

Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist an der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt (<http://www.ub.tuwien.ac.at>).

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology (<http://www.ub.tuwien.ac.at/englweb/>).



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna University of Technology

Master-/ Diplomarbeit

Präventive Raumplanung und die EG- Hochwasserrichtlinie

- Auswirkungen der Hochwasserrichtlinie auf räumordnerisches Handeln
in Österreich

Ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines Diplom-Ingenieurs
(MSc.) unter der Leitung von

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

E280/1 Fachbereich Rechtswissenschaften
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung

Eingereicht an der Technischen Universität Wien (Vienna University of Technology)
Fakultät für Architektur und Raumplanung

Von

Vincent Neumayer, Bakk.techn. (BSc.)
Matrikelnummer 0641068
Praterstraße 52/3/48, 1020 Wien

Ort, Datum

Vincent Neumayer

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht benützt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Diese Arbeit wurde bisher keiner anderen Hochschule oder sonstigen Bildungseinrichtung vorgelegt und weder veröffentlicht noch sonstwie kommerziell verwendet.

Ort, Datum

Vincent Neumayer, Bakk.techn.

Inhaltsverzeichnis

.....	- 2 -
Inhaltsverzeichnis.....	- 4 -
Abkürzungsverzeichnis.....	- 7 -
Abstract.....	- 9 -
1 Einleitung.....	- 10 -
1.1 Ausgangslage - Hochwasser, Naturgefahren und verstärkte Gefahrenwahrnehmung	- 10 -
1.2 Problemstellung und Struktur der Arbeit.....	- 11 -
1.3 Begriffsdefinitionen.....	- 13 -
1.3.1 Naturereignis.....	- 13 -
1.3.2 (Natur-)Katastrophe.....	- 13 -
1.3.3 Krise.....	- 15 -
1.3.4 Naturgefahr (Gefährdung).....	- 16 -
1.3.5 Wahrscheinlichkeit.....	- 16 -
1.3.6 Risiko.....	- 17 -
1.3.7 Vulnerabilität.....	- 19 -
1.3.8 Schaden (Schadenspotential).....	- 20 -
1.3.9 Resilienz.....	- 21 -
1.3.10 Hochwasser.....	- 21 -
1.3.11 Einzugsgebiet / Flussgebietseinheit.....	- 22 -
1.3.12 Raumplanung und Raumordnung.....	- 23 -
1.3.12.1 Theoretischer Hintergrund.....	- 23 -
1.3.12.2 Funktionen und Ziele der Raumplanung.....	- 24 -
1.3.12.3 Instrumente der Raumplanung.....	- 25 -
1.3.13 Gesellschaftliche Aspekte des Risikomanagements.....	- 26 -
1.4 Integriertes Naturgefahren- / Hochwassermanagement.....	- 27 -
1.5 Raumplanung und ihre Rolle im Naturgefahren- und Hochwassermanagement als Bestandteil des Risikozyklus.....	- 29 -
2 Grundlagen des naturgefahrenrelevanten Europarechts und dessen Rechtsakte.....	- 32 -
2.1 Die Umsetzung von Richtlinien der EG in nationales Recht.....	- 32 -
2.1.1 Der Aufbau des Unionsrechtes.....	- 32 -
2.1.2 Die Richtlinie als Rechtsakt der EU.....	- 32 -
2.2 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).....	- 35 -
2.3 Die Hochwasserrichtlinie (Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie / HWRMRL) ...	- 37 -

2.3.1 Der Prozess der Entstehung der HWRMRL	- 37 -
2.3.2 Die Inhalte der Hochwasserrichtlinie.....	- 39 -
2.3.2.1 Einleitung und Erwägungsgründe	- 39 -
2.3.2.2 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-3).....	- 40 -
2.3.2.3 Die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos.....	- 40 -
2.3.2.4 Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten laut HWRMRL	- 40 -
2.3.2.5 Hochwasserrisikomanagementpläne (HWRMP)	- 41 -
2.3.2.6 Weitere Inhalte und Zeitplan der HWRMRL.....	- 42 -
3 Die österreichischen Rechtsgebiete der Katastrophenprävention und –bekämpfung	- 44 -
3.1 Kompetenzen des Bundes im Katastrophenumgang.....	- 45 -
3.1.1 Forstrecht	- 45 -
3.1.2 Wildbach- und Lawinenverbauung	- 46 -
3.1.3 Wasserrecht.....	- 46 -
3.1.3.1 Exkurs: Die WRG-Novelle 2011	- 47 -
3.1.4 Wasserbautenförderungsgesetz	- 49 -
3.1.5 Wasserstraßengesetz	- 50 -
3.2 Kompetenzen des Landes im Katastrophenumgang	- 50 -
3.2.1 Raumordnung und Raumplanung	- 51 -
3.2.2 Bauwesen	- 52 -
3.2.3 Natur- und Landschaftsschutz.....	- 53 -
3.2.4 Katastrophenhilfe und Katastrophenmanagement	- 54 -
3.3 Katastrophenumgang im Wirkungsbereich der Gemeinden	- 55 -
3.4 Zwischenresumé.....	- 55 -
3.4.1 Die Organisation des Hochwasserschutz in Österreich.....	- 56 -
3.4.2 Wasserwirtschaftliche Instrumente für Hochwasserschutz durch Flächenplanung.....	- 58 -
3.4.2.1 Instrumente der BWV und WLV	- 58 -
3.4.2.2 Wasserrechtliche Bewilligungspflicht laut Wasserrechtsgesetz	- 60 -
3.4.3 Hochwasser und Raumplanung.....	- 60 -
4 Die Hochwasserrichtlinie und ihre Umsetzung.....	- 63 -
4.1 Die Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos in Österreich	- 64 -
4.1.1 Vorgehensweise der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos in Österreich.....	- 64 -
4.1.2 Ergebnisse der Vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos in Österreich	- 66 -
4.2 Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten in Österreich.....	- 71 -
4.2.1 Rechtliche Vorgaben.....	- 71 -

4.2.2 Umsetzung in Österreich.....	- 71 -
4.3 Die Hochwasserrichtlinie in Deutschland.....	- 73 -
4.3.1 Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten in Deutschland	- 74 -
4.3.1.1 Die Vorgehensweise in Deutschland.....	- 74 -
4.3.1.2 Das Erstellungsprozedere von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten in Deutschland.....	- 76 -
4.3.2 Der Hochwasserrisikomanagementplan in Deutschland.....	- 79 -
4.3.3 Erfahrungen aus Pilotregionen für HWRMP in Deutschland.....	- 81 -
4.4 Der Hochwasserrisikomanagementplan in Österreich.....	- 83 -
4.4.1 Rechtliche Vorgaben.....	- 83 -
4.4.2 Umsetzung	- 83 -
5 Raumplanungsrelevante Auswirkungen der Hochwasserrichtlinie in Österreich.....	- 85 -
5.1 Raumplanung und die Naturgefahr Hochwasser in Österreich.....	- 85 -
5.1.1 Stand der Dinge.....	- 85 -
5.1.2 Empfehlungen durch FloodRisk I + II im Lichte der HWRMRL.....	- 88 -
5.2 Auswirkungen der Hochwasserrichtlinie auf die Raumordnung	- 89 -
5.2.1 Überörtliche Auswirkungen.....	- 89 -
5.2.2 Örtliche Auswirkungen.....	- 90 -
5.2.3 Abstimmung BWV, WLW, Raumplanung und WRG-Instrumente	- 92 -
6 Konklusion und Empfehlungen - Raumplanung und integriertes Hochwasser- management: neue Schnittstellen und Problemzonen durch die Hochwasserrichtlinie	- 94 -
Verzeichnisse	- 98 -
Rechtsquellen.....	- 98 -
Europarecht	- 98 -
Österreichisches Bundesrecht	- 98 -
Österreichisches Landesrecht.....	- 98 -
Literaturquellen.....	- 99 -
Onlinequellen / Weitere Quellen.....	- 104 -
Tabellenverzeichnis	- 106 -
Abbildungsverzeichnis.....	- 106 -
Anhang.....	- 107 -
Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. Abl. EG Nr. L 288, 6.11.2007	- 107 -

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O. ...	am angegebenen Ort
Abb ...	Abbildung
ABl	Amtsblatt der EU
Abs ...	Absatz
Abt ...	Abteilung
APsFR ...	Areas of Potential Significant Flood Risk
ARL ...	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art ...	Artikel
BauO ...	Bauordnung
BGBI ...	Bundesgesetzblatt
Bgld ...	Burgenland
BM ...	Bundesministerium
BMLFUW ...	Lebensministerium, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft
BMVIT ...	Bundeministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
B-VG ...	Bundesverfassungsgesetz
BWV...	Bundeswasserbauverwaltung
bzw. ...	beziehungsweise
ca. ...	circa
d.h. ...	das heißt
DHK ...	Donauhochwasserschutzkonkurrenz
div. ...	diverse
EG ...	Europäische Gemeinschaft
EGMR ...	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV ...	EG-Vertrag
engl. ...	englischsprachig
EP ...	Europäisches Parlament
etc. ...	et cetera
EU ...	Europäische Union
EuGH ...	Europäischer Gerichtshof
EWK ...	Entwicklungskonzept
f ...	und der, die folgende
ff ...	und der, die folgenden
ForstG ...	Forstgesetz
FWP ...	Flächenwidmungsplan
G ...	Gesetz
Gew ...	Gewässer
GIS ...	Geographisches Informationssystem
ggf. ...	gegebenenfalls
HORA ...	Hochwasserzonierung Austria (Natural Hazard Overview and Risk Assessment Austria)
HQ ₃₀ ...	Hochwasserereignis mit 30-jährlicher Eintrittswahrscheinlichkeit
HQ ₁₀₀ ...	Hochwasserereignis mit 100-jährlicher Eintrittswahrscheinlichkeit
HQ ₃₀₀ ...	Hochwasserereignis mit 300-jährlicher Eintrittswahrscheinlichkeit
Hrsg ...	Herausgeber
HWGK ...	Hochwassergefahrenkarte
HWRK ...	Hochwasserrisikokarte
HWRMP ...	Hochwasserrisikomanagementplan
HWRMRL ...	Hochwasserrichtlinie oder Hochwasserrisikomanagementrichtlinie = Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken
ibd ...	ibidem
idF ...	in der Fassung

idR ...	in der Regel
IKSR ...	Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
inkl ...	inklusive
IPPC ...	integrated pollution prevention control
km ...	Kilometer
km ² ...	Quadratkilometer
KOM ...	Kommissionsdokument
Krtn ...	Kärnten, Kärntner
LGBl ...	Landesgesetzblatt
LReg ...	Landesregierung
NGP ...	Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan
NÖ ...	Niederösterreich, niederösterreichisch
Nr ...	Nummer
o.ä. ...	oder ähnliches (-m, -r)
OÖ ...	Oberösterreich, oberösterreichisch
RGBL ...	Reichsgesetzblatt
RL ...	Richtlinie
ROG ...	Raumordnungsgesetz
RPL...	Raumplanung
S ...	Seite
Sbg ...	Salzburg, salzburger
s.o. ...	siehe oben
Stmk ...	Steiermark, steiermärkisch
SUP ...	Strategische Umweltprüfung
SWW ...	Schutzwasserwirtschaft
Tab ...	Tabelle
Tir ...	Tirol, tiroler
u.a. ...	und andere, unter anderem
usw. ...	und so weiter
UVP ...	Umweltverträglichkeitsprüfung
VfGH ...	Verfassungsgerichtshof
Vgl ...	Vergleich
Vlbg ...	Vorarlberg, vorarlberger
VO ...	Verordnung
VwGH ...	Verwaltungsgerichtshof
WBFG ...	Wasserbautenförderungsgesetz
WLW ...	Wildbach- und Lawinenverbauung
Wr ...	Wien, Wiener
WRG ...	Wasserrechtsgesetz
WRRL ...	Wasserrahmenrichtlinie
z.B. ...	zum Beispiel

Abstract

Die Hochwasserrichtlinie der EU (2007/60/EG) trifft in Österreich auf eine komplexe Rechtssituation und Kompetenzzersplitterung von Naturgefahren behandelnden Rechtsmaterien. Raumplanung als eine der betroffenen Teildisziplinen in der Umsetzung der Hochwasserrichtlinie bis 2015/2016 wird eine wichtige Rolle in der Maßnahmenerstellung im Rahmen des vorsorgenden Hochwasserschutzes spielen. Dafür bedarf es jedoch einer kompetenzrechtlichen Reform und des Ausbaues der Kooperation mit der Wildbach- und Lawinenverbauung, der Bundeswasserbauverwaltung und weiterer Sachbereiche, die Raumrelevanz im integrierten Hochwasserschutz aufweisen. Noch besteht keine Sicherheit darüber wie die Raumplanung zu den von der Hochwasserrichtlinie etablierten Hochwassermanagementplänen beitragen kann, jedoch wird zukünftig die Erweiterung der Maßnahmen des Hochwasserschutzes durch Raumplanung auf örtlicher und überörtlicher Ebene größere Aufmerksamkeit erfahren und die Rolle der Raumplanung zur Schadenspotentialminimierung im Risikomanagement gestärkt werden.

The floods directive of the European Union (2007/60/EC) needs to be established in every single member country of the EU. In Austria floods are a topic treated by a complex structure of federal competencies, which prevent a clear implementation mechanism of the directive to become applied. Spatial planning is one discipline being affected by the implementation of the set of new instruments of integrative and preventive flood management, which will come into force 2015/2016. The high significance of spatial planning is given by taking into consideration that for a successful realization of the Flood Risk Management Plan a wide range of disciplines need to be well coordinated under the umbrella of reorganized legal preconditions: the Wildbach- und Lawinenverbauung (agency responsible for lotic systems in the mountainous regions), the Bundeswasserbauverwaltung (agency responsible for rivers of higher rank), nature protection, Bauordnung (building regulations) etc.. From today's point of view it is not sure in which way spatial planning can contribute to the Flood Risk Management Plans, nevertheless it is expected that the importance of the measurements by spatial planning on the local and the regional level will increase and the role of spatial planning in risk management will be strengthened, especially regarding the minimization of potential of damage.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage - Hochwasser, Naturgefahren und verstärkte Gefahrenwahrnehmung

Die aktuelle, subjektiv empfunden ansteigende Aufmerksamkeit für Naturkatastrophen ist mehreren Gründen geschuldet. Mediale Berichterstattung von „katastrophalen“ Ereignissen zählt zu reißerischen Inhalten, deren Tragweite und Tragik den Menschen interessieren, auch wenn dieser nicht direkt betroffen ist. Zusätzlich wird verstärkt im globalen Maßstab Katastrophen Aufmerksamkeit geschenkt: Vulkanausbrüche auf Indonesien, Hangrutschungen in Mittelamerika, Hurrikans in der Karibik, Dürre und Epidemien in Afrika; Botschaften und Ereignisse, die in der prädigitalen Welt länger brauchten um den interessierten Empfänger in Europa zu erreichen, sind heute in Echtzeit mitverfolgbar und ringen um unsere Anteilnahme.

Die Aktualität von technischen und naturräumlichen Katastrophen (auf diese Begrifflichkeiten wird in weiterer Folge näher eingegangen), bleibt trotz kürzer werdender Aufmerksamkeitsspanne seitens vieler Medien hoch. Ein Hauptgrund hierfür liegt in der Relevanz von Ereignissen in anderen Erdteilen, die auch Konsequenzen auf Europa haben, wie der Reaktorunfall in Fukushima, Japan, in Folge eines Tsunamis im März 2011 zeigte.¹ Hierbei, und besonders im Bereich der technischen Katastrophen, steht das Risikoempfinden der Bevölkerung und die angenommene, räumliche Auswirkung technischer Katastrophen nicht in realistischer Relation mit der statistischen Ermittlung vom tatsächlichem Schadenspotenzial der spezifischen Katastrophen.²

Gerade diese Diskrepanz zwischen Wahrnehmung und Realität vom Schadensausmaß durch Naturereignisse, bewirkt ein vergrößertes Interesse an den Forschungsfeldern Risiko, Katastrophe und Naturgefahr. Die Raumplanung kommt, spätestens im Bereich der Naturgefahren, schnell zum Zuge eine der bestimmenden Disziplinen zur Einflussnahme auf Katastrophenfolgen zu sein. So kommen, neben den Maßnahmen im technischen Naturgefahrenschutz bzw. Hochwasserschutz, immer mehr auch präventive Aspekte der Flächenbevorratung, des Landschaftsschutzes und weiterer ökologisch positiv wirksamer Maßnahmen in den Fokus der Schutzmaßnahmensuche des Naturgefahrenmanagements.

Gerade Hochwasser haben im vergangenen Jahrzehnt sehr schwerwiegende, negative Konsequenzen gehabt und rückten damit als Naturgefahr stärker in die Aufmerksamkeit der Politik und Wissenschaft. Insbesondere das Hochwasser an der Elbe und der Donau im August 2002, hat europaweit wachgerüttelt und durch die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Schäden das Interesse an einem effizienten und effektiven Hochwassermanagement genährt.

¹ Als eine der vielen Folgen fixierte etwa Deutschland den Ausstieg aus der Energiegewinnung aus Atomstrom. Süddeutsche Zeitung vom 31.05.2011.

² Ein gutes Beispiel hierfür ist der Befund, dass die Mehrheit von Befragten subjektiv das Flugzeug als das wesentlich weniger sichere Verkehrsmittel erachten. Dem kann leicht widersprochen werden. 2011 gab es 486 Flugtote weltweit (!), während 521 Personen 2011 auf Österreichs Straßen tödlich verunglückten (ein Negativrekord in der österreichischen Statistik). Die Presse vom 07.03.2012. Zum Vergleich: Als Folge des Hochwassers in Thailand im Herbst 2011 starben 815 Menschen. Aus: http://en.wikipedia.org/wiki/2011_Thailand_floods (2012-04-08)

Hierbei sind die Gründe für eine Hochwasserkatastrophe - und damit auch die darauf reagierenden Maßnahmen unterschiedlichster Disziplinen - zahlreich und vielfältig, und reichen von der Klimaveränderung (-erwärmung), über Bodenversiegelung bis hin zur „falschen“ Landnutzung. Gerade die Landnutzung und Bodenversiegelung durch Verbauung ist mitunter ein essentieller Faktor an dem Raumplanung ansetzt um die Wirkung hydrologischer Extremereignisse abzumildern bzw. deren katastrophalen Folgen zu verhindern.

1.2 Problemstellung und Struktur der Arbeit

Die europäische Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (HWRMRL) ist eine Reaktion auf die schweren europäischen Hochwasser Anfang des Jahrtausends, wie etwa 2002 in Österreich (an der Donau und ihren Zuflüsse), Tschechien (Moldau etc.) und Deutschland (Elbehochwasser), oder dem Alpenhochwasser 2005 bzw. das davon mitbeeinflusste Hochwasser flussabwärts der Donau in Rumänien und Bulgarien.

Der durch die RL angestoßene und angestrebte gesamteuropäische Konsens zur Harmonisierung des Hochwassermanagements bedingte Änderungen im nationalen Umgang mit Hochwasser und eine Vereinheitlichung des präventiven Instrumentariums zur Abschätzung der Risiken durch Überflutung.

Hochwasser, und im weiteren Sinne Naturgefahrenmanagement bzw. Katastrophenmanagement, sind in Österreich nicht klar geregelt, da eine große Bandbreite einzelner Sachmaterien Einfluss auf den Umgang mit Hochwasser haben. Demnach ist es eine besondere Herausforderung für einen föderalistischen Staat wie Österreich eine Querschnittmaterie, wie den Naturgefahrenumgang, an ein europäisches Leitbild, geschaffen durch die HWRMRL, anzupassen.

Durch die hohe Raumrelevanz von Naturereignissen schädigenden Ausmaßes hat die HWRMRL natürlich auch Auswirkungen auf die Raumplanung. Aufgrund von teilweise neu einzuführenden Instrumenten, wie Hochwasserrisikokarten und Hochwasserrisikomanagementpläne, besteht ein Bedarf an Anpassung des aktuellen Instrumentariums im Umgang mit Hochwasser. Hierzu zählen besonders Gefahrenzonenpläne der WLVB und BWVB, aber auch konventionelle Instrumente, wie der Flächenwidmungsplan auf Gemeindeebene oder Pläne auf regionaler Ebene. Darüber hinaus muss die Struktur der rechtlichen Grundlagen des Naturgefahrenrechts adaptiert werden.

Die folgende Arbeit beschäftigt sich mit dem aktuellen Stand der Umsetzung der HWRMRL in Österreich aus raumplanerischer Sicht. Zur Darstellung der Situation wird eine Hinführung zum Status quo vorgenommen, die die Umsetzung der HWRMRL in Österreich nachvollziehbar machen soll.

Da das Naturgefahrenmanagement, und die Katastrophenprävention als ein Teil davon, Aufgabenfeld unterschiedlicher Gebietskörperschaften und Rechtsmaterien ist, bestehen auch unterschiedliche Begriffsdefinitionen der zentralen Begrifflichkeiten wie Risiko, Gefahr,

Hochwasser etc.. Ob der Spielräume die sich dadurch ergeben, deren Auslegung auch die Handhabung von Katastrophen beeinflusst, bedarf es einer Präzisierung und Definition der u.a. in der HWRMRL und der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie vorgegebenen Begriffe. Daraus resultierend vertieft sich das Verständnis für die Wirksamkeit der Hochwasserrichtlinie der EU. Der Diskussion über Risikoforschung und -umgang zugrunde liegend, wird die gesellschaftliche Entwicklung zur Risikogesellschaft angeschnitten und mit Hilfe der in Folge diskutierten Rechtsmaterien und Kompetenzverteilungen auf unterschiedlicher Gebietskörperschaftsebene konkretisiert und reflektiert.

Die Raumplanung, als eine der hochwasserrelevanten Kompetenzen des Landes, und ihre Rolle im Naturgefahrenmanagement, lässt sich anhand des Risikokreislaufes (risk cycle) zum größten Teil in der Phase der Prävention verorten. Ihre grundsätzliche Kompetenz den Raum den Bedürfnissen der Nutzer entsprechend zu organisieren, dadurch auch Schutz und „Puffer“ zu gewährleisten, wird, soviel soll vorweg genommen werden, durch die Hochwasserrichtlinie gestärkt. Die Hinwendung zu einem integrierten Hochwassermanagement, das Abstand von einem strikt technisch und baulich orientierten Schutz vor Hochwasser nimmt, bewirkt eine Einbindung der Raumplanung in den Prozess der Umsetzung der HWRMRL, besonders im Bereich der Flächenvorsorge.

