeinde Muggendorf, 2018

heutiger Sicht eben dazu führte, dass sich viele Flächen in von Gefahren beeinflussten Bereichen befinden.

Abbildung 35: Lage der Gemeinde Muggendorf und Flusslauf des Myrabachs



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

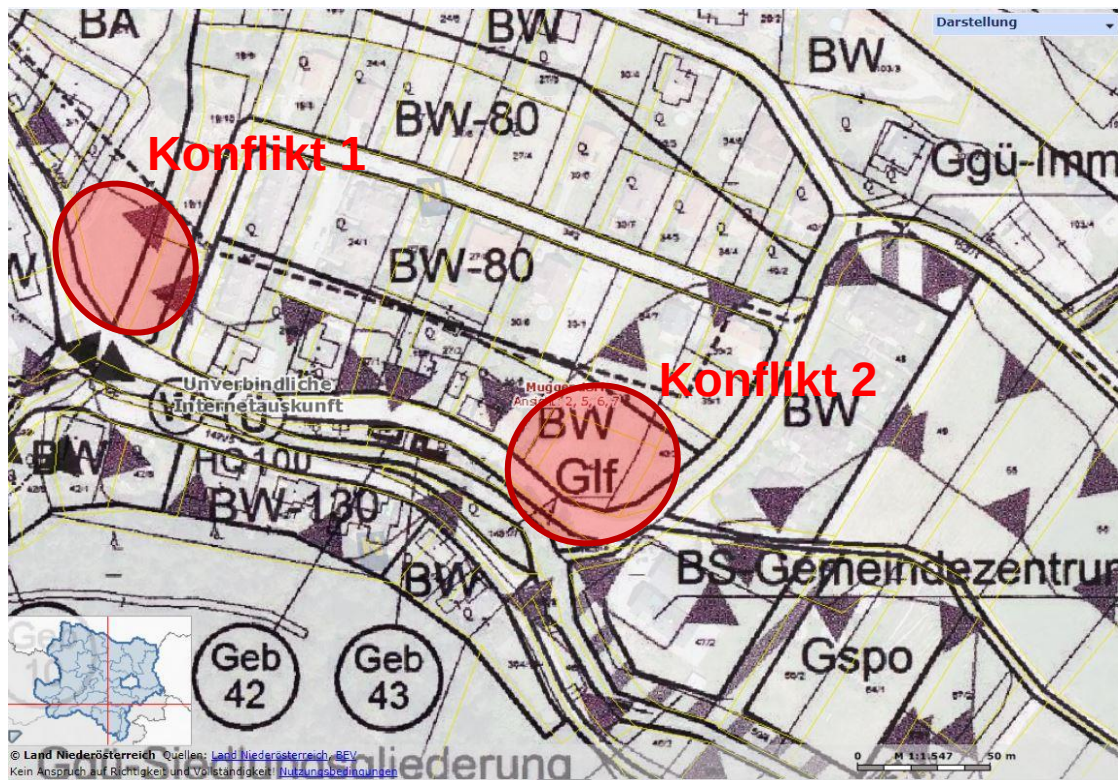
Dass die Erstellung von Gefahrenzonenplänen im Großen und Ganzen anhand von Berechnungen geschieht, sieht der Bürgermeister eher skeptisch. Aus seiner Sicht wurden Erfahrungen aus der Vergangenheit zu wenig in die Erstellung der Gefahrenzonen mitbezogen, sodass die Gefahrenbereiche bspw. in der Gemeinde Muggendorf aus seiner subjektiven Sicht zu groß ausfielen.²⁸⁰

4.2.4.2 Problemlage und Vorgangsweise der Gemeinde

Die ausgewählten Konfliktflächen 1 und 2 befinden sich im Hauptort Muggendorf. Wie aus den Gefahrenzonenplänen gelesen werden kann, befinden sich entlang des Myrabachs zahlreiche – großteils bereits bebaute – Baulandflächen, die sich innerhalb der HQ100-Überflutungsflächen befinden. Auch die beiden als Bauland gewidmeten Flächen befinden sich (teilweise) innerhalb der Anschlaglinie und in unmittelbarer Nähe zum Myrabach. Die Konfliktflächen 3, 4 und 5 befinden sich in der Ortschaft Thal, nordwestlich vom Hauptort Muggendorf. Auch in dieser kleinen Ortschaft gibt es etliche Baulandflächen, die sich in Gefahrenbereichen befinden.

