

Leitlinie Naturgefahrenmanagement in der Ortsplanung

**Umsetzung der Gefahrenkarte in der Gemeindericht-
und Nutzungsplanung**





Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Zweck und Einflussbereich der Richtlinie	5
1.2	Rechtliche Grundlagen	5
1.3	Aufgabenteilung.....	5
2	Prozessübersicht	6
3	Gefahrenhinweiskarte und Gefahrenkarte	7
3.1	Verantwortlichkeit	7
3.2	Zweck	7
3.3	Inhalt.....	7
3.4	Generelle Aktualisierung der Gefahrenkarte	8
3.5	Anpassung der Gefahrenkarten aufgrund von Einzonungsvorhaben.....	8
3.6	Darstellung	9
3.7	Nachführung	9
4	Umsetzung der Gefahrenkarte in der Richt- und Nutzungsplanung	10
4.1	Verantwortlichkeit	10
4.2	Zweck des Zonenplans Gefahren.....	10
4.3	Umsetzung in der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung	10
4.4	Darstellung im Zonenplan Gefahren.....	11
4.5	Verfahren.....	12



1 Einleitung

Die Sichtweise auf Naturgefahren hat sich im Laufe der Jahre verändert. Während in der Vergangenheit Schutzbauten für die Prävention von Naturgefahren im Vordergrund standen, werden heutzutage raumplanerische Massnahmen priorisiert. So ist im Umgang mit Naturgefahren ein Paradigmenwechsel erfolgt: Während früher Schutzbauten im Vordergrund standen, welche die Naturgefahren vor Siedlungen fernhalten sollten, werden heute raumplanerische Massnahmen priorisiert, welche bauliche Aktivitäten und andere Nutzungen in den von Naturgefahren betroffenen Gebieten verbieten bzw. einschränken sollen. Hinter diesem Systemwechsel steht die Einsicht, dass der Mensch seine Nutzungsgewohnheiten ändern muss, um den Naturgefahren auf wirksame Weise ausweichen zu können. Sind die Orte und das Ausmass der Gefahren bekannt, müssen diese Erkenntnisse in der Raumplanung sichtbar gemacht werden und in die Richt- und Nutzungsplanung einfließen.

1.1 Zweck und Einflussbereich der Leitlinie

Diese Richtlinie soll eine einheitliche Praxis bei der Gefahrenkartierung, der Überarbeitung von Gefahrenkarten und insbesondere bei der Umsetzung in der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung sicherstellen. Die Richtlinie beschränkt sich auf Naturgefahren, für welche kantonale Gefahrenkarten vorliegen. Insbesondere im Rahmen von Sondernutzungsplanungen ist auch der Oberflächenabfluss zu berücksichtigen.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Die Verordnung über den Wald (Waldverordnung; WaV; SR 921.01) regelt, dass die Kantone bei raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung die ermittelten Naturgefahren zu berücksichtigen haben. Gemäss Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; BauG; bGS 721.1) erfüllen die Gemeinden die Funktion der Planungsbehörden. Die Gemeinden treffen im Rahmen der kommunalen Ortsplanung die nötigen Vorkehrungen zum Schutz von Mensch und erheblichen Sachwerten. Die Umsetzung der Gefahrenkarten in die Richt- und Nutzungsplanung ist im Baugesetz, in der Bauverordnung (BauV; bGS 721.11) sowie in Art. 9 des Gesetzes über den Wasserbau und die Gewässernutzung (Wasserbaugesetz; WBauG; bGS 741.1) geregelt. Das Baugesetz wird aktuell u.a. in Bezug auf die Naturgefahren teilrevidiert.

