

Rechtliche Aspekte des Naturgefahrenmanagements



Ass.-Prof. Dr. Lamiss Khakzadeh
lamiss.khakzadeh@uibk.ac.at

Rechtliche Aspekte des Naturgefahrenmanagements
Ass.-Prof. Dr. Lamiss Khakzadeh
Universität Innsbruck
Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre
Innrain 82
6020 Innsbruck
Tel.: +43-512-507-8232; Fax: +43-512-507-2748

Der folgende Beitrag greift beispielhaft einige Maßnahmen des Naturgefahrenmanagements heraus und stellt darauf aufbauend grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis zwischen Recht und Naturgefahrenmanagement an.

1 Einleitung

Lawinen, Hochwasser, Erdbeben, Sturm – Naturgefahren haben vielerlei Ausprägungen. Ebenso vielfältig sind die Maßnahmen, die im Umgang mit Naturgefahren notwendig werden können: Evakuierungen, Straßensperren, bauliche Auflagen, Schutzbauten – um nur einige zu nennen. Dieses Bild wird nochmals facettenreicher, wenn man es in die Struktur und die Vorgaben der österreichischen Rechtsordnung, in concreto: der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, einpasst. Kurz gesagt: Naturgefahren und Recht haben zahlreiche diskussionswürdige Aspekte. Im Folgenden kann darüber kein umfassender Überblick gegeben werden. Vielmehr sollen beispielhaft einige Maßnahmen des Naturgefahrenmanagements herausgegriffen und einige grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis zwischen Recht und Naturgefahrenmanagement angestellt werden.

2 Grundlagen des Rechts

Zunächst sind einige allgemeine Feststellungen über den rechtlichen Rahmen des Naturgefahrenmanagements zu machen.

Ausgangspunkt jeglichen rechtlichen Handelns ist die Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung. Sie teilt die Kompetenzen zur Regelung und Vollziehung der einzelnen Materien zwischen Bund und Ländern auf. Alle Angelegenheiten, die nicht einem der explizit genannten Tatbestände zuzuzählen sind, fallen gem der in Art 15 Abs 1 B-VG normierten Generalklausel in die Kompetenz der Länder.

Die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung enthält keinen expliziten Tatbestand „Naturgefahren“; vielmehr richtet sich die Zuständigkeit im Naturgefahrenmanagement danach, ob eine Kompetenzmaterie auch entsprechende Elemente des Umgangs mit Naturgefahren erfasst.¹ Ergebnis dieser Kompetenzverteilung ist die vielfach thematisierte Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Naturgefahrenrechts: Die naturgefahrenrelevanten Bestimmungen finden sich in den unterschiedlichsten Bundes- und Landesgesetzen, wie etwa in der StVO in den Straßengesetzen oder den Raumordnungsgesetzen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Neben der Kompetenzverteilung hat aber noch ein weiteres grundsätzliches Element der rechtlichen Rahmenordnung wesentliche Auswirkungen auf das Naturgefahrenmanagement: das Legalitätsprinzip (Art 18 Abs 1 B-VG). Es normiert eine strenge Gesetzesbindung der Verwaltung; staatliches Handeln muss präzise determiniert und somit für den Einzelnen vorhersehbar sein. Der im Naturgefahrenmanagement häufig geforderten Flexibilität sind damit verfassungsrechtliche Grenzen gezogen.²

3 Rechtliche Maßnahmen im Naturgefahrenmanagement – Beispiele

Trotz der Verschiedenartigkeit von Naturgefahren und von Instrumenten des Naturgefahrenmanagements, lassen sich die Maßnahmen im Umgang mit Naturgefahren dennoch grob untergliedern. Gliederungskriterium ist dabei gewissermaßen das Stadium, in dem sich die Naturgefahr

¹ Detailliert dazu *Bußjäger*, Katastrophenbekämpfung und Katastrophenprävention im Bundesstaat (2003) 11.

² *Weber*, Grenzen des Rechts: Erwartungshaltung versus Einlösbarkeit im Recht des Naturgefahrenmanagements, in: Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hrsg), Recht im Naturgefahrenmanagement (2006) 173 (174f).

gerade befindet. Unterschieden werden demnach die Prävention, das Notfallmanagement sowie die Nachsorge^{3, 4}

3.1 Naturgefahren und Prävention

Präventionsmaßnahmen versuchen den Eintritt eines schadensbegründenden Ereignisses zu verhindern bzw seine Schadenswirkungen zu minimieren. Typische Instrumente sind Planungsmaßnahmen sowie technische Maßnahmen⁵. Planungsinstrumente zielen im Wesentlichen darauf ab, menschliches Handeln den bestehenden Gefährdungen anzupassen, also den Gefährdungen auszuweichen. Technische Maßnahmen hingegen versuchen die Gefahr zu regulieren⁶; Beispiele dafür sind die Wildbach- und Lawinerverbauungen und die Verbauungen nach dem WRG.