Die Generierung der HW-Richtlinie auf europäischer Ebene und die Umstände des Entstehungsprozesses werden folgend erläutert um die Gründe dieser Initiative nachzuvollziehen. Der Mechanismus der HWRMRL als Rechtsakt des sekundären Unionsrechts und die Überführung in nationalstaatliches Recht dient als Erklärungsgrundlage der Lage in Österreich; worauf konkret der Stand der Dinge in der Umsetzung der Inhalte der RL erläutert wird. Die Triade der Implementierung, von der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos, über die Erstellung von HWRK und HWGK, bis zur Etablierung der Hochwasserrisikomanagementpläne, stellt einen komplexen Prozess dar, dessen Nachvollziehbarkeit und Vorausschau Ziel und Zweck dieser Arbeit sein soll. Zum Zwecke der Darstellung des Status quo in der Umsetzung der HWRMRL kommen auch Experten aus den Bereichen Hochwasser und Raumplanung zu Wort, um sowohl den Stand als auch die zukünftige Beeinflussung der Raumplanung durch die RL 2007/60/EG vorweg zu nehmen.

Die Beschaffenheit zukünftiger Hochwassergefahren- /Hochwasserrisikokarten und Hochwasserrisikomanagementpläne wird auch anhand des europäischen Auslandes und dessen Vorgehen beurteilt. Am Ende dieser Diplomarbeit soll ein klares Bild entstanden sein, das belegt wer sich in Österreich maßgeblich in der Umsetzung der HWRMRL zuständig sieht, und ob und mittels welcher Maßnahmen im Schnittpunkt der Risikovorsorge und Raumplanung eine Verbesserung im integrierten Hochwassermanagement erfahren wird.

1.3 Begriffsdefinitionen

Im Laufe dieser Arbeit wird mit vielen Begriffen gearbeitet, deren klare Definition nicht von vornherein gegeben ist. Disziplinenabhängigkeit und unklare Auslegungen erschweren ein eindeutiges gemeinsames Verständnis für katastrophenrelevante Terminologie. Hier werden nun Definitionen der wichtigsten Begriffe im Zusammenhang mit Hochwasser und deren Beforschung gegeben, die eine klare Verständlichkeit – stets im Zusammenhang mit der Disziplin der Raumplanung – für diese Arbeit gewährleisten.

1.3.1 Naturereignis

Das *Naturereignis* grenzt sich offensichtlich bereits von Ereignissen eines technologischen Vorganges ab und lässt sich auf Prozesse in der Natur zurückführen. Die Katastrophe (siehe Kap. 1.3.2) durch technisches Versagen kann zwar ein Naturereignis als Auslöser haben, das katastrophale Element ist jedoch das Versagen der Technik.³ Grundsätzlich versteht man im Katastrophenmanagement unter Naturereignis meteorologische (Sturm, Starkregen, Hitzewellen etc.) und geophysikalische (Vulkanausbrüche, Erdbeben etc.) Ereignisse, deren Folgen sich zur Katastrophe entwickeln können. Die Folgen der Ereignisse sind dann jene Vorgänge, die sich negativ entwickeln und in weiterer Folge Schaden anrichten können. Hangrutschungen, Lawinen, Hochwasser, pyroklastische Ströme etc. werden sowohl selbst als Naturereignis bezeichnet, wurden jedoch auch erst durch ein Naturereignis verursacht wie z.B. Starkregen, Vulkanausbruch, Schneefall etc.. Prinzipiell fällt auch der normale Regenschauer unter die hier gebotene Definition, allerdings bezieht man sich in der Literatur und in den wissenschaftlichen Disziplinen zumeist auf Extremereignisse, die statistische Besonderheiten darstellen und aufgrund derer man mit negativen Folgen für den Menschen rechnen kann oder muss.⁴ Das Naturereignis ist der toleranteste Terminus zur Beschreibung von ungewöhnlichen Prozessen in der Natur, da er neutral bleibt und nicht wertet, dadurch jedoch auch eine breite und damit unspezifische Anwendung nach sich zieht. Wichtig ist, in der internationalen Debatte im Naturgefahrenmanagement die Parallelen und partiellen Differenzierungen zwischen Naturrisiken, Naturkatastrophen, Naturereignissen und Naturgefahren richtig interpretieren zu können und sich Doppeldeutigkeiten bzw. Überschneidungen im Sprachgebrauch gewahr zu sein.

1.3.2 (Natur-)Katastrophe

Das Wort *Katastrophe* (griechisch „Wendung“) ist stark mit dem Terminus der Krise verbunden. Ein katastrophales Ereignis wird im allgemeinen Sprachgebrauch jenes genannt, das vernichtende Folgen nach sich zieht.⁵ Allgemeiner formuliert bezeichnet Katastrophe ein auslösendes Ereignis, das so stark ist, dass sich dessen Folgen ab einem gewissen Entwicklungspunkt nicht mehr zum Positiven wenden werden, sondern in subjektiv negativen

³ Ein Beispiel ist die Kernschmelze im AKW Fukushima im Februar 2011 in Japan, deren Auslöser ein Erdbeben mit anschließender Tsunamiwelle war, die Katastrophe an sich jedoch aufgrund eines technischen Versagens eintrat, gibt einen guten Einblick in die oft problematische Verquickung natürlicher und technischer Katastrophen.

⁴ Plapp, 2003. Wahrnehmung von Risiken aus Naturkatastrophen, S. 61f

⁵ Lexikographisches Institut, 1995. Das Bertelsmannlexikon, S. 5136

Konsequenzen münden. Das heißt eine Katastrophe besteht aus 2 Teilen: dem auslösenden Ereignis und den Auswirkungen auf Betroffene.⁶

Das auslösende Ereignis selbst muss nicht per se katastrophale Folgen haben. Erst durch den gesellschaftlichen, ökonomischen oder ökologischen Schaden wird dem Ereignis die katastrophale Folge hinzugefügt. So sind Überflutungen und extreme Hochwasserpegel an einem naturbelassenen Tieflandfluss, dessen Ufer aus Auenwälder bestehen und demnach regulär überflutet werden (sollten), keine Katastrophe, sofern nicht anthropogene Güter geschädigt werden, sondern ein vollkommen natürlicher Vorgang.

Von Naturkatastrophen spricht man dann, wenn das Ereignis durch abrupte „meteorologische und geophysikalische Ereignisse wie Sturm und Niederschläge, Vulkanausbrüche und Erdbeben verursacht ist“.⁷ Deren Folgen können Hochwasser, Hangrutschungen, Lawinen und unter bestimmten Voraussetzungen auch Waldbrände sein. Rudolf Miklau, 2009, definiert die Naturkatastrophe, die teilweise bereits oben genannten Aspekte zusammenfassend, als „eine natürlich entstandene Veränderung der Erdoberfläche oder der Atmosphäre, das zu einer schweren Gefährdung der Gesellschaft durch Verluste an Menschenleben und zu materiellen Schäden führt, so dass die lokale gesellschaftliche Struktur versagt und sie alle oder wesentliche Funktionen nicht mehr erfüllen kann.“⁸ Hierbei werden ökologische und ökonomische Schäden als „materiell“ zusammengefasst. Diese Definition von Naturkatastrophen beinhaltet jedoch nicht soziale bzw. intangible Schäden.

Gerade im Alltag wird der Begriff „Katastrophe“ gerne zusammen, und synonym mit „Krise“, „Notfall“ oder sogar „Unfall“ verwendet. Allen Begriffen gemein ist, dass sie negativ konnotiert sind. Im Recht ist kein einheitlicher Begriff für Katastrophe definiert.

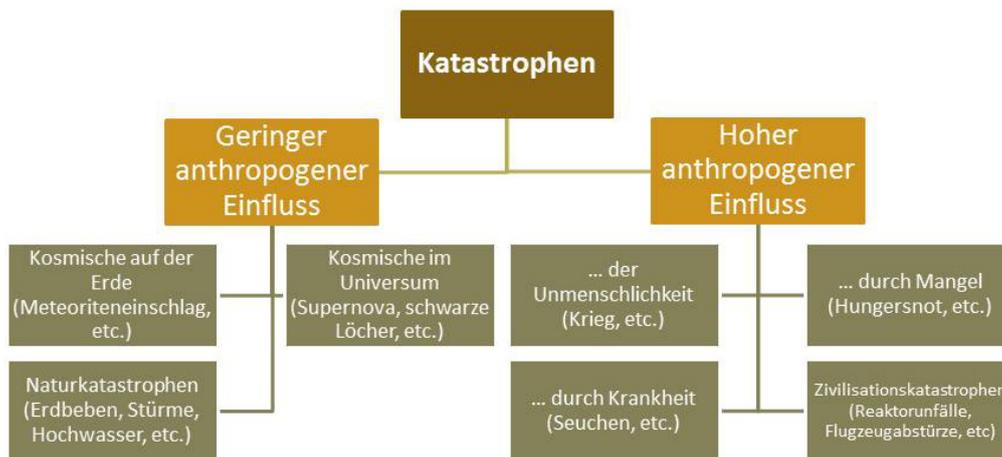


Abbildung 1: Einteilung von Katastrophen nach ihrem anthropogenen Einfluss. Angelehnt an: Adam, 2006. Hochwasser-Katastrophenmanagement, S. 70, Eigene Darstellung und Bearbeitung.

Die Einteilung von Katastrophen kann in jene natürlichem und technischem Ursprungs vorgenommen werden. Hierbei ist auch der anthropogene Einfluss und die Auswirkung auf den

⁶ Adam, 2006. Hochwasser-Katastrophenmanagement, S. 61

⁷ Plapp, 2003. Wahrnehmung von Risiken aus Naturkatastrophen, S. 71

⁸ Rudolf-Miklau, 2009. Naturgefahrenmanagement in Österreich, S.4

Menschen ein Unterscheidungsmerkmal. Naturereignisse erhalten den katastrophalen Charakter erst durch negative Auswirkungen auf den Menschen und sind geringer vom Menschen beeinflussbar in ihrem Auftreten. Im Gegensatz dazu hat der Mensch einen weit höheren Einfluss auf etwa technische Katastrophen bzw. andere „Zivilisationskatastrophen“. Die Abbildungen 1 und 2 verdeutlichen diese Einteilung.

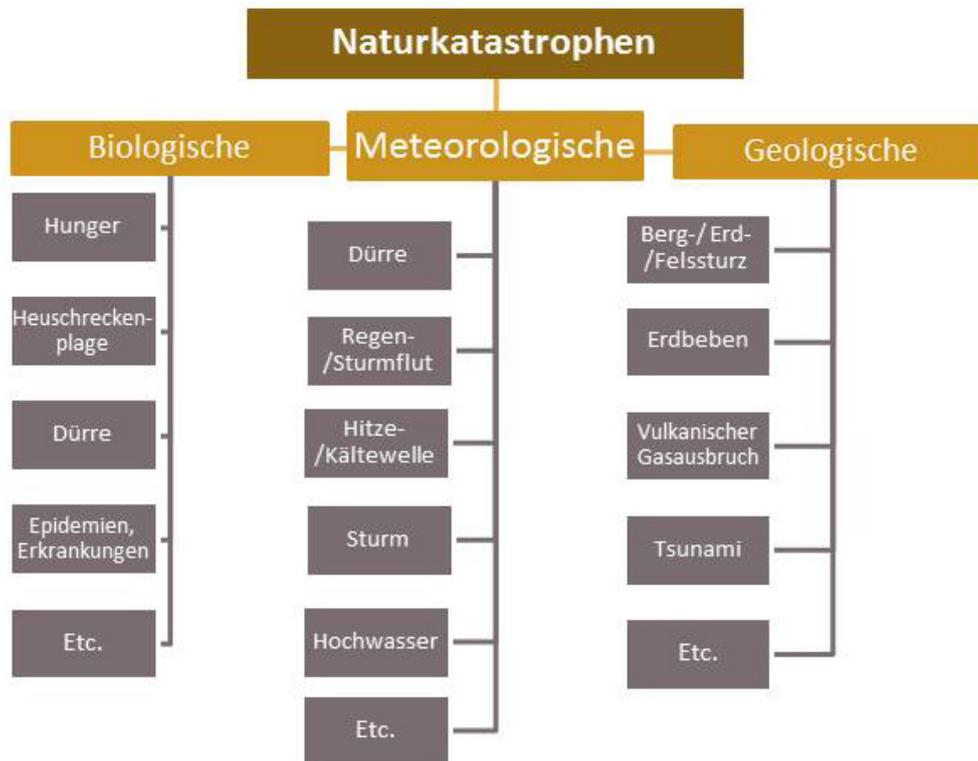


Abbildung 2: Einteilung von Naturkatastrophen. Aus: Adam, 2006. Hochwasser-Katastrophenmanagement, S. 75, Eigene Darstellung und Bearbeitung.

1.3.3 Krise

Eng verwoben mit dem Begriff Katastrophe, ist auch *Krise* schwierig einzugrenzen. Ebenfalls aus dem Griechischen stammend und so viel wie Wendepunkt oder Scheidepunkt bedeutend, wird aktuell seit dem Konkurs der Investmentbank Lehman Brothers 2008 und dem darauf folgendem Einbruch der Weltwirtschaft das Wort „Krise“ synonym für Weltwirtschaftskrise, Schuldenkrise, Eurokrise o.ä. verwendet. Diese Verwendung kann jedoch nicht für Zwecke des Hochwassermanagements gebraucht werden.

In der sozialen Ökologie wird Krise auch als Wendepunkt verstanden. An diesem Punkt müssen Handlungsentscheidungen für die Problembekämpfung ergriffen werden, die die Verschränkung von sozialen und ökologischen Aspekten berücksichtigen.⁹ Diese Definition beinhaltet wertungsfrei den Hinweis auf eine Handlungsnotwendigkeit seitens der Akteure im Raum. Das heißt hier bildet sich am Scheitelpunkt einer Entwicklung eine Zäsur, deren Folgen nicht unbedingt klar sind, die jedoch Entscheidungen notwendig macht. Einerseits kann daraus etwas Positives entstehen, aber auch ein negativer Zustand eintreten.

⁹ Kruse, 2010. Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel. S. 22

Demnach kann die Krise eine Vorstufe zur Katastrophe sein (sofern der Verlauf der Krise andauernd negativ ist) und deren Auftreten einem frühzeitigen Handeln der Akteure bedürfen. Die systematisierte Begegnung einer Krise und Katastrophe ist genau jenes Teilgebiet der Wissenschaft und öffentlichen Verwaltung (inkl. der unterstützenden privaten Institutionen), das im Falle von Naturkatastrophen, als Naturgefahrenmanagement aktiv wird und hier erläutert wird.

1.3.4 Naturgefahr (Gefährdung)

„Naturgefahren sind Ereignisse in der Natur, die zu einer Bedrohung von Menschen, Umwelt-Sach- und Vermögensgütern führen können.“¹⁰ Kurz und prägnant wird in diesem Zitat die *Naturgefahr* umrissen. Abstrahiert vom Begriff der Gefahr versteht man darunter die Möglichkeit (Wahrscheinlichkeit) des Eintritts eines Schadens für Personen oder Sachen, verursacht durch physische Prozesse der natürlichen Umwelt. Das heißt das Unheil steht unmittelbar bevor. Die Gefährdung hingegen bezieht sich auf die Gefahrenquelle und deren schadhafte Einfluss auf Sachwerte oder Personen. Der Umgang mit dieser Gefahr ist die Disziplin des Naturgefahrenmanagements.

In Österreich ist keine Definition der Naturgefahr durch Materiengesetze gegeben. Es werden jedoch exemplarische Beispiele wie Murengänge, Hangrutschungen, Überschwemmungen und Hochwasser, Felsstürze und Steinschläge, Lawinen und Stürme etc. genannt.¹¹ Der Begriff der Naturgefahr wird auch synonym für *Naturereignis* verwendet, obwohl das neutrale Ereignis ohne Gefährdungspotenzial keine Gefahr darstellt. Hier muss genau darauf geachtet werden, um eine terminologische Unklarheit zu verhindern. Näher auf den praktischen Aspekt der Gefahr, wird im Rahmen der Behandlung von Hochwassergefahrenkarten eingegangen.

1.3.5 Wahrscheinlichkeit

Dem Begriff der *Wahrscheinlichkeit* widmen sich eigene Wissenschaftsbereiche. Aufgrund des Umfangs der dadurch vorhandenen Debatte kann hier nur eine gekürzte Definitionsherleitung der Begrifflichkeit „Wahrscheinlichkeit“ wiedergegeben werden, die für die Zwecke des raumplanerischen Hochwassermanagements dienlich ist.

Der in Sicherheitsfragen vielformulierte Wunsch, der höchst komplexen Vorhersage von Schadensereignissen, kann nur sehr selten vollkommen befriedigend und eindeutig beantwortet werden und wird deshalb durch Wahrscheinlichkeitsfunktionen beschrieben.

Die klassische Wahrscheinlichkeitsbetrachtung von gleichwahrscheinlichen Eintrittsszenarien, abgeleitet von einer Grundgesamtheit an Szenarien, ist nicht auf den Hochwasserfall anwendbar, da sie weder über eine ausreichende Datenbasis verfügt, noch ein spezifisches Hochwasserereignis mit Häufigkeitsinformationen verknüpfen kann.¹²

Als Abhilfe kann hier die subjektivistische Wahrscheinlichkeitsauffassung (oder bayesscher Wahrscheinlichkeitsbegriff) dienen, die sich an den Aussagen von Experten und „Wissenden“ orientiert. Hierbei werden Aussagen getroffen, die mit subjektiven Wahrscheinlichkeiten verknüpft werden. Zwar können einzelne Aspekte von Veränderungen, die eintreten können,

¹⁰ Münchner Rück in Rudolf-Miklau. 2009. Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 2

¹¹ Weber, 2009. FloodRisk II (2), S. 5ff

¹² Merz, 2006. Hochwasserrisiken, S. 9

mittels mathematischer Werkzeuge ermittelt werden (wie Überschreitungswahrscheinlichkeiten, Wiederkehrintervalle, Jährlichkeiten oder Versagenswahrscheinlichkeiten), und diese Aspekte fließen auch in die subjektivistische Wahrscheinlichkeitsaussagen des Experten mit ein, die hieb- und stichfeste Wahrscheinlichkeitsaussage für einen komplex zu ermittelnden Schadensfall kann dennoch nicht getroffen werden.

Als konkretes Beispiel können verschiedene Pläne präventiver Planung dienen, wie etwa ein Gefahrenzonenplan. Die Aussage des Fachgutachtens, etwa in der Bestimmung einer roten Zone, stützt sich auf „Ereignisse mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit“.¹³ Man geht von einem Basiswert¹⁴ aus und fügt durch Unsicherheiten im Prozess Zuschläge hinzu, die der Komplexität der Berechnung und Modellierung Rechnung tragen. Der Basiswert geht von hydrographisch-statistischen Berechnungen (inkl. Einbeziehung probabilistischer Kriterien¹⁵) aus. Dieser Wert wird von der WLW und der BWV unter der Rücksichtnahme von „Sicherheitsaspekten, prozessabhängigen und wirtschaftlichen Überlegungen etc.“¹⁶ adaptiert. Daraus resultierend werden Entscheidungen getroffen, die Konsequenzen für die zukünftige Planung des Raumes haben, wie im Falle einer roten Zone die Vermeidung dauerhafter Nutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke.

1.3.6 Risiko

Risiko ist ein Wagnis. Es ist eine mit einem bestimmten Verhalten verknüpfte Gefahr.¹⁷ Für den Zweck dieser Arbeit ist die allgemeine Auffassung von Risiko ungenügend. Man muss verstärkt den Beitrag der Raumplanung zur Minimierung von Risiken heranziehen, um von der Konfliktminimierung durch eine geplante Anordnung der Nutzungsinteressen im Raum, auf die zu reduzierenden Risiken zu schließen. „In einem sehr weiten Sinn bezieht sich Risiko auf die Unsicherheit was in Zukunft passieren wird. Wenn Planung wiederum vorrausschauendes, rationales Handeln bedeutet, dann ist Raumplanung aus diesem sehr allgemeinem Sinne aus sich heraus Risikovorsee.“¹⁸ So weit gestreut sieht die ARL den Begriff Risiko und Raumplanung und damit eine intrinsische Verschränkung der RPL mit Hochwasserrisiken in ihrem Tätigkeitsfeld.

Weiterhin ist die Begrifflichkeit jedoch ungenügend definiert. Das Risiko, als die allgemein formulierte Möglichkeit einen Schaden zu erleiden, wird im technisch-naturwissenschaftlichem Sinne als Produkt aus der Eintrittswahrscheinlichkeit und dem möglichen Schadensausmaß gesehen. Risiko ergibt sich aus der Interaktion von Gefährdung und Vulnerabilität (siehe

¹³ Lebensministerium (Hrsg.) 2010. Leitfaden zur Harmonisierung und Festlegung von Bemessungsereignissen, S.1

¹⁴ „Ist jener hydrologische Kennwert mit einer bestimmten Jährlichkeit, welcher innerhalb des Schwankungsbereiches liegt und unter Berücksichtigung der hydrologischen Unsicherheiten bzw. der Gewässer- und Einzugsgebietscharakteristik von der BWV bzw. WLW festgelegt wird. Der Basiswert kann die gleiche Größe wie der Erwartungswert haben. Der Basiswert dient als Ausgangspunkt für die Berechnung sowohl von Abflüssen größerer Jährlichkeit als der Erwartungswert, als auch als Ausgangswert für die Ermittlung von Zuschlägen für den Geschiebetransport, Wildholztransport, eventueller Klimafaktoren etc.“ aus Lebensministerium (Hrsg.) 2010. Leitfaden zur Harmonisierung und Festlegung von Bemessungsereignissen, S.5

¹⁵ Rudolf-Miklauer, 2009. Naturgefahrenmanagement in Österreich, S.7

¹⁶ Lebensministerium (Hrsg.) 2010. Leitfaden zur Harmonisierung und Festlegung von Bemessungsereignissen, S.2

¹⁷ Lexikographisches Institut, 1995. Das Bertelsmannlexikon, S. 8242

¹⁸ Pohl, Zehetmair (Hrsg.), 2011. Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung, S.4

Abbildung 3).¹⁹ Beispielhaft kann eine Senkung des Risikos durch eine stärkere Flutwellenabschwächung mittels Polderflutung erreicht werden, bei gleichzeitiger Exklusion von potenziellen, hochwertigen Objekten in der gefährdeten Zone der Überschwemmung (Verringerung der Vulnerabilität).