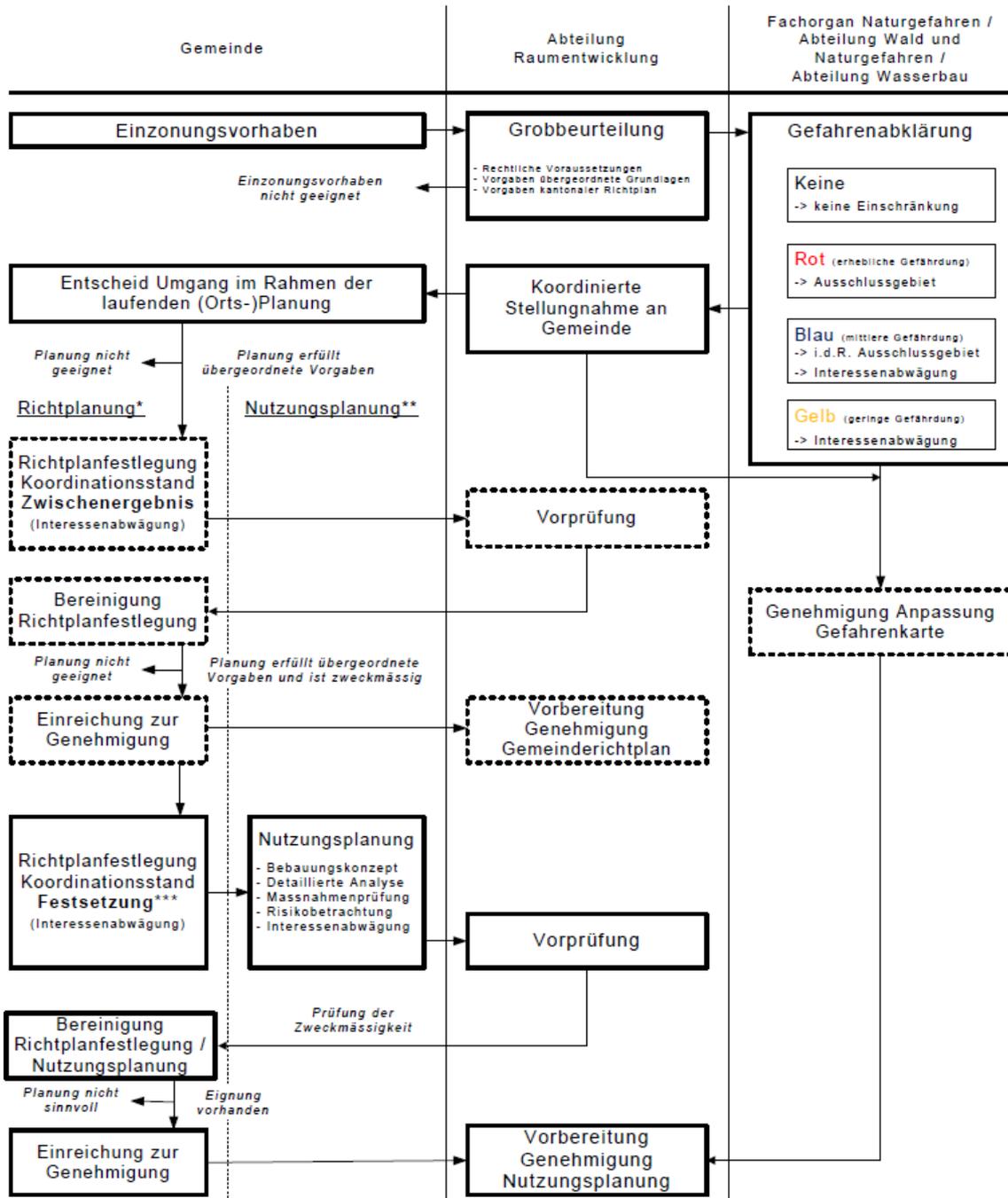
1.3 Aufgabenteilung

Um einheitliche Kriterien sowie ein einheitliches Vorgehen über den ganzen Kanton zu gewährleisten, ist für die Nachführung der Gefahrenkarten der Kanton zuständig. Die Risikoanalyse sowie die Planung von Massnahmen gehört nicht zur Gefahrenkartierung. Die Gemeinden setzen die kantonalen Gefahrenkarten in der Richt- und Nutzungsplanung um. Die Behörden haben unabhängig davon, ob sie bereits in die kommunale Nutzungsplanung überführt sind, bei allen raumwirksamen Tätigkeiten die Gefahrenkarten zu beachten.



2 Prozessübersicht

In nachfolgender Abbildung ist der Prozess samt den jeweiligen Zuständigkeiten bei der Umsetzung der Gefahrenkarte in der Gemeindericht- und Nutzungsplanung ersichtlich. Die jeweiligen Schritte werden in den nachfolgenden Kapiteln punktuell beschrieben.