Eine prominente Maßnahme der Planung ist der Gefahrenzonenplan (GZPI). Seine rechtliche Grundlage findet sich im ForstG⁷, nähere Bestimmungen über seine Form und seinen Inhalt enthält die Verordnung (VO) über Gefahrenzonenpläne⁸.

Der GZPI nimmt innerhalb der verschiedenen Planungsinstrumente eine besondere Position ein: Er ist nämlich nicht nur selbst Planungsinstrument, sondern er stellt zudem – wie noch zu zeigen sein wird – eine Basis für andere Planungen dar. Dies kommt auch im Zweck des GZPI zum Ausdruck: Er soll zunächst eine Grundlage für die Tätigkeit des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinerverbauung darstellen. Darüber hinaus soll er aber auch so ausgestaltet sein, dass er auf anderen Rechtsgebieten genutzt und für die entsprechenden Zwecke herangezogen werden kann.⁹

Darzustellen sind im Gefahrenzonenplan die durch Forstbäche und Lawinen gefährdeten Flächen und ihr Gefährdungsgrad sowie die Einzugsgebiete von Wildbächen und Lawinen. Außerdem sind Vorbehaltsbereiche und – allerdings nur fakultativ – Hinweisbereiche vorzusehen. Die bekannte farbliche Kennzeichnung der Zonen folgt den Vorgaben der VO über Gefahrenzonenpläne¹⁰: Je nach Gefährdungsgrad sind die Gefahrenzonen rot und gelb darzustellen¹¹, Vorbehaltsbereiche sind blau, Hinweisbereiche braun und violett¹².

³ Die Nachsorge soll in den folgenden Ausführungen im Wesentlichen ausgeklammert bleiben.

⁴ S auch *Hattenberger*, Naturgefahren und öffentliches Recht, in: Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hrsg), Recht im Naturgefahrenmanagement (2006) 67.

⁵ Der Begriff der technischen Maßnahmen ist hier in einem weiteren Sinne zu verstehen und umfasst auch forstlich-biologische Maßnahmen.

⁶ Dazu *Hattenberger*, Naturgefahren 69f.

⁷ BGBl 440/1975 idF BGBl I 87/2005.

⁸ BGBl 436/1976.

⁹ S § 1 Abs 2 VO über die Gefahrenzonenpläne.

¹⁰ §§ 6 f VO über die Gefahrenzonenpläne.

¹¹ Die Rote Gefahrenzone umfasst jene Flächen, die durch Wildbäche oder Lawinen derart gefährdet sind, dass ihre ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke wegen der voraussichtlichen Schadenswirkungen des Bemesungsereignisses oder der Häufigkeit der Gefährdung nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist.

Die Gelbe Gefahrenzone umfasst alle übrigen durch Wildbäche oder Lawinen gefährdeten Flächen, deren ständige Benützung für Siedlungs- oder Verkehrszwecke infolge dieser Gefährdung beeinträchtigt ist.

¹² Blaue Vorbehaltsbereiche sind jene Bereiche, die für die Durchführung von technischen oder forstlich-biologischen Maßnahmen der Dienststellen sowie für die Aufrechterhaltung der Funktionen dieser Maßnahmen benötigt werden oder zur Sicherstellung einer Schutzfunktion oder eines Verbauungserfolges einer besonderen Art der Bewirtschaftung bedürfen. Braune Hinweisbereiche sind Bereiche, hinsichtlich derer anlässlich von Erhebungen festgestellt wurde, dass sie vermutlich anderen als von Wildbächen und Lawinen hervorgerufenen Naturgefahren, wie Steinschlag oder nicht im Zusammenhang mit Wildbächen oder Lawinen stehenden Rutschungen ausgesetzt sind. Violette Hinweisbereiche sind Bereiche, deren Schutzfunktion von der Erhaltung der Beschaffenheit des Bodens oder des Geländes abhängt.

Bemerkenswert ist die Rechtsnatur des GZPI: Er ist keine Verordnung und entfaltet somit auch keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit für den Einzelnen. Der VwGH hat ihn als eine „Art von Gutachten mit Prognosecharakter“¹³ bezeichnet. Faktisch entfaltet der GZPI freilich insofern Wirkungen, als er als Grundlage für verschiedene andere Planungen dient: Eine Behörde, die sich mit den GZPI dargestellten Gefährdungen auseinanderzusetzen hat, wird diesen Plan auch als Entscheidungsgrundlage heranziehen.

