

Naturgefahren

Kennzeichnung

<i>Geschäftsnummer</i>	V 41
<i>Sachbereich</i>	Natur und Landschaft
<i>Verfasst durch</i>	Naturgefahrenkommission
<i>Am</i>	18. November 2004
<i>Siehe auch</i>	—

Beschreibung

Gefährdung von Menschen und Sachwerten durch Naturereignisse

Naturgefahren bedrohen den Menschen und seinen Lebensraum seit jeher. Sie sind eine Folge der Bewegung von Wasser-, Schnee-, Eis-, Erd- und Felsmassen. Gerade in den letzten Jahren führten extreme Witterungsereignisse zu gewaltigen Schäden. Das zunehmende Risiko ist nicht nur eine Folge natürlicher Prozesse und der globalen Klimaänderung. Es steht auch in engem Zusammenhang mit der Entwicklung unserer Siedlungen und Infrastrukturen.

Die zentrale Frage wird künftig sein, welchen Schutz es zu welchem Preis gibt und wie gross das Restrisiko sein darf, das in Kauf genommen wird.

Gefahregrundlagen

Nach Art. 6 des Raumplanungsgesetzes (RPG) stellen die Kantone fest, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind. Teilweise bestehen solche Grundlagen, in der Regel beziehen sie sich aber nur auf einzelne Gefahrenquellen. Ihr Betrachtungsfeld ist zudem örtlich eng begrenzt.

Um Risiken und damit auch das Schadenpotenzial erkennen und transparent darstellen zu können, erstellt die Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen einheitliche Unterlagen für den ganzen Kanton. Untersucht werden die gravitativen Naturereignisse Hochwasser, Murgänge, Lawinen, Rutschungen sowie Steinschlag/Felssturz. Als Produkte der Gefahrenabklärung resultieren die Gefahrenhinweiskarte, die Karte der Phänomene, die Intensitätskarten, die Gefahrenkarte und die Risiko- und Schutzdefizitkarte. In diesen Karten werden Gebiete mit erheblicher, mittlerer oder schwacher Gefährdung bezeichnet. Zudem werden die vor Ort festgestellten Ereignisse nach einem einheitlichen Vorgehen erfasst und im Ereigniskataster nachgeführt.

Gefahrenvorsorge mit Massnahmen der Ortsplanung

Personen, zentrale Lebens- und Arbeitsräume sowie deren Infrastruktur sind möglichst gut vor bestehenden oder sich neu abzeichnenden Naturgefahren zu schützen. Die gesetzlichen Grundlagen und auch die Strategie des Bundes verlangen, bei der Planung und Ausführung von Schutzmassnahmen Prioritäten zu setzen. Der Reihe nach sind die folgenden Zielsetzungen zu beachten:

- *Vermeidung oder Verringerung potenzieller Schäden durch vorsorgliche raumplanerische Massnahmen*

Am effizientesten und damit vorrangig zu verfolgen ist eine Raumnutzung, die Naturgefahren ernst nimmt und die notwendigen Freiräume für ausserordentliche Naturereignisse schafft. In gefährdeten Gebieten sollen grundsätzlich keine neuen Objekte erstellt werden. Als Teil des umfassenden Risikomanagements für Naturgefahren spielt deshalb die Raumplanung eine zentrale Rolle.

- *Verminderung potenzieller Gefahren durch bauliche Schutzmassnahmen und Schutzwaldpflege*

Das Erstellen und der Unterhalt von Schutzbauwerken zur Sicherung von Siedlungen oder von Infrastrukturanlagen ist kostenintensiv. Neue technische Massnahmen zur Verminderung des Gefahrenpotenzials sind deshalb nur zu ergreifen, wenn eine Nutzung bereits besteht oder nach Abwägung aller Interessen eine Nutzung im Gefahrengebiet erforderlich ist. In der Kosten/Nutzen-Betrachtung sind die langfristigen Folgekosten zu berücksichtigen. Wo der Schutzwald die Funktion von technischen Bauwerken übernimmt, ist er durch geeignete Pflegemassnahmen dauernd in gutem Zustand zu erhalten.

- *Ausführung oder Planung von anderen Massnahmen (Risikoverminderung)*

Besteht ein unzulässiges Risiko, das nicht durch Verminderung des Gefahrenpotenzials beseitigt werden kann, sind entweder Objektschutzmassnahmen zu treffen oder Notfallmassnahmen vorzusehen (Alarmsysteme, Überwachung, Alarmdienste, Evakuationspläne etc.), um das Risiko auf ein zulässiges Mass (Restrisiko) zu vermindern.