Interessenabwägung auf der Stufe Richtplanung (Gefahrengebiete Blau / Gelb)

1. Schritt: Ermittlung der Interessen
2. Schritt: Beurteilung der Interessen
3. Schritt: Abwägung der Interessen

* es sind auch Alternativen in der Beurteilung zu berücksichtigen

** Zonenplan Gefahren / Zonenplan Nutzung / Überbauungsplan

*** aufgrund der notwendigen Abklärungen wird empfohlen, eine Richtplanfestsetzung koordiniert zur Nutzungsplanung zu erwirken. Ansonsten sind die Abklärungen der Nutzungsplanung als Teil der Richtplanfestsetzung beizubringen.

Fakultativer Zwischenschritt (für mittel-/langfristige Planungen empfohlen)



3 Gefahrenhinweiskarte und Gefahrenkarte

3.1 Verantwortlichkeit

Die Kantone stellen fest, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Eingriffe bedroht sind (Art. 6 RPG). In Appenzell Ausserrhoden bestehen zum heutigen Zeitpunkt kantonale Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten für die gravitativen Naturgefahren, welche durch die Schwerkraft bedingte Gefahren infolge Wasser, Rutschung, Sturz und Lawine umfassen. Diese erstellt der Kanton. Zudem stellt der Bund die Gefährdungskarte Oberflächenabfluss zur Verfügung.

3.2 Zweck

Die Gefahrenhinweiskarten wurden über das ganze Kantonsgebiet erstellt. Die Gefahrenhinweiskarte gibt flächendeckend ohne konkrete Angabe der Gefahrenstufe eine grobe Übersicht über die Gefährdungssituation (Lawinen, Rutschungen, Sturzprozesse, Wassergefahren). Sie sind für sämtliche Behörden des Kantons und der Gemeinden gemäss der Festlegung im kantonalen Richtplan verbindlich (Art. 9 Abs. 2 BauG). Die Gefahrenhinweiskarte ist vor allem für wichtig für Gefahrenbeurteilungen ausserhalb der Bauzone.

Die Gefahrenkarten zeigen, wo Siedlungen und Verkehrswege durch Hochwassergefahren, Rutschungen, Sturzprozesse und Lawinen bedroht sind. Zudem geben sie Auskunft über die zu erwartenden Intensitäten (Ausmass) und die Wahrscheinlichkeit, mit der das Ereignis eintreten kann. Die Gefahrenkarten beschränken sich auf das Siedlungsgebiet (Bauzone). Sie sind detaillierter und gehen gegenüber den Gefahrenhinweiskarten vor.

Die Gefährdungskarte Oberflächenabfluss bildet über das offene Gelände abfliessendes Regenwasser ab, das besonders bei starken Niederschlägen nicht versickert und so Schäden anrichten kann. Diese Gefahr findet derzeit keinen Eingang in die kantonale Gefahrenhinweiskarte oder die kantonalen Gefahrenkarten.

3.3 Inhalt

Die Erstellung und Überarbeitung der Gefahrenkarte basiert grundsätzlich auf den aktuellen Vollzugshilfen und Empfehlungen des Bundes. Die verschiedenen Hauptprozesse werden in einzelnen Gefahrenkarten dargestellt und in der synoptischen Gefahrenkarte zusammengefasst.

Die Gefahrenkarte gibt mit den Farben rot, blau, gelb, gelb-weiss und weiss die raumplanerische Bedeutung wieder, wie sie in erster Linie für die Nutzung durch Gebäude gelten sollen:

Sachliche Bedeutung	Raumplanerische Bedeutung	Gefahrenbereich
Erhebliche Gefährdung	Verbotsbereich	Rot
Mittlere Gefährdung	Gebotsbereich	Blau
Geringe Gefährdung	Hinweisbereich	Gelb
Restgefährdung	Hinweisbereich	Gelb/Weiss
Keine Gefährdung		Weiss

Die Farben nach Gefahrenbereich ergeben sich aus dem Zusammenhang von Intensität und Häufigkeit.