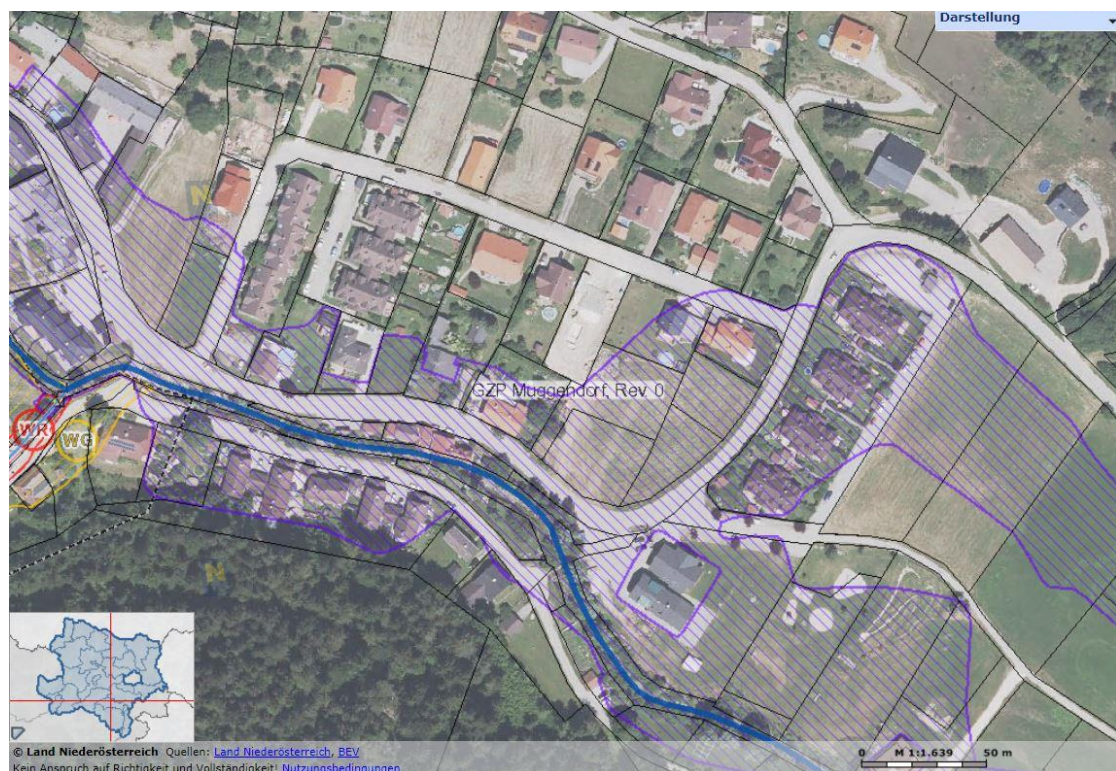
²⁸⁰ Vgl. Brandstetter, 2017

Abbildung 36: Bauland in HQ100-Bereichen in der Gemeinde Muggendorf



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

Abbildung 37: HQ100-Bereiche im Zentrum von Muggendorf



Quelle: NÖ Atlas, 2018

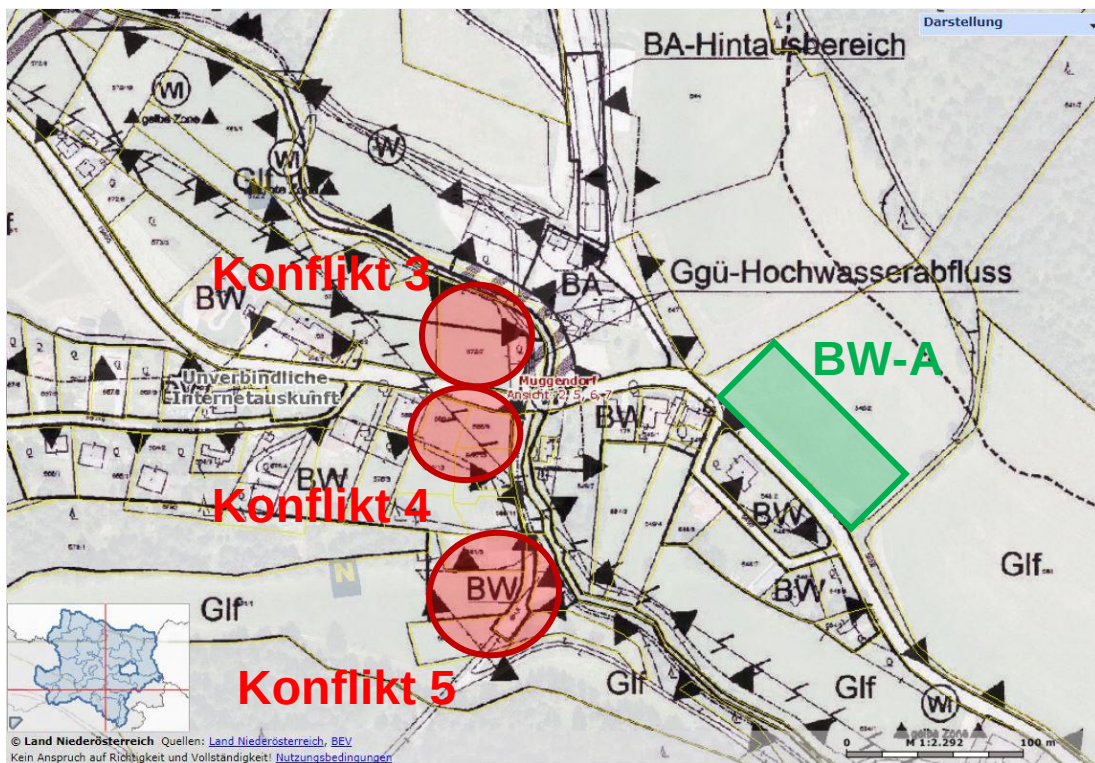
Als Reaktion auf die Gefahrenbereiche, die in Bauland ragen, wurden in der Gemeinde Muggendorf teilweise Bausperren erlassen. Diese können erst bei Sicherstellung der Flächen wieder aufgehoben werden. Projekte, die eine Sicherung der Flächen gewährleisten würden, sind bisher aber nicht in Planung. Lt. Bürgermeister Gottfried Brandstetter gab es in der Gemeinde auch Rückwidmungen von Bauland aufgrund von Gefahrenbereichen. In einem konkreten Fall konnte eine Baulandfläche, die sich in einem Gefahrenbereich befand, zurückgewidmet werden. An anderer Stelle konnte hingegen Grünland in Bauland-Aufschließungsgebiet gewidmet werden. Da beide Flächen, also die gefährdete Baulandfläche als auch die von Gefahren sichere Grünlandfläche, dem gleichen Eigentümer gehören, konnte sozusagen ein „Widmungstausch“ veranlasst werden. Um sicher zu gehen, dass die Fläche nicht von Naturgefahren betroffen ist, wurde darüber hinaus ein geologisches Gutachten durchgeführt. Die Gemeinde hat mit dieser Lösung nicht mit zusätzlichen finanziellen Belastungen – etwa durch eine Entschädigung - zu kämpfen, sondern konnte die gefährdete Fläche in Einvernehmen mit dem Eigentümer aus der Widmung nehmen und an anderer Stelle Bauland-Aufschließungsgebiet widmen. Eine Lösung wie diese ist natürlich wünschenswert, kann jedoch nur in Einzelfällen durchgeführt werden, da nicht immer geeignete Flächen zur Verfügung stehen. Eine entschädigungslose Rückwidmung ist aus Sicht des Bürgermeisters in der Praxis nicht möglich. Bzgl. der Ausnahmeregelung in geschlossenen Ortsgebieten hat Bürgermeister Brandstetter anzumerken, dass in Niederösterreich Ausnahmeregelungen oft dann als zutreffend ausgelegt werden (dh. als geschlossenes Ortsgebiet interpretiert werden), wenn Flächen bereits dreiseitig verbaut sind. Aus seiner persönlichen Erfahrung ist diese Interpretation des „geschlossenen Ortsgebietes“ problematisch, da in alpinen Gebieten wie etwa in Muggendorf, Flächen aufgrund von steilen Böschungen aus rein topographischer und bautechnischer Sicht gar nicht dreiseitig verbaut werden können und so viele Ausnahmefälle nicht berücksichtigt werden können.²⁸¹

Das Gefahrenbewusstsein in Bezug auf Naturgefahren ist in der Gemeinde Muggendorf – wie aus dem Gespräch mit dem Bürgermeister hervorging – eher gering. Zu selten, scheint es, haben in der jüngeren Vergangenheit der Gemeinde Naturereignisse zu Schäden geführt. Selber als Feuerwehrmann tätig, sieht Bürgermeister Brandstetter die Naturgefahrensituation in seiner Gemeinde nicht so dramatisch, wie die (rechnerisch ermittelten) Gefahrenzonen in den Gefahrenzonenplänen aufzeigen. Nur selten treten in der Gemeinde Hochwässer auf, bei einem Hochwasser im Jahr 1997 trat nur ein einziger Schaden auf.²⁸² Dieser Logik folgend, sieht der Bürgermeister entschädigungslose Rückwidmungen aufgrund von Überschneidungen mit Gefahrenzonen mehr als skeptisch. Trotz allem gibt es in der Gemeinde nach den Bestimmungen des NÖ ROG Handlungsbedarf. In einigen Fällen wurde vonseiten der Gemeindeverantwortlichen bereits gehandelt.

²⁸¹ Vgl. Brandstetter, 2017

²⁸² Vgl. Brandstetter, 2017

Abbildung 38: Bauland in gelben Gefahrenzonen in der Ortschaft Thal



Quelle: NÖ Atlas, 2018, eigene Bearbeitung

Abbildung 39: Gefahrenzonen der WLW in der Ortschaft Thal



Quelle: NÖ Atlas, 2018

4.2.4.3 Eigene Einschätzung

Konflikt 1

Bei der betreffenden Fläche handelt es sich um Bauland-Agrargebiet, welches sich teilweise innerhalb des HQ100-Bereiches befindet. Diese Fläche ist bisher noch nicht zurückgewidmet worden. In einem ersten Schritt müsste eine Bausperre im Bereich der Überflutungsfläche erlassen werden, sodass diese Fläche frei von Bebauung gehalten wird. Eine Bebauung im nördlichen Bereich der Fläche – der nicht vom HQ100-Bereich betroffen ist – wäre unter Bedachtnahme der ausgewiesenen Überflutungsbereiche möglich. In weiterer Folge wäre anzudenken, ob – bei Unterlassen von technischen Schutzmaßnahmen - die von Überflutung gefährdete Fläche in Grünland zurückgewidmet werden sollte.

Konflikt 2

Die Fläche liegt direkt gegenüber des Gemeindezentrums von Muggendorf. Wie die Anschlaglinien zeigen, läge das (erst kürzlich neugebaute) Gemeindezentrum ebenfalls im HQ100-Bereich. Wie deutlich zu erkennen ist, ist aber genau diese Fläche vom HQ100-Bereich ausgenommen, da höchstwahrscheinlich schutzbauliche Maßnahmen oder eine Aufschüttung am Objekt durchgeführt wurden. Bei den betroffenen Parzellen handelt es sich grundsätzlich um wertvolles Bauland, da die Zentrumsnähe sowie die Anbindung zur Infrastruktur gegeben ist. Auch diese Flächen wären bei fehlender Anwendung einer Ausnahmeregelung zurückzuwidmen. Aus meiner Sicht sollten nach einem wasserrechtlichen Gutachten über die tatsächliche Gefährdung, mögliche Auflagen beim Bau überlegt werden. Aufschüttungen oder schutztechnische Maßnahmen wie im Fall des Gemeindezentrums könnten (bei nur geringfügiger Belästigung) zu einem Lückenschluss im Zentrum des Ortes führen. Eine weitere Siedlungsentwicklung muss aber jedenfalls auf vor Naturgefahren sicheren Flächen stattfinden.

Konflikt 3 / Konflikt 5

Bei der Fläche (Konflikt 3) handelt es sich um Bauland Wohngebiet in einer gelben Gefahrenzone. Wie vom Bürgermeister zu erfahren war, wurde diese Fläche bereits aufgrund drohender Überflutungsgefahr zurückgewidmet. Auch die als Bauland-Wohngebiet (Konflikt 5) gewidmete Fläche wurde inzwischen zurückgewidmet. In diesem Fall macht eine Rückwidmung auch deswegen Sinn, da es sich beim betroffenen Grundstück um eine am Siedlungsrand befindliche Parzelle handelt.

Wie bereits zuvor erwähnt, wurde im Gegenzug zu den Rückwidmungen Bauland-Aufschließungsgebiet außerhalb der Gefahrenzonen bzw. HQ100-Überflutungsflächen (in Abbildung 38 grün markiert) gewidmet. Lösungen dieser Art sind natürlich nicht immer möglich, da das zur Verfügungstellen von geeigneten, günstigen Flächen für Gemeinden oftmals mit hohem finanziellen Aufwand verbunden ist. Da gefährdete Flächen an sich entschädigungslos zurückzuwidmen sind, handelt es sich in so einem Fall klarerweise

um ein Entgegenkommen vonseiten der Gemeinde. Bereits angesprochene mögliche Konflikte mit den Eigentümern können so vermieden werden.

Konflikt 4

Ähnlich wie die Konfliktflächen 3 und 5 sollte auch diese Baulandfläche idealerweise aus der Gefahrenzone herausgenommen werden. Aus meiner Sicht sollte sich die Siedlungsentwicklung weiter in nordöstliche Richtung, wo das bereits erwähnte Bauland-Aufschließungsgebiet gewidmet wurde, konzentrieren. Eine weitere Siedlungsentwicklung könnte – bei Eignung der Flächen auch aus geologischer Sicht und bei gleichzeitiger Rückwidmung gefährdeter Flächen – möglicherweise in diese Richtung fortgesetzt werden.

4.2.4.4 Fazit

Analysiert man den Gefahrenzonenplan bzw. den Flächenwidmungsplan der Gemeinde Muggendorf, sind mehrere als Bauland gewidmete, unbebaute Flächen auffindbar, die sich klar innerhalb der Gefahrenbereiche befinden. Aus dem Gespräch mit dem Bürgermeister war herauszuhören, dass die Gemeinde das Thema Naturgefahren anders als die Raumordnungsbehörde wahrnimmt. Dementsprechend **hinterfragt der Bürgermeister die größtenteils auf Abflussberechnungen basierenden und ausgewiesenen Überflutungsbereiche. Erfahrungen aus der Vergangenheit würden aus seiner Sicht zu wenig miteinbezogen werden.** Da es darüber hinaus in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten kaum nennenswerte Überflutungen (mit höheren Sach- oder gar mit Personenschäden) in der Gemeinde gab, sieht er **entschädigungslose Rückwidmungen von unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen skeptisch.**²⁸³

Obwohl aus Sicht des Bürgermeisters die Naturgefahrensituation in seiner Gemeinde insgesamt nicht so dramatisch ist, wurden **in der Gemeinde Muggendorf Bausperren erlassen**, die bei einer etwaigen Sicherstellung wieder aufgehoben werden können. Darüber hinaus gab es – auch **auf Drängen der Behörden - bereits Rückwidmungen von unbebauten Baulandflächen**, die sich in Gefahrenbereichen befinden. In diesem besonderen Fall konnten gefährdete Fläche zurückgewidmet werden und stattdessen eine ungefährdete Fläche als Bauland-Aufschließungsgebiet gewidmet werden. Klarerweise ist eine uneingeschränkte Siedlungsentwicklung in Gemeinden wie Muggendorf, wo zahlreiche Gefahrenzonen die Entwicklung einschränken, nicht möglich. Trotz allem sollte aus meiner Sicht alles daran gesetzt werden, sich ernsthaft mit dem Thema Naturgefahren auseinanderzusetzen und betroffene Flächen aus den Gefahrenzonen herauszunehmen oder zu sichern.

