

Naturgefahren

Kennzeichnung

<i>Geschäftsnummer</i>	V 41
<i>Sachbereich</i>	Natur und Landschaft
<i>Verfasst durch</i>	Naturgefahrenkommission
<i>Am</i>	29. März 2019
<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 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. 1 Abs. 1 PBG ist die Ortsplanung und nach Art. 135 Abs. 1 PBG 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. 159 PBG zu verfügen bzw. eine Planungszone nach Art. 42 PBG zu erlassen. Bei Nichteinhalten dieser Grundsätze liegt auch ein Verstoss gegen die Obliegenheiten des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG) und der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.12; abgekürzt VzGVG) vor. In der Folge ist der Versicherungsschutz nur beschränkt gewährleistet, die betroffene Eigentümerschaft muss mit Leistungskürzungen oder Auflagen rechnen, allenfalls können Gebäude ausgeschlossen werden. Eine Baubewilligung ist nach Art. 146 PBG zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht

begründeten Hindernisse vorliegen. U.a. müssen auch die Voraussetzungen nach Art. 101 und 103 PBG erfüllt sein.

- In Gefahrengebieten mit erheblicher Gefährdung (rote Gefahrengebiete) gemäss Gefahrenkarte ist die Zustimmung der Abteilung Naturgefahren des Amtes für Wasser und Energie erforderlich (Art 103 Abs. 3a PBG). Diese zieht bei der Prüfung bei Bedarf die Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen bei.
- In Gebieten mittlerer Gefährdung (blaue Gefahrengebiete) darf eine Baubewilligung nur erteilt werden, wenn mit angemessenen Objektschutzmassnahmen das Risiko auf ein tragbares Mass reduziert werden kann. Die Objektschutzmassnahmen sind durch die Gesuchstellenden nachzuweisen und von der Gemeinde in der Baubewilligung zu verfügen.
- Bei sensiblen Bauvorhaben in Gebieten mit einer geringen Gefährdung oder bei gewissen Sonderrisiken mit einer Restgefährdung (gelb oder gelb-weiss schraffierte Gefahrengebiete) können Naturereignisse ebenfalls grosse Schäden anrichten, wenn keine Schutzvorkehrungen getroffen wurden. Sensible Objekte sind Bauten und Anlagen, die für grössere Menschenansammlungen und hohe Sachwerte bestimmt sind. In der Baubewilligung sind deshalb bei diesen Objekten ebenfalls Objektschutzmassnahmen nachzuweisen und vorzuschreiben.
- Wo notwendig, sind lokal begrenzt vertiefte Abklärungen zu treffen. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen (Objektschutzmassnahmen; Verweigerung der Baubewilligung) sind zu berücksichtigen. Es sei denn, die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung (Art. 108 PBG), für die Bestandesgarantie (Art. 109 PBG) oder den Wiederaufbau (Art. 110 PBG) sind erfüllt.
- Bauten und Anlagen entsprechen nach Art. 101 PBG während der Erstellung und der Dauer des Bestehens den notwendigen Anforderungen an die Sicherheit nach den Regeln der Baukunde.
- Bei der Gefahrenkarte handelt es sich um eine Grundlage nach Art. 5 PBG. Gefahrenkarten sind Sachverhaltsfeststellungen und keine grundeigentümergebundenen Nutzungspläne. Im Nutzungsplan oder durch Verfügung wird grundeigentümergebundlich festgestellt, ob sich Grundstücke innerhalb eines Gefahrengebietes befinden (Art. 103 Abs. 4 PBG). Die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer kann im Baubewilligungsverfahren den Nachweis erbringen, dass die in den Gefahrenkarten ausgewiesene Gefahr nicht mehr besteht oder durch sichernde Massnahmen behoben ist (Art. 103 Abs. 5 PBG).
- 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 sind von der Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen Beiträge an deren Kosten möglich.

Dokumentation

- Wegleitung Naturgefahrenanalyse im Kanton St.Gallen, Naturgefahrenkommission 1999/2003
- Wegleitung punktuelle Gefahrenabklärung, Naturgefahrenkommission 2003
- Wegleitung Objektschutz gegen gravitative Naturgefahren, Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen 2005
- Naturgefahren im Kanton St.Gallen - Leitfaden für Vorsorge und Schutz, Naturgefahrenkommission 2019
- Bauen in Gebieten mit gravitativen Naturgefahren - Begleitung und Prüfung von Bauvorhaben, Naturgefahrenkommission und Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen 2019
- Weitere Unterlagen unter www.naturgefahren.sg.ch und www.schutz-vor-naturgefahren.ch

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, Gebäudeversicherung, Amt für Wasser und Energie, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Amt für Militär und Zivilschutz

Verminderung des Gefahren- und Schadenpotenzials

Gebiete, die heute der Bauzone zugeschrieben und zum überwiegenden Teil überbaut sind, sind vor Naturgefahren zu schützen. Nach Vorliegen der Gefahrenkarten, haben sämtliche Gemeinden ein Massnahmenkonzept erarbeitet. Diese müssen nach einiger Zeit überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Mit einem Massnahmenkonzept sollen alle Handlungsoptionen geprüft und evaluiert werden. 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 Kenntnis der Gefährdung eine Planungszone zu erlassen. 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 Kenntnis der Gefährdung öffentlich aufzulegen.

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Gemeinden
<i>Beteiligt</i>	Kantonsforstamt, Gebäudeversicherung, Amt für Wasser und Energie, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Amt für Militär und Zivilschutz

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, Gebäudeversicherung, Amt für Wasser und Energie, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Amt für Militär und Zivilschutz

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>	Gebäudeversicherung, Amt für Wasser und Energie, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Amt für Militär und Zivilschutz

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 aufgeschaltet. Die Spurensicherung erfolgt durch die Revierförster. 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. Der Entscheid für die Nachführung soll gemeinsam getroffen werden. Die Submission und die Beauftragung der Ingenieurbüros erfolgen 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 Geoportal 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;
- Relevante und grossflächige Geländeänderungen, welche die Fließwege und Intensitäten von Ereignissen wesentlich verändern können;
- Neue allgemeine Erkenntnisse über die Gefährdung durch gravitative Naturgefahren (z.B. Klimawandel);
- Veränderung der Rechtslage.

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Naturgefahrenkommission
<i>Beteiligt</i>	Gemeinden, Kantonsforstamt, Gebäudeversicherung, Amt für Wasser und Energie, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
<i>Erlassen</i>	von der Regierung am 28. Juni 2005, 9. Oktober 2012, 3. Februar 2015 und 17. Dezember 2019
<i>Genehmigt</i>	vom UVEK am 7. Oktober 2005, 5. März 2013, 14. August 2015 und 3. September 2020