3.4 Generelle Aktualisierung der Gefahrenkarte

Eine Überprüfung der Gefahrenkarten mit allfälliger Anpassung wird vorgenommen, wenn sich die Verhältnisse durch bauliche Massnahmen, durch veränderte Einflussfaktoren (z.B. Klimaentwicklung) oder durch Erkenntnisse aus Naturereignissen wesentlich geändert haben. Eine Änderung ist v.a. dann wesentlich, wenn angenommen werden muss, dass die Gefahrensituation massgeblich von der bestehenden Beurteilung abweicht. Unabhängig davon ist eine periodische Überprüfung alle 10 bis 15 Jahre sinnvoll. Momentan fehlen Intensitätskarten zu den Massenbewegungen und den Lawinen. Als Massnahme ist die Aktualisierung der Gefahrenkarten Rutschung und Lawinen geplant, welche auch die Erarbeitung der Intensitätskarten beinhaltet. Eine periodische Überprüfung mit Aktualisierung der Gefahrenkarten ist bis Ende 2026 geplant.

3.5 Anpassung der Gefahrenkarten aufgrund von Einzonungsvorhaben

Die Erstellung der Gefahrenkarten ist Aufgabe des Kantons. Die Erstellung und Erarbeitung von Gefahrenkarten wird durch das Fachorgan Naturgefahren ausgelöst und koordiniert, durch die zuständigen Fachstellen finanziert.

Die Gefahrenkarten bilden eine wichtige Grundlage für die kommunale Richt- und Nutzungsplanung. Sie werden darum vorgängig erstellt oder überarbeitet. Die Aktualisierung der Gefahrenkarte ist notwendig, wenn Flächen in die Bauzone zugewiesen werden sollen, die sich im Ausgangspunkt ausserhalb der Siedlungsgebiets und somit vielfach ausserhalb des Perimeters der Gefahrenkarte befindet (Einzonungsvorhaben). Die Gefahrenabklärung wird durch das Fachorgan Naturgefahren ausgelöst, wenn eine Grobbeurteilung der Abteilung Raumentwicklung (u.a. rechtliche Voraussetzungen, Vereinbarkeit mit übergeordneten Grundlagen und kantonaler Richtplanung) positiv ausfällt. Der Perimeter der Gefahrenkarte umfasst das Baugebiet und das Einzonungsgebiet gemäss dem Gemeinderichtplan (Koordinationsstand Zwischenergebnis / Festsetzung).

Der Prozessablauf gestaltet sich wie folgt:

- Festlegung potenzieller Einzonungsvorhaben durch die Gemeinde
- Einreichung des Einzonungsvorhabens bei der Abteilung Raumentwicklung
- Grobbeurteilung der Abteilung Raumentwicklung in Bezug der raumplanerischen Eignung

Falls die Grobbeurteilung die raumplanerische Eignung im Grundsatz bejaht:

- Antrag an das Fachorgan Naturgefahren für die Erarbeitung einer Gefahrenabklärung und eine allfällige Anpassung der Gefahrenkarte
- Beschluss zur Gefahrenabklärung und allfälliger Anpassung der Gefahrenkarte durch das Fachorgan Naturgefahren
- Veranlassung Gefahrenabklärungen durch die zuständigen Abteilungen Wasserbau / Wald und Naturgefahren
- Rückmeldung an die Abteilung Raumentwicklung
- Koordinierte Rückmeldung durch die Abteilung Raumentwicklung
 - Eignung des Vorhabens aufgrund der Abklärungen
 - Aufträge für die nachgelagerte Planung

Falls das betroffene Gebiet als Einzonungsvorhaben bestehen bleibt, erarbeiten die Fachstellen aus den Gefahrenabklärungen die Gefahrenkarte und veranlassen deren Genehmigung.

Die Erarbeitung der Gefahrenkarte dauert in der Regel (optimaler Verlauf) rund 4 Monate.



3.6 Darstellung

Die Gefahrenkarten werden der Öffentlichkeit über das Geoportal zugänglich gemacht. Der technische Bericht kann bei den Abteilungen Wasserbau (Hauptprozess Wasser) bzw. Wald und Naturgefahren (Hauptprozesse Rutschung, Sturz, Lawine) eingesehen werden.

3.7 Nachführung

Die Nachführung der Gefahrenkarte erfolgt in der Regel nach der Gefahrenabklärung. Sofern eine Zonenplanänderung abhängig von der Nachführung der Gefahrenkarte ist, besteht eine Koordinationspflicht. Spätestens vor der Auflage der Zonenplanung ist die Gefahrenkarte nachzuführen.

Die Genehmigung der Gefahrenkarten erfolgt aktuell:

- durch das Departement Bau und Volkswirtschaft beim Hauptprozess Wasser;
- durch den Regierungsrat bei den Hauptprozessen Rutschung, Sturz und Lawine.