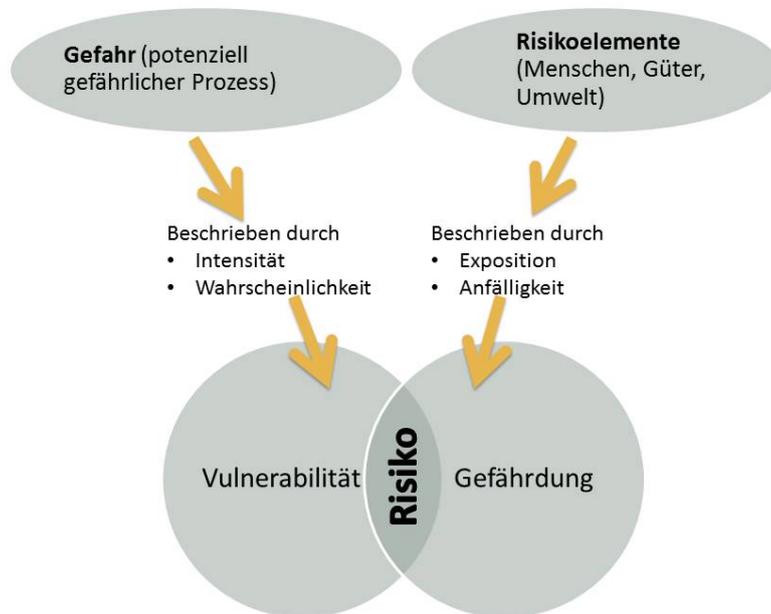


Abbildung 3: Risiko als Resultat der Interaktion von Vulnerabilität und Gefährdung. Aus: Merz, 2006. Hochwasserrisiken, S. 14; eigene Darstellung.

Dies ist zugegebenermaßen eine sehr technische Definition, die durch eine Berechnung und Monetarisierung von Objekt-, Individual-, Kollektiv- und hydrologischem Risiko als Ziffer veranschaulicht werden kann. Risiken werden gerne in Typen eingeteilt, deren Benennung mit mythologischen Figuren aus der antiken Sagenwelt bereits eine Ahnung über die Art des Risikos vorwegnehmen. Genau diese Einteilung definiert sich auch über das Verhältnis von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß.²⁰

Der Forschungsbereich der Risikoforschung ist äußerst umfangreich und kann hier leider nicht ausführlicher behandelt werden. Das zum Umgang mit spezifischen und allgemeinen Risiken ein Risikobewusstsein, -denken und eine Risikokultur im Sinne einer umfassenden Risikovorsorge unabdingbar ist, steht jedoch außer Zweifel.

¹⁹ Merz, 2006. Hochwasserrisiken, S. 13

²⁰ Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung 'Globale Umweltveränderung in Deutschland' teilt die Risikotypen folgendermaßen ein: W (Eintrittswahrscheinlichkeit), A (Schadensausmaß) mit unterschiedlicher Abschätzungssicherheit:

- Damokles W gering, A hoch; z.B. Kernenergie, Meteoriteneinschläge
- Zyklon W ungewiss, A hoch; z.B. Erdbeben, Überschwemmungen
- Pythia W ungewiss, A ungewiss; z.B. Treibhauseffekt, Gentechnologie
- Panthora W ungewiss, A ungewiss; z.B. persistente organische Schadstoffe
- Cassandra W eher hoch, A eher hoch; z.B. Destabilisierung terrestrischer Ökosysteme
- Medusa W eher gering, A eher gering; z.B. elektromagnetische Felder

WGBU, 1998. Welt im Wandel, S. 10

Der Vollständigkeit halber muss zumindest der globale Diskurs über Risiken und der Umgang mit diesen erwähnt werden. Das Risikomanagement im starken Zusammenhang mit katastrophalen Ereignissen gewinnt zunehmend an Bedeutung und fußt auf der Übereinkunft, dass ein Management als Sicherheitsstrategie stark von Seiten der Öffentlichkeit getragen wird und die individuelle Verantwortlichkeit gering ausgeprägt ist.²¹ Im Falle von Hochwasser ist dies sehr klar der Fall. Dass neben all den technischen und räumlichen Vorkehrungen, der Bewusstseinsbildung und Informationspolitik und den Zwängen der ökonomischen Effizienz, immer ein Restrisiko bleibt, soll hier unterstrichen werden.

Über die gesellschaftliche Rolle des Risikos wird in einem späteren Kapitel (Kap. 1.3.13) etwas näher eingegangen.

1.3.7 Vulnerabilität

Der Begriff *Vulnerabilität* (Verwundbarkeit, Verletzbarkeit) setzt sich mit der potenziellen Schadensdimension eines Objektes auseinander. Sie bestimmt den Umfang eines Schadens aufgrund eines physischen Prozesses. Zusammengesetzt aus den Komponenten Exposition (abhängig von der Lage zum Gewässer bzw. zu Überschwemmungsgebieten) und Anfälligkeit (abhängig von Art und Konstitution) definiert sich die Vulnerabilität eines Objektes.²² Dieses Objekt oder Risikoelement (ein in der Literatur oft auftretender Terminus) kann immer als materieller Besitz des Menschen oder ein Element, das vom Menschen einen Wert zugemessen bekommt, gesehen werden. Die Anfälligkeit der Risikoelemente kann im Gegenzug auch die Widerstandsfähigkeit dieser Elemente widerspiegeln.²³

Als simplifizierendes, aber anschauliches Beispiel kann ein Bauernhof in einem potenziellem Hochwasserabflussgebiet dienen. Die Exposition, das heißt Lage des Bauernhofes zum Gewässer, bedingt wer (Viehbestand) und was (Felder, Bauten, Betriebsmittel) im Falle eines schädigenden Ereignisses zu Schaden kommen könnte. Das heißt wer einem potenziellem Schaden ausgesetzt wäre. Die Anfälligkeit zeigt, in welchem Umfang Schaden entstehen könnte. So wäre einem terrassiertem Reisfeld durch zeitweise Überflutung keine große Anfälligkeit zu attestieren, während ein abschüssiges, frisch beackertes Feld, etwa für Weizen, höhere Anfälligkeit durch Erdabtrag und Nährstoffauswaschung vorweist. Hierbei entscheidet die Art und Beschaffenheit der Bewirtschaftung über die Anfälligkeit.

Allgemein gesprochen stellt demnach die Vulnerabilität den erwarteten Schaden im Falle eines Extremereignisses dar und kann auf eine Region, eine Gemeinde oder ein Objekt bezogen sein. Dies ist eine stark naturwissenschaftlich-technische Betrachtungsweise, die im Sinne einer sozial-ökonomischen oder psychologischen Sicht nicht anwendbar, dem Zwecke dieser Arbeit jedoch am dienlichsten ist.

²¹ Hierbei wegweisend war ein Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der im Falle eines Murenunglücks in der Region Kaukasus in Russland bei dem mindestens acht Menschen ums Leben gekommen sind und großer Sachschaden verursacht wurde, entschied, dass der Staat (in diesem Fall Russland) angemessene Schritte zum Schutz des Lebens der seiner Jurisdiktion unterworfenen Menschen zu unternehmen hat. Dementsprechend besteht ein Grundrecht auf Katastrophenschutz und Katastrophenvorsorge. Siehe „die Presse“ vom 09.06.2008 und Jachs, 2011. Einführung in das Katastrophenmanagement, S. 72

²² Merz, 2006. Hochwasserrisiken, S. 11

²³ Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement. S. 33f

1.3.8 Schaden (Schadenspotential)

Nach der Vulnerabilität muss der *Schaden* als Konsequenz aus dem Eintreten einer Katastrophe und der Verletzlichkeit des Risikoelementes, in der Betrachtung des Hochwasserrisikos näher in Augenschein genommen werden. Geschädigt durch Naturgefahren können Sachwerte, Personen, Umwelt, Wirtschaftsaktivitäten, Sozialgefüge und natürliche Ressourcen werden.²⁴ Ein Schaden an den genannten Dingen ist eine Einbuße oder Minderung des Wertes immaterieller oder materieller Güter.²⁵ Diesem Schaden voraus geht ein Schadenspotenzial, ein theoretisch angenommener Wert, der das Maximum an zu erleidendem materiellem oder immateriellem Schaden annehmen kann. Gerade die Bekanntheit des Schadenpotenzials trägt maßgeblich zur Einschätzung des Risikos im hochwassergefährdetem Raum bei. Im rechtlichem Sinne wird Schaden folgendermaßen verstanden: „[...] eine materielle oder ideelle Verschlechterung eines Rechtsgutes, die durch ein schädigendes Ereignis entstanden ist. Der Unterschied zwischen dem Zustand des Rechtsgutes unmittelbar vor dem schädigenden Ereignis und dem Zustand nach dem schädigenden Ereignis ist der Schaden.“²⁶ Eine gebräuchliche Einteilung und Kategorisierung von Hochwasserschäden zeigt das folgende Diagramm (Abbildung 4):

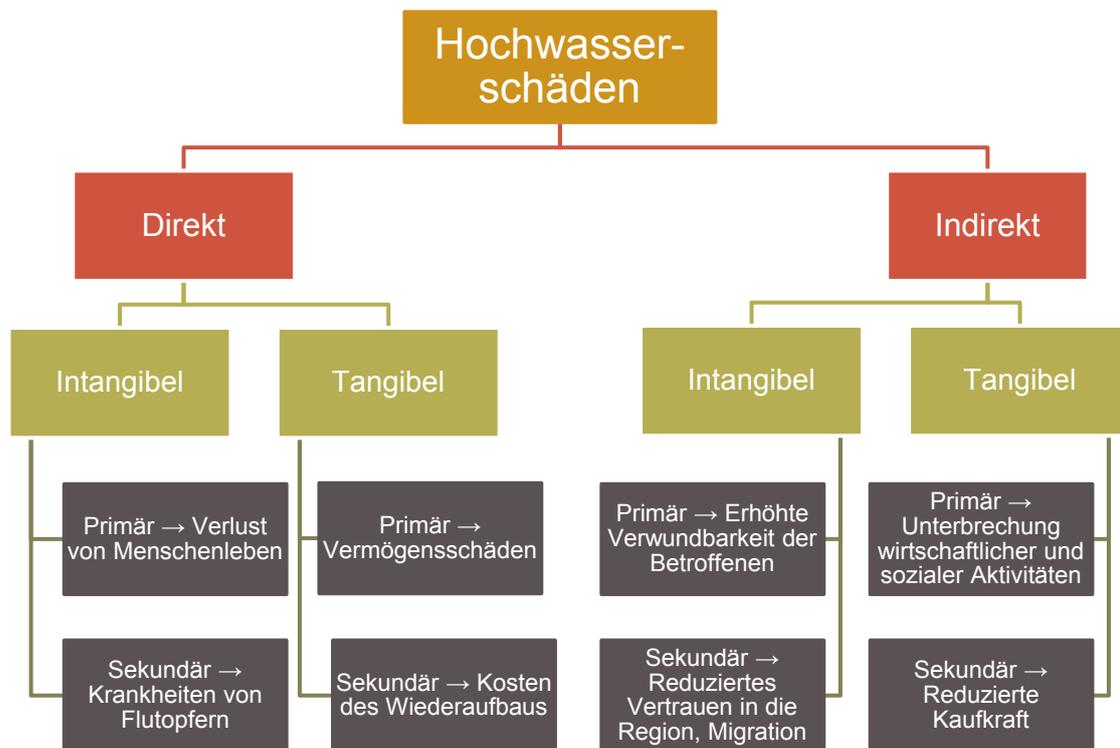


Abbildung 4: Einteilung von Hochwasserschäden. Aus: Smith & Ward in Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement, S. 37, eigene Bearbeitung.

Direkte Schäden entstehen durch die Einwirkung des Wassers als schädigenden physischen Einfluss. Indirekt sind alle Schäden, die als Folge aus einem Hochwasser entstehen können. Diese können wirtschaftlicher, sozialer oder ökologischer Dimension sein. Tangibel sind jene Schäden, die sich monetär beziffern lassen, intangibel sind nicht immer eindeutig monetär zu

²⁴ Rudolf-Miklau. 2009. Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 13f

²⁵ Lexikographisches Institut München (Hrsg.), 1995. Das Bertelsmann Lexikon, S. 8589

²⁶ Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement, S. 36

kalkulieren. Primäre Schäden treten sofort durch ein schädigendes Naturereignis ein, sekundäre Schäden zeigen sich großteils mit zeitlicher Verzögerung.²⁷ Die offensichtlichsten negativen Konsequenzen, d.h. direkte, tangible, primäre Schäden sind oft auch die am einfachsten zu erhebenden. Dass die Bandbreite an negativen Konsequenzen aus einem Hochwasser oftmals Jahre und Jahrzehnte ihre Wirkungen zeigt, bekräftigt den integrierten Ansatz des Hochwasserrisikomanagements in seiner Ausrichtung.

1.3.9 Resilienz

„Resilience becomes the next sustainability.“²⁸ Durch die Beschäftigung mit der Aktualität des Begriffes innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft der Planer stößt man, subjektiv empfunden, vermehrt auf den Begriff *Resilienz* bzw. in Englisch *resilience*. Unter *resilience*, das soweit mit Elastizität, Widerstandskraft, Zähigkeit oder Anpassungsfähigkeit übersetzt werden kann,²⁹ und dem deutschen Pendant Resilienz, versteht man die „Eigenschaft eines Systems nach einer Störung wieder in den Ausgangszustand oder einen anderen Gleichgewichtszustand zurückzukehren.“³⁰ Einfacher ausgedrückt gibt die Resilienz die Erholungsfähigkeit eines Systems nach einer Störung wieder. Die Elastizität eines Systems bestimmt wie flexibel es auf Änderungen reagiert. Ein elastisches System ist schneller bereit sich wieder in einen Gleichgewichtszustand zu bringen, während ein starres, sich schwer anpassendes System vielleicht länger einem Änderungsdruck standhalten kann, bei Versagen jedoch zusammenbricht. Als Konsequenz ist eine längere Wiederherstellungsphase von Nöten.

Da Resilienz kein messbarer, mit (physikalischen) Einheiten versehener Begriff ist, wird er in der wissenschaftlichen Diskussion weitgehend als normativer Anspruch eines zeitgemäßen Katastrophenmanagement und einer Raumplanung mit Bedachtnahme auf die Auswirkungen von Klimaveränderungen gesehen.

1.3.10 Hochwasser

Hochwasser sind natürliche Vorkommnisse an der Oberfläche der Erde und prinzipiell nicht vermeidbar. Es sind eine große Anzahl an Faktoren an der Entstehung von Hochwasser beteiligt, woran wiederum auch der anthropogene Einfluss an der Beschaffenheit dieser Faktoren zunimmt. Natürliche Ursachen für Hochwasser sind Schneeschmelze und Tauwetter, Verklausungen und Geschiebeeinstöße, Eisstöße, Grundwasserhochständen und Bergrutsche in Gewässer hinein.³¹ Die Hauptursachen an der Zunahme von Hochwasser und deren Wahrnehmung sind die Anstiege an Starkniederschlägen³² und eine verstärkte Bautätigkeit im hochwassergefährdeten und hochwasserbeeinflussendem Raum. Das heißt neben dem Eingriff

²⁷ Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement. S. 37f

²⁸ dt: Resilienz ist (wird) die „neue“ Nachhaltigkeit.

²⁹ Pons GmbH, 2008. Großwörterbuch Englisch.

³⁰ Merz, 2006. Hochwasserrisiken, S. 13

³¹ Lebensministerium, 2006. Hochwasserschutz in Österreich, S.8

³² Großflächige, besonders schädigende Hochwasser werden oft durch langanhaltende Starkregenfälle verursacht. Für die Zunahme von kurzen und langanhaltenden Starkniederschlägen sprechen sich diverse Berechnungen und Klimaprognosen aus. Diese müssen regional differenziert gesehen werden. Näheres hierzu etwa für den mitteleuropäischen Raum (Deutschland) unter http://www.hzg.de/science_and_industrie/klimaberatung/csc_web/031443/index_0031443.html.de; (2012-08-26)

Einen stärkeren wissenschaftlichen Konsens gibt es in Bezug auf die saisonale Verschiebung von Niederschlag. Hier wird Österreich mit größeren Niederschlagsmengen im Winter und trockeneren Sommern konfrontiert sein. Siehe Formayer, 2008. Vor Sicht Klima! S. 41f

des Menschen in den Wasserkreislauf der Natur und die Bio-, Hydro- und Pedosphäre, näherten sich menschliche Nutzungen den Fließgewässern an. Dies ist einerseits dem technischen Hochwasserschutz geschuldet, der die Gefahr durch kleine Hochwasser verringerte, andererseits wurde auch der Flusskörper selbst durch verschiedenste Flussbauten stärker reguliert und verändert.³³ Die Deduktion aus den genannten Aspekten beschreibt Hochwasser als „zeitlich beschränkte Überflutung von Land, das normalerweise nicht von Wasser bedeckt ist.“³⁴ Die „Naturgefahr“ Hochwasser an und für sich wird erst zur Gefahr, indem Verwundbarkeit von sozialen oder technischen Systemen gegeben ist. Das Entstehungsgebiet von Hochwasser ist selten deckend mit dem Gebiet in dem die Auswirkungen am stärksten sind. Es sind bei Fließgewässern fast ausschließlich die flussaufwärts liegenden Gebiete, in denen die Wetterereignisse stattfinden, wodurch am Unterlieger Schäden eintreten können. Das Management dieser Gebiete durch Sicherung von Rückhalteflächen ist essentiell im Ansatz der Hochwasservermeidung und erfordert ein koordiniertes Handeln, auch über Staatsgrenzen hinweg.

Prinzipiell teilt man Hochwasser in folgende Arten ein:³⁵

- Sturzfluten
- Überschwemmungen aus Starkniederschlägen
- Sturmfluten
- Flussüberschwemmungen / Überschwemmungen durch ruhende Binnengewässer

Die für uns relevanteren Hochwasserarten sind Überschwemmungen aus Starkniederschlägen, Sturzfluten und Flussüberschwemmungen. Sturmfluten, verursacht durch Sturmereignisse am Meer, die zu Meeresspiegelerhöhungen in Küstenbereichen führen, sind für Österreich, ob seiner geographischen und topographischen Lage, nicht beachtenswert.³⁶ Besonders die Flussüberschwemmungen, welche auch die in Österreich am häufigsten vorkommende Art von Hochwasser sind, treten mit unterschiedlicher Geschwindigkeit auf. Während Gebirgsflüsse (Wildbäche im hydrologischen Abschnitt des Krenal und Rithral) in ihrem Abflussregime schnell auf Niederschläge im Einzugsgebiet reagieren, treten bei Tieflandflüssen (Potamal) Hochwasser immer zeitverzögert auf. Gerade das Wissen über die Entstehungsgeschichte von Hochwasser in einem bestimmten Einzugsgebiet gibt dem Planer die Möglichkeit die richtigen konstruktiven und raumplanerischen Maßnahmen zur Vorbeugung zu ergreifen.

1.3.11 Einzugsgebiet / Flussgebietseinheit

Die Definition des *Einzugsgebietes*, die auch im Rahmen der Anwendung der HWRMRL zu tragen kommt, stammt aus der WRRL der EU. Diese lautet: ein Einzugsgebiet ist „ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt.“³⁷ Hierbei relevant sind die topographischen und auch geologischen Gegebenheiten, da in der Ermittlung des Abflussregimes auch unterirdische- und Grundwasserabflüsse inkludiert sind. Ein Einzugsgebiet

³³ Patt, 2001. Hochwasser Handbuch, S.2

³⁴ HWRMRL Art 2 1

³⁵ Patt, 2001. Hochwasser-Handbuch, S. 6

³⁶ Sonderarten von Hochwasser wie etwa durch Seebeben verursachte Überschwemmungen (Tsunamis), werden ebenso wenig wie Sturmfluten beachtet.

³⁷ WRRL Art 2 13

besteht natürlicherweise aus Teileinzugsgebieten, die „[...] Gebiete, aus welchen über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einem bestimmten Punkt in einen Wasserlauf (normalerweise einen See oder einen Zusammenfluss von Flüssen) gelangt“³⁸ sind. Diese Einzugsgebiete bilden sogenannte *Flussgebietseinheiten*, die „ein gemäß Artikel 3 Absatz 1“³⁹ als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht“⁴⁰ sind.

1.3.12 Raumplanung und Raumordnung

Die Begriffe *Raumplanung und Raumordnung* werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Einerseits weil die Raumordnung begrifflich nicht eine rein ordnende Aufgabe des Raumes hat, sondern dessen Entwicklung auch planvoll steuern soll. Andererseits weil sich dieses Begriffspaar in der wissenschaftlichen Disziplin als Zusammenstellung etabliert hat. Zusätzlich ist man mit dem Begriff Raumentwicklung konfrontiert, der der Raumplanung die Dimension und Dynamik der Zeit als miteinkalkulierten Faktor hinzufügt.

Im Kontext des integrierten Hochwasserschutzes mittels Raumplanung soll die Begriffstrennung zwischen funktioneller und nomineller Raumplanung verfolgt werden. Die nominelle Raumordnung ist die kompetenzrechtliche Zuordnung durch die Raumordnungsgesetze der österreichischen Bundesländer, während die funktionelle Raumplanung die Planung des Raumes durch Kompetenzen, die intrinsisch einen Raumbezug besitzen, ist.⁴¹ Für die Zwecke dieser Arbeit ist das Wasserrecht oder das Forstrecht ein auf der Hand liegendes Beispiel für funktionelle Raumplanung.

1.3.12.1 Theoretischer Hintergrund

Durch die Beschäftigung mit der Schnittstelle zwischen Raumplanung und Hochwassermanagement kommt man in Versuchung der ausufernden „Zuständigkeitslawine“ in Sachen Raumrelevanz, die auf die Raumplanung zuzurollen scheint, Einhalt gebieten zu wollen, indem man hinweist, dass doch eigentlich andere Rechtsgebiete und Kompetenzzuordnungen im Materienfall Hochwasser schlagend werden. Dem kann und muss jedoch aus theoretischen Überlegungen heraus widersprochen werden. Raumplanung setzt sich primär mit dem Lebensraum der Menschen auseinander und versucht die unterschiedlichen Nutzungsansprüche von Menschen an den Lebensraum auszubalancieren. Da Lebensraum oft Flussraum ist, muss die RPL abstimmend eingreifen und die raumwirksamen Fachgebiete koordinierend auf einen Nenner bringen. Abgesehen davon zeigt sich seit Jahrzehnten, dass durch fehlende Abstimmung von Fachplanungen dem Erfolg des hoheitlichen Vorgehens abnehmender Erfolg beschieden ist.