²⁸³ Vgl. Brandstetter, 2017

5 Herausforderungen und Empfehlungen

Die Analyse der rechtlichen Grundlagen sowie die Interviews mit der zuständigen Behörde des Landes NÖ und den Bürgermeistern ausgesuchter Gemeinden ergaben, dass es etliche Konflikte bzw. Herausforderungen gibt. Ausgehend von den aus meiner Sicht neun wichtigsten Herausforderungen werden in einem weiteren Schritt Empfehlungen formuliert:

Herausforderung 1: Begrenzte Wirksamkeit isolierter, kommunaler Maßnahmen zum Schutz vor Naturgefahren sowie teilweise Verlagerung von Problematiken durch isolierte Umsetzung von Maßnahmen der örtlichen Raumplanung

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich stark auf Maßnahmen der örtlichen Raumplanung. Durch die Analyse von Gefahrenzonenplänen und Flächenwidmungsplänen wurden Überlappungen von Gefahren- und Lebensräumen augenscheinlich. Es wurde im Zuge dessen auch in verschiedenen Beispielen offensichtlich, dass Gemeinden als Planungs- und Baubehörden in (Nieder)Österreich eine große Verantwortung haben. Dabei muss jedoch erwähnt werden, dass isolierte Maßnahmen auf örtlicher Ebene nur bedingt einen effektiven und umfangreichen Schutz vor Naturgefahren bieten. Versucht bspw. jede einzelne Gemeinde, Rückwidmungen auf von Naturgefahren gefährdeten Flächen vorzunehmen, so kann zwar gewährleistet werden, dass auf diesen Flächen nicht gebaut wird und Gefahren- und Lebensräume möglichst getrennt werden. Ein umfangreicher Hochwasserschutz im gesamten Flusseinzugsgebiet ist damit aber noch nicht gewährleistet.

Durch die isolierte Betrachtung von Naturgefahren auf lokaler Ebene kann auch eine Verlagerung von Naturgefahren auftreten. Der Einsatz von technischen Schutzbauwerken (bspw. Längsbauwerke gegen Überflutungen) führt oftmals dazu, dass zu schützende Flächen von Hochwasser gesichert werden, während Flächen weiter flussabwärts mit dieser (quasi verlagerten) Hochwasserproblematik zu kämpfen haben. Technische Schutzbauwerke führen nicht selten dazu, dass Wassermassen weitergeleitet, dabei auch noch beschleunigt werden und die Hochwassergefahr eigentlich nur verlagert wird.

Empfehlung 1: Verbesserte Abstimmung auf überörtlicher Ebene

Für einen umfangreichen Hochwasserschutz ist eine verbesserte Abstimmung auf überörtliche Ebene zu empfehlen. Werden etwa Maßnahmen für ein ganzes Flusseinzugsgebiet erarbeitet, kann dies in Summe zu einem insgesamt besseren und effektiveren Hochwasserschutz sorgen. Die bewusste, interkommunale Ausweisung von Retentionsräumen kann z.B. dazu führen, dass andere Gebiete entlastet werden und sich Anschlagslinien so ändern, dass möglicherweise nur wenige, gezielte Rückwidmungen erfolgen müssen. In diese Kerbe schlägt auch die ÖROK-Empfehlung Nr. 57, die eine verbesserte Abstimmung zwischen der überörtlichen Raumordnung und Wasserwirtschaft

vorschlägt. Flächen, die in Wasserwirtschaftlichen Regionalprogrammen als Freihalteflächen ausgewiesen sind, könnten etwa auch in überörtlichen Raumordnungsprogrammen Anwendung finden.²⁸⁴ Indem solche Freihalteflächen in überörtlichen Raumordnungsprogrammen Erwähnung finden, würden diese auch in den Flächenwidmungsplänen und so auch auf örtlicher Ebene – aber eben überörtlich koordiniert – Anwendung finden. Grundsätzlich sind interkommunale Anstrengungen und Lösungen im Hochwasserschutz – etwa auf Ebene der Wasserverbände, der Gemeinden, der überörtlichen Raumordnung und der Wasserwirtschaft - voranzutreiben.

Herausforderung 2: Rasch schwindendes Gefahrenbewusstsein

Wie aus Gesprächen mit Gemeindevertretern zu erfahren war, ist das Bewusstsein für Gefährdungen, die von Naturereignissen ausgehen, zwar größtenteils vorhanden, schwindet aber trotz Ausweisungen von Gefahrenbereichen durch WLV und BWV erstaunlich schnell. Dieses Phänomen kann an vergangenen Katastrophenereignissen in ganz Österreich beobachtet werden, wo trotz hoher Schäden das Gefahrenbewusstsein bemerkenswert schnell schwindet. Dies betrifft nach meiner Recherche und Einschätzung sowohl Grundstückseigentümer, aber auch Gemeindeverantwortliche, die drohende Gefahren teilweise anders wahrnehmen. Gerade in Gemeinden, wo Hochwasserereignisse möglicherweise nur selten oder bisher nie aufgetreten sind, ist die Gefahr groß, dass drohende Naturgefahren unterschätzt bzw. Berechnungen und Einschätzungen von Gefahrenbereichen nur bedingt ernst genommen werden.

Empfehlung 2: Laufende Bewusstseinsbildung und unmissverständliche Kommunikation

Eigentümer und Gemeindevertreter, die das Ausmaß möglicher Beeinträchtigungen betroffener Flächen durch Naturgefahren anders wahrnehmen, stützen ihre Behauptungen meiner Einschätzung nach hauptsächlich auf persönliche Erfahrungen, Beobachtungen und Erzählungen der letzten Jahre und Jahrzehnte. Dabei wird übersehen, dass diese Zeiträume einerseits oftmals zu kurz bemessen sind, um eine stichhaltige Einschätzung der Gefahrenlage zu geben und daraus Schlüsse für die Zukunft zu ziehen. Andererseits muss bedacht werden, dass sich klimatische, hydrologische und geologische Verhältnisse ändern können. Es wird deutlich, dass es in den Gemeinden sehr spezifische Um einem schwindenden Gefahrenbewusstsein entgegenzutreten, ist es notwendig Gefahreneinschätzungen aufgrund objektiver Untersuchungen und Fakten zu erstellen. Dies wird mit den verschiedenen Gefahren(hinweis)karten und Gefahrenzonenplänen bereits sehr gut umgesetzt und, wie in der vorliegenden Arbeit angeführt, für Bevölkerung und Verantwortliche transparent und niederschwellig zugänglich aufbereitet. Auch die Imple-

²⁸⁴ ÖROK, 2017, S. 10ff

mentierung der Gefahrenzonen und Hochwasseranschlaglinien in den Flächenwidmungsplan als wichtiger Schritt hin zu einer gefahrenangepassten Raumplanung ist bereits erfolgt und weist Eigentümer und Gemeindevertreter auf drohende Gefahren hin. In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, dass diese Gefahreneinschätzungen ernst genommen werden und mit dem notwendigen Ernst auch weiterkommuniziert werden. Aus meiner Sicht ist es daher dringend notwendig (etwa vonseiten der Fachstellen wie WLW, BWV, der Länder und schließlich auch der Gemeinden), laufende Bewusstseinsbildung in diesem Bereich zu betreiben.

Herausforderung 3: Unklare Begrifflichkeiten im Raumordnungsgesetz

Wie bereits im ersten Teil dieser Arbeit angeführt, müssen lt. NÖ ROG unbebaute Baulandflächen, die **tatsächlich** von Gefährdungen beeinträchtigt sind und nicht innerhalb von 5 Jahren **ab Bekanntwerden sichergestellt** werden können, rückgewidmet werden. Hierbei stellt sich bei genauer Analyse etwa die Frage, was unter einer tatsächlichen Beeinträchtigung verstanden wird. Der Gesetzgeber schreibt hier keine konkreten Schritte zur Feststellung einer tatsächlichen Beeinträchtigung vor. Auch der Zeitpunkt des Bekanntwerdens wird nicht näher definiert. Auch ab wann gefährdete Flächen als sichergestellt gelten ist nicht im NÖ ROG definiert. Diese relativ vagen Formulierungen lassen einen großen Interpretationsspielraum offen. Dieser kann von Gemeinden und Grundstückseigentümern dazu verwendet werden, um notwendige Maßnahmen zur Sicherstellung oder gar Rückwidmungen abzuwenden bzw. zumindest zu verzögern. Darüber hinaus tragen unklare Formulierungen nicht dazu bei, eine rasche Umsetzung der Raumordnungsziele zu erreichen.

Empfehlung 3: Klarere Formulierung bzw. Definition offen formulierter Begriffe

Um Klarheit für Gemeindeverantwortliche und Eigentümer zu schaffen und möglichst rasch Lösungen für gefährdete Grundstücke zu erreichen, sollten Begriffe im NÖ ROG klarer definiert werden. Je klarer das NÖ ROG entscheidende Begriffe und den Umgang mit gefährdeten Flächen definiert, desto klarer ist auch die Umsetzung für Behörden und Gemeinden. Es ist einerseits verständlich, dass der Gesetzgeber einen gewissen Handlungsspielraum vorsieht, da sich konkrete Situationen in der Natur als sehr unterschiedlich darstellen und nicht in eine Norm pressen lassen. Trotz allem wird dieser Spielraum in der Praxis auch manchmal genutzt, um Entscheidungen hinauszuzögern (das Bekanntwerden von Gefährdungen kann etwa formal relativ lange dauern). Wie also zu erkennen ist, gibt es ein gewisses Spannungsfeld zwischen vagen Formulierungen und klaren Definitionen.