Neben dem GZPI als (forstlichem) Fachplan finden sich auch in der allgemeinen Raumplanung typische für Naturgefahren relevante Planungsinstrumente. Die allgemeine Raumplanung ist sowohl in Gesetzgebung als auch in Vollziehung Angelegenheit der Länder. Typisch für die Raumplanung sind die Zielvorgaben, dh das Gesetz normiert die Ziele der Raumplanung an denen sich die weiteren Maßnahmen zu orientieren haben.¹⁴ Ein in fast allen Raumordnungsgesetzen genanntes Ziel ist der Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren durch entsprechende Standortplanung.¹⁵

Unter den verschiedenen Instrumenten der Raumplanung¹⁶ ist hier der Flächenwidmungsplan (FIWPI) hervorzuheben. Er legt die Nutzungsformen des Bodens in einem Gemeindegebiet fest und wird von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich als Verordnung erlassen. Die auszuweisenden Widmungsarten sind explizit in den Raumordnungsgesetzen vorgesehen; typischerweise sind dies die Widmungsarten als Bauland, Grün- bzw Freiland, Verkehrsfläche, Sonderfläche sowie Vorbehaltsfläche. Der Erstellung eines FIWPI muss die Erhebung der planungsrelevanten Grundlagen vorangehen. Es muss nämlich ermittelt werden, ob eine Fläche für die vorgesehene Nutzung geeignet ist. Diese Grundlagenhebung ist auch ein wesentliches Element der Rechtmäßigkeit des FIWP; eine völlige Missachtung der bestehenden Verhältnisse kann den Plan etwa gesetzeswidrig machen.¹⁷ Da die Gefährdung durch Naturgefahren ein wesentliches Kriterium für die Qualifikation eines Grundstückes darstellt, ist es naheliegend, dabei auf den GZPI zurückzugreifen. Zwar sehen die meisten Raumordnungsgesetze lediglich vor, dass die in den Gefahrenzonenplänen ausgewiesenen Gefährdungen im FIWPI ersichtlich zu machen sind¹⁸ – eine solche Ersichtlichmachung hat keine normative Wirkung –, dennoch entfalten die Gefahrenzonenpläne gewisse faktische Bindungswirkung. Immerhin werden die darin ausgewiesenen Gefährdungen sachverständig erhoben; ein Abweichen von den im Gefahrenzonenplan dargelegten Einschätzungen ist deshalb nur aus sachlich zu rechtfertigenden Gründen möglich.¹⁹

¹³ VwGH 27.3.1995, 91/10/0090. Vgl dazu auch *Khakzadeh*, Rechtsfragen des Lawinenschutzes (2004) 34.

¹⁴ Vgl dazu *Kanonić*, Raumplanungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements, in: Fuchs/Khakzadeh/Weber, Recht im Naturgefahrenmanagement (2006) 123 (128 ff).

¹⁵ Vgl etwa § 2 Abs 1 Z 4 Krmt ROG; § 2 Abs 1 Z 4 Sbg ROG; § 1 Abs 2 lit d Tir ROG.

¹⁶ Solche sind etwa die Entwicklungs- bzw Raumordnungskonzepte oder die Bebauungspläne.

¹⁷ VfSlg 8280/1978; vgl auch *Berka*, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, JBl 1996, 69 (76f). Vgl allgemein zur Bestandsaufnahme auch *Pernthaler/Fend*, Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich (1989) 84 ff.

¹⁸ Ausführlich dazu *Kanonić*, Naturgefahren und Gefährdungsbereiche in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer, bbl 2005, 51 (57).

¹⁹ Detailliert dazu *Khakzadeh*, Rechtsfragen 42.

Eine weiter faktische Bindungswirkungen entfalten die Gefahrenzonenpläne über die Richtlinien Hinderungsgründe.²⁰ Werden nämlich die Gefahrenzonenpläne und andere Planungen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinerverbauung nicht berücksichtigt, so kann sich daraus ein Hinderungsgrund für die Widmung von Förderungsmitteln des Bundes im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung ergeben.²¹

Diese lose Bindungswirkung der Gefahrenzonenpläne wird vielfach kritisiert. Eine mitunter geforderte unmittelbare Bindungswirkung des GZPI für die Erstellung des FIWPl wäre aber mit der dargestellten kompetenzrechtlichen Struktur nicht vereinbar. Im Übrigen würde eine Bindungswirkung der Gefahrenzonenpläne auch mit der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Gemeinde in Konflikt geraten.