³⁸ WRRL Art 2 14

³⁹ „Die Mitgliedstaaten bestimmen die einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets und ordnen sie für die Zwecke dieser Richtlinie jeweils einer Flussgebietseinheit zu. Kleine Einzugsgebiete können gegebenenfalls mit größeren Einzugsgebieten zusammengelegt werden oder mit benachbarten kleinen Einzugsgebieten eine Flussgebietseinheit bilden. Grundwässer, die nicht in vollem Umfang in einem einzigen Einzugsgebiet liegen, werden genau bestimmt und der am nächsten gelegenen oder am besten geeigneten Flussgebietseinheit zugeordnet. Auch die Küstengewässer werden bestimmt und der bzw. den am nächsten gelegenen oder am besten geeigneten Flussgebietseinheit(en) zugeordnet.“ Aus WRRL Art 3 (1)

⁴⁰ WRRL Art 2 15

⁴¹ <http://www.bka.gv.at/site/3495/default.aspx> (2012-08-26)

Demnach bereichert die Querschnittsmaterie Raumplanung die Aussagen anderer Fachplanungen und empfängt von diesen Anregungen und auch informelle Legitimation.⁴² Da dieser Aufgabe eine ethische Verantwortung zu Grunde liegt, die den Willen zum Schutz vor Hochwasser (und den Schutz des Raumes vor nicht nachhaltigem Umgang mit Hochwasser) als moralische Absicht formuliert, bedarf es eines gesellschaftlichen Konsens.

1.3.12.2 Funktionen und Ziele der Raumplanung

„Raumplanung als öffentliche Aufgabe dient der überörtlichen und überfachlichen Koordinierung von Nutzungsansprüchen an den Raum und verfolgt dabei Ordnungs-, Entwicklungs-, Schutz- und Ausgleichfunktionen.“⁴³ In dieser Aufgabenbeschreibung der Raumplanung wird nicht auf die Raumplanung als eigene fachliche Disziplin verwiesen, sondern als deren fachliche Disziplin wird die Koordinierung von Nutzungsansprüchen an den Raum unterstrichen („Raumplanung ist zunächst Koordination.“⁴⁴). Diese Koordinierung hat mehrere Funktionen. Die noch am stärksten wahrgenommene Funktion ist die Ordnungsfunktion, die im Falle von Hochwasser auf die „räumliche Zuordnung [...] und Beeinflussung des menschlichen Handelns auf die Natur“⁴⁵ Einfluss nimmt. Sie versucht natürliche Ressourcen zu erhalten, Schäden zu verhindern und eine Balance zwischen den Interessen privater Akteure, des Staates und der Natur zu erreichen.

Die Entwicklungsfunktion der Raumplanung steuert die, über den Laufe der Zeit veränderten, Einflussfaktoren auf den Raum durch Anpassungsmechanismen. Neue Ziele der Nutzer und neue Bedingungen an den Raum werden formuliert, die der Dynamik der Welt entsprechend ihren Niederschlag in den Funktionen des Raumes finden. Die Schutzfunktion der RPL verpflichtet sich der intergenerationalen Fairness und hat einerseits den Schutz der Lebensgrundlagen (Natur, Umwelt, Ökosystem) für zukünftige Generationen, aber auch andererseits die nachhaltige Funktionserfüllung des Raumes für seine Nutzer zu sichern. Hier ist insbesondere die Naturgefahrenproblematik im Blickfeld, wenn angewandte Raumplanung als Grundlage für integriertes Risikomanagement zum Einsatz gelangt. Letztlich hat Raumordnung auch eine Ausgleichsfunktion, zur Herstellung von Chancengleichheit für den Raumnutzer und als Mittel zum Abbau von Disparitäten.⁴⁶

Die Funktionen der Raumplanung greifen den Zielen bereits vor. Obwohl jedes Raumordnungsgesetz seine eigenen Ziele formuliert, ähneln sich diese prinzipiell stark. Der Kongruenz halber soll hier auf das niederösterreichische ROG Bezug genommen werden, das seine Ziele in generelle Leitziele und besondere Ziele für die überörtliche und örtliche Raumplanung gliedert. Zum Vergleich wird auch das Salzburger ROG zur Hand genommen und beide ROG-Ziele in Hinblick auf Naturgefahren skizziert.

Der Vorrang von überörtlichen Interessen gegenüber örtlichen soll in Niederösterreich, mit Bedachtnahme der örtlichen durch die überörtlichen Interessen, gewahrt werden. Die Ordnung von einzelnen Nutzungen soll jenen Standorten zugeordnet werden, die am geeignetsten dafür sind und Gebiete für besondere Standortnutzungen (z.B. Retention, Hochwasserverbauung)

⁴² Lendi, 1988, Grundriss einer Theorie der Raumplanung, S. 135

⁴³ Fürst, Mäding in Borchard, 2011. Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, S.31

⁴⁴ Lendi, 1988. Grundriss einer Theorie der Raumplanung, S. 22

⁴⁵ a.a.O., S. 33

⁴⁶ a.a.O., S. 31ff

sollen geschützt werden. Ein freier Zugang zu Gewässern soll mit der Vermeidung von Gefahren für die Sicherheit der Bevölkerung, unter Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten, gewährleistet werden.⁴⁷ In Salzburg erfolgt keine Trennung zwischen örtlichen und überörtlichen Leitzielen, anstatt dessen werden 9 Ziele formuliert, die auf jeder Maßstabsebene zu beachten sind. Neben der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen für die Bevölkerung, steht der Schutz und die Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen (Boden, Flora und Fauna, Landschaft, Umweltmedien) mittels Raumplanung auf der Agenda. Sehr konkret wird auf die „Nutzung von Wasserkraften [...] unter möglichster Schonung der Landschaft und des Naturhaushaltes“⁴⁸ eingegangen. Vor Gefährdungen durch Naturgewalten, Umweltschäden, Umweltgefährdungen etc. soll durch eine planvolle Standortwahl geschützt werden und das Siedlungssystem (und damit die Bevölkerungsdichte) an die ökologische Tragfähigkeit des Raumes angepasst werden.⁴⁹ In den besonderen Leitzielen des niederösterreichischen ROG für den überörtlichen und örtlichen Bereich finden sich keine Hinweise auf Naturgefahren oder Gewässer, wodurch anhand der Raumordnungsziele keine Aussage getroffen werden kann, auf welcher Maßstabsebene der Hochwasserprävention durch RPL Priorität eingeräumt wird.

1.3.12.3 Instrumente der Raumplanung

Die Instrumente der Raumplanung gliedern sich in formelle und informelle Instrumente. Die Grundlage der formellen Instrumente ist die in den Raumordnungsgesetzen der Länder festgeschriebene Planungs- und Planhierarchie. Zur Veranschaulichung ist eine Tabelle mit dem Schema der Planhierarchie dargestellt (Tab. 1).

Tabelle 1: Schema der Plan(ungs)hierarchie Österreichs. Aus: Weber, 2006. Allgemeine Raumplanung, S. 23. Eigene Darstellung und Erweiterung.

Planungsebene	Plan(ungs)träger	Plan/Instrument	Räumlicher Bezug	Maßstab
europäisch	EU	Europäisches EWK	Supranationales Territorium	>1:500.000
national	Bund	Fachplanungen mit Raumbezug	Gesamtstaatliches Territorium	>1:500.000 bis <1:500.000
	ÖROK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept		>1:500.000
überörtlich	Land	Landesentwicklungsprogramm	Landesgebiet	>1:500.000 bis <1:500.000
	Regionalverbände	Regionalprogramm	Region	<1:20.000
örtlich	Gemeinde	Örtliches EWK	Gemeindegebiet	1:10.000
		Flächenwidmungsplan	Gemeindegebiet	1:5000
		Bebauungsplan	Bauland	1:1000
privat	Eigentümer	Bauplan	Grundstück	1:200

Wie noch in weiterer Folge erläutert wird ist in Österreich die Raumplanung Kompetenz des Landes und steht im „Planungsfall“ Hochwasser in starkem Austausch mit dem Wasserrecht

⁴⁷ § 1 Abs. 2 Z. 1, NÖ ROG

⁴⁸ § 2 Abs. 1 Z. 3, Sbg. ROG

⁴⁹ § 2, Sbg. ROG

(Bundesrechtsmaterie). Auf der Ebene der überörtlichen RPL kommen die Instrumente des integrativen Landesentwicklungskonzeptes oder des regionales Raumordnungsprogrammes, welche rechtlich bindend sind, und des landesweiten oder regionalen, sektoralen Sachprogrammes (rechtlich nicht unbedingt bindend) zur Anwendung. Diese Instrumente können in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Namen tragen.

Auf örtlicher Ebene stehen das örtliche EWK (oder räumliches EWK oder örtliches Raumordnungskonzept),⁵⁰ der Flächenwidmungsplan und der Bebauungsplan zur Verfügung. Die Rolle der einzelnen, formellen Instrumente im Zusammenhang mit integrativem Hochwasserumgang wird u.a. Thema dieser Arbeit sein.

1.3.13 Gesellschaftliche Aspekte des Risikomanagements

Ulrich Beck prägte mit seinem 1986 herausgebrachten Buch „Risikogesellschaft“⁵¹ einen Begriff der knapp eine Entwicklung zusammenfasst, die sich seit dem 2. Weltkrieg als von soziologischer Seite festzustellende Konstante in den Perioden der Moderne und Postmoderne manifestiert, jedoch erst von ihm einen Namen erhielt. Auch nach der Veröffentlichung Becks hat Risikoforschung bis dato keinen einheitlichen Begriff des Risikos kreieren können. Man kann den wissenschaftlichen Diskurs in 3 Betrachtungsweisen klassifizieren: den formal-normativen Ansatz, den psychologisch-kognitiven Ansatz und den kulturell soziologischen Ansatz. Während sich der formal-normative Ansatz mit der Quantifizierung des Risikos zur Vergleichbarkeit von Risikomaßen beschäftigt (siehe Risiko = Wahrscheinlichkeit * Schadenspotential), wählt der psychologisch-kognitive Ansatz das Entscheidungsverhalten in Risikosituationen als sein Forschungsfeld. Wie verhalten sich Menschen in Risikosituationen; wie nehmen sie Risiken wahr; was wird als Risiko eingeschätzt? Der kulturell, soziologische Ansatz fragt, welche Faktoren Meinungen und Einstellungen der Gesellschaft und sozialer Einheiten gegenüber Risiken bestimmen. Die Wahrnehmung und Einstellung ist demnach der zu untersuchende Faktor, um den zukünftigen Umgang mit Risiken einschätzen zu können, und hängt stark von dem Informationsstand der Betroffenen ab.⁵²

Der Ausgangspunkt Ulrich Becks' Beobachtung ist nicht, wie für uns von größerer Relevanz wäre, die Naturgefahr, sondern das Risiko, das von unbeherrschbarer Technologie ausgeht. 1986, das Jahr des Atomunfalls in Tschernobyl zu Hochzeiten der Antiatombewegung in Mitteleuropa, bietet den zeitgeschichtlich richtigen Rahmen um auf selbst geschaffene Gefahren- und Katastrophenpotentiale hinzuweisen, die, im Gegensatz zu Hochwasser, künstlich und großteils von der Menschheit verursacht werden. Beck führt das Thema Risiko näher heran an gesellschaftspolitische Relevanz und fragt nach den Konstitutionsbedingungen in einer Gesellschaft um gegenüber Risiken Akzeptanz oder Abwehr vorzufinden.⁵³

Die gesellschaftlich und gesellschaftspolitisch zu bearbeitende Feststellung ist demnach jene, dass die Gesellschaft bzw. Zivilisation zumindest mitverantwortlich an denen von ihr produzierten Risiken ist und diese somit automatisch in ihr zukünftiges Handeln integrieren

⁵⁰ Weber, 2006. Allgemeine Raumplanung, S. 67

⁵¹ Ulrich Beck, 1986. Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M.

⁵² Bechmann in Bechmann (Hrsg.) 1993. Risiko und Gesellschaft, S. IX ff

⁵³ Ibid.

muss.⁵⁴ Diese neue Verantwortlichkeit prägt sich seit dem Aufkommen der Risikogesellschaftsdebatte (die von Ulrich Beck zur Weltrisikogesellschaftsdebatte ausgeweitet wurde⁵⁵) nicht nur langsam in die Politik und Verwaltung, und somit auch in die Zielbestimmungen der Raumplanung ein, sondern schlägt sich auch in einer stärkeren Verantwortung des Individuums nieder.

Risikomanagement und darauf aufbauendes Handeln basiert auf dem Erkennen und Verstehen von Risiko- und Gefährndimensionen und deren Kausalität. Gefährdungs- und Schadenspotentiale werden stärker wahrgenommen und kommen vermehrt auf die Agenda von einzelnen fachlichen Teilbereichen, als auch in den allgemeinen politischen Themenköcher.

Dass sich die Raumplanung dem gesamtgesellschaftlichem Trend nicht verwehren kann, ist offensichtlich und auch Wunsch der Politik, die sich durch die Implementierung von katastrophenpräventiven Regelungen in manche Raumordnungsgesetze für eine risikovermindernde, räumliche Planung ausspricht, oder etwa auf europäischer Ebene Richtlinien verabschiedet, die ganz konkret das Risiko von Hochwasser fortschrittlich handhaben möchten.

Ob dies der gesellschaftlichen Wahrnehmung der Risiken in unserer Umwelt und unserem Umfeld geschuldet ist, oder im Falle des Risikos „Hochwasser“ auf so profane Vorkommnisse wie „Anschubhochwasser“⁵⁶ zurückzuführen ist, bleibe einmal dahingestellt.

1.4 Integriertes Naturgefahren- / Hochwassermanagement

Die Schlagworte integriertes Naturgefahren-, Hochwasser- oder Risikomanagement begleiten kontinuierlich in der Diskussion rund um Hochwasser und dem damit verbundenen Risiko. Integriert steht hier für eine interdisziplinäre, d.h. disziplinenübergreifende Handhabung von Naturgefahren bzw. der Planung des Umganges mit Naturgefahren. Integriert sind verschiedenste wissenschaftliche, technische und gesellschaftliche Bereiche und Akteursebenen. Es kommt zu einer intersektoralen Querschnittsbetrachtung des Hochwassers. Zwar existiert seit langem ein breites Spektrum an Maßnahmen im vorbeugenden oder bewältigenden Naturgefahrenmanagement, doch gerade durch Hochwasserereignisse wurden weitere ergänzende und für ein vertiefendes Management essentielle Strategien etabliert. Nach dem lange vorherrschendem Paradigma der Hauptzuständigkeit für Hochwasser seitens der Schutzwasserwirtschaft, gehören heute eine Schar von Sektoren zu den hochwasserbeeinflussenden Bereichen. Hierzu zählt auch die Raumplanung, die mittels Flächenvorsorge (anhand des Risikozyklus kurz erörtert [vgl. Kap. 1.5]) eine wesentlich stärkere Bedeutung durch die HWRMRL erhält. Das integrierte Naturgefahrenmanagement

⁵⁴ Pietsch, 2001. Zum Risikobegriff in der Systemtheorie Niklas Luhmanns, S. 4

⁵⁵ Ulrich Beck, 2007. Weltrisikogesellschaft – Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M.

⁵⁶ Kanonier, 2008. Hochwasser und andere Naturgefahren in Österreich, S. 1

zeichnet sich durch seine Interdisziplinarität aus.⁵⁷ Gerade die Stimulierung der Interaktionsarbeit zwischen Disziplinen ist eine große Herausforderung für die Zukunft. Nach dem Hochwasser 2002, in Österreich niedergeschrieben in den Berichten der Projekte FloodRiskI und FloodRiskII, nahmen die Anstrengungen stark zu, dem Leitbild auch konkrete Taten folgen zu lassen.

Ein neuer Ansatz im Naturgefahrenmanagement bedeutet neue Chancen in der Effizienz und Effektivität des Umganges mit Hochwasser und wird einerseits der Komplexität dieser Ereignisse gerecht, und andererseits begegnet er der gesteigerten gesellschaftlichen Wahrnehmung von Hochwasser und der Forderung nach einem weiterentwickeltem Management. Die sozial-ökonomische Dimension steht im Spannungsfeld zwischen der Maßnahmenergreifung am Oberlauf zum Nutzen der Unterlieger und der akkumulierten Sachwerte in Gebieten mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko. In ökologischer Hinsicht bedeutet Hochwasserschutz oft Eindämmung und Beeinflussung von artenreichem Lebensraum in Form wasserbeeinflusster Biotope. Der morphologische Zustand der Flüsse, die Auswirkung von Extremhochwasser auf die Nährstoffsituation und die Landnutzung im Fluss-Auen System sind drei zu beachtende Managementfelder, die starke Auswirkungen auf die Ökologie von Fließgewässern haben. Aus den Teilprojekten von FloodRiskII werden einige Forderungen im Lichte der WRRL, HWRMRL und naturschutzfachlicher Regelungen lauter, die auch im Sinne der Raumplanung beachtet werden sollten. Vegetationsdynamisch soll dem Fluss Raum gegeben werden und anthropogene Eingriffe in unmittelbarer Flussnähe reduziert werden. Zusätzlich soll der Au, und den sie formenden Prozessen innerhalb des Flusskontinuums, Freiheit gelassen werden um Überflutung zuzulassen, die charakteristisch für diese Biotope ist und Retention zur Abschwächung der Hochwasserwelle bietet.⁵⁸ Prinzipiell wird seitens des Naturschutzes oft die Forderung laut, unter sanftem Management die ursprüngliche Beschaffenheit des Flusses und seines Umfeldes zurückzuerhalten. In Realität divergieren diese Interessen sehr stark mit den sozialen und wirtschaftlichen Interessen, deren Vorherrschaft im Dreieck der Nachhaltigkeit oft unbestritten festzustellen ist.

Alleine die Überschneidung der Maßnahmen für ein zukunftsfähiges Hochwassermanagement seitens der RPL und des Naturschutzes, zeigt auf welche Chancen ein disziplinenübergreifender Umgang mit der Naturgefahr Hochwasser bietet.

Die durch die Hochwasserrichtlinie unterstützte Sicht der Kooperation über politische und administrative Grenzen hinweg, zur Etablierung von flussgebietsbezogenem Hochwassermanagement, bedingt auch Änderungen in der Zuständigkeit und behördlichen Herangehensweise an die Naturgefahr.⁵⁹

⁵⁷ In Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement, S. 13f werden einige touchierte Wissenschaftsgebiete (Überkategorien) ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgezählt. Diese wären etwa: Rechtswissenschaften, Geographie, Agrarwissenschaft, Geologie, Kartographie, Meteorologie, Hydrologie, Wasserbau, Ökologie, Psychologie, Ökonomie, Demographie, Katastrophenschutz etc.

⁵⁸ Lebensministerium, 2009. FloodRiskII – Synthesebericht. S. 77ff

⁵⁹ Kruse, 2010. Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel, S. 18f

1.5 Raumplanung und ihre Rolle im Naturgefahren- und Hochwassermanagement als Bestandteil des Risikozyklus

Naturgefahrenmanagement wird in Europa, nach einer langen Phase der sektoralen und funktionalen Betrachtung anhand eines Risikozyklus eingeteilt, der den Prozess rund um ein (Naturgefahren-)Ereignis, eine Katastrophe, abbildet und diesen in Phasen untergliedert. Diese konventionelle Betrachtung lässt jedoch außer Acht, dass durch ein effektives Naturgefahrenmanagement die Gefahr durch ein Naturereignis und dessen negative Folgen kontinuierlich verringert wird. In Abb. 5 wird dieser Zyklus in Form einer Spirale dargestellt.

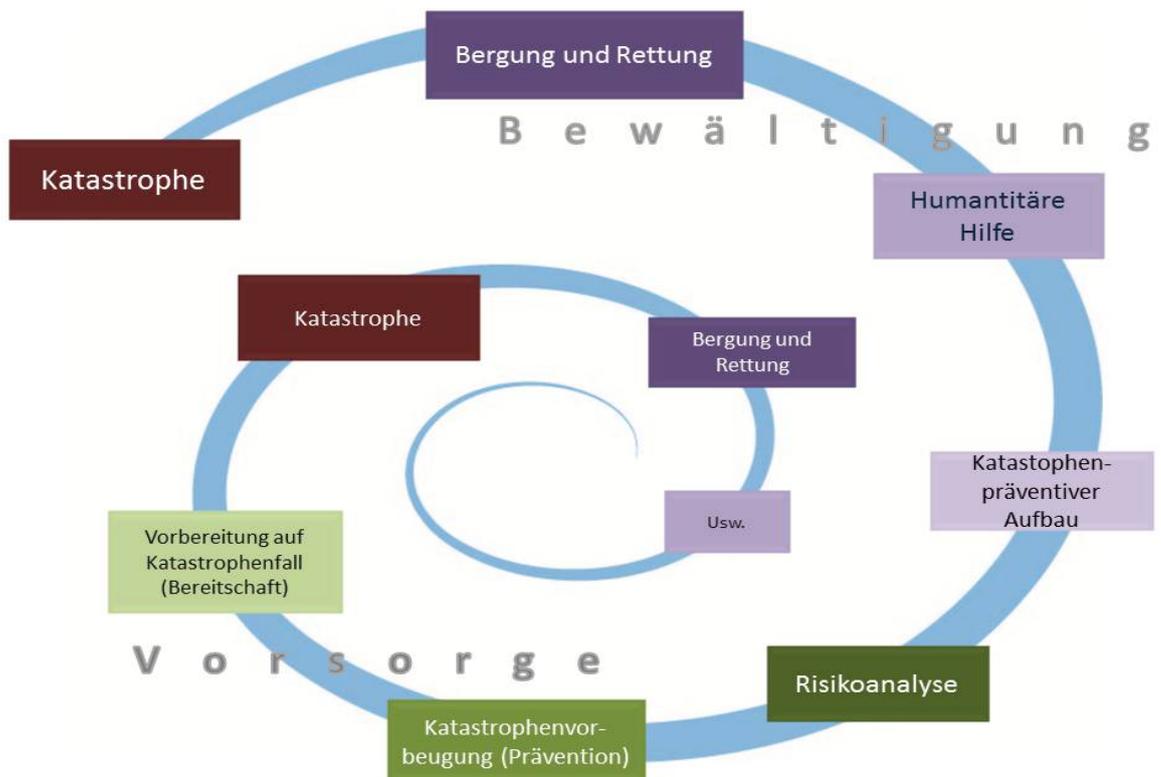


Abbildung 5: Die Risikospirale. Eigene Darstellung.