Um Unklarheiten zu minimieren, könnte im NÖ ROG bspw. beschrieben werden, was unter tatsächlicher Beeinträchtigung zu verstehen ist, wann die Frist von 5 Jahren ab Bekanntwerden konkret beginnt bzw. was unter einer Sicherstellung zu verstehen ist. Aus Gesprächen war zu erfahren, dass in der Praxis eine Fläche bspw. bereits mit dem Fixieren eines Finanzierungsplanes für ein Projekt als sichergestellt gilt. Eine klarere

Ausformulierung diesbezüglich auch im NÖ ROG erscheint zielführend. Um unbebaute Baulandflächen in Gefahrenbereichen in Niederösterreich zu reduzieren, sollte der Umgang mit diesen Flächen klar und unmissverständlich im NÖ ROG formuliert sein und Auslegungsspielräume möglichst verringert werden.

Herausforderung 4: Unklare Formulierung und Auslegung von Ausnahmeregelungen

Wie in der Rechtsanalyse im ersten Teil der vorliegenden Arbeit dargelegt, gibt es im NÖ ROG einen Ausnahmetatbestand auf das Widmungsverbot, welches im Zusammenhang mit von Naturgefahren beeinträchtigten Flächen besteht. Diese Ausnahme gilt für Bauwerke, die aufgrund ihrer Funktion an einem solchen Standort errichtet werden müssen bzw. für Flächen innerhalb eines geschlossenen Ortsgebiets.²⁸⁵ Aus raumplanerischer Sicht ist es durchaus zu begrüßen, vorhandene Infrastrukturen zu nützen, Baulücken zu schließen und geschlossene Ortsgebiete zu verdichten. Durch diese Ausnahmeregelung werden jedoch Eigentümer von Flächen innerhalb des Ortsgebietes im Vergleich zu Eigentümern mit Flächen außerhalb des Ortsgebietes, klar bevorteilt. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass bereits aus rein finanziellen Gesichtspunkten nicht für jedes Grundstück in Streulage eigene Schutzprojekte zur Sicherstellung umgesetzt werden können. Demgegenüber können geschlossene Ortsgebiete und damit wahrscheinlich eine ungleich größere Anzahl an zentral liegenden Grundstücken mit dem gezielten Einsatz von Schutzprojekten (abgesehen vom Restrisiko) relativ gut gesichert werden. Trotz allem lässt sich hier klar die ungleiche Behandlung zweier Grundstückseigentümer durch das NÖ ROG einzig aufgrund der Lage des Grundstücks beobachten, obwohl beide Grundstücke als Bauland gewidmet und von der Aufsichtsbehörde als solche genehmigt wurden. Darüber hinaus gibt es für das „geschlossene Ortsgebiet“ keine allgemeingültige Definition. Dieses wird im Anlassfall von einem Gutachter abgegrenzt, wobei sich natürlich die Frage stellt wie restriktiv dieses abgegrenzt wird und wie die Grenzen gezogen werden.

Empfehlung 4: Klare Formulierung und restriktive Anwendung der Ausnahmeregelung sowie ev. Entschädigungsleistungen

Um Ungleichheiten in Bezug auf Rückwidmungen möglichst zu minimieren, muss grundsätzlich eine ausgewogene Interessensabwägung erfolgen. Ausnahmen führen immer dazu, dass manche Eigentümer gegenüber anderen bevorteilt werden. Aus diesem Grund muss einerseits klar formuliert werden, unter welchen Bedingungen Ausnahmen angewandt werden können. Hier sollte die Formulierung im NÖ ROG schärfer sein, um Auslegungsspielräume zu minimieren. Ausnahmen vom Widmungsverbot für Bauland in Gefahrenbereichen bzw. in Bezug auf Rückwidmungen von unbebauten Baulandflächen in Gefahrenbereichen sollten darüber hinaus restriktiv eingesetzt werden. Dort, wo aus

²⁸⁵ Vgl. § 15 Abs 4 NÖ ROG 2014

fachlich objektiv argumentierbaren Gründen die Notwendigkeit besteht, Baulücken zu schließen, sollte die Ausnahmeregelung auch angewandt werden können. Dies betrifft bspw. dicht besiedelte Ortsgebiete, wo Baulücken aus Sicht der Raumordnung und aus rein infrastruktureller Sicht keinen Sinn machen. Hier muss klar und deutlich dargelegt werden, welches Interesse mehr wiegt: Die Sicherstellung vor Naturgefahren oder die Entwicklung des betreffenden Baulandes. Grundsätzlich sollte jedoch der Begriff des „geschlossenen Ortsgebietes“, welcher für die Anwendung des Ausnahmetatbestands herangezogen wird, möglichst eng gefasst werden oder klar ausformuliert werden. Darüber hinaus sind aus meiner Sicht (zumindest teilweise) Entschädigungen unerlässlich, um auftretende Ungleichheiten – bspw. durch das Anwenden von Ausnahmeregelungen – auszugleichen. Mehr zur Entschädigungen in Empfehlung 7 und 9.

Herausforderung 5: Fehlende Übersicht und Datengrundlagen zu Überlappungen von Gefahrenbereichen und unbebautem Bauland

Im Zuge der Recherche zur vorliegenden Arbeit konnte keine eindeutige Zahl zu noch bestehenden Rechtskonflikten durch Überlappungen von unbebautem Bauland und rechtsrelevanten Gefahrenbereichen in NÖ in Erfahrung gebracht werden. Trotz allem wurde von Interviewpartnern mehrmals darauf hingewiesen, dass davon auszugehen ist, dass noch viele solcher Fälle existieren. Konkrete Zahlen dazu konnten im Rahmen dieser Arbeit auch auf Nachfrage bei der Abteilung RU2 des Amtes der NÖ Landesregierung nicht ermittelt werden. Die RU2 verwies auf eine Erhebung der Abteilung WA2, die mittels Fragebogen den IST-Stand und die weitere Vorgehensweise der jeweiligen Gemeinden in Bezug auf unbebautes Bauland in Gefahrenbereichen erfragte.

Empfehlung 5: Systematische Übersicht betreffend Konfliktflächen in NÖ

Um ein Bild über das Ausmaß der Konflikte, die in der vorliegenden Arbeit in Einzelfällen analysiert wurden, zu bekommen, ist im ersten Schritt eine Übersicht der überlappenden Flächen von unbebautem Bauland und Gefahrenbereichen nötig. Um sich systematisch mit diesem Problem zu befassen, sind Datengrundlagen notwendig. Auf Basis dieser Daten sollten die Behörden von sich aus tätig werden und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden an Lösungen arbeiten. Wie anhand einiger Beispielgemeinden in dieser Arbeit auffiel, wurden Fragen und Konflikte in Bezug auf die Naturgefahrensituation in Gemeinden erst im Zuge von anstehenden Änderungen des Örtlichen Entwicklungskonzeptes angegangen. Aus meiner Sicht sollten diese Konflikte jedoch nach einer systematischen Untersuchung und Aufbereitung der Datengrundlage möglichst aktiv behandelt werden.

Herausforderung 6: Fehlender expliziter Bezug auf Gefahrenzonen der örtlichen Raumordnung in NÖ

Um transparent und nachvollziehbar auf drohende Naturgefahren reagieren zu können, sind Grundlegendaten, also Daten über die Art und den Grad einer Gefährdung auf raumrelevanten Flächen einer Gemeinde, notwendig. Diese existieren durch die Gefahrenzonenpläne der WLV und BWV mittlerweile flächendeckend, sodass es naheliegend ist, in den Raumordnungsgesetzen auf diese direkt zu verweisen. Anders als etwa das Oö. ROG 1994, bezieht sich jedoch das NÖ ROG 2014 (noch) nicht direkt auf diese Gefahrenzonenplanungen. So sieht das NÖ ROG 2014 Widmungsverbote etwa nicht explizit in roten Gefahrenzonen vor, sondern für „Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden“²⁸⁶, also Hochwässern mittlerer Wahrscheinlichkeit nach den Bestimmungen des WRG, oder für „Flächen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind“²⁸⁷. Indirekt besteht in NÖ in roten Gefahrenzonen also sehr wohl ein Widmungsverbot, direkt wird aber nicht auf die Gefahrenzonenpläne verwiesen.

Empfehlung 6: Klarer Bezug des NÖ ROG bzw. der NÖ BO auf Gefahrenzonenplanungen der WLV und BWV

Mit den Gefahrenzonenplänen der WLV und BWV gibt es flächendeckende Informationen über drohende Naturgefahren. Es wird empfohlen, auf diese Informationen im NÖ ROG im Zuge von Widmungsbeschränkungen und in der NÖ BO im Zuge von Bauauflagen, deutlich Bezug zu nehmen. Eine Regelung im NÖ ROG könnte etwa vorsehen, dass in roten Gefahrenzonen der WLV und BWV absolutes Widmungs- und damit Bauverbot herrscht. Direkte Bezüge auf die Gefahrenzonenpläne würden für wesentlich mehr Transparenz und Klarheit im Umgang mit Naturgefahren sorgen. Wie die ÖROK in ihren Empfehlungen vorsieht, könnten die Gefahrenzonenpläne auch als Basis für Auflagen im Baurecht dienen.²⁸⁸ So könnten etwa für Bauvorhaben in gelben Gefahrenzonen bestimmte Auflagen vorgeschrieben werden, um Flächen mit niedriger Gefährdung zu schützen.