3.2 Naturgefahren und Notfallmanagement

Während die Präventionsmaßnahmen auf die Verhinderung abstrakter Naturereignisse abzielen, setzen die Maßnahmen des Notstandsrechts dann an, wenn ein konkretes schadensbegründendes Ereignis unmittelbar bevorsteht oder bereits eingetreten ist. Auch hier zeigt sich die Zersplitterung des Naturgefahrenrechts: Maßnahmen für den Umgang mit konkreten Gefährdungen finden sich etwa in den Bauordnungen aber auch im ForstG, im WRG oder in der StVO. Gem § 43 Abs 1 lit a StVO beispielsweise hat die Behörde Verkehrsverbote oder -beschränkungen zu erlassen, wenn ein Elementarereignis bereits eingetreten oder mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.²²

Für den Fall, dass Gefährdungen das Ausmaß einer Katastrophe annehmen, kommen subsidiär die Katastrophengesetze der Länder zur Anwendung. Diese Gesetze regeln im Wesentlichen die Zuständigkeiten und organisatorischen Strukturen bei der Katastrophenabwehr und -bekämpfung. Ebenfalls vorgesehen sind verschiedene Maßnahmen des Katastrophenmanagements wie etwa die Benützung fremder Grundstücke bei der Katastrophenbekämpfung.

Einmal mehr zeigt sich hier die angesprochene kompetenzrechtliche Problematik: Der Umgang mit einer Krisensituation kann durchaus noch der Prävention zugerechnet werden; kippt die Krise jedoch in eine Katastrophensituation, dann ist damit häufig auch ein Wechsel in der behördlichen Zuständigkeit verbunden. So kommen dann etwa idR – dh, wenn keine anderen katastrophenrelevanten Bestimmungen anzuwenden sind – die Katastrophengesetze der Länder zur Anwendung. Dieser Übergang lässt sich aber nicht immer mit eindeutiger Sicherheit beantworten womit Unsicherheiten bezüglich der Behördenzuständigkeiten einhergehen können.

4 Anmerkungen

Die bisherigen Ausführungen haben mehrfach die im Naturgefahrenrecht bekannte Kompetenzzersplitterung aufgezeigt. Klar auf der Hand liegt die daraus resultie-

rende Problematik: Die im Umgang mit Naturgefahren erforderlichen Maßnahmen können unterschiedliche Zuständigkeiten begründen, denn Naturgefahren halten sich bekannterweise nicht an kompetenzrechtliche Grenzen. Problematisch können auch die unterschiedlichen Zuständigkeiten bei Präventions- und Notfallmaßnahmen sein: Zum einen sind die Übergänge zwischen Prävention und Notfallmanagement fließend. Des weiteren benötigt man gerade in akuten Gefahrensituationen idR jenes Wissen, das in der Planungsphase erworben wurde. Unabdingbar für ein effizientes Naturgefahrenmanagement ist demzufolge ein gut funktionierender Informationsfluss zwischen den Behörden.²³

Als weitere Besonderheit zeigt sich, dass im Naturgefahrenmanagement sehr vieles auf einer praktischen und pragmatischen Ebene funktioniert; Strukturen und Abläufe werden im wahrsten Sinne des Wortes aus der Not heraus entwickelt. Das Recht nimmt solche Entwicklungen vielfach erst im Nachhinein wahr.²⁴ Mitunter sind es sogar erst Unglücksfälle, die aufzeigen, dass das faktische Handeln keine gesetzlichen Grundlagen hat. Einmal mehr zeigen sich dabei die schwierigen Forderungen, die an das Recht gestellt werden: Einerseits sind eine genaue Regelung und präzise Determinierung gefordert, andererseits wird auch Flexibilität verlangt, um rasch und unbürokratisch handeln zu können. Dieser Flexibilität sind aber bereits durch das eingangs angesprochene Legalitätsprinzip Grenzen gesetzt, die Forderung nach offenen Handlungsspielräumen ist also nur bis zu einem gewissen Grad einlösbar.²⁵