Die Phasen lassen sich grob in die Vorbereitungsphase und die Bewältigungsphase mit nochmals feineren Abstufungen unterteilen.⁶⁰ Startpunkt ist das Ereignis oder die Katastrophe. Zeitlich folgt die Rettung (Selbsthilfe, Bergung, Rettung), humanitäre Hilfe (medizinische, psychologische Hilfe) und sonstige sofortige Hilfe mittels koordinierten Einsatzes zur Sicherung des Überlebens der Überlebenden.⁶¹ Der katastrophopräventive Wiederaufbau beinhaltet Aufräumungs- und Instandsetzungsarbeiten, Umsiedelung und Analyse des Ereignisses. Hier ist besonders die Instandsetzung mit der bereits revidierten Sichtweise aus den Lehren der Katastrophe vorzunehmen und nicht nur der Status vor der Katastrophe herzustellen, um daraufhin die Analyse der Ereignisse und des Risikos von neuem aufzunehmen. Wirtschaftlich

⁶⁰ Hier bietet die Literatur unterschiedliche Einteilungen, teils zweiphasig, teils dreiphasig (Vorsorge, Bewältigung, Nachsorge), teils vierphasig (Ereignis, Bewältigung, Regeneration, Prävention). Die Unterpunkte sind jedoch zumeist deckend gleich.

⁶¹ Rudolf-Miklau, 2009. Naturgefahrenmanagement in Österreich. S. 50ff

pragmatische und psychologische Gründe sprechen dafür. Der Bereich der Vorsorge beinhaltet die Risikoanalyse mittels Erforschung und Monitoring von Naturgefahrenereignissen. Die Katastrophenprävention ist zumeist ein Bündel aus technischen Schutzmaßnahmen, präventiven Planungen (Flächenvorsorge), Bewusstseinsbildung, Katastrophenschutzplanerstellung, finanzielle Vorkehrungsergreifung, Prognosenerstellung, Frühwarnsystemimplementierung und Notfallplanung. Die ‚Bereitschaft‘, ausgelöst durch Frühwarnsysteme, bedingt eine schnelle Informierung und Evakuierung Betroffener sowie eine etwaige Räumung und Sperrung.

Die Raumplanung und Raumordnung beginnt das Flussgebiet als multidimensionalen und dynamischen Raum im Schnittpunkt von natürlichen, physischen, institutionellen und kulturell unterschiedlichen Sichtweisen zu betrachten und dafür einen Managementzugang zu entwickeln. Anhand des Risikozyklus ist der Spielraum der Raumplanung wesentlich stärker im Bereich der Vorsorge gegeben. Die Prävention bezieht ihre Wissensbasis aus den räumlichen Analysen der Ereignisse in der Vergangenheit und Gegenwart sowie der Ereignisse im Kontinuum der Flussgebietseinheit. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse fließen in die Gestaltung des zukünftigen Umgangs mit Hochwasser ein. Das heißt aus dem Dreischritt der Risikoidentifizierung, -analyse und -bewertung ergeben sich die Maßnahmen und deren Effizienzeinschätzung. Die Raumordnung vereinnahmt die Vermeidung von Risiken durch vorbeugende Planung, in Ergänzung zu den wasserwirtschaftlichen Planungen. Gezielte Planung der Landnutzung in Überflutungsgebieten stellt einen Teil des vorsorgenden HW-Managements dar. Da durch die Vielzahl an betroffenen Akteuren und Fachbereichen eine Koordinierung unerlässlich ist, kann die Raumplanung als die vielleicht interdisziplinärste aller betroffenen Sektoren, diese Koordinationsaufgabe übernehmen und mit ihrer Erfahrung aus der prozessorientierten Planung zum Gelingen eines integrierten Naturgefahrenmanagement beitragen.⁶² Diese Koordinierungsaufgabe ist von drei Problemdimensionen geprägt:⁶³

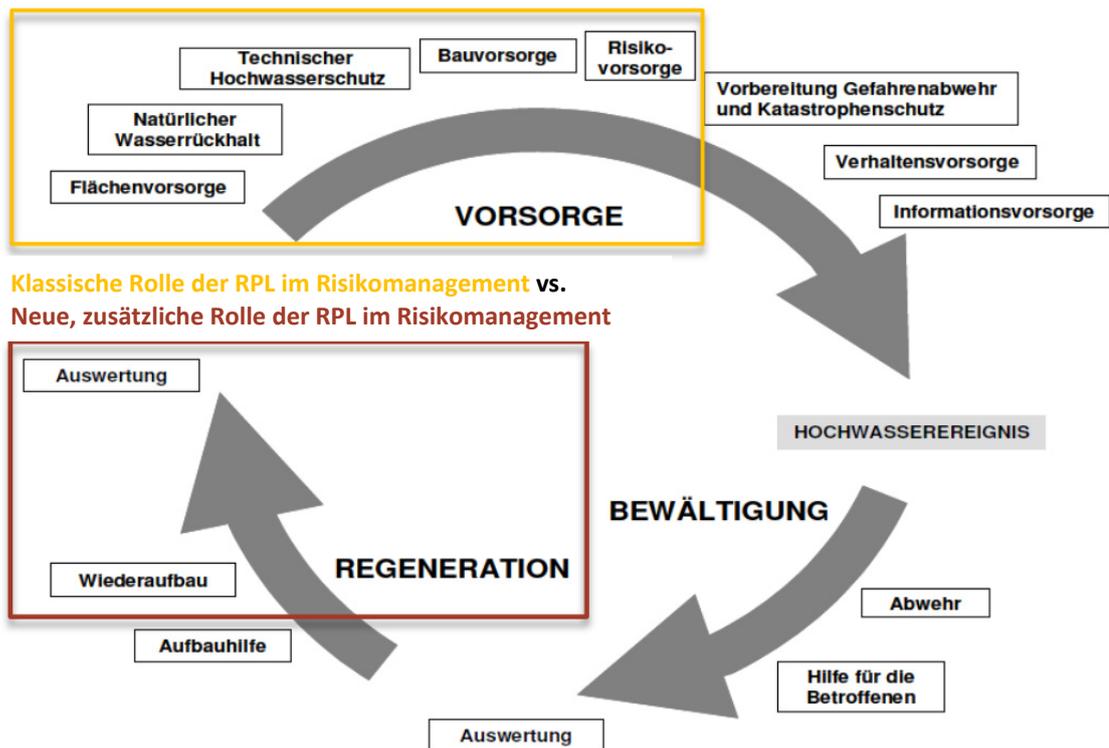
- *Problem of fit*: die institutionelle, räumliche Verantwortlichkeit stimmt nicht mit dem naturräumlich zu beachtenden Raum überein.
- *Problem of interplay*: die vertikale und horizontale Interaktion innerhalb eines Kompetenzfeldes weist Schwächen und Mangel an Effizienz auf.
- *Problem of scale*: das zu behandelnde Sachgebiet stimmt nicht mit den institutionellen Regelungseinteilungen überein. Die HWRMRL ist ein gutes Beispiel problembezogener Politik, die keine administrativ systemische Entsprechung findet und deshalb als Querschnittmaterie eine aufwendigere Implementierung fordert.

Die Behandlung dieser drei Problemfelder ist Bedingung für ein integriertes, vorsorgendes Hochwassermanagement. Die Raumplanung als Instrument für mittel- und langfristige Planung ist, neben dem Risikomanagement und dem Katastrophenmanagement, die zentrale Disziplin zur Umsetzung des normativen Leitbildes „integriertes Hochwassermanagement“.

Die deutsche LAWA hat im Zuge ihrer Beschäftigung mit der Hochwasserrichtlinie die Aktionen des integrierten Hochwassermanagements in einen adaptierten Risikozyklus verortet (siehe Abbildung 6).

⁶² Kruse, 2010. Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel. S.45

⁶³ Young, 2002. The Institutional Dimension of Environmental Change. S. 20ff



Klassische Rolle der RPL im Risikomanagement vs.
 Neue, zusätzliche Rolle der RPL im Risikomanagement

Abbildung 6: Der Hochwasserrisikomanagement-Zyklus. Aus: LAWA (Hrsg.) 2010. Empfehlungen zur Aufstellung von HWRMP, S. 10; eigene Adaption.

Die grundlegende Problematik an den Darstellungen der Risikozyklen sind die eindeutigen Einteilungen in Prävention und Abwehr. Ab wann ist man noch in der Präventionsphase, ab wann bereits in der akuten Abwehr? Mit dem Wissen, dass ein Damm bald bersten wird, noch jedoch kein Wasser fließt, zu welchem zeitlichen Abschnitt zählt man den aktuellen Tatbestand? Dies ist insofern relevant, da von dieser Einteilung die verantwortliche Behörde abhängen kann. Grundsätzlich lässt sich die Prävention vor dem Eintritt eines Ereignisses festlegen, bevor das Ereignis absehbar ist, während die Abwehr bereits vorausschauende, provisorische Maßnahmen beinhaltet, grob kategorisiert in Erkennung, Warnung und Abwehr.⁶⁴ Neben der klassischen Rolle der RPL in der Vorsorge, sollte ein integriertes Hochwassermanagement auch neue Kompetenzfelder der Raumplanung im Sinne der Regeneration mit einbeziehen. Damit verbindet die Raumordnung die Vermeidung von Risiken mittels des zentralen Instruments der Flächenvorsorge mit einer nachhaltigen Raumentwicklung.⁶⁵

⁶⁴ Weiß in Kerschner, 2008. Handbuch Naturkatastrophenrecht. S. 91ff

⁶⁵ Kruse, 2010. Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel, S. 44

2 Grundlagen des naturgefahrenrelevanten Europarechts und dessen Rechtsakte

Zur logischen Erschließung des Weges ab der Erarbeitung und dem Beschluss einer Richtlinie auf der Ebene der Europäischen Union, bis hin zu ihrer Umsetzung in den einzelnen Nationalstaaten bzw. in unserem Fall in Österreich bedarf es eines näheren Blickes auf das administrative Prozedere auf der Ebene der Europäischen Union. Einleitend zur Hochwasserrichtlinie der EU, wird der Umsetzungsprozess von EU-RL in nationalstaatliches Recht erläutert und eine wegweisende Vorarbeit zur HWRMRL, die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), skizziert.

2.1 Die Umsetzung von Richtlinien der EG in nationales Recht

2.1.1 Der Aufbau des Unionsrechtes

Richtlinien der Europäischen Union (ältere Richtlinien werden als Richtlinien der EG [Europäischen Gemeinschaft] oder EWG [Europäische Wirtschaftsgemeinschaft] bezeichnet) dienen als Grundlage einer individuellen Umsetzung im Mitgliedstaat. Obwohl diese zwar in gemeinsamen Entstehungsprozessen auf Ebene der EU kreiert werden, müssen sie jedoch nicht auf die Ausgangssituation und Umsetzbarkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen. Generell gilt, dass in Bundesstaaten wie Österreich die Umsetzung komplexer und schwieriger ist als in Einheitsstaaten. Über die kompetenzrechtlichen Wirrnisse, die auftreten können (im Falle der HWRMRL), wird noch näher eingegangen.⁶⁶

Liegt eine Kollision des Unionsrecht mit nationalem Recht vor, kann diesem durch seine unmittelbare Geltung Vorrang vor staatlichem Recht gegeben werden. Dementsprechend ist dem Unionsrecht von Amts wegen seitens der Gesetzgeber Anwendungsvorrang zu geben.⁶⁷

Als EU-Recht (Unionsrecht) kann man die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften zählen, die im Zusammenhang mit der EU stehen. Dieses wird unterteilt in Primärrecht und Sekundärrecht, als auch völkerrechtliche Abkommen der Europäischen Union. Zum Primärrecht zählt man die der Union zu Grunde liegenden Rechtsakte wie dem Vertrag über die Europäische Union oder den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Das Sekundärrecht gliedert sich in rechtlich verbindliche Rechtsakte, rechtlich unverbindliche Rechtsakte und sonstige Rechtshandlungen. Zu den rechtlich verbindlichen Rechtsakten zählen die Verordnung, die Beschlüsse und die Richtlinien, auf die hier näher eingegangen wird.

2.1.2 Die Richtlinie als Rechtsakt der EU

Die Richtlinie (RL) ist ein verbindlicher Rechtsakt, der nach einem geordneten Gesetzgebungsakt zu Stande kommt. Dieses Gesetzgebungsverfahren stellt eine geregelte Erstellung von Rechtsakten seitens der EU dar. In der Abb. 7 wird dieses Verfahren kurz graphisch zusammengefasst.

⁶⁶ Weber, 2009. Floodrisk II (2), S. 19

⁶⁷ Ranacher, Staudigl, 2010. Einführung in das EU-Recht, S. 93f

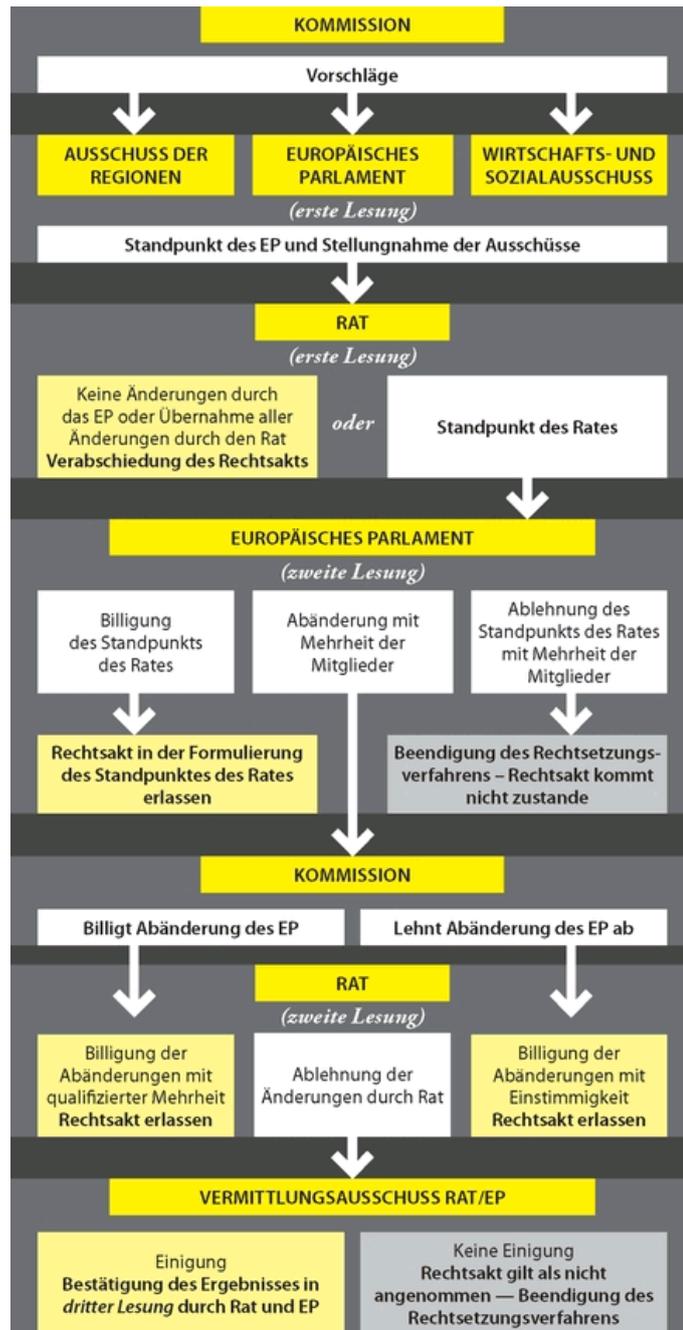


Abbildung 7: Das Gesetzgebungsverfahren für verbindliche Rechtsakte der EU. Quelle: http://eur-lex.europa.eu/de/editorial/abc_c04_r1.htm#h4 (2012-08-26)

Am Anfang steht eine Initiative der Kommission, die einen Vorschlag an das Europäische Parlament (EP) unterbreitet. Der Standpunkt des Europäischen Parlaments in dieser Causa wird an den Rat weitergeleitet und kann von diesem gebilligt werden, worauf der Standpunkt als Rechtsakt erlassen werden kann. Bleibt eine Billigung seitens des Rates aus, wird auf dessen Reaktion eine zweite Äußerung der Kommission initiiert. Der Standpunkt des Rates kann nun vom EP angenommen werden, wodurch sich wieder die Erlassung des Rechtsaktes einstellt. Andernfalls ändert das EP wiederum den Standpunkt des Rates in seinem Sinne, worauf der Rat diese Änderung akzeptiert (Erlassung des Rechtsaktes) oder ablehnt. Die Konsequenz aus einer abermaligen Ablehnung ist ein Vermittlungsverfahren, das durch die Einberufung eines

Vermittlungsausschusses aus Mitgliedern des EP, des Rates und der Kommission gemeinsam einen Lösungsvorschlag erarbeitet. Der gemeinsame Entwurf kann binnen 6 Wochen von Rat und EP gebilligt werden. Andernfalls gilt der Rechtsakt als gescheitert.⁶⁸

Die Richtlinie als einer der drei verbindlichen Rechtsakte, die diesen Prozess durchlaufen, versucht sowohl die Einheitlichkeit des Unionsrechtes zu schaffen als auch den Mitgliedstaaten eine möglichst große Gestaltungsvielfalt und Individualität in der Umsetzung zu gewähren. Man kann sie deshalb gut mit einem nationalen Grundsatzgesetz vergleichen⁶⁹ und ihren Zweck als Rechtsangleichung bezeichnen. Jedoch kann eine RL (und auch eine VO) niemals eine gesetzliche Grundlage im Sinne Art. 18 B-VG sein.⁷⁰ Die Zielerreichung dieser Angleichung in nationalstaatlichem Recht muss durch verbindliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, oder die Aufhebung und Änderung existierender Vorschriften erfolgen. Diese Zielerreichung ist die „Umsetzung“ der RL im Nationalstaat. Hier kann den Besonderheiten des Staates Rechnung getragen werden,⁷¹ d.h. nach der verbindlichen Festlegung des zukünftigen Ergebnisses, resultierend aus einer RL auf der Ebene der EU, erfolgt die Umsetzung im Nationalstaat. Deren Beurteilung anhand des EU-Rechtes wird nach EU-Kriterien überwacht und evaluiert. „Als Grundsatz gilt, dass durch die Umsetzung ein Rechtszustand geschaffen werden muss, der die Rechte und Pflichten aus den Vorschriften einer Richtlinie hinreichend klar und bestimmt erkennen lässt ...“⁷² Die Umsetzung muss bis zum Ablauf einer Frist (gewöhnlich 1-3 Jahre) erfolgen, andernfalls begeht der Mitgliedstaat eine Vertragsverletzung, die in einem von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren mündet. Obwohl, wie oben beschrieben, eine RL erst an nationale Gegebenheiten angepasst werden muss, kann sie auch unmittelbare Geltung erlangen. Ist ein Mitgliedstaat der Umsetzung säumig, kann man sich gegenüber staatlichen Behörden unmittelbar auf RL berufen. Dies erfolgt großteils, wenn dem Unionsbürger durch die Verwirklichung einer RL ein Vorteil entstünde. „Zwischen Privaten ist eine derart unmittelbare Wirkung von RL allerdings ausgeschlossen.“⁷³ Diese direkte Anwendbarkeit der RL macht jedoch nicht ihre Umsetzung obsolet.

Der Weg und die Art und Weise, wie die Richtlinie umgesetzt wird definiert sich über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung.⁷⁴ Hierbei muss jedoch keine wortwörtliche Übernahme der Bestimmungen der RL stattfinden, solange die korrekte Anwendung des Gemeinschaftsrechtes gewährleistet ist. Die Herausforderung ist es, sowohl eine adäquate Umsetzung im Nationalstaat zu sichern, die auch ihre effektive Anwendbarkeit bedingt, diese jedoch möglichst homogen in die „innerstaatliche Rechtsordnung einzufügen“.⁷⁵ Das heißt es muss der individuellen, üblichen Rechtssprache angepasst sein und dabei vollständig in nationalstaatliches Recht übergehen, so dass eine Konsultation der Originalrichtlinie nicht mehr von Nöten ist. Dies kann durch eine Gesetzgebung oder eine Verordnung geschehen, als auch –

⁶⁸ Ranacher, Staudigl, 2010. Einführung in das EU-Recht, S. 84f

⁶⁹ a.a.O., S. 76

⁷⁰ Das Land Steiermark, 2011. Legistisches Handbuch des Landes Steiermark, S. F5

⁷¹ http://eur-lex.europa.eu/de/editorial/abc_c04_r1.htm#h4 (2012-08-26)

⁷² http://eur-lex.europa.eu/de/editorial/abc_c04_r1.htm#h4 (2012-08-26)

⁷³ Ranacher, Staudigl, 2010. Einführung in das EU-Recht, S.78

⁷⁴ Im Fall der HWRMRL finden sich hier die weitreichendsten Änderungen im Bereich des österreichischen Wasserrechtes.

⁷⁵ Das Land Steiermark, 2011. Legistisches Handbuch des Landes Steiermark, S.F11

im Falle dessen, dass die Inhalte bereits umgesetzt sind oder angewendet werden – ohne Aktion seitens des Adressaten der RL bleiben.

2.2 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Die Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, kurz Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), trat am 22.12.2000 in Kraft und dient dazu den Mitgliedstaaten einen Rahmen für eine europäische Wasser- und Gewässerschutzpolitik zu geben. Die WRRL war bis zum 22.12.2003 in nationales Recht umzusetzen und wurde mit der WRG-Novelle im BGBl. 82/2003 in österreichisches Recht implementiert. Ihr Ziel ist es, „einen guten Zustand“ für alle Gewässer bis 2015 – mit Ausnahmen spätestens 2027 – zu erreichen und zu erhalten. Grundsätzlich gibt die EU-WRRL ein Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot für den Zustand aller Gewässer vor.⁷⁶ Ihr selbstformulierter Zweck ist „die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers“.⁷⁷

Sie soll demnach indirekt eine gute Qualität aller europäischen Gewässer binnen 15 Jahre erreichen und etabliert Flusseinzugsgebiete als Managementgebietsgrößen für das Wassermanagement. Die Richtlinie bietet anfangs Begriffsbestimmungen, die auch für die Hochwasserrichtlinie gelten und auf die sich darin bezogen wird. So werden in Art. 2 (13), (14) & (15) die auch für Hochwässer essentiellen Begriffe Einzugsgebiet, Teileinzugsgebiet und Flussgebietseinheit definiert. Daran soll sich laut Art. 3 die Koordination von Verwaltungsvereinbarungen orientieren.