Herausforderung 7: „Bauland in Gefahrenbereichen war eigentlich nie als Bauland geeignet“

Von Experten der Raumordnungsbehörde war in Bezug auf das Thema Rückwidmung von Bauland in Gefahrenbereichen zu hören, dass dieses eigentlich nie als vollwertiges Bauland gegolten haben kann. Dies gründet darauf, dass - wie im Rahmen der vorliegenden Arbeit deutlich dargestellt wurde - lt. NÖ ROG Bauland nicht innerhalb von rechtsrelevanten Gefährdungsbereichen gewidmet werden darf. Eine Fläche innerhalb

²⁸⁶ § 15 Abs 3 Z 1 NÖ ROG 2014

²⁸⁷ § 15 Abs 3 Z 3 NÖ ROG 2014

²⁸⁸ Vgl. ÖROK, 2017, S.14f

gefährdeter Bereiche ist demnach nicht als Bauland geeignet und stellt somit einen klaren Widerspruch zum NÖ ROG dar. Bauführungen (ohne Sicherstellung) sind auf diesen Grundstücken klarerweise nicht zulässig und es besteht auch kein Anspruch auf Entschädigung bei Rückwidmung. Demgegenüber steht jedoch das Faktum, dass es viele Flächen gibt, die in der Vergangenheit (als möglicherweise noch keine Gefahrenzonenpläne existierten) als Bauland gewidmet wurden und von der Aufsichtsbehörde zu diesem Zeitpunkt als solche auch genehmigt wurden. Zu argumentieren, dass eine als Bauland gewidmete Fläche aktuell in Gefahrenbereichen liegt und somit seit jeher nicht als Bauland geeignet war und dem Eigentümer damit jegliche Ansprüche zu nehmen, trägt nicht zur Rechtssicherheit bei.

Empfehlung 7: Diskussion über Anerkennung von Bauland in Gefahrenbereichen als Bauland bzw. adäquate Form der Entschädigung

Aus Sicht eines Eigentümers ist die nachträgliche Aberkennung von in der Vergangenheit bereits genehmigtem Bauland nur schwer nachvollziehbar. Aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit sollte zumindest eine Diskussion darüber stattfinden, ob es einerseits nicht gerechtfertigt wäre, bereits als Bauland gewidmete, aktuell jedoch in Gefährdungsbereichen befindlichen Grundstücke unter bestimmten Umständen oder Auflagen tatsächlich auch als Bauland anzuerkennen. Andererseits sollten bei notwendigen Rückwidmungen ev. Entschädigungen möglich gemacht werden. Klarerweise würde eine pauschale Anerkennung von in der Vergangenheit als Bauland gewidmeten und aktuell von rechtlich relevanten Gefahren beeinträchtigten Flächen viele Fragen aufwerfen und zu Konflikten führen. Einerseits würde ein Anerkennen dieser Grundstücke als Bauland, das Zulassen von Bauführungen und damit ein bloßes Ignorieren von Naturgefahren eine Gefährdung für die Sicherheit darstellen. Andererseits wären bei Rückwidmungen auch große finanzielle Belastungen für die Gemeinden die Folge.

Herausforderung 8: Vermeidung von Rückwidmungen seitens der Gemeinden und Streben nach Schutzmaßnahmen

Im Rahmen dieser Arbeit wurden einige Beispiele angeführt, wie Gemeinden mit gewidmeten, unbebauten Baulandflächen umgehen, die sich in rechtlich relevanten Gefahrenbereichen befinden. Aus dem Vergleich der rechtlichen Materien und den einzelnen Gesprächen wurde ersichtlich, dass entschädigungslose Rückwidmungen, wie sie im Raumordnungsgesetz bei fehlender Sicherstellung vorgesehen sind, bei weitem die Ausnahme sind und seitens der Gemeinden möglichst vermieden werden. Dies gilt zumindest tlw. für die untersuchten Gemeinden. Klarerweise kann aus diesen Untersuchungen nicht pauschal auf alle Niederösterreichischen Gemeinden geschlossen werden. Die Gründe für dieses Vermeiden von Rückwidmungen sind jedoch facettenreich und reichen von Zweifeln, ob ausgewiesene Gefahrenbereiche tatsächlich gerechtfertigt sind, über das persönliche Verhältnis zwischen Gemeindebewohnern und Gemeindeverantwortlichen bis zu politischen Komponenten. Gemeinden warten oftmals auf

Schutzprojekte, damit Flächen als sichergestellt gelten können und nicht rückgewidmet werden müssen, womit ein dementsprechender Wertverlust einherginge. Bauliche Maßnahmen zur Sicherstellungen von Flächen, die in gefährdeten Gebieten liegen, sind aus raumplanerischer Sicht – wie bereits erwähnt - immer nur die zweitbeste Lösung. Eine systematische Abwägung von Schadensrisiko und Gefahrenpotenzial (nach Schweizer Vorbild) bzw. Einschätzungen welche Nutzungen in welchen Restrisikobereichen (noch) verträglich sind, gibt es in Österreich noch nicht.

Empfehlung 8: Bewusster Maßnahmenmix aus technischen Schutzmaßnahmen, gefahrenangepasster Siedlungsentwicklung und punktuellen Rückwidmungen

Wendet man das Gesetz kompromisslos an, müssten unzählige Rückwidmungen auf allen von Gefahren (teilweise ev. auch nur marginal) betroffenen unbebauten Baulandflächen durchgeführt werden, die nicht innerhalb der bereits erwähnten Frist sichergestellt werden können. Pauschale Rückwidmungen stehen jedoch einer kompakten Siedlungsentwicklung oftmals im Weg und die Feststellung einer tatsächlichen Beeinträchtigung durch Naturgefahren durch einen Sachverständigen macht durchaus Sinn. Auf der anderen Seite ist es sowohl aus finanziellen, ökologischen, als auch aus raumplanerischen und städtebaulichen Gesichtspunkten nicht tragbar, sich ausschließlich auf technische Schutzmaßnahmen zu verlassen, um große gefährdete Flächen vor Naturgefahren zu schützen und so keine Rückwidmungen durchführen zu müssen. Um möglichst effektive Lösungen betreffend Bauland in Gefahrenbereichen zu erreichen, ist aus meiner Sicht eine Kombination aus einer bewusst gesteuerten, vorausschauenden und gefahrenangepassten Siedlungsentwicklung, punktuell eingesetzten Schutzmaßnahmen, und wo notwendig gezielt durchgeführten Rückwidmungen (wo Schadensrisiko und Gefahrenpotenzial ein annehmbares Maß übersteigen) erforderlich. Diese müssten durch fachliche Gutachten gestützt und nach einer sorgfältigen Interessensabwägung erfolgen, wobei auch das Thema Entschädigung unbedingt diskutiert werden sollte, um Eigentümern einen Wertverfall zumindest teilweise zu ersetzen. Individuelle Lösungen wie in einzelnen Fällen in Ardagger (Bereitstellen relativ günstiger Baulandflächen) oder Muggendorf (Widmungstausch Grünland – Bauland) sind hier gefragt.

Herausforderung 9: Fehlende Anreize für Rückwidmungen in Gefahrenbereichen

Das NÖ ROG sieht im Fall von Rückwidmungen grundsätzlich Entschädigungen für Eigentümer vor. Wird die Baulandeignung jedoch durch die in § 15 Abs 3 NÖ ROG definierten Naturgefahren beeinträchtigt, so besteht dieser Anspruch auf Entschädigung nicht mehr.²⁸⁹ Wie bereits in Herausforderung 7 angemerkt, stellt sich die Frage, warum trotz bestehender Baulandwidmung, der die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde

²⁸⁹ Vgl. § 27 Abs 1 lit c

voranging, die Entschädigungsansprüche hier entfallen. Ein Grund dafür sind höchstwahrscheinlich dadurch drohende, ausufernde Entschädigungszahlungen für die Gemeinden, die der Gesetzgeber vermeiden will. Trotz allem sind die Gemeinden verantwortlich, dass Baulandflächen in Gefahrenbereichen entweder gesichert oder rückgewidmet werden und haften dafür im äußersten Fall sogar. Mit den Instrumenten, die den Gemeinden aktuell zur Verfügung stehen ist dies aus meiner Sicht aber nicht einfach und häufig mit Konflikten verbunden. Entschädigungslose Rückwidmungen werden möglichst vermieden, die Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen wird de facto in vielen Fällen hinausgezögert oder nicht umgesetzt. Viele Gemeinden spielen auf Zeit und hoffen auf Schutzmaßnahmen, die die Flächen sichern.

Empfehlung 9: Entschädigung bei Rückwidmung und Kofinanzierungsmodell

Um das Ziel zu erreichen, möglichst alle unbebauten Baulandflächen aus rechtlich relevanten Gefahrenbereichen zu bringen, müssen Gemeinden aus meiner Sicht unterstützt werden. Es sollten Lösungen bzw. Anreize angedacht werden, um die Schwelle notwendige Rückwidmungen durchzuführen, zu senken bzw. Rückwidmungen „attraktiver“ zu gestalten. Es ist daher naheliegend, dass etwa Finanzmittel (bspw. aus dem Katastrophenfond) herangezogen werden sollten, um die betreffenden Eigentümer infolge von Rückwidmungen zu entschädigen. Der Katastrophenfonds wurde eingerichtet, um Maßnahmen zur Vorbeugung von Katastrophenschäden sowie zur Beseitigung von bereits eingetretenen Katastrophen zu finanzieren.²⁹⁰ Aus meiner Sicht sollte eine Form der Finanzierung entwickelt werden, um bereits präventiv Katastrophenschäden durch Rückwidmungen zu verhindern. Dies würde dem Ziel des Katastrophenfonds, nämlich Katastrophenschäden vorzubeugen, entsprechen. Indem man die Rückwidmung von Bauland aus Gefahrenbereichen unterstützt, könnten Gemeinden nicht nur mit bloßem gesetzlichem Zwang arbeiten, sondern hätten auch die Möglichkeit finanzieller Unterstützung. Ähnlich wie bei anderen Fördermodellen, etwa auch im Fall von Absiedlungen, könnte zusätzlich zu den Mitteln aus dem Katastrophenfonds eine Kofinanzierung durch das Land NÖ bzw. die jeweilige Gemeinde erfolgen.