Nach Art. 2 Abs. 1 BauG sind die Ortsplanung und die örtliche Baupolizei Sache der politischen Gemeinde. Für den Schutz vor Naturgefahren gelten folgende Grundsätze:

- Die zuständigen Behörden berücksichtigen in ihrer raumwirksamen Tätigkeit die bestmöglichen verfügbaren Grundlagen für die Gefahrenbeurteilung. Wo keine vollständigen Grundlagen vorliegen, sind die vorhandenen Kenntnisse oder Hinweise zu Naturgefahren in den Planungs- und Bewilligungsprozessen zu berücksichtigen. Allenfalls ist die Gemeinde verpflichtet, einen Baustopp nach Art. 130 BauG zu verfügen bzw. eine Planungszone nach Art. 105 BauG zu erlassen. Bei Nichteinhalten dieser Grundsätze ist der Versicherungsschutz in Frage gestellt (Art. 10 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, sGS 873.1). Eine Baubewilligung ist nach Art. 87 Abs. 1 BauG zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. U.a. müssen auch die Voraussetzungen nach Art. 52 BauG erfüllt sein. Wo notwendig, sind lokal begrenzt vertiefte Abklärungen zu treffen. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen (allenfalls Objektschutzmassnahmen; Verweigerung der Baubewilligung) sind zu berücksichtigen,

es sei denn, die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 77 BauG sind erfüllt. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift bedürfen allfällige Ausnahmegewilligungen der Zustimmung der zuständigen Stelle des Staates. Diese zieht bei der Prüfung die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen bei. Gefährden Bauten und Anlagen die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Sicherheit von Personen oder Sachen, so sind sie nach Art. 129 Abs. 1 BauG durch den Eigentümer instandzustellen oder zu beseitigen.

- Die Gefahrenkarte ist kein Erlass im Sinn von Art. 34 BauG, es handelt sich indes um eine Grundlage nach Art. 5 BauG. Um Schäden zu begrenzen, sind die Erkenntnisse der Gefahrenkarte rasch in die Nutzungsplanung der Gemeinden umzusetzen. Die notwendigen Ergänzungen und Anpassungen der Planerlasse müssen nach Vorliegen der Gefahrenkarte umgehend an die Hand genommen und innert nützlicher Frist – in der Regel innert dreier Jahre – öffentlich aufgelegt werden. Bei grösseren Anpassungen der Ortsplanungserlasse, nach Massnahmen an der Gefahrenquelle oder nach einem grösseren Ereignis sind die Grundlagen für die Gefahrenbeurteilung zu überprüfen. Soweit notwendig sind Anpassungen an der Gefahrenkarte und am Zonenplan vorzunehmen.
- Die Kosten für den Schutz von Gebieten, die heute der Bauzone zugeschrieben sind, gehen zu Lasten der Gemeinden, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen. Die Grundeigentümer haben sich im Rahmen des Sondervorteils zu beteiligen.
- Die Kosten für angeordnete Objektschutzmassnahmen sind von den Grundeigentümern zu tragen. Für freiwillige Schutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden stehen Beitragsleistungen der Gebäudeversicherungsanstalt zur Verfügung.

Dokumentation

- Wegleitung Naturgefahrenanalyse im Kanton St.Gallen, Naturgefahrenkommission 1999/2003
- Wegleitung punktuelle Gefahrenabklärung, Naturgefahrenkommission 2003
- Richtlinie Objektschutz gegen Naturgefahren, Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen 1999
- Weitere Unterlagen unter www.sg.ch, Stichwort Naturgefahren

Beschluss

Gefahrenbeurteilung

Zum Schutz vor Naturgefahren berücksichtigen die zuständigen Behörden in ihrer raumwirksamen Tätigkeit vollständige Grundlagen für die Gefahrenbeurteilung. Wo keine vollständigen Grundlagen vorliegen, sind die vorhandenen Kenntnisse oder Hinweise zu berücksichtigen.

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Naturgefahrenkommission
<i>Beteiligt</i>	Gemeinden, Kantonsforstamt, Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Verminderung des Gefahren- und Schadenpotenzials

Gebiete, die heute der Bauzone zugeschrieben und zum überwiegenden Teil überbaut sind, sind vor Naturgefahren zu schützen. Bestehen Schutzdefizite, hat die politische Gemeinde innert zweier Jahre nach Vorliegen der Gefahrenkarte ein Massnahmenkonzept mit Risikobetrachtung zu erstellen. Soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen, gehen die Kosten zu Lasten der Gemeinde. Wenn konkrete Massnahmen getroffen werden müssen, haben sich die Grundeigentümer im Rahmen des Sondervorteils zu beteiligen. Angeordnete Objektschutzmassnahmen gehen vollumfänglich zu Lasten der Grundeigentümer.

Für eingezonte Flächen, die ganz oder zum überwiegenden Teil unüberbaut sind und in Gefahrengebieten mit erheblicher Gefährdung liegen, ist innert dreier Monate nach Vorliegen der Gefahrenkarte eine Planungszone zu erlassen. Innert zweier Jahre ist für alle Gefahrengebiete ein Massnahmenkonzept mit Risikobetrachtung vorzulegen. Wenn die Gefährdung nicht mit verhältnismässigen Massnahmen beseitigt werden kann, ist die fragliche Fläche einer Nichtbauzone zuzuscheiden. Der entsprechende Erlass ist in der Regel innert dreier Jahre nach Vorliegen der Gefahrenkarte öffentlich aufzulegen.