Die Erreichung der Umweltziele laut Art. 4 ist eine Kernaufgabe der WRRL und soll, wie bereits erwähnt, binnen 15 Jahren umgesetzt sein. Die Ausweisung von Schutzgebieten, Ermittlung von Trinkwasserquellen, sowie die Überwachung von Gewässerzuständen werden in den Artikeln 6-8 geregelt. Die Umsetzung der Ziele der WRRL sollen durch Maßnahmen herbeigeführt werden, die „sich auf Rechtsvorschriften stützen, welche auf nationaler Ebene erlassen wurden, und sich auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erstrecken“.⁷⁸

Eine Regelung mit umfangreichen Konsequenzen für die Nationalstaaten ist die Erstellung von Einzugsgebietsbewirtschaftungsplänen für alle Einzugsgebiete, die vollständig auf dem Hoheitsgebiet des Nationalstaates liegen, als auch deren koordinierte Erstellung mit angrenzenden, territorialen Nachbarn, sofern sich ein Gewässereinzugsgebiet über die Hoheitsgebiete mehrerer EU-Mitgliedsstaaten erstreckt. Diese haben bis spätestens 15 Jahre nach In-Kraft-Treten der Richtlinien zu bestehen.⁷⁹ Ein Anliegen ist es auch, die Öffentlichkeit in wasserwirtschaftliche Planungen einzubinden und daran zu beteiligen. Über die Bewirtschaftungspläne ist der Kommission zu berichten (Art. 15) und Strategien gegenüber diverser Verschmutzungen sind zu entwickeln (Art. 16 & 17). Im Anhang werden weitere wichtige Definitionen von und über Charakteristika von Gewässern gegeben,

⁷⁶ Lebensministerium, s.a. Umsetzung Wasserrahmenrichtlinie.

⁷⁷ WRRL, Art. 1

⁷⁸ WRRL, Art. 11

⁷⁹ WRRL, Art. 13 (7)

Maßnahmenprogramme genannt, Hilfestellungen für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne angeboten und qualitative Umweltparameter nicht erschöpfend aufgezählt.

Durch das In-Kraft-Treten der WRRL werden 7 EG-Richtlinien sukzessive aufgehoben, die sektoral Einfluss auf Gewässer gehabt haben. Es ergeben sich durch die Richtlinie eine große Anzahl an Aufgaben, für die jeder Mitgliedstaat verantwortlich ist. Nach der Bestandsaufnahme und der Elaborierung des Soll-Zustandes müssen Aufgaben erledigt werden, um die formulierten Ziele zu erreichen, wie etwa die Bestimmung der Flusseinzugsgebiete und die Zuordnung zu einer internationalen Flussgebietseinheit, die Überprüfung und Auswirkung menschlicher Tätigkeiten und die Festlegung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme.⁸⁰ In Österreich werden die u.a. genannten Schritte im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 (NGP 2009) erläutert. Besonders die Maßnahmenbündel zur Erreichung einer im öffentlichen Interesse anzustrebenden wasserwirtschaftlichen Ordnung nehmen einen Großteil des Berichtes ein.⁸¹ Der Hochwasserrichtlinie der EU werden im NGP nur im Rahmen der prognostischen Vorausschau über die Einflussnahme des Klimawandels auf Gewässer und Wasserhaushalt Raum geschenkt.⁸²

Ähnlich wie in Folge die Hochwasserrichtlinie der EU vorgeht, plant auch die EU-WRRL mehrere Schritte bis zur Erstellung eines Gewässerbewirtschaftungsplans. Über die Definition der notwendigen Begriffe, der Ermittlung des Ist-Zustandes, der Erarbeitung von Maßnahmen in Teilbereichen wie der Landwirtschaft, der Hydromorphologie oder der Siedlungswasserwirtschaft geht der NGP in ein Beteiligungsverfahren über, in dem Stellung und Kommentar abgegeben werden kann. Die Umsetzung wird daraufhin regelmäßig, alle 6 Jahre evaluiert.

⁸⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Raktorunsicherheit, 2011. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland.

⁸¹ Lebensministerium, 2009. Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan.S. 90ff

⁸² a.a.O., S. 208

2.3 Die Hochwasserrichtlinie (Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie / HWRMRL)

2.3.1 Der Prozess der Entstehung der HWRMRL

Wie bereits in der Einleitung (Kap. 1.1) kurz beschrieben, war der Auslöser für die koordinierte Erstellung eines Rechtsaktes auf europäischer Ebene zur Handhabung von Hochwasser, die Überflutungen der Jahre 1998-2002 in Europa. Über 100 größere Hochwasser wurden gezählt.⁸³ Im speziellen die Überflutungen im Jahre 2002 an der Elbe und der Donau waren ausschlaggebend, aufgrund ihrer räumlichen Dimension und damit direkt zusammenhängend, ihrem volkswirtschaftlichen Schaden. Alleine in Österreich wurden Schäden in der Höhe von 3,1 Mrd. € verursacht.⁸⁴ Prinzipiell sind Hochwasser die häufigste und verheerendste Naturgefahr Europas. In den Jahren 1998-2002 waren etwa 43% der Katastropheneignisse Europas Hochwasser.⁸⁵ Wie in der Einführung dargelegt, wird den verschiedenen Schadenspotentialen unterschiedliche Relevanz für den Hochwasserschutz eingeräumt. Natürlicherweise wird der volkswirtschaftliche Schaden, etwa in dicht besiedelten (Fluss-) Räumen der Europäischen Union, wie dem Rhein und seiner Nebenflüsse, Elbe, Donau, Weichsel etc., als ein Hauptgrund zur verstärkten, präventiven Initiativesetzung in Sachen Hochwasser gesehen. Nichtsdestotrotz wird auch die Vermeidung von negativen, sozialen und ökologischen Konsequenzen von Überflutungen (wie etwa technische Katastrophen, ausgelöst durch Hochwasser) nicht außen vor gelassen.

Eine Kernaussage der vorbereitenden Dokumente zur Hochwasserrichtlinie⁸⁶ ist der Vorschlag für ein koordiniertes und integriertes Vorgehen im Umgang mit Hochwasser. Es steigen nicht nur die Intensität und Häufigkeit von Starkniederschlägen an, sondern auch die Ballung von wirtschaftlichen Tätigkeiten im Abflussbereich von Flüssen nahm und nimmt zu.

Als das wirksamste Konzept zur Begegnung dieser Herausforderungen wird die Entwicklung von integrativen Hochwassermanagementprogrammen angesehen. Diese beinhalten folgende Elemente:⁸⁷

- Vermeidung einer Gefährdung durch Hochwasser durch präventiven Bauausschluss in gefährdeten Bereichen und angemessene Bodenbewirtschaftung;
- Schutz vor Hochwasser durch bauliche und nicht bauliche Maßnahmen;
- Bereitschaft der Bevölkerung im Falle einer Überschwemmung durch gezielte Informationsweitergabe über Maßnahmen;
- Entwicklung von Notfallplänen im Katastrophenfall und das Lernen aus Hochwassererfahrungen.

⁸³ KOM (2004) 472. S. 2

⁸⁴ ICPDR, 2010. Floods.

⁸⁵ Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement, S. 3

⁸⁶ KOM (2004) 472, Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Hochwasserrisikomanagement. Vermeidungs-, Schutz- und Minderungsmaßnahmen.

⁸⁷ KOM (2004) 472. S. 4

Dem Vorschlag der Kommission an den Rat sind nicht nur die Erfahrungen aus den Hochwasserereignissen, sondern auch Initiativen europäischer Expertengruppen vorausgegangen. Speziell die „International Commission for the Protection of the Danube River“ (ICPDR) unter der Führung Ungarns setzte sich stark für ein gemeinsames Vorgehen in einer Linie im Hochwasserschutz auf europäischer Ebene ein.⁸⁸

Die Kommission selbst wies in ihrer Mitteilung bereits auf einige Aktivitäten im gemeinsamen Hochwasserschutz hin, so etwa in der Forschungspolitik (u.a. CRUE ERA-NET, FLOODSide) und im Rahmen der INTERREG-Programme (in den 1980er und 1990er Jahren wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hochwasserbereich am Rhein und der Maas intensiviert, wie sooft ausgelöst durch Hochwasserereignisse, etwa 1993 und 1995).⁸⁹ Zusätzlich setzt die Europäische Union Hochwasser betreffende Akzente in der Umweltpolitik, der Landwirtschaftspolitik, aber auch im Katastrophenschutz durch finanzielle Unterstützung für katastrophengeborene Länder. Auf Ebene der Länder sind die Aktivitäten zur Hochwasservermeidung, Hochwasserschutz und Hochwasserminderung sehr unterschiedlich ausgeprägt. Risikokarten werden teilweise schon seit längerem erstellt und internationale Koordination im gemeinsamen Hochwassermanagement gesucht.

Als Folge der Initiativesetzung der Kommission wurde ein Expertengremium (Expert Advisory Forum) eingesetzt und eine Anhörung der Mitgliedstaaten zu den Vorschlägen der Kommission initiiert. Dies traf auf breite Zustimmung seitens unterschiedlichster Akteure, die auf mehreren Treffen 2005 gemeinsam an einer Abstimmung der Vorschläge arbeiteten. Von 261 Rückmeldungen (ca. 60% von Organisationen und Institutionen der Mitgliedsländern und ca. 40% von interessierten Individuen) auf eine online-Konsultation gab die große Mehrheit Zustimmung zu einem gemeinsamen Hochwasseraktionsprogramm bekannt⁹⁰ und begrüßte Maßnahmen auf europäischer Ebene.

In der Vorkonzeption der HWRMRL wird auf Rechtsgrundlagen verwiesen, die auch Einzugsgebiet bezogen wirksam sind, wie die Seveso Richtlinie (96/82/EG) und die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG).⁹¹ In dem Vorschlag der Kommission wird das Instrument der Richtlinie als das optimale für den Problemthemenkreis Hochwasser vorgeschlagen. Im Vergleich zu einer Verordnung, die „allgemeine Geltung hat. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“,⁹² hat der Rechtsakt der Richtlinie⁹³ Vorteile hinsichtlich der Verwirklichung des komplexen Vorgehens im Management von Überschwemmungen. Ein Vorschlag für eine Richtlinie ist dem Schreiben der Kommission angefügt.

Dieser Vorschlag unterzieht sich nach der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Rates noch einigen Änderungen und

⁸⁸ Hahn, 2007. Europa gibt sich eine „Hochwasserrichtlinie“, S.8f

⁸⁹ Hahn, 2007. Europa gibt sich eine „Hochwasserrichtlinie“, S.9 und KOM (2004) 472. S. 5

⁹⁰ SEC, 2006. S. 5

⁹¹ KOM (2006) 15, S.5

⁹² Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁹³ ... die „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich [ist], überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“ Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

wird vom Europäischen Parlament als Synthese der Standpunkte verschiedener Akteure akzeptiert.⁹⁴

Der daraus resultierende Entwurf für eine Hochwasserrichtlinie wurde vom Europäischen Rat am 18. September 2007 beschlossen, am 23. Oktober 2007 vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassen und am 6. November 2007 im Amtsblatt der EU veröffentlicht.⁹⁵

2.3.2 Die Inhalte der Hochwasserrichtlinie

Nachdem sich das vorangegangene Kapitel den Gründen und dem Zustandekommen der Hochwasserrichtlinie gewidmet hat, wird nun näher auf die Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 eingegangen. Eine vollständige Version der Richtlinie befindet sich im Anhang.

2.3.2.1 Einleitung und Erwägungsgründe

Über die Auslöser der Debatte über ein gemeinsames Hochwassermanagement in Europa wurde bereits berichtet (s.o.). Die Richtlinie selbst stellt in den Erwägungsgründen ihre starke Anlehnung an die Wasserrahmenrichtlinie dar, welche sowohl das Einzugsgebiet als räumliche Einheit eines Hochwassermanagements sieht, als auch die Koordination zwischen Mitgliedsstaaten forciert.

Weiters sollen bei der „Erarbeitung politischer Maßnahmen für die Wasser- und Flächennutzung die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft die potenziellen Auswirkungen berücksichtigen, die solche Maßnahmen auf das Hochwasserrisiko und das Hochwasserrisikomanagement haben könnten.“⁹⁶ Dies ist ein Passus der besonders die Raumordnung und Raumentwicklung als eine Schlüsseldisziplin in der integrierten Betrachtungsweise von Hochwasser mit einschließt.

Die Verfasser sind sich des Umfanges der Auswirkungen der Richtlinie bewusst, weshalb sie dezidiert auch ein Unterlassen der Erstellung der Instrumente, die vorgeschlagen werden, erwähnen.⁹⁷ Nichtsdestotrotz wird noch einmal erörtert, warum Hochwasser ein planerisches und miteinander koordiniertes Handeln seitens der Mitgliedstaaten fordert. Hierbei kommt auch der Umweltverschmutzung als Folge einer Überschwemmung Aufmerksamkeit zu, deren Quellen eindeutig in Hochwasserrisikokarten verzeichnet sein sollen.

Abschließend werden grundsätzliche, einer Richtlinie zu Grunde liegende Mechanismen erwähnt wie Wirtschaftlichkeit und technologische Fortschrittlichkeit in der Umsetzung der HWRMRL, Solidarität und Subsidiarität im gemeinsamen Vorgehen von Mitgliedstaaten, Grundrechtskonformität anhand der Charta der Grundrechte der EU und Kompetenzen der Kommission der Europäischen Union in der Durchführung und Adaptierung der Richtlinie.

⁹⁴ KOM (2006) 775, S. 3

⁹⁵ ABl. L 288 vom 6.11.2007

⁹⁶ HWRMRL, (9)

⁹⁷ Im Falle unerheblicher, potenziell negativer Hochwasserfolgen müssen keine Schritte im Sinne der Hochwasserrichtlinie gesetzt werden.

Der fachliche, fundamentale Erwägungsgrund der Richtlinie stellt die Verringerung des Hochwasserrisikos als Ergänzung der WRRL dar.⁹⁸ Dies kann nur über ein integriertes Hochwasserrisikomanagement geschehen.

2.3.2.2 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-3)

Ziel der Richtlinie ist es „einen Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken [...] zu schaffen“⁹⁹. Neben den Definitionen aus der WRRL als Grundlage (siehe Kapitel 1.3.11 und 2.2), werden die Termini „Hochwasser“ und „Hochwasserrisiko“ definiert.¹⁰⁰ Das Vorgehen laut Art 1-3 ist als Ergänzung zur WRRL zu sehen. Die allgemein formulierten Ziele der HWRMRL lassen demnach ihrer Umsetzung Spielraum, auch dahingehend welche Behörden zum Zwecke der Durchführung als zuständig benannt werden. Diese können andere als die durch Art 3 Absatz 2 WRRL festgelegte sein.

2.3.2.3 Die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos

Laut Art 4 nehmen Mitgliedstaaten für jede Bewirtschaftungseinheit nach Art 3 Abs 2 b eine vorläufige, vorausschauende, vorbereitende¹⁰¹ Bewertung des Hochwasserrisikos vor. Diese Bewertung fußt auf leicht verfügbaren Informationen, die bereits vorhanden sind. Demnach kann man diesen Schritt einer Bestandsaufnahme und -zusammenfassung der aktuellen Berichts- und Studienlage gleichsetzen. Diese Bewertung beinhaltet auch Flussgebietseinheiten und ihre Spezifika, die Beschreibung vergangener Hochwasser und ihrer nachteiligen Wirkungen und potenzielle nachteilige Wirkungen von zukünftigem Hochwasser. Weiters wird ein Austausch relevanter Informationen zwischen Behörden propagiert. Verglichen mit dem Vorschlag der Kommission von 2006 für eine Hochwasserrichtlinie verlor dieser Teil an Substanz. Der folgende Passus wurde nicht in die endgültige Fassung übernommen: „Beschreibung von Entwicklungsplänen, die zu Änderungen der Flächennutzung, der Verteilung der Bevölkerung oder der wirtschaftlichen Tätigkeiten führen und dadurch eine Zunahme des Hochwasserrisikos im Gebiet selbst oder in flussaufwärts oder flussabwärts gelegenen Regionen bewirken würden“¹⁰².

Die inhaltliche Arbeit der Art 4 und Art 5 ist bis zum 22. Dezember 2011 abzuschließen. Anhand dieser Bewertung bestimmen die Mitgliedsstaaten diejenigen Gebiete, „für die ein potenziell signifikantes Hochwasserrisiko besteht oder für wahrscheinlich gehalten werden kann.“¹⁰³

2.3.2.4 Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten laut HWRMRL

Auf der Ebene der Flussgebietseinheiten oder anderer Bewirtschaftungseinheiten hat bis zum 22.12.2013 die Erstellung von Hochwassergefahrenkarten (HWGK) und Hochwasserrisikokarten (HWRK) zu geschehen. Hier wird ganz konkret das Szenarienkonzept vom Hochwasser niedriger Wahrscheinlichkeit (Extremereignisse), mittlerer Wahrscheinlichkeit

⁹⁸ Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement, S. 50

⁹⁹ HWRMRL, Art 1

¹⁰⁰ HWRMRL, Art 2

¹⁰¹ In KOM(2006) 15 wurde die endgültig „vorläufig“ genannte Bewertung noch vorbereitend genannt. Wodurch sich ein prozessorientierter Dreischritt der RL eher terminologisch nachvollziehen lässt, als durch die vorläufige, nicht endgültige Bewertung des Hochwasserrisikos.

¹⁰² KOM(2006) 15, Art 4 (2) d

¹⁰³ HWRMRL, Art 5

(HQ₁₀₀) und „gegebenenfalls Hochwasser mit hoher Wahrscheinlichkeit“¹⁰⁴ definiert um von den genannten HWGK inklusive dem Ausmaß der Überflutung, der Wassertiefe und dem Wasserstand, als auch der Fließgeschwindigkeit und des Wasserabflusses erfasst zu werden.¹⁰⁵ Die HWRK verzeichnen nachteilige Auswirkungen laut HWRMRL Art 6 (5) auf:¹⁰⁶

- „die Anzahl der betroffenen Einwohner,
- die wirtschaftlichen Tätigkeiten in dem potenziell betroffenen Gebiet,
- Anlagen die laut der 2008/1/EG IVU Richtlinie (Integrated Pollution Prevention Control, [IPPC]) des Rates [...] im Falle der Überflutung unbeabsichtigte Umweltverschmutzungen verursachen könnten [...] und
- weitere Informationen, die der Mitgliedstaat als nützlich betrachtet [...]"

Die Differenzierung der RL in Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten kann begriffliche Verwirrung verursachen. Zwar definiert die HWRMRL in Art 2 Ziffer 2 das Hochwasserrisiko als die „Kombination der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und der hochwasserbedingten potenziellen nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten“, jedoch bleibt der Begriff der „Hochwassergefahr“ undefiniert. Nur anhand der Hochwassergefahrenkarten kann man die inhaltliche Unterschiedlichkeit ausmachen. In diesen Gefahrenkarten sind die überflutungsgefährdeten Gebiete zu erfassen, in den Risikokarten „die potenziellen Auswirkungen zu verzeichnen.“¹⁰⁷

2.3.2.5 Hochwasserrisikomanagementpläne (HWRMP)

Als Kumulation und zentrales Produkt sind die Hochwasserrisikomanagementpläne in Art 7 und Art 8 der Hochwasserrichtlinie zu verstehen. Auf der Grundlage der vorangegangenen Erarbeitungen erstellen die Mitgliedsländer [nach Art 3 (2) b)] Hochwasserrisikomanagementpläne. Für die nach Art 5 (1) bestimmten Gebiete werden Ziele des Hochwasserrisikomanagements zur Verringerung nachteiliger Folgen festgesetzt. Die Bestandteile solch eines Managementplanes sind im Anhang der Richtlinie festgesetzt und bestehen aus einem kartographischen Teil und textlichen Erläuterungen. Müller, 2010 fasst diese folgendermaßen zusammen:¹⁰⁸

- „Darstellung der Gebiete mit signifikantem Hochwasserrisiko
- Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten
- Festlegung und Beschreibung angemessener Ziele für das Hochwasserrisikomanagement [...]
- Maßnahmen zur Zielerreichung
- Berücksichtigung von Nutzen-Kosten, Überschwemmungsflächen, Retentionsräumen, natürlichen Überschwemmungsgebieten, Umweltzielen der EG-WRRL, Bodennutzung, Wasserwirtschaft, Raumordnung, Flächennutzung, Naturschutz, Schifffahrt und Hafeninfrastruktur

¹⁰⁴ HWRMRL Art 6 (3) c

¹⁰⁵ HWRMRL Art 6 (4) a, b, c

¹⁰⁶ HWRMRL Art 6 (5) a,b,c,d

¹⁰⁷ HWRMRL Art 6 (5)

¹⁰⁸ Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement, S. 52f

- Berücksichtigung aller Aspekte des Hochwasserrisikomanagements [...]
- ggf. Berücksichtigung besonderer Merkmale des betreffenden (Teil-) Einzugsgebietes
- ggf. Unterstützung nachhaltiger Flächennutzung
- ggf. Verbesserung des Wasserrückhaltes
- Beachtung des Oberlieger und Unterliegerprinzips¹⁰⁹.“

Es wird außerdem auch ein Frühwarnsystem für Hochwasservorhersagen in den Plänen inkludiert. Ebenfalls mit einzubeziehen sind Gemeinschaftsrechtsakte wie die UVP-RL¹¹⁰, die SevesoII-RL¹¹¹, IPPC-RL¹¹², SUP-RL¹¹³ und die WRRL.

Im Falle von internationalen Flussgebietseinheiten werden diese in einem einzigen HWRMP bzw. in einem koordinierten Paket von HWRMP behandelt. Hochwasserrisikomanagementpläne sind bis zum 22.12.2015 zu erstellen.