²⁹⁰ Vgl. BMF, 2018

6 Zusammenfassung

Aufgrund der mittlerweile fast lückenlosen Abdeckung der Gefahrenzonenpläne von BWV und WLV, werden viele Rechtskonflikte im Zusammenhang mit Bauland in Gefahrenbereichen sichtbar. Wie alleine schon in den ausgewählten Gemeinden in Niederösterreich gezeigt werden konnte, überlagern sich rechtlich relevante Gefahrenbereiche von WLV und BWV vielfach mit bebauten wie unbebauten Baulandflächen. Wie im Analyseteil dieser Arbeit detailliert ausgeführt, müssen lt. NÖ ROG 2014 Baulandflächen in rechtsrelevanten Gefahrenbereichen – falls Ausnahmegründe ausgeschlossen werden können - entschädigungslos zurückgewidmet werden, wenn eine Sicherstellung nicht innerhalb einer Frist von 5 Jahren erfolgen kann. In einem ersten Schritt müssen Bau sperren auf den relevanten Flächen verhängt werden.

Aus den Ergebnissen der Analyse und den Interviews kann zusammengefasst werden, dass die betreffenden rechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der entschädigungslosen Rückwidmung von unbebautem Bauland in Gefahrenbereichen, für Gemeinden große Herausforderungen darstellen und nicht immer konsequent angewandt werden. Aus verschiedenen Gründen (zwischenmenschliche Beziehungen, drohende Konflikte zwischen Eigentümern und Gemeinde, politische Gründe, Zweifel an ausgewiesenen Gefahrenzonen) sind Gemeinden bemüht, entschädigungslose Rückwidmungen möglichst zu vermeiden. Es wird eher versucht, diesem Rechtskonflikt (in Bezug auf unbebautes Bauland, welches sich in Gefahrenbereichen befindet) mit anderen Mitteln als bloßer Rückwidmung zu begegnen. Dazu gehören etwa das Streben nach schutzbau licher Sicherung um Rückwidmungen gar nicht erst durchführen zu müssen, das Bauen unter Auflagen auf gefährdeten Flächen oder einvernehmliche Lösungen mit Grund stü ck eigentümern durch das Bereitstellen anderer, vor Naturgefahren sicherer, Flächen.

Aus Sicht der Raumordnung muss klar festgehalten werden, dass es in der Natur der Sache liegen muss, dass Bauland als solches auch bebaubar sein muss. Es kann daher nicht im Interesse einer geordneten und sicheren Raumentwicklung sein, wenn Bauland von Naturgefahren betroffen ist. Grundsätzlich sehen die meisten Vertreter der ausge wählten Gemeinden das ähnlich und haben sehr wohl ein Bewusstsein für die drohenden Naturgefahren in ihrer Gemeinde. Wie aber an vergangenen Überflutungen nicht nur in Einzelfällen beobachtet werden kann, geraten drohende Naturgefahren rasch auch wie der aus dem Bewusstsein der Menschen. Es ist daher von großer Bedeutung, Bewusst seinsbildung im Zusammenhang mit dem Vorherrschen und dem Umgang mit Naturge fahren zu schärfen.

Da es keine eindeutige, praktisch komfortable Vorgangsweise im Umgang mit Naturge fahren gibt, ist in den Gemeinden oft eine Gemengelage unterschiedlichster Fälle vorzu finden. Aus diesem Grund müssen Möglichkeiten geschaffen werden, um Rückwidmun gen in der Praxis tatsächlich und möglichst effektiv durchführen zu können. Dabei sollten klare Formulierungen im NÖ ROG zu einer möglichst klaren Verständlichkeit und gerin gem Auslegungsspielraum führen. Ausnahmeregelungen betreffend Rückwidmungen in

Gefahrenbereichen sollten darüber hinaus nur restriktiv angewandt werden. Entschädigungen bei Rückwidmungen (auch bei Flächen in Gefährdungsbereichen) könnten jedoch aus meiner Sicht eine Möglichkeit sein, um Rückwidmungen zu beschleunigen. Teilweise Wertverluste für Eigentümer könnten damit ausgeglichen und Bauland bereits präventiv – und nicht erst mit nachträglichen, oftmals kostspieligen Schutzmaßnahmen – aus Gefahrenbereichen genommen werden.

Effektive Gefahrenprävention muss jedenfalls bereits bei der Widmung eines Grundstücks beginnen. Die Lösung für betroffene Baulandflächen in Gefahrenbereichen kann nicht erst im Bauverfahren liegen, wo eigentlich nur mehr auf Gefahren reagiert werden kann. Nicht geeignete Flächen sollten dementsprechend nicht zur Bebauung zur Verfügung stehen. Ziel muss es sein, eine möglichst gefahrenangepasste Siedlungsentwicklung zu betreiben, die auf einem Mix aus Maßnahmen wie Rückwidmungen, forstlich-biologischen Maßnahmen, technische Schutzbauten und Gebäude- bzw. Objektschutz beruht. Rückwidmungen auf relevanten Flächen spielen dabei aber jedenfalls eine große Rolle als präventive Maßnahmen. Diese müssen jedoch immer unter Berücksichtigung wichtiger Grundsätze wie etwa dem Gleichheitsgrundsatz bzw. einer ausgewogenen Interessensabwägung erfolgen. Dazu gehören die individuelle Einschätzung von Gefahren und vor allem ein sinnvoller, restriktiver Einsatz von Ausnahmeregelungen im Zusammenhang mit der Rückwidmung von Bauland in Gefahrenbereichen.

Erst im Juni 2018 kam es wiederholt zu schweren Unwettern im südlichen Niederösterreich bzw. auch in der Steiermark. Starkregen führte auch im Bezirk Neunkirchen zu mehreren Überflutungen. Wie von den Medien berichtet, drohte etwa in Olbersdorf, südlich von Grimmenstein, ein Möbelbetrieb überschwemmt zu werden.²⁹¹ Unwetter wie diese werden in Zukunft voraussichtlich nicht seltener werden. Gerade deswegen ist es umso wichtiger, eine gefahrenangepasste Raumentwicklung zu betreiben und Baulandwidmungen aus gefährdeten Zonen möglichst vollständig herauszunehmen. Um dieses Ziel in Zukunft effektiver zu erreichen, könnten (zumindest teilweise) Entschädigungsleistungen bei Rückwidmungen in Gefahrenbereichen ein Schlüssel sein.

²⁹¹ Vgl. Kleine Zeitung, 2018

Literaturverzeichnis

AHRENS, B.; FORMAYER, H.; GOBIET, A.; HEINRICH, G.; HOFSTÄTTER, M.; MATULLA, C.; PREIN, A.F.; TRUHETZ, H. (2014): Zukünftige Klimaentwicklung. In: AUSTRIAN PANEL ON CLIMATE CHANGE (APCC) (2014): Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014. Austrian Assessment Report 2014 (AAR14). Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2017a): Hochwassergefährdete Flächen (Hochwasserabflussbereiche). Online: www.noel.gv.at/noe/Wasser/Hochwasser_Hochwasseranschlagslinien_Niederoesterreich.html; 01.09.2017.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2017b): Absiedlungen im Rahmen des passiven Hochwasserschutzes. Online: http://www.noel.gv.at/noe/Katastrophenschutz/Foerderung_Absiedlungen.html; 13.08.2018.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2018a): Überörtliche Raumordnung. Online: www.raumordnung-noe.at/index.php?id=80; 09.02.2018.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2018b): Regionale Raumordnungsprogramme. Online: www.raumordnung-noe.at/index.php?id=134; 09.02.2018.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2018c): Raumordnungsprogramme für Sachbereiche. Online: www.raumordnung-noe.at/index.php?id=522; 09.02.2018.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2018d): Muggendorf. Online: <http://www.noel.gv.at/noe/Muggendorf.html>; 09.02.2018.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2018e): Raumordnungsprogramm. Online: <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=16>; 04.03.2018.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2018f): Flächenwidmungsplan. Online: <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=26>; 04.03.2018.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2018g): Gefahrenzonenpläne des Forsttechnischen Dienstes der Wildbach- und Lawinenverbauung. Online: https://www.noel.gv.at/noe/Wasser/Hochwasserschutz_Gefahrenzonenpläne_WLV.html; 14.09.2018.

AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG (2018a): Hochwasserschutzprojekt Enns-Enghagen. Online: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/162610.htm>; 13.08.2018.

AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG GRAUBÜNDEN (2010): Naturgefahren. Online: <http://www.richtplan.gr.ch/?lang=1&p=13>; 03.08.2016.

AUER, M. (1998): Die Änderung des Flächenwidmungsplans. Rückwidmung – Rechtsschutz – Entschädigung. Wien: Springer Verlag.

AUSTRIAN PANEL ON CLIMATE CHANGE (APCC) (2014): Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014. Austrian Assessment Report 2014 (AAR14). Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

BERGER, A. (2008): Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. Schriftenreihe des Institutes für Föderalismus, Band 108. Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

BERGMEISTER, K.; SUDA, J.; HÜBL, J.; RUDOLF-MIKLAU, F. (2008): Schutzbauwerke gegen Wildbachgefahren. In: BERGMEISTER, K.; WÖRNER, J.-D. (HG.): Betonkalender 2008. Konstruktiver Wasserbau. Erdbebensicheres Bauen. Berlin: Ernst & Sohn. S. 89-289.

BERGMEISTER, K.; WÖRNER, J.-D. (HG.) (2008): Betonkalender 2008. Konstruktiver Wasserbau. Erdbebensicheres Bauen. Berlin: Ernst & Sohn.

BÖHM, E. (2015): NÖ Raumordnungsgesetz 2014, NÖ Bauordnung 2014, NÖ Bau-technikverordnung 2014. Online: <http://www.gpl.at/de/menu15/news479>; 20.07.2016.