4 Umsetzung der Gefahrenkarte in der Richt- und Nutzungsplanung

4.1 Verantwortlichkeit

Appenzell Ausserrhoden hat sich für die raumplanerische Umsetzung der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten in die kommunalen Nutzungsplanungen für das sogenannte Gefahrenzonenmodell entschieden. Dabei haben die Gemeinden im Zonenplan grundeigentümergebundene Gefahrenzonen (vgl. Art. 36 BauG) auszuscheiden und im kommunalen Baureglement zugehörige Bauvorschriften für die Gefahrenzonen zu erlassen. Im Rahmen der Teilrevision des Baugesetzes werden die Bauvorschriften für die Gefahrenzonen kantonal geregelt.

4.2 Zweck des Zonenplans Gefahren

Durch die Umsetzung der Gefahrenkarte im Zonenplan Gefahren erfolgt eine grundeigentümergebundene Umsetzung der Gefahrenkarte. Damit verbunden ist unter Umständen - sofern ein Gebiet von einer Gefahr betroffen ist – die Baueinschränkung unter gewissen Voraussetzungen. Mit der Einschränkung der Bebaubarkeit eines Grundstücks ist zwangsläufig eine mehr oder weniger starke Beschränkung der Eigentumsrechte des Grundeigentümers (Art. 26 der Bundesverfassung; BV) verbunden. Die Siedlungserweiterungen sind deshalb und sowohl aus ökonomischer als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht so zu wählen, dass Gebiete, welche durch Naturgefahren betroffen sind, gemieden werden. Gefahrenzonen werden nur für das Baugebiet erstellt (z.B. keine Waldflächen). Die Gefahren durch den Oberflächenabfluss werden nicht im Zonenplan Gefahren abgebildet. Der Oberflächenabfluss ist aber auch in der kommunalen Planung (v.a. Sondernutzungsplanung) zu berücksichtigen.

4.3 Umsetzung in der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung

Die Gemeinden haben anhand der Rückmeldung zum Einzonungsvorhaben (raumplanerische Grobbeurteilung und Gefahrenabklärung) die Konsequenzen für die Richt- und Nutzungsplanung konkret zu beurteilen. Folgende Grundsätze sind in diesem Rahmen zu beachten, sofern die Einzonungsvorhaben von Gefahren betroffen sind:

Gefahrenstufe	Heutige Situation	Anpassungsbedarf Zonenplan Nutzung
Rot	Nichtbauzone	Verbleib in der Nichtbauzone (keine Einzonung)
Rot	Bauzone, nicht bebaut	Auszonung in die Nichtbauzone, es gilt ein Bauverbot.
Rot	Bauzone, überbaut	In Bauzone belassen
Blau	Nichtbauzone	Einzonung in Bauzone nur in Ausnahmefällen basierend auf einer umfassenden Interessenabwägung denkbar
Blau	Bauzone, nicht bebaut	In Bauzone belassen, Bauzonenverlagerung prüfen
Blau	Bauzone, überbaut	In Bauzone belassen
Gelb		Einzonung in Bauzone basierend auf einer umfassenden Interessenabwägung denkbar. Bei Bauzonen für sensible Nutzungen oder für Bauzonen mit Schadenpotenzial nur mit grosser Zurückhaltung möglich.

Gebiete, die sich grundsätzlich basierend auf einer Interessenabwägung für eine Bauzonenerweiterung eignen, können im Gemeinderichtplan ohne weitere Abklärungen als Zwischenergebnis verankert werden. Im Richtplanbeschluss werden die Aufträge für die nachgelagerte Nutzungsplanung festgehalten.

Ausnahmen dürfen nur mit grösster Zurückhaltung und nach sorgfältiger und sachbezogener Interessenabwägung gemacht werden. Im Rahmen der Interessenabwägungen auf Stufe Richtplanung ist folgendes zu berücksichtigen:



- Die Möglichkeit der Gemeinde, einen Alternativstandort für die vorgesehene Zweckbestimmung zu bezeichnen;
- Die Lage der Bauzone: Eine Bauzone ist eher möglich im bereits weitgehend überbauten Gebiet;
- Eine Bauzone ist eher zulässig an der Grenze zu einer gelben als zu einer roten Gefahrenstufe;
- Eine Bebauung führt zu einer Verbesserung der Gefahrensituation (z.B. beim Gefahrenprozess Rutschung);
- Das Ausmass eines Schadenpotenzials ist bei der Bauzonenausscheidung möglichst klein zu halten.