2.3.2.6 Weitere Inhalte und Zeitplan der HWRMRL

Die weiteren Artikeln befassen sich näher mit der Durchführung und Umsetzung der RL. Nochmals wird die oftmals erwähnte Abstimmung mit der WRRL unterstrichen. Die Mitgliedstaaten ergreifen Anstrengungen die HWRMRL und die WRRL miteinander zu koordinieren, insbesondere in Hinblick auf gemeinsame Vorteile hinsichtlich der Umweltziele des Art 4 WRRL. Außerdem setzt Art 10 HWRMRL den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten und Programmen, resultierend aus der Umsetzung der RL fest. Die Miteinbeziehung von interessierten Stellen wird gefördert.

Die Kommission ist berechtigt „technische Formate für die Verarbeitung von Daten“¹¹⁴ festzulegen und den Anhang der RL an wissenschaftlichen und technischen Fortschritt anzupassen.

In Artikel 13 sind Übergangsmaßnahmen geregelt, die vorausgreifendem Handeln der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. So müssen Mitgliedstaaten, die bereits eine Bewertung von Hochwasserrisiko durchgeführt haben bzw. die Erstellung von Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten bzw. HWRMP beschlossen haben, diese nicht noch einmal vornehmen. Diese Dokumente müssen selbstverständlich den Anforderungen der Art 6 und Art 7 entsprechen.

Die von Mitgliedstaaten erstellten Inhalte werden von der Kommission endgültig bis zum 22. Dezember 2021 und danach alle 6 Jahre überprüft und aktualisiert. Eine hierbei wichtige Anmerkung ist Absatz 4 des Art 14. „Bei den Überprüfungen [...] wird den voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels auf das Auftreten von Hochwasser Rechnung getragen.“ Dies

¹⁰⁹ HWRMRL Art 7 (4)

¹¹⁰ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

¹¹¹ Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen

¹¹² Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie - Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC)

¹¹³ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

¹¹⁴ HWRMRL Art 11 (1)

impliziert eine konstante Forschungstätigkeit hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels auf die Überflutung durch Fließgewässer, zeitweise ausgesetzten Wasserströmen im Mittelmeerraum und Küstengebieten. Die Bewertungen, Karten und Managementpläne müssen der Kommission mitgeteilt werden, diese unterbereitet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 22.12.2018 einen Bericht über die Durchführung der RL und aktualisiert diesen alle 6 Jahre.¹¹⁵

¹¹⁵ HWRMRL Art 16

3 Die österreichischen Rechtsgebiete der Katastrophenprävention und –bekämpfung

Naturgefahrenrecht und damit hochwasserrelevante Rechtsmaterien sind in Österreich nicht eindeutig in der österreichischen Bundesverfassung geregelt. Die Kompetenzen sind aufgeteilt, jedoch nicht eindeutig nach Katastrophenprävention (Katastrophenschutz) und –bekämpfung (Katastrophenhilfe) und damit auch nicht nach Gebietskörperschaft.¹¹⁶ Im folgenden Kapitel wird Einblick gegeben welche Rechtsmaterien katastrophenrelevant und insbesondere hochwasserrelevant sind. Die Einteilung startet mit den zuständigen Rechtsvorschriften auf Bundesebene und setzt sich fort bis hin zu jenen der Gemeinden.

In Österreich ist die Katastrophenprävention und -bekämpfung bundesverfassungsrechtlich nicht namentlich geregelt und fällt somit in den Artikel 15, Abs. 1 des B-VG. Als Konsequenz daraus ist die Gesetzgebung und Vollziehung Sache der Länder. Jedoch verhält es sich so, dass die sektorale Zersplitterung naturgefahrenrelevanter Rechtsgebiete sehr wohl sowohl im bundesrechtlichen, als auch in landesrechtlichen Materien Niederschlag findet (siehe Artikel 10 (1) des B-VG). Somit spricht man, wie auch in der Raumplanung, im Falle der Katastrophenprävention und -bekämpfung von einer Querschnittsmaterie.¹¹⁷

„Während das Gemeinschaftsrecht in seiner Weiterentwicklung primär problembezogen agiert, ist das österreichische Kompetenzrecht primär materienbezogen.“¹¹⁸ Diese Kurzbeschreibung der Problematik von Gemeinschaftsrecht (Unionsrecht) versus Kompetenzrecht fasst die Problematik aus der Kompetenzzersplitterung der österreichischen Materiengesetze zusammen.

Einen umfassend zuständigen Ansprechpartner in Sachen Naturgefahrenmanagement gibt es in Österreich demnach nicht. Der österreichische Staat bedient sich vielmehr mehrerer Formen der Naturgefahrenverwaltung. Die Hoheitsverwaltung regelt auf der Grundlage von Gesetzen, Verordnungen, Akten etc. hoheitliche Eingriffe zur Einschränkung der Freiheit des einzelnen hinsichtlich der Interessen der öffentlichen Ordnung. Hierzu zählen auch die Raumordnung und -planung im Sinne einer Nutzungseinschränkung.¹¹⁹ Ein großer Anteil der Naturgefahrenverwaltung wird jedoch auch mittels Privatwirtschaftsverwaltung der Körperschaften abgewickelt. Diese Verwaltungsform umfasst, abhängig von privaten Rechtsverhältnissen „den Betrieb von wirtschaftlichen Unternehmen [...], die Vergabe von Förderungen [...] und öffentliche Vorsorgeleistungen.“¹²⁰

Im Folgenden besteht der Fokus, dem Thema dieser Arbeit entsprechend, auf den spezifischen Naturgefahrenfall des Hochwassers im Sinne der Hochwasserrichtlinie, als auch der Rolle der Raumplanung und Raumordnung in der Prävention, Katastrophenbekämpfung und dem Wiederaufbau.

¹¹⁶ Bußjäger, 2003, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, S.8; In der Literatur werden die Begriffe Katastrophenschutz und Katastrophenbekämpfung oft synonym mit den Begriffen Katastrophenschutz und –hilfe verwendet. Dies sei bei der Lektüre zu beachten.

¹¹⁷ Bußjäger, 2003, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, S. 28

¹¹⁸ Weber, 2009, Floodrisk II (2), S. 19f

¹¹⁹ Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 67f

¹²⁰ Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 67

3.1 Kompetenzen des Bundes im Katastrophenumgang

Zuständigkeiten des Bundes die Raumrelevanz aufweisen und damit in kleinerem oder größerem Rahmen auch den Hochwasserumgang beeinflussen, schlagen sich vermehrt auch in wasserrechtlichen Materien nieder. Die wichtigsten Kompetenzen sind neben dem Wasserrecht das Forstrecht und das damit verbundene Wildbach- und Lawinenverbauungsgesetz.¹²¹ Zusätzlich wird hier noch das Wasserbautenförderungsgesetz erwähnt. Selbstverständlich enthalten noch viele andere Rechtsmaterien Naturgefahrenrelevanz, wie zum Beispiel das Katastrophenfondgesetz 1996, das Hagelversicherungsförderungsgesetz 1955 oder das Epidemiegesetz 1950.¹²² Und ebenso werden eine Vielzahl an Gesetzen von Naturkatastrophen direkt oder indirekt geprägt bzw. beeinflusst. Weber, 2009, hat hier eine knapp umrissene, aber umfangreiche Erhebung durchgeführt.¹²³ Folgend werden jedoch nur die wichtigsten hochwasserrelevanten Rechtsmaterien erläutert.

3.1.1 Forstrecht

Ziele des Forstgesetzes¹²⁴ § 1 Abs. 2 sind

- „1. die Erhaltung des Waldes und des Waldbodens,
2. die Sicherstellung einer Waldbehandlung, dass die Produktionskraft des Bodens erhalten und seine Wirkungen im Sinne des § 6 Abs. 2 nachhaltig gesichert bleiben und
3. die Sicherstellung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung.“

Im Sinne des Hochwassers kommt dem Forstgesetz hinsichtlich seiner Relevanz als Rechtsgrundlage für die Gefahrenzonenpläne große Bedeutung zu. Schutz vor Gefahren durch Wildbäche und Lawinen geht oftmals von forstrechtlich verwalteten Gebieten aus. So ist es Aufgabe der forstlichen Raumplanung „die Schutzwirkung, das ist insbesondere der Schutz vor Elementargefahren und schädigenden Umwelteinflüssen sowie die Erhaltung der Bodenkraft gegen Bodenabschwemmung und -verwehung, Geröllbildung und Hangrutschung“¹²⁵ sicher zu stellen. Der Gefahrenzonenplan lt. § 11, ForstG als Instrument der forstlichen Raumplanung kommt somit diesem Schutzauftrag nach. Wobei zu beachten ist, dass der Gefahrenzonenplan keinen Verordnungscharakter hat, sondern ausschließlich ein Fachgutachten zur Information darstellt.¹²⁶ Er soll als Grundlage der Planung des Bauwesens und der Raumordnung dienen. Die Gemeinde ist verpflichtet eine Wildbachbegehung möglich zu machen und die Wildbachräumung vorzunehmen.¹²⁷ Weiters spielen der Schutzwald und Bannwald als Wälder mit Sonderbehandlung eine besondere Rolle im Schutz vor Hochwasser¹²⁸.

Durch Regulationen in Bewirtschaftungsarten und Bodenumgang soll die natürliche Schutzwirkung des Waldes aufrecht erhalten bleiben.

¹²¹ Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 98

¹²² Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 65

¹²³ Weber, 2009, Floodrisk II (2), S. 8ff

¹²⁴ Forstgesetz 1975 (ForstG), BGBl. Nr 440/1975 in der Fassung BGBl. I Nr. 55/2007

¹²⁵ § 6 Abs.2 lit b, ForstG 1975 idF

¹²⁶ Wagner in Kerschner, 2008, Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 41

¹²⁷ Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 107

¹²⁸ § 27 Abs.2 lit a, ForstG 1975

Wald als flächenmäßig herausragende Landbedeckungsart in Österreich spielt eine primäre Rolle im Wasserhaushalt, Rückhalt, Abflussverhalten und der Wasserspeicherung von Niederschlägen. Demnach kommt ihm eine bedeutende Aufgabe in der Prävention von Hochwasser zu.

3.1.2 Wildbach- und Lawinenverbauung

Die Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) weist einen hohen Beitrag zur Katastrophen- und Hochwasserprävention auf. Ihre Grundkompetenz „zur unschädlichen Ableitung von Gebirgswassern“¹²⁹ reicht auf das RGBL Nr. 117/1884 zurück. Historisch besteht demnach eine starke Verzahnung der Lawinen- und Wildbachverbauung mit dem Forstgesetz, wie auch heute eine der Kernleistungen der WLV, der Gefahrenzonenplan, über das Forstgesetz geregelt ist.

Als Grundlage der WLV bestehen das Wildbachverbauungsgesetz, BGBl. Nr. 54/1959 (1) welches auf den oben genannten RGBL. fußt. Zusätzlich besteht eine Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 30. Juli 1976 über die Gefahrenzonenpläne, veröffentlicht im BGBl. Nr. 436/1976.

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW oder auch Lebensministerium) beauftragt seine 7 Dienststellen mit dem Gefahrenzonenplan als Bestandteil der forstlichen Raumplanung. In der Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 4. Dezember 1979 über den Aufgabenbereich der Dienststellen und des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft in Angelegenheiten der Wildbach- und Lawinenverbauung¹³⁰ wird der Aufgabenbereich der Dienststellen und die Aufgaben des Lebensministerium im Bereich der WLV festgesetzt.

Im Zuge der Umsetzung der HWRMRL der Europäischen Union innerhalb Österreichs kommt der WLV und besonders dem Gefahrenzonenplan besondere Bedeutung hinsichtlich der bisherigen Rolle in der Kenntlichmachung und Verörtlichung von Risiken und Gefahren zu.

3.1.3 Wasserrecht

Namentlich ist das Wasserrechtsgesetz (WRG)¹³¹ die Rechtsmaterie, deren Inhalt sich mit Hochwasser und dem Umgang damit beschäftigt. Die Gesetzgebung und Vollziehung sind Bundessache, wobei die Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung erfolgt. Es regelt auch den Schutz und die Instandhaltung von Gewässern und Maßnahmen in Hochwasserabflussgebieten, die mittelbar Hochwasser beeinflussen.¹³² Inhaltlich unmittelbar hochwasserbeeinflussend sind Regelungen über die Abflussverhältnisse, Regulierungsmaßnahmen, Wasserführung und deren Einflussfaktoren darauf. Nach Durchsicht des WRG registriert man jedoch, dass hochwasserbetreffende Regelungen großteils im Bereich der Prävention angesiedelt sind. Demnach stößt man hier zwar nicht auf eine allumfassende

¹²⁹ Bußjäger, 2003, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, S. 31

¹³⁰ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 4. Dezember 1979 über den Aufgabenbereich der Dienststellen und des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft in Angelegenheiten der Wildbach- und Lawinenverbauung im BGBl. 507/1979 aufgrund des § 102 Abs. 7 des Forstgesetzes 1975, BGBl. Nr. 440

¹³¹ Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG), BGBl. Nr. 215/1959 (WV) in der Fassung BGBl. I Nr. 14/2011

¹³² Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 100

Materiensammlung, die den gesamten Umgang mit Hochwasser in Österreich klärt, dennoch aber folgende wichtige Zuständigkeiten regelt:

Öffentliches Wassergut sind lt. § 4 Abs. 1, WRG 1959 „Wasserführende und verlassene Bette öffentlicher Gewässer sowie deren Hochwasserabflussgebiet, wenn der Bund als Eigentümer in den öffentlichen Büchern eingetragen ist.“ Es dient u.a. lt. Abs. 2 lit c „dem Rückhalt und der Abfuhr von Hochwasser, Geschiebe und Eis.“

Das WRG regelt bauliche Herstellungen innerhalb des Hochwasserabflussgebietes (§ 38 Abs. 1 WRG 1959), behandelt Schutz- und Regulierungswasserbauten, die den hauptsächlichen oder ausschließlichen Zweck verfolgen, das Regime eines Gewässers zu verändern (§ 41, WRG 1959), sorgt für Gebiete mit potenziell signifikanten Hochwasserrisiko (§ 42, WRG 1959), und wiederkehrenden Überschwemmungen vor (§ 43, WRG 1959), schränkt wirtschaftliche Tätigkeiten in Risikogebieten ein (§ 48, WRG 1959) und regelt das Wasserinformationssystem Austria (WISA) (§ 59, WRG 1959).

Ein Hauptziel des § 38 WRG ist die Sicherung von Hochwasserabflussgebieten¹³³, wobei diese nach der Bemessungsgrundlage eines 30-jährlichen Hochwassers berechnet werden¹³⁴ und in den wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen bzw. -verfügungen darzustellen sind.¹³⁵

Die Wasserrechtsbehörde ist erstinstanzlich die Bezirksverwaltungsbehörde und in weiterer Folge und in spezifizierten Belangen der Landeshauptmann (in mittelbarer Bundesverwaltung) bzw. der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.¹³⁶

Im § 55 WRG wurden wichtige Inhalte der HWRMRL 2007/60/EG in nationales Recht übernommen. Am 30. März 2011 trat die Novelle des Wasserrechtsgesetzes¹³⁷ in Kraft mit der folgende Punkte aus der HWRMRL in österreichisches Recht übergangen:

3.1.3.1 Exkurs: Die WRG-Novelle 2011¹³⁸

Der § 55, WRG befasst sich grundsätzlich mit dem Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planung. Er enthält neben der nationalen Gewässerbewirtschaftungsplanung (nach dem NGP) Vorgaben der WRRL. Die Abschnitte § 55i bis § 55l betreffen das Vorgehen zur Schaffung der Hochwasserrisikomanagementpläne, demnach sind diese besonders relevant. In diesem Exkurs soll nicht auf alle Änderungen des WRG 1959 durch die WRG-Novelle 2011 eingegangen,¹³⁹ sondern nur die für das Hochwassermanagement relevanten Teile erörtert werden.

¹³³ Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 102

¹³⁴ § 38 Abs.3, WRG 1959

¹³⁵ Weber, 2009, FloodRisk II (2), S. 16

¹³⁶ <http://www.wien.gv.at/umwelt/wasserrecht/kontakt.html>

¹³⁷ WRG-Novelle 2011, BGBl. I Nr. 14/2011

¹³⁸ Im Sinne einer präzisen und knappen Widergabe der naturgefahrenrelevanten Inhalte der WRG Novelle 2011 hinsichtlich der Hochwasserrichtlinie basiert dieses Kapitel großteils auf den Kommentar zum WRG 1959 idF 2011 von Oberleitner, Berger, 2011. S. 435ff

¹³⁹ Diese erstrecken sich von Verpflichtungen Seitens des Landeshauptmannes im Falle schlechten ökologischen Gewässerzustandes (§ 33) bis zum Anhang der Liste prioritärer Stoffe nach der WRRL.

Die Vorsorge in Gebieten mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko wird in § 42a vertiefend in Bezugnahme auf HWRMP geregelt. Demnach können bis zur Fertigstellung der Hochwasserrisikomanagementpläne wasserwirtschaftliche Regionalpläne erstellt werden, die gleichwertig mit Gefahrenzonenplänen sein müssen und das oben beschriebene Risiko abbilden. Die Gefahrenzonen sind nach den gängigen Bemessungsereignissen (HQ₃₀, HQ₁₀₀, HQ₃₀₀) darzustellen. Die Ableitung von Gefahrenzonen auf Basis des HQ₁₀₀ bedingt eine Freihaltung von Gebieten und schafft eine Voraussetzung zur Reduktion bestehender Risiken. Diese wasserwirtschaftlichen Regionalprogramme werden durch den Landeshauptmann per Verordnung erlassen und können Widmungen für wasserwirtschaftliche Zwecke enthalten. Ob diese wasserwirtschaftlichen Zwecke auch im Sinne einer Hochwasserprävention interpretiert werden können, bleibt bis dato offen. In diesem Sinne wurde das wasserwirtschaftliche Regionalprogramm nach dem WRG 1959 idF 2011 noch nicht angewendet.

In den Planungsgrundsätzen des § 55a wird der WRRL nachgefolgt, deren Betrachtungsweise der Flussgebietseinheiten (näher behandelt in § 55a) und Einzugsgebieten, wie bereits in den Definitionen erläutert, auch im Sinne der Hochwasserrichtlinie relevant ist. Auch eine frühzeitige Koordinierung von Planungen seitens der Administration und der Politik wird, wie auch seitens der Raumordnungsvorschriften, als vernünftig erachtet. Der NGP (dessen Erstellung im § 55h geregelt ist), der thematisch in etwa dem bisherigen wasserwirtschaftlichen Rahmenplan entspricht,¹⁴⁰ wird im Paragraphen 55 lit c als „... generelle Planungen, die die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse der Flussgebietseinheiten Donau, Rhein und Elbe (§ 55b Abs. 1) anzustrebende wasserwirtschaftliche Ordnung in möglichster Abstimmung der verschiedenen Interessen mit den nötigen Erläuterungen darstellen und deren Verwirklichung als im öffentlichen Interesse gelegen anerkannt ist.“¹⁴¹ definiert. Die folgende Ist-Bestandsaufnahme (§ 55d) und die Schaffung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des NGP (§ 55e), die Erstellung der Maßnahmenkataloge (§ 55f) und deren Umsetzung durch den Landeshauptmann (§ 55g) schließen thematisch direkt an.

Im § 55i wird schließlich die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos der HWRMRL in österreichisches Recht überführt. Diese Bewertung wird für die 3 internationalen Flussgebietseinheiten Donau, Elbe und Rhein durchgeführt und soll vergangene Hochwasser und nachteilige Folgen zukünftiger Hochwasser auf bebaute und zur Bebauung gewidmete unbebaute Flächen beschreiben. Das Ergebnis wird in Hochwasserrisiken nach 5 Risikoklassen eingeteilt.¹⁴² § 55j behandelt die Bestimmung der Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko. Dies sind jene Gebiete mit hoher Vulnerabilität aufgrund der Bebauung oder der Widmung. § 55k bestimmt die Erstellung von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten für Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko nach § 55j. Diese Karten dienen nicht nur als Grundlage für die Hochwassermanagementpläne, sondern auch zur Informationsweitergabe an die Bevölkerung. Die Hochwassergefahrenkarten können

¹⁴⁰ Oberleitner, Berger, 2011. Kommentar zum WRG 1959 idF 2011, S. 446

¹⁴¹ § 55c, WRG 1959 idF 2011

¹⁴² Oberleitner, Berger, 2011. Kommentar zum WRG 1959 idF 2011. S. 459

auch über die Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko hinausgehen, sofern dies im konkreten Fall sinnvoll erscheint. Hier wird über die Bestimmungen der HWRMRL hinausgegangen. Die Anschlaglinien der drei Szenarien mit hoher, mittlerer und niedriger Wahrscheinlichkeit (HQ₃₀, HQ₁₀₀ und HQ₃₀₀) werden im Maßstab 1:25000 in den Hochwassergefahren- und den Hochwasserrisikokarten dargestellt. Darauf fußend ist die Erstellung der HWRMP im § 55l geregelt, die den kombinierten Ansatz aus Schadenspotenzial und Hochwassergefahr zur Verringerung des Hochwasserrisikos möglichst durch die Bevorzugung von nicht-baulichen Maßnahmen verfolgen.¹⁴³ Die darin entwickelten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele („Verringerung der potenziellen hochwasserbedingten nachteiligen Folgen für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten; die Sicherung von Hochwasserabflussgebieten; die Verminderung der Hochwasserwahrscheinlichkeit etc.“¹⁴⁴) umfassen viele Themen wie etwa die Raumplanung, das Baurecht oder den Katastrophenschutz auf Landesebene. Im § 55m wird die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung von HWRMP und NGP zum Zwecke der aktiven Partizipation aller interessierter Stellen geregelt. Abschließend werden Berichtspflichten im Rahmen einer Umweltprüfung für sonstige wasserwirtschaftliche Pläne (§ 55n), die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden und nationale, supra- und internationale Berichte (§ 55o) festgelegt.