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (BMF) (2018): Katastrophenfonds. Online: <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/katastrophenfonds.html>; 25.07.2018.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (HG.) (2009): FloodRisk II. Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrativen Hochwassermanagement. Synthesebericht. Wien.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (HG.) (2012): Schutz vor Naturgefahren. 2002-2011. Wien.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (2016a): Gefahrenzonenplan. Online: <https://www.bmlfuw.gv.at/forst/oesterreich-wald/raumplanung/gefahrenzonenplan/Gefahrenzonenplan.html>; 30.08.2016.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (2016b): Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG). Online: https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-eu-international/eu_wasserrecht/Wasserrahmen-RL.html; 01.09.2016.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (2016c): Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG). Online: https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-eu-international/eu_wasserrecht/Hochwasser-RL.html; 01.09.2016.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (2016d): Hochwasserrisikomanagement. Online: <http://wisa.bmlfuw.gv.at/fachinformation/hochwasserrisiko.html>; 05.12.2016.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (2016e): Forstgesetz 1975. Online: <https://www.bmlfuw.gv.at/forst/oesterreich-wald/Forstrecht/Forstgesetz.html>; 10.12.2016.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (2017a): Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959). Online: https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/wasserrecht_national/wasserrechtsgesetz/WRG1959.html; 11.10.2017.

BÜRO DR. PAULA (2015): Info NÖ ROG 2014. Online: http://www.gpl.at/de/view/files/download/forceDownload/?tool=12&feld=download&sprach_connect=190; 20.07.2016.

GEMEINDE MUGGENDORF (2018): Über Muggendorf. Online: <http://www.muggendorf.at/ueber-muggendorf>; 09.02.2018.

GIESE, M. (2009): Baurechtliche Maßnahmen zum nachträglichen Schutz von hochwassergefährdeten Baubeständen (aus TP 10.4.b). In: BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (HG.): FloodRisk II. Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrativen Hochwassermanagement. Synthesebericht. Wien. S. 165-167.

GROSINA, H. (1977): Entwicklung und Aufgaben der Raumordnung und Raumforschung im Burgenland. Wissenschaftliche Arbeiten aus dem Burgenland, Heft 58, S. 15-34. Eisenstadt.

HATTENBERGER, D. (2009): Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (aus TP 10.2). In: BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (HG.): FloodRisk II. Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrativen Hochwassermanagement. Synthesebericht. Wien. S. 156-160.

HAUER, A. (2006): Planungsrechtliche Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben. In: HAUER, A.; NUSSBAUMER, M. L. (HG.): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht. Handbuch in Einzelbeiträgen. Engerwitzdorf: Pro Libris. S. 1-30.

HAUER, A.; NUSSBAUMER, M. L. (HG.) (2006): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht. Handbuch in Einzelbeiträgen. Serie Umweltrecht, Band 2, Engerwitzdorf: Pro Libris.

HAUER, W.; ZAUSSINGER, F. (2006): Niederösterreichisches Baurecht. 7. Auflage. Wien: Linde Verlag

HÜBL, J.; HOCHSCHWARZER, M.; SEREINIG, N.; WÖHRER-ALGE, M. (HG.) (2011): Alpine Naturgefahren. Ein Handbuch für Praktiker. Wildbach- und Lawinenverbauung Sektion Vorarlberg.

JÄGER, F. (2006): Raumwirkungen des Forstrechts. In: HAUER, A.; NUSSBAUMER, M. L. (HG.): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht. Handbuch in Einzelbeiträgen. Engerwitzdorf: Pro Libris. S. 175-200.

KANONIER, A. (2004): Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht. Übersicht hinsichtlich der raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen bezüglich Naturgefahren im Raumordnungsrecht der Länder. Studie im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK). Wien.

KANONIER, A. (2009): Rechtlicher Umgang mit gefährdetem Widmungsbestand. (aus TP 10.4.a). In: BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW) (HG.): FloodRisk II. Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrativen Hochwassermanagement. Synthesebericht. Wien. S. 163-165.

KANONIER, A. (HG.) (2012a): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. Forum Raumplanung, Band 19, Wien: LIT Verlag.

KANONIER, A. (2012b): Bauland in Gefahrenbereichen. In: KANONIER, A. (HG.): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. Forum Raumplanung. Band 19, Wien: LIT Verlag. S. 63-77.

KANONIER, A.; WALCHHOFER, H.-P. (HG.) (2016): Masterprojekt Integrales Naturgefahrenmanagement. Gesamtbericht Sommersemester 2015. Wien: TU Wien.

KRAMPL M.; SOHM S.; SUNTINGER N. (2016): Retentionsbereiche und Rückhalteräume im Hochwasserschutz – eine Herausforderung für die Raumplanung. In: KANONIER, A.; WALCHHOFER, H.-P. (HG.): Masterprojekt Integrales Naturgefahrenmanagement. Gesamtbericht Sommersemester 2015. Wien: TU Wien. S. 145-226.

LEITL, B. (2006): Überörtliche und örtliche Raumplanung. In: HAUER, A.; NUSSBAUMER, M. L. (HG.): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht. Handbuch in Einzelbeiträgen. Engerwitzdorf: Pro Libris. S. 95-133.

MAGISTRAT DER STADT KREMS (2018): Gefahrenzonenplan – Bausperre. Online: [http://www.krems.gv.at/Gefahrenzonenplan - Bausperre](http://www.krems.gv.at/Gefahrenzonenplan_-_Bausperre); 24.09.2018.

MARKTGEMEINDE ARDAGGER (2018): Über die Gemeinde. Online: <https://ardagger.gv.at/ueber-die-gemeinde>; 08.02.2018.

MARKTGEMEINDE GRIMMENSTEIN (2015): Gemeinde-Wegweiser. Broschüre für GrimmensteinerInnen, HoheggerInnen, Gäste und neu zugezogene BürgerInnen.

MARKTGEMEINDE GRIMMENSTEIN (2018): Zahlen und Fakten. Online: [http://www.grimmenstein.gv.at/Unsere Gemeinde/Wissenswertes/Zahlen und Fakten](http://www.grimmenstein.gv.at/Unsere_Gemeinde/Wissenswertes/Zahlen_und_Fakten); 05.01.2018.

MARKTGEMEINDE SCHEIBLINGKIRCHEN-THERNBERG (2018): Zahlen und Fakten. Online: <http://www.scheiblingkirchen.at/system/web/fakten.aspx?menuonr=218760134>; 25.01.2018.

NÖ GEMEINDEBUND (2016): Neuerungen im NÖ Raumordnungsgesetz. Online: [www.vp-gvv.at/Neuerungen im NOe Raumordnungsgesetz](http://www.vp-gvv.at/Neuerungen_im_NOe_Raumordnungsgesetz); 20.07.2016.

ONZ, C.; MENDEL, M. (2017): Rückwidmungen von Bauland in Grünland im Burgenland und in Niederösterreich - Rechtliche Voraussetzungen und Folgen. Rechtsüberblick und Empfehlungen im Auftrag der Planungsgemeinschaft Ost. Wien. Online: [http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Rueckwidmungen von Bauland in Gruenland.pdf](http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Rueckwidmungen_von_Bauland_in_Gruenland.pdf); 14.07.2018.

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR BAUTECHNIK (OIB) (2017): OIB-Richtlinien. Online: <http://www.oib.or.at/de/oib-richtlinien>; 14.10.2017.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK) (2005): ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung (Schwerpunkt Hochwasser). Wien.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK) (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 57 zum Hochwasserrisikomanagement. Wien.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK) (2018): ÖROK Atlas. Naturgefahrenmanagement und Raumplanung. Online: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/75>; 01.10.2018.

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

RUDOLF-MIKLAU, F. (2009): Naturgefahren-Management in Österreich. Vorsorge – Bewältigung – Information. Wien: LexisNexis.

RUDOLF-MIKLAU, F. (2018): Umgang mit Naturkatastrophen. Ratgeber für Bürgermeister und Helfer. Wien: Linde.

SCHINDELEGGGER, A. (2012): Bauland in Gefährdungsbereichen. Rechtlicher Umgang mit Bauland in gefährdeten Bereichen in Österreich und der Schweiz. Wien: Diplomarbeit.

STATISTIK AUSTRIA (2016): Dauersiedlungsraum. Online: http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/dauersiedlungsraum/index.html; 03.08.2016.

STATISTIK AUSTRIA (2018a): Ein Blick auf die Gemeinde Grimmerstein. Online: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/q31812.pdf>; 14.08.2018.

STATISTIK AUSTRIA (2018b): Ein Blick auf die Gemeinde Scheiblingkirchen-Thernberg. Online: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/q31832.pdf>; 14.08.2018.

STATISTIK AUSTRIA (2018c): Ein Blick auf die Gemeinde Ardagger. Online: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/q30503.pdf>; 14.08.2018.

STATISTIK AUSTRIA (2018d): Ein Blick auf die Gemeinde Muggendorf. Online: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/q32322.pdf>; 14.08.2018.

SUDA, J.; RUDOLF-MIKLAU, F. (HG.) (2012): Bauen und Naturgefahren. Handbuch für konstruktiven Gebäudeschutz. Wien: Springer Verlag.

UMWELTBUNDESAMT (2017): EU-Wasserrahmenrichtlinie. Online: <http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/wasser/eu-wrrl>; 13.10.2017.

ZENTRALANSTALT FÜR METEOROLOGIE UND GEODYNAMIK (ZAMG) (HG.)

(2014): Unser Klima. Was, wann, warum. Fakten und Irrtümer. Wien: facultas.wuv Universitätsverlag.

MEDIEN-BERICHTE

Kleine Zeitung (2018): Erneut Starkregen und Überflutungen in Südost-Österreich. Zeitungsbericht vom 6. Juni 2018. Online: <https://www.kleinezeitung.at/service/newsticker/5441959/Erneut-Starkregen-und-Ueberflutungen-in-SuedostOesterreich>; 22.09.2018.

Oberösterreichische Nachrichten (OÖ Nachrichten) (2015): „Den einzig sicheren Schutz vor Hochwasser bietet die Absiedlung“. Zeitungsbericht vom 13. Februar 2015. Online: <https://www.nachrichten.at/oberoesterreich/Den-einzig-sicheren-Schutz-vor-Hochwasser-bietet-die-Absiedlung;art4,1646882>; 13.08.2018.