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Gemeinden
<i>Beteiligt</i>	Kantonsforstamt, Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Vermeidung neuer Schadenpotenziale

Neueinzonungen in Gefahrengebieten mit erheblicher Gefährdung sind nicht zulässig.

Eine Neueinzonung von Flächen in Gefahrengebieten mit mittlerer Gefährdung ist nur möglich, wenn ein umfassendes Massnahmenkonzept Naturgefahren zeigt, wie das Risiko mit verhältnismässigen Massnahmen auf ein tragbares Mass reduziert wird, und wenn eine der folgenden Begründungen zutrifft:

- Es bestehen keine anderen Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung.
- Es soll eine Baulücke geschlossen werden.
- Die Gefährdung wird durch die Überbauung der Fläche eliminiert und es erfolgt keine relevante Verlagerung der Gefährdung (nur bei oberflächennahen Rutschungen und bei Schneegleiten möglich).
- Der Gefährdung wird mit verhältnismässigen Massnahmen begegnet (nur bei schwachen Intensitäten möglich) und es erfolgt keine relevante Verlagerung der Gefährdung.

Eine Neueinzonung von Flächen in Gefahrengebieten mit geringer Gefährdung ist möglich, wenn ein umfassendes Massnahmenkonzept Naturgefahren zeigt, wie das Risiko mit verhältnismässigen Massnahmen auf ein tragbares Mass reduziert wird.

Die Finanzierung und Realisierung der Schutzmassnahmen (Bau, dauernder Unterhalt) durch die politische Gemeinde oder die Grundeigentümer muss im Zeitpunkt des Erlasses sichergestellt sein. Weitere Massnahmen sind im Einzelfall zu prüfen.

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Gemeinden
<i>Beteiligt</i>	Kantonsforstamt, Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Gefahrengebiete entlang von Flussläufen

Für Gefahrengebiete mit erheblicher Gefährdung, bei welchen diese einzig durch Flussläufe begründet ist, gelten die gleichen Regeln hinsichtlich Prüfungsumfang, weiteren Abklärungen und Fristen. Inhaltlich (Auszonungen, Nichteinzonungen) sind Abweichungen von diesen Regeln möglich, wenn das Hauptbaugebiet ganzer Gemeinden innerhalb der Gefahrengebiete mit erheblicher Gefährdung liegt und keine anderweitigen Möglichkeiten für die bauliche Entwicklung gegeben sind. Es sind andere Massnahmen zu treffen (Objektschutz, Alarmsysteme usw). Zudem ist aufzuzeigen, wie und in welchem Zeitraum das Risiko in den Konfliktgebieten auf ein tragbares Mass vermindert werden kann.

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Gemeinden
<i>Beteiligt</i>	Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Nachführung der Grundlagen Naturgefahrenbeurteilung

Hinsichtlich Nachführung der Gefahrengrundlagen muss zwischen Ereigniskataster und den andern Gefahrengrundlagen (Intensitätskarten, Gefahrenkarten, Risikokarten, Schutzdefizitkarten) unterschieden werden.

Der Ereigniskataster wird nach abgelaufenen Ereignissen durch die Spurensicherer laufend nachgeführt und im Geoportal zwei Mal pro Jahr aufgeschaltet. Die Spurensicherung erfolgt durch die Revierförster und die Strassenkreisinspektoren. Bei ausserordentlichen und grossflächigen Ereignissen, welche durch die kantonalen Spurensicherer nicht mehr allein bewältigt werden können, werden geeignete Ingenieurbüros mit der Spurensicherung beauftragt. Den Auftrag an die Ingenieurbüros zur Spurensicherung erteilt bei Grossereignissen die Naturgefahrenkommission, ansonsten das Regionalforstamt. Die Gemeinden werden darüber informiert. Die Kosten für die Spurensicherung, die Digitalisierung und die Aufschaltung im Geoportal trägt der Kanton.

Die Initiative für die Nachführung der weiteren Gefahrengrundlagen kann durch die Naturgefahrenkommission oder durch die Gemeinde erfolgen. Die Entscheidung für die Nachführung muss gemeinsam getroffen werden. Die Submission und die Beauftragung der Ingenieurbüros erfolgt durch die Naturgefahrenkommission. Die betroffenen Gemeinden werden bei der Nachführung in geeigneter Form miteinbezogen. Die Kosten für die Nachführung der Karten und deren Aufschaltung im Geoportall trägt der Kanton.

Auslöser für die Nachführung der Gefahrengrundlagen können sein:

- Änderung der Gefährdung, z.B. durch ausgeführte kantonale und kommunale Schutzbauten
- Ereignisse, die der Gefahrenkarte widersprechen
- Revision der Ortsplanung bzw. Richtplanung in den Gemeinden ausserhalb des Gefahrenperimeters
- Klimaerwärmung

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Naturgefahrenkommission
<i>Beteiligt</i>	Gemeinden, Kantonsforstamt, Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

<i>Erlassen</i>	von der Regierung am 28. Juni 2005, 9. Oktober 2012 und 3. Februar 2015
-----------------	---

<i>Genehmigt</i>	vom UVEK am 7. Oktober 2005, 5. März 2013 und 14. August 2015
------------------	---