Im Zusammenhang zwischen Recht und Naturgefahren sticht aber noch ein weiterer problematischer Aspekt hervor: Nämlich der Umgang des Rechts mit dem Risiko.²⁶ Unbestritten ist, dass die Eintretenswahrscheinlichkeit bzw das Schadensausmaß von Naturereignissen zwar beschränkt aber niemals völlig minimiert werden kann. Ein Restrisiko bleibt somit stets bestehen. Das Risikomanagement greift diese Tatsache auf und versucht, einen planvollen Umgang mit diesem Restrisiko zu entwickeln. Während dieser Ansatz in naturwissenschaftlichen und ökonomischen Disziplinen bereits dicht durchdrungen ist, steckt die rechtliche Auseinandersetzung mit dem Restrisiko erst in einem Anfangsstadium. Bislang wurde eher versucht, das Fass ohne Boden zu füllen, dh es wurde vorrangig in die ständige Minimierung des Risikos investiert. Auch in der öffentlichen Wahrnehmung ist die Forderung an den Staat, seine Sicherheits- und Sicherungsverpflichtung wahrzunehmen vorherrschend. Die Negierung des Restrisikos zeigt sich überdies in der Mentalität, im Unglücksfall stets einen Schuldigen finden zu wollen.

Der Sicherungsanspruch an den Staat wirkt sich auch auf die Eigenverantwortung aus: Sie erscheint weitestgehend unnötig. Im Schadensfall wird idR ein finanzieller Zuschuss von staatlicher Seite gefordert, für Eigenvorsorge bzw Maßnahmen zur Schadensminimierung fehlen scheinbar die Anreize. Erst die Wahrnehmung dieser Eigenverantwortlichkeit in Verbindung mit den Maßnahmen

²⁰ BMLF ZI 52.240/03-V B 7/80 vom 20.2.1980 idF 52.240/21-V C8a/91 vom 30.7.1991.

²¹ Dazu *Khakzadeh*, Rechtsfragen 42 ff. S auch dies, Lawinenschutz durch Recht, ZfV 2003, 147 (150).

²² Vgl dazu *Khakzadeh*, Rechtsfragen hinsichtlich Lawinensperren, ÖGZ 3/2002, 21.

²³ *Stober/Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes, NVwZ 2005, 121 (130).

²⁴ Vgl dazu *Weber*, Grenzen 178.

²⁵ *Weber*, Grenzen 175.

²⁶ Vgl dazu auch *Weber*, Grenzen 184.

der Gebietskörperschaften ermöglicht aber erst größtmögliche Effizienz im Umgang mit Naturgefahren.²⁷

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die Partizipation der Öffentlichkeit bei der Erstellung von Plänen gewinnbringend sein kann: Werden die Betroffenen nämlich über die Grundlagen und Hintergründe der Planung informiert, steigt idR auch die Akzeptanz der Planung und das Bewusstsein für die Gefährdung. Beispielsweise wird die Qualifikation als gefährdetes Grundstück dann nicht mehr als Abwertung des Eigentums aufgefasst, sondern tatsächlich als auf sachlichen Gründen fußende Schutzmaßnahme.

Ein ebenfalls nicht zu unterschätzender Aspekt im Naturgefahrenmanagement ist (rechts)politischer Natur: Gerade im alpinen Raum steht besiedlungsgerechter Raum nur in sehr geringem Ausmaß zur Verfügung. Der Druck zur Erschließung von Bauland ist daher von politischer Seite erheblich. Im Lichte dieser Problematik ist es auch positiv zu bewerten, dass der GZPl als Gutachten erstellt wird: Gerade die unbeeinflusste und unbeeinflussbare Erstellung des Gefahrenzonenplans gewährleistet, dass Entscheidungskriterium tatsächlich die Gefahrenneigung eines Raums ist und nicht etwa politische Notwendigkeiten.

5 Schluss

So wie die Erstellung des GZPl oder des FlWPl ist auch wirksames Naturgefahrenmanagement nur nach einer gründlichen Bestandsaufnahme möglich. Zunächst gilt es das Wesen der Naturgefahr zu erkennen und zu akzeptieren (Stichwort Restrisiko). Erkannt und akzeptiert werden müssen im Weiteren aber auch die rechtlichen Möglichkeiten, im Besonderen der verfassungsrechtliche Rahmen. MaW: Anstatt die unveränderbaren Voraussetzungen ändern zu wollen, sollten diese Voraussetzungen als Grundlage für Maßnahmen im Umgang des Naturgefahrenmanagements genutzt werden. Naturgefahren überschreiten aber nicht nur kompetenzrechtliche Grenzen, sondern auch jene der Wissenschaftsdisziplinen. Eine interdisziplinäre Betrachtungsweise der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen betreffend Naturgefahren aus etwa naturwissenschaftlicher oder ökonomischer Sicht ist daher für einen effizienten Umgang mit Naturgefahren unabdingbar. Zur Verfolgung eines solchen Ansatzes tragen erfreulicherweise mittlerweile zahlreiche fachübergreifende Tagungen, wie auch die heutige, Rechnung.

²⁷ Ausführlich dazu *Weber*, Grenzen 184f.