RECHTSTEXTE**Europäische Richtlinien**

Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Hochwasserrichtlinie - HWRL) 2007/60/EG

Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) 2000/60/EG

Bundesgesetze:

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930

Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975) BGBl. Nr. 440/1975

Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959) BGBl. Nr. 215/1959

14. Bundesgesetz, mit dem das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert wird - BGBl. I Nr. 14/2011

Wasserbautenförderungsgesetz 1985 (WBFG 1985) BGBl. Nr. 148/1985

Landesgesetze:

NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO 1973) LGBl. Nr. 1000-0

NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014) LGBl. Nr. 3/2015

NÖ Bauordnung 2014 (NÖ BO 2014) LGBl. Nr. 1/2015

NÖ Bautechnikverordnung 2014 (NÖ BTV 2014) LGBl. Nr. 4/2015

OIB-Richtlinie 3 Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz (OIB-Richtlinie 3) NÖ LGBl. Nr. 4/2015

Verordnungen/Richtlinien:

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 30. Juli 1976 über die Gefahrenzonenpläne (Gfzp VO 1976) BGBl. Nr. 436/1976

145. Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Gefahrenzonenplanungen nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG-GZPV) BGBl. II Nr. 145/2014

Judikatur:

2 Ob 52/99 g

6 Ob 12/06 t

8 Ob 34/06 t

VfSlg 2674/1954

VfSlg 11374/1987

VfSlg 11990/1989

VfSlg 13282/1992

VfSlg 14643/1996

VfSlg 17015/2003

VfSlg 19202/2010

VfSlg 19819/2013

E-MAIL-VERKEHR

CIKL, B. (2017): E-Mail-Verkehr; 13.07.2017.

PICHLER, E. (2018): E-Mail-Verkehr; 15.01.2018.

PERSÖNLICHE INTERVIEWS

BRANDSTETTER, G. (2017): Bürgermeister der Gemeinde Muggendorf. Interview in Muggendorf; 01.12.2017.

KAUTZ, S. (2017): Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung (RU2) Raumordnung und Regionalpolitik, Sachgebiet Örtliche Raumordnung. In Ruhestand. Interview in Wien; 31.08.2017.

LINDNER, J. (2017): Bürgermeister der Marktgemeinde Scheiblingkirchen-Thernberg. Interview in Scheiblingkirchen-Thernberg; 31.10.2017.

PICHLER, E. (2017): Bürgermeister der Marktgemeinde Grimmenstein. Interview in Grimmenstein; 07.12.2017.

PRESSL, J. (2017): Bürgermeister der Marktgemeinde Ardagger. Interview in Ardagger; 17.10.2017.

RAMMLER, H. (2017): Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung (RU2) Raumordnung und Regionalpolitik, Sachgebiet Örtliche Raumordnung. Interview in Baden bei Wien; 24.10.2017.

RAMMLER, H. (2018): Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung (RU2) Raumordnung und Regionalpolitik, Sachgebiet Örtliche Raumordnung. Interview in Baden bei Wien; 16.02.2018.

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Siedlungsraum und besiedelbarer Raum (= Dauersiedlungsraum)</i>	1
<i>Abbildung 2: Lebensraum und Gefahrengebiet im Wandel</i>	3
<i>Abbildung 3: Ausschnitt aus dem FWP der Marktgemeinde Grimmenstein in NÖ mit HQ100-Anschlaglinie im Bauland-Wohngebiet bzw. Kerngebiet</i>	4
<i>Abbildung 4: Unterscheidung Neuwidmung-Widmungsbestand</i>	13
<i>Abbildung 5: Vom Risikokreislauf zur Risikospirale</i>	16
<i>Abbildung 6: Gefahrenkarte aus dem WISA im Bereich Scheiblingkirchen</i>	21
<i>Abbildung 7: Risikokarte aus dem WISA im Bereich Scheiblingkirchen</i>	22
<i>Abbildung 8: Stand der Gefahrendarstellung in Österreich im Jahr 2016</i>	33
<i>Abbildung 9: Stufenbau im Raumordnungsrecht in NÖ</i>	35
<i>Abbildung 10: Kenntlichmachung von Gefahrenzonen und Überflutungsbereichen im FWP der Marktgemeinde Strengberg</i>	39
<i>Abbildung 11: Gliederung technischer Schutzmaßnahmen</i>	49
<i>Abbildung 12: Wirkungsprinzipien technischer Maßnahmen</i>	51
<i>Abbildung 13: Bausperren im FWP der Marktgemeinde Wallsee (schraffierte Flächen)</i>	54
<i>Abbildung 14: Übersicht über verhängte Bausperren gemäß § 26 Abs 2b NÖ ROG 2014 in der Stadt Krems</i>	60
<i>Abbildung 15: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Ardagger mit teilweise gefährdetem Bauland</i>	61
<i>Abbildung 16: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Strengberg mit teilweise gefährdeter Baulandfläche</i>	62
<i>Abbildung 17: Wann und wo aufgrund von Naturgefahren rückwidmen? Rechtliche Bestimmungen des NÖ ROG 2014</i>	63
<i>Abbildung 18: Verfahrensschritte zur Abänderung eines Örtlichen ROP</i>	66
<i>Abbildung 19: Entschädigungsfrage am Beispiel Grimmenstein</i>	71
<i>Abbildung 20: Baulandreserven verschnitten mit HQ100-Flächen</i>	74
<i>Abbildung 21: Baulandreserven verschnitten mit WLV-Gefahrenzonen</i>	75
<i>Abbildung 22: Lage der Gemeinde Ardagger und Flusslauf der Donau</i>	77
<i>Abbildung 23: Ausschnitt aus dem FWP der Marktgemeinde Ardagger mit rot dargestellten Absiedlungs-Flächen im HQ100-Bereich</i>	78
<i>Abbildung 24: Lage der Marktgemeinde Grimmenstein und Flusslauf der Pitten</i>	80
<i>Abbildung 25: Gefahrenzonen der WLV unterhalb des Holzergrabens (nördlich) und Koppermühlgrabens (südlich) in der Marktgemeinde Grimmenstein</i>	81
<i>Abbildung 26: Rückhaltebecken Olbersdorf</i>	82
<i>Abbildung 27: Unbebautes Bauland im HQ100 im FWP der Gemeinde Grimmenstein</i>	83
<i>Abbildung 28: Gefahrenzonen der WLV und BWV im Zentrum von Grimmenstein</i>	83
<i>Abbildung 29: Gefährdetes Bauland-Betriebsgebiet im FWP von Grimmenstein</i>	85
<i>Abbildung 30: HQ100-Flächen in gefährdetem Bauland-Betriebsgebiet in Grimmenstein</i>	85
<i>Abbildung 31: Lage der Marktgem. Scheiblingkirchen-Thernberg und Flusslauf der Pitten</i>	89
<i>Abbildung 32: Wichtige Flussläufe und Gefahrenzonen im Ort Scheiblingkirchen</i>	90

<i>Abbildung 33: Gefahrenzonen von WLV und BWV in Scheiblingkirchen</i>	<i>91</i>
<i>Abbildung 34: Bauland in Gefahrenzonen der WLV und HQ100-Bereichen der BWV in der Marktgemeinde Scheiblingkirchen-Thernberg</i>	<i>91</i>
<i>Abbildung 35: Lage der Gemeinde Muggendorf und Flusslauf des Myrabachs</i>	<i>97</i>
<i>Abbildung 36: Bauland in HQ100-Bereichen in der Gemeinde Muggendorf</i>	<i>98</i>
<i>Abbildung 37: HQ100-Bereiche im Zentrum von Muggendorf.....</i>	<i>98</i>
<i>Abbildung 38: Bauland in gelben Gefahrenzonen in der Ortschaft Thal.....</i>	<i>100</i>
<i>Abbildung 39: Gefahrenzonen der WLV in der Ortschaft Thal</i>	<i>100</i>

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Dauersiedlungsraum der Bundesländer</i>	<i>2</i>
<i>Tabelle 2: Klassifikation der Naturgefahrenarten</i>	<i>8</i>
<i>Tabelle 3: Wirkungsprinzipien bei technischen Schutzmaßnahmen</i>	<i>50</i>

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
Art	Artikel
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (früheres BMLFUW)
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
BWV	Bundeswasserbauverwaltung
bzw.	beziehungsweise
DFB	Durchführungsbestimmungen zur RIWA-T
d.h.	das heißt
diesbzgl.	diesbezüglich
etc.	et cetera
FWP	Flächenwidmungsplan
GZP	Gefahrenzonenplan
GZÜV	Gewässerzustandsüberwachungsverordnung
ha	Hektar
HWRL	Hochwasserrichtlinie
K-GplG	Kärntner Gemeindeplanungsgesetz
lit	littera (lat. Buchstabe)
lt.	laut
max.	maximal
NGP	Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan
NÖ	Niederösterreich
NÖ Atlas	Niederösterreich Atlas (atlas.noe.gv.at)
NÖ BTv	Niederösterreichische Bautechnikverordnung
NÖ PZV	Niederösterreichische Planzeichenverordnung
NÖ ROG	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz

OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
OÖ	Oberösterreich
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
RIWA-T	Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung
ROG	Raumordnungsgesetz
ROP	Raumordnungsprogramm
RU2	Amt der NÖ Landesregierung – Abt. Raumordnung und Regionalpolitik
Slbg ROG	Salzburger Raumordnungsgesetz
sog.	sogenannt
StROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz
u.a.	und andere / unter anderem
WA2	Amt der NÖ Landesregierung – Abteilung Wasserwirtschaft
WBFG	Wasserbautenförderungsgesetz
WISA	Wasserinformationssystem Austria
WLV	Wildbach- und Lawinenverbauung
WRG	Wasserrechtsgesetz
WRG-GZPV	Wasserrechtsgesetz-Gefahrenzonenplanungsverordnung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
Vgl.	vergleiche
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	Zum Beispiel

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbständig angefertigt habe. Es wurden nur die in der Arbeit ausdrücklich benannten Quellen und Hilfsmittel benutzt. Wörtlich oder sinngemäß übernommenes Gedankengut habe ich als solches kenntlich gemacht.

Ort, Datum

Unterschrift