Als Voraussetzung für eine kommunale Nutzungsplanung ist für ein Einzonungsvorhaben der Koordinationsstand Festsetzung zu erwirken. Die bedingt eine vertiefte Abklärung der Gefahrensituation, die mit der Erarbeitung der kommunalen Nutzungsplanung koordiniert werden muss. Gemäss Art. 49 Abs. 2 BauG wird die Genehmigung von Nutzungsplänen erteilt, wenn diese den gesetzlichen Vorschriften und der übergeordneten Planung entsprechen und nicht als unzweckmässig erscheinen. Gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG kann Land u.a. neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet. Als Grundlage für eine Festsetzung im Gemeinderichtplan und dem Nachweis der Eignung in einem betroffenen Gebiet, ist der Nachweis zu erbringen, dass die mittlere Gefährdung (Ausnahmefall) oder die geringe Gefährdung durch eine Bebauung oder Objektschutzmassnahmen eliminiert werden kann. Sollten zwingend Schutzbauten oder unverhältnismässige Objektschutzmassnahmen notwendig sein, eignet sich das Bauzonenerweiterungsgebiet nur ausserhalb der ausgewiesenen Gefährdung für eine Einzonung. Der Nachweis ist gemäss kantonalem Richtplan basierend auf einem konkreten Baukonzept zu erbringen (Richtungsweisende Festlegung 3.3, Kapitel S.1). Allfällige notwendige Objektschutzmassnahmen sind im Rahmen des Überbauungsplans koordiniert zur Zonenplanung konkret zu sichern.

4.4 Darstellung im Zonenplan Gefahren

Die Abgrenzung der Gefahrenzonen im Zonenplan Gefahren sind im Grundsatz anhand der Gefahrenkarte zu übernehmen. Der Nutzungsplan wird überprüft und angepasst, wenn sich die Gefahrenkarte verändert.

Als Vereinfachung der Darstellung und zur Absicherung, dass keine überlagernden Gefährdungsprozesse untergehen, sind im Zonenplan Gefahren nur die jeweiligen höchsten Gefahrenstufen synoptisch ohne Prozesse darzustellen. Die Prozesse, auch überlagernde, sind in der Gefahrenkarte auf dem Geoportal digital abrufbar. Dazu ist auf dem Titelblatt des Zonenplans Gefahren folgender Hinweis anzubringen:

Im Zonenplan Gefahren werden ausschliesslich die jeweils höchsten Gefahrenstufen dargestellt. Die Gefahrenprozesse sowie allfällige Überlagerungen verschiedener Gefahrenstufen und -prozesse sind in der Gefahrenkarte unter www.geoportal.ch abrufbar.

-> Karten -> Geologie, Boden, naturbedingte Risiken -> naturbedingte Risiken -> Gefahrenkarte Kanton

Für den Zonenplan Gefahren ist somit die synoptische Gefahrenkarte als Grundlage zu verwenden. Diese neue Vorgabe ersetzt die bisherige Praxis, dass im Zonenplan Gefahren auch die Prozesse angegeben werden. Es hat sich inzwischen gezeigt, dass die Darstellung der einzelnen Prozesse zu einem grösseren Aufwand führt und gleichzeitig nicht alle Informationen aufgezeigt werden.

Die Gemeinden haben den Zonenplan Gefahren anzupassen, sobald sich die kantonale Gefahrenkarte bzw. die Gefahrensituation ändert. Muss der Zonenplan Gefahren aufgrund einer Anpassung der Bauzone angepasst werden, so ist der ganze Zonenplan Gefahren auf seine Aktualität im Vergleich zur Gefahrenkarte zu überprüfen, allfällige Differenzen sind zu korrigieren. Den Gemeinden ist es freigestellt, ob sie nur die Änderungen am Zonenplan Gefahren anpasst oder jeweils den ganzen Zonenplan Gefahren neu auflegt.



4.5 Verfahren

Das Verfahren für die Anpassung der Richt- und Nutzungsplanung richtet sich an den Bestimmungen des Baugesetzes.