3.1.4 Wasserbautenförderungsgesetz

Das Wasserbautenförderungsgesetz von 1985, in seiner aktuellen Fassung von 2003,¹⁴⁵ nimmt ebenso Einfluss auf Hochwasser und seine Beschaffenheit. Seine Kernkompetenz lautet wie folgt: „Im Interesse eines ausgeglichenen Wasserhaushaltes und der notwendigen Wasservorsorge, sowie zur Gewährleistung einer ausreichenden Wasserversorgung und geordneten Abwasserentsorgung, des notwendigen Schutzes gegen Wasserverheerungen, Lawinen, Muren und Rutschungen und zur Erfüllung der Aufgaben der landeskulturellen Wasserwirtschaft können Bundes- oder Fondsmittel unter Beachtung dieser Ziele und nach Maßgabe dieses Bundesgesetzes für folgende Maßnahmen gewährt werden:

„...“

- b) Schutz gegen Wasserverheerungen, Lawinen, Felssturz, Steinschlag, Muren und Rutschungen;
- c) Regulierung der Donau auch unter Bedachtnahme auf die Schifffahrt einschließlich der Errichtung öffentlicher Häfen;
- d) Bodenentwässerung, Bodenbewässerung, landwirtschaftliche Abwasserwertung und Schutzmaßnahmen gegen Bodenabtrag und Windwirkung; ...¹⁴⁶

¹⁴³ Oberleitner, Berger, 2011. Kommentar zum WRG 1959 idF 2011. S. 465

¹⁴⁴ § 55j Abs. 2, WRG 1959 idF 2011

¹⁴⁵ Bundesgesetz über die Förderung des Wasserbaues aus Bundesmitteln (Wasserbautenförderungsgesetz 1985 - WBFG), BGBl. Nr. 148/1985 (WV), in der Fassung BGBl. I Nr.82/2003

¹⁴⁶ §1 Abs.1, WBFG 1985

Somit wird das Hochwasser als Naturgefahr nicht dezidiert genannt, sondern in den Überbegriff Wasserverheerung inkludiert. In erster Linie stellt das WBFVG gemeinsam mit dem Katastrophenfond des Bundes¹⁴⁷ Fondmittel zur wasserbaulichen Regulierung von Fließ- und stehenden Gewässern zur Verfügung. Es werden unterschiedliche Anwendungsgebiete wie die Donau¹⁴⁸, Grenzgewässer¹⁴⁹, oder die Wildbach und Lawinenverbauung einzeln geregelt. Ebenso wird die Instandhaltung von Gewässern und der Betrieb von Hochwasserrückhalteanlagen geregelt¹⁵⁰. Die Arbeitsfelder des WBFVG unterliegen folgenden wasserrechtlichen Planungen: Dem Schutzwasserwirtschaftlichen Grundsatzkonzept, Gewässerentwicklungskonzepten, Regionalstudien als übergeordnete flussgebietsbezogene Planungen und den Gefahrenzonenplänen der Bundeswasserbauverwaltung.¹⁵¹

3.1.5 Wasserstraßengesetz

Abschließend soll hier auch noch kurz auf das Wasserstraßengesetz 2004¹⁵² eingegangen werden. Es regelt „Aufgaben und Organisation der Bundes-Wasserstraßenverwaltung auf Wasserstraßen (§ 15 des Schifffahrtsgesetzes, BGBl. I Nr. 62/1997) sowie auf der March oberhalb von Fluss-km 6,0 und der Thaya von der Mündung in die March bis Bernhardsthal...“¹⁵³. Naturgefahrenrelevant ist § 2 Abs. 1 Z 2 in dem eine, dem Wasserstraßengesetz zugestandene Kompetenz, der „Hochwasserschutz einschließlich Vorbereitung und Durchführung von vorbeugenden und abwehrenden Maßnahmen zur unschädlichen Abfuhr von Hochwasser und Verhütung von Schäden durch Hochwasser, ausgenommen die Errichtung von Hochwasserrückhalteanlagen an der Donau;“ niedergeschrieben steht.

Zusätzlich existiert parallel dazu die sogenannte Donauhochwasserschutzkonkurrenz (DHK)-Regelung auf der der Donauhochwasserschutzverband zwischen den Ländern NÖ, Wien und dem Bund basiert. Diese Regelung gibt es zum Zweck der Erhaltung von Schutz- und Dammbauten, welche aufgrund der Donauregulierungsgesetze errichtet worden sind und ist verantwortlich für den Teilbereich der Donau von der Einmündung der Ysper bis nach Theben an der slowakisch-österreichischen Grenze. Zusätzlich regelt die DHK auch noch Zuständigkeiten betreffend dem Donaukanal.¹⁵⁴

3.2 Kompetenzen des Landes im Katastrophenumgang

Die maßgeblichen naturgefahrenrelevanten Kompetenzen der Länder liegen in der Raumordnung, dem Bauwesen, dem Katastrophenmanagement, dem Naturschutz und dem

¹⁴⁷ Wagner in Kerschner, 2008, Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 63

¹⁴⁸ §7, WBFVG 1985

¹⁴⁹ §8, WBFVG 1985

¹⁵⁰ §28, WBFVG 1985

¹⁵¹ Wagner in Kerschner, 2008, Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 38

¹⁵² Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation der Bundes-Wasserstraßenverwaltung – Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr 177/2004 idF BGBl I Nr. 35/2012

¹⁵³ §1, Wasserstraßengesetz

¹⁵⁴ Siehe <http://www.via-donau.org/unternehmen/dhk/> (2012-08-26)

Feuerwehrwesen.¹⁵⁵ „Von „Katastrophenpräventions- oder Katastrophenbekämpfungskompetenzen“ zu sprechen wäre [jedoch] problematisch, als der Begriff die Interpretation nahelegt die Zuständigkeiten der Länder auf diesen Gebieten ließen sich analog zu den Bundeskompetenz konkreten Kompetenztatbeständen zuordnen“,¹⁵⁶ meint Bussjäger, 2003. Wie oben bereits dargelegt ist dem nicht so, da gewisse Kompetenztatbestände zur Gänze Sache des Bundes und andere ebenso Sache des Landes sind. Dennoch gibt es gewisse Spannungsfelder wie etwa die Katastrophenmanagementaufgabe des Landes im Gegensatz zu jener des Wasserrechts im Falle eines Hochwassers.

3.2.1 Raumordnung und Raumplanung

Von Raumplanung und Raumordnung spricht man innerhalb der Landeskompetenz betreffend die örtliche und überörtliche Raumordnung. Diese erfordert die Gesamtsicht auf die Gestaltung eines Gebietes und ist deshalb integraler Bestandteil des Hochwassermanagements. Außerdem bedingt sie eine Abstimmung der Bebauung betreffend unterschiedlicher Nutzungsansprüche an den Raum.¹⁵⁷ Da Raumplanung durch die langfristige Wirksamkeit ihrer Entscheidungen gewisse Sicherheiten gewähren soll spielt sie fast ausschließlich in der Katastrophenprävention eine Rolle. Besondere Wirkung auf Naturgefahren hat sie auch hinsichtlich der Abwehr durch Widmung von Arealen zum Zwecke der Ansiedelung von Abwehrbauten und technischer Einrichtungen.

Da sowohl die Gesetzgebung als auch die Vollziehung Sache des Landes sind, existieren demnach in Österreich neun unterschiedliche Rechtsgrundlagen für die Raumordnung und Raumplanung auf der Ebene des Landes. Exemplarisch soll hier das niederösterreichische Raumordnungsgesetz (NÖ-ROG)¹⁵⁸ betrachtet werden um die Rolle der Raumplanung im Naturgefahrenmanagement zu beleuchten.

Bereits in §1 Abs. 1 wird Raumordnung „...zur Sicherung des Lebensraumes unter Bedachtnahme auf die natürlichen Gegebenheiten...“ erklärt. In §1 Abs. 2 Z. 1 lit i wird die Standortwahl nach Berücksichtigung von Naturgewalten zur Sicherstellung der Gesundheit des Menschen festgelegt. Im §19 Abs. 2 Z.18 werden dezidiert Grünlandflächen aufgrund von öffentlichem Interesse für Hochwasserschutz freigehalten, nachdem bereits in der Flächenwidmung entschieden worden ist, welche Flächen je nach Gefährdung durch Hochwasser als Bau- und welche als Grünland gewidmet werden. Das NÖ-ROG etwa weist die Flächen des hundertjährigen Hochwassers als nicht widmungsfähig für Bauland aus.¹⁵⁹ Das überörtliche Entwicklungsprogramm, das örtliche Entwicklungsprogramm, der Flächenwidmungsplan und der Bebauungsplan sind die primären Instrumente die Einfluss auf das Hochwassermanagement haben. Demnach sind sowohl die überörtliche, als auch die örtliche Raumplanung und Raumordnung naturgefahrenrelevant. Die Baulandwidmung ist natürlicherweise die konfliktträchtigste Ebene der Raumplanung, wenn es aufgrund von Gefahrenzonenverschiebungen durch Neubewertung oder durch konkrete Katastrophen zu Rückforderungen oder Beschwerden seitens des Nutzers oder Eigentümers kommt.

¹⁵⁵ Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 43

¹⁵⁶ Bußjäger, 2003, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, S. 43

¹⁵⁷ Bußjäger, 2003, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, S. 52

¹⁵⁸ NÖ Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000 in der Fassung 8000-23 LGBl. Nr. 72/07

¹⁵⁹ § 15 Abs. 3 Z. 1, NÖ-ROG 1976

Raumplanung ist als „Bündel von Planungsbefugnissen“¹⁶⁰ eine Querschnittmaterie die mit ihren Einflüssen sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene angesiedelt ist. Dies ist der Grund, weshalb es in Bezug auf wasserwirtschaftliche Befugnisse zur inhaltlichen Konterkarierung mit dem WRG im Handeln der Körperschaften im föderalistischen Staat Österreich kommen kann. Wagner in Kerschner, 2008 schlägt deshalb eine Adaptierung seitens der Kooperation zwischen WLW, Schutzwasserwirtschaft (SWW bzw. BWV) und Raumordnung vor. Einerseits sollten die bundesrechtlichen Vorgaben der WLW und BWV normativ für die RO des Landes wirksam werden. Andererseits könnte das Land die unverbindlichen Planungsakte der BWV und WLW als Grundlage ihrer Raumplanung übernehmen.¹⁶¹

Die Raumplanung und Raumordnung entscheidet also über die Nutzung bzw. Nutzungsbeschränkung von Gebieten. Im präventivem Umgang mit Naturgefahren in der österreichischen Raumplanung haben einige Länder (Tirol, Steiermark, Salzburg, Oberösterreich) in ihrer Gesetzgebung bereits auf Naturkatastrophen in jüngerer Vergangenheit reagiert¹⁶² und sind damit Empfehlungen der „ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung (Schwerpunkt Hochwasser)“¹⁶³ gefolgt, deren grundsätzlicher Tenor für eine Erweiterung der raumordnerischen Schutzziele hinsichtlich Naturgefahren spricht und raumplanerische Instrumente zu stärkerer Beachtung von Gefahrenzonenplänen, Schutzwasserwirtschaft und anderen Fachgutachten anhält.

Aufgrund der bisher geschilderten Kompetenzen und Berührungspunkte der Raumplanung mit Naturgefahren ergibt sich laut Wagner, 2008, die dort bereits synthetisierte Empfehlung, „eines naturkatastrophenspezifischen Ausbaus raumordnungsrechtlicher Planungshierarchie.“¹⁶⁴ Dieser Ausbau ist bis jetzt nur teilweise eingeleitet worden (siehe oben). Gerade da „raumplanerische Maßnahmen einen Schwerpunkt des integralen Naturgefahren- bzw. Risikomanagements bilden, das zum weitreichenden Schutz vor Naturgefahren grundsätzlich alle Maßnahmen der Vorbeugung, Intervention und Wiederherstellung berücksichtigt.“¹⁶⁵, und durch die breite Auswirkung des raumordnerischen Instrumentariums sollte vielleicht eine neue Kompetenzverteilung und Verbindlichkeit von Fachgutachten angedacht werden. Naturgefahren behandelnde Pläne, die auch Konsequenzen auf die Raumordnung haben, werden durch die Implementierung der Hochwassermanagementrichtlinie neue Aufmerksamkeit geschenkt bekommen und Bedeutung erhalten.

Aus der Raumordnung folgend haben Hochwasser neben dem überörtlichen und örtlichen Maßstab auch Konsequenzen auf die Parzelle und den Bauplatz und damit auf das Bauwesen.

3.2.2 Bauwesen

So muss aufgrund der aktuellen Bestimmungen ein unbedingtes Bauverbot in Zonen von Hochwasser hoher Wahrscheinlichkeit (30 jähriges Hochwasser / rote Gefahrenzone) bestehen. Und auch die Verortung von Bauwerken in der gelben Gefahrenzone nach WLW-

¹⁶⁰ Wagner in Kerschner, 2008, Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 45

¹⁶¹ Wagner in Kerschner, 2008, Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 45f

¹⁶² Wagner in Kerschner, 2008, Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 47

¹⁶³ ÖROK, 2005, ÖROK Empfehlung Nr. 52

¹⁶⁴ Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 49

¹⁶⁵ Kanonier in Fuchs, Khakzadeh & Weber, 2006, Recht im Naturgefahrenmanagement, S. 151

Gefahrenzonenplan (100 jähriges Hochwasser) muss durch Auflagen und technisch angepasste Ausstattung adaptiert sein.¹⁶⁶ Damit würde man der Forderung Nr.5 der ÖROK-Empfehlung Nr. 52 nachkommen.¹⁶⁷

Generell wird die Berücksichtigung von Naturgefahren in den 9 Bauordnungen und Bautechnikverordnungen¹⁶⁸ der Länder behandelt. Dennoch gibt es etliche bauliche Ausnahmen die nicht über die jeweiligen Bauordnungen geregelt werden, wie etwa Eisenbahnanlagen, Forstwege, bauliche Anlagen im Hochwasserabflussbereich oder etwa bauliche Schutzbauten wie Steinschlagdämme, -netze, Längswerke etc..¹⁶⁹ Laut Rudolf-Miklau, 2009, sind die mit Abstand wichtigsten Baurechtsbestimmungen im Zusammenhang mit Naturgefahren und damit Hochwassern:¹⁷⁰

- „Die Bauplatzeignung
- Die Bebauungsgrundlagen
- Das baurechtliche Verfahren (Bewilligungs- und Anzeigeverfahren)
- Und baurechtliche Auflagen, Bedingungen, Anordnungen und Verfügungen (siehe oben)“

Die Hochwasser betreffenden Schutzbauwerke und ihre Errichtung werden jedoch, wie bereits oben erläutert, im Wasserrechtsgesetz geregelt.

3.2.3 Natur- und Landschaftsschutz

Der Hochwasserprävention und Katastrophenbekämpfung hat vielleicht nicht auf den ersten Blick mit Natur- und Landschaftsschutz – auch dies ist eine Kompetenz des Landes – zu tun. Insbesondere da doch laut burgenländischen Katastrophenhilfegesetzes „Eine Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes dann vorliegt, wenn durch ein Naturereignis oder ein sonstiges Ereignis dem Umfang nach eine außergewöhnliche Schädigung von Menschen oder Sachen eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht.“¹⁷¹ Dies schließt keine Schäden von Natur, Landschaft, Agrarflächen etc. mit ein. Jedoch sei auch der Schutz von Natur- und Landschaft laut Gesichtspunktetheorie¹⁷² Aufgabe des Landes. Demnach ist diesem einerseits Aufmerksamkeit hinsichtlich baulicher Maßnahmen zum Schutz vor Hochwasser, die das Natur und

¹⁶⁶ Wagner in Kerschner, 2008, Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 57

¹⁶⁷ ÖROK Empfehlung Nr 52, S. 5

¹⁶⁸ Wr. Bauordnung, LGBl. Nr. 11/1930 in der Fassung LGBl. Nr. 27/2011; NÖ Bauordnung LGBl. Nr. 129/1996 in der Fassung LGBl. 111/2011; Burgenländischen Baugesetz, LGBl. Nr. 10/1998 in der Fassung LHBl. Nr. 07/2010; Oberösterreichische Bauordnung, LGBl. Nr. 66/1994 in der Fassung LGBl. Nr. 36/2008; Salzburger Bautechnikgesetz, LGBl. Nr. 75/1979 in der Fassung LGBl. Nr. 31/2009; Steiermärkisches Baugesetz, LGBl. Nr. 59 /1995 in der Fassung LGBl. Nr. 07/2006; Kärntner Bauordnung, LGBl. Nr. 62/1996 in der Fassung LGBl. Nr. 55/2007; Tiroler Bauordnung, LGBl. Nr. 94/2001 in der Fassung von LGBl. Nr. 57/2011; Vorarlberger Baugesetz, LGBl. 52/2001 in der Fassung von LGBl. Nr. 29/2011;

¹⁶⁹ Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 120

¹⁷⁰ Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 120

¹⁷¹ §2 Abs. 1, Bgld KHG, 2009

¹⁷² „Das Kumulationsprinzip (auch Gesichtspunktetheorie) besagt, dass ein bestimmter Gegenstand (ein bestimmter Lebenssachverhalt) unter verschiedenen „Gesichtspunkten“, die unterschiedlichen Kompetenzatbeständen zuzuordnen sind, geregelt werden kann. So kann beispielsweise eine Fabrik unter dem Gesichtspunkt des Gewerbes (Bundeszuständigkeit) oder unter dem Gesichtspunkt des Baurechts (Landeszuständigkeit) betrachtet werden.“ Aus: Koler, 2000, Krisenmanagement im Katastrophenfall am Beispiel Tirol Organisation und rechtliche Grundlagen, S. 15

Landschaftsbild und den -haushalt schädigen zu schenken, andererseits ist auch die Frage zu klären, inwiefern der Natur und der Landschaft Schaden durch Überschwemmungen zugefügt wird. Die Diskussion dieser Frage an dieser Stelle ist jedoch nicht möglich, führte sie doch zu weit hinein in grundsätzliche, philosophische Überlegungen, hinsichtlich des „Wertes“ der Natur und der Beeinflussung dieses durch menschliches Handeln im Raum.

Jedenfalls können im Fall von Hochwasser- und Katastrophenbekämpfung Konflikte zwischen naturschutzrechtlichen Verboten und notwendigen Abwehrmaßnahmen auftreten. In diesen Fällen werden Ausnahmeregelungen im Sinne der Naturschutzgesetze der Länder gesucht.¹⁷³

3.2.4 Katastrophenhilfe und Katastrophenmanagement

Bisher wurden ausschließlich Rechtsgebiete erörtert die auf Bundes- oder Landesebene überwiegend Kompetenz in der Katastrophenprävention haben. Die Katastrophenhilfegesetze¹⁷⁴, Katastrophenschutzgesetze,¹⁷⁵ Katastrophenmanagementgesetze¹⁷⁶ bzw. Katastrophenhilfe und Krisenmanagementgesetz¹⁷⁷ der Länder setzen direkt am Einsatz an und sind zuständig für den akuten Umgang mit der Verheerung im Katastrophenfall. Ziel sind „Organisation und Gewährleistung eines wirksamen Katastrophenschutzes auf Gemeinde-, Bezirks- und Landesebene“¹⁷⁸ bzw. etwas prozessorientierter formuliert „die Vorbereitung und die Durchführung der Abwehr und der Bekämpfung von Katastrophen (Katastrophenmanagement).“¹⁷⁹

Die begriffliche Reinheit und Abgrenzbarkeit von Katastrophenhilfe, -abwehr, -bekämpfung und -schutz ist nicht immer gegeben und lässt damit ein wenig Spielraum im Verständnis. Im weiteren Sinne darf man die Zuständigkeiten der einzelnen Gesetze jedoch als etwa gleich geartet annehmen. So sei mit diesen Begriffen die Erkennung, die Warnung und Alarmierung und die eigentliche Abwehr von Katastrophen gemeint.¹⁸⁰

In allen Bundesländern sehen Gesetze zur Handhabung von Katastrophen die Erstellung von Katastrophenschutzplänen vor. Diese sollen wirksame Bekämpfung und Abwehr von Katastrophen bewirken und müssen - teilweise nach Vorgaben seitens des Landes - auf Landes-, Gemeinde- und Bezirksebene erstellt werden.¹⁸¹ Zusätzlich können noch externe Notfallpläne oder Sondernotfallpläne vorbereitet werden (etwa für Krankenanstalten oder Industriebetriebe).¹⁸² Diese Pläne bilden die Grundlage wie im Katastrophenfall vorzugehen und wie eine möglichst effiziente Aufgabenverteilung zu organisieren ist.

¹⁷³ Bußjäger, 2003, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, S. 53

¹⁷⁴ Katastrophenhilfegesetz des Landes Burgenland, LGBl. Nr. 5/1986 in der Fassung LGBl.Nr. 83/2009; Kärntner Katastrophenhilfegesetz - K-KHG, LGBl. Nr. 66/1980 in der Fassung LGBl. Nr. 77/2005; NÖ Katastrophenhilfegesetz, NÖ KHG, LGBl. Nr. 25/1973 in der Fassung LGBl. 132/2009; Salzburger Katastrophenhilfegesetz, LGBl. Nr. 3/1975 in der Fassung von LGBl Nr 50/2006; Vorarlberger Gesetz über die Hilfe in Katastrophenfällen, LGBl. Nr. 47/1979 in der Fassung 58/2001

¹⁷⁵ Landesgesetz, mit dem Bestimmungen über den Katastrophenschutz in Oberösterreich erlassen werden (Oö. Katastrophenschutzgesetz - Oö. KatSchG), LGBl. Nr. 32/2007; Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz, LGBl. Nr. 62/1999 in der Fassung von LGBl. Nr. 56/2006

¹⁷⁶ Tiroler Katastrophenmanagementgesetz, LGBl. Nr. 33/2006

¹⁷⁷ Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung von Katastrophen, Großschadensereignissen und komplexen Schadensereignissen sowie die Einrichtung eines Krisenmanagements (Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz - W-KKG), LGBl. Nr. 60/2003 in der Fassung von LGBl. Nr. 22/2009

¹⁷⁸ § 1 Abs. 1, OÖ KatSchG 2007

¹⁷⁹ § 1 Abs. 1, Tiroler KMG 2006

¹⁸⁰ Weiß in Kerschner, 2008, Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 94

¹⁸¹ ebendort, S. 139

¹⁸² § 11 Abs. 1, Bgld KHG, 2009

Das Katastrophenmanagement muss, je nach Größe eines Hochwassers, selbstverständlich auch in der Lage sein staatenübergreifend zu agieren.

3.3 Katastrophenumgang im Wirkungsbereich der Gemeinden

Auf der Ebene der Gemeinde sind naturgefahrenrelevante Zuständigkeiten verortet, wie die örtliche Straßenpolizei (Straßensperren), die Gesundheitspolizei (Organisation des Hilfs- und Rettungswesens), die Baupolizei (Vollziehung der Rechtsnormen im Baurecht), die Feuerpolizei (Verhütung und Bekämpfung von Bränden, Brandwache, sowie allgemeine Hilfeleistung im Brandfall), die Wildbachbegehung, die örtliche Katastrophenschutzbehörde, als auch die örtliche Raumordnung.¹⁸³ Viele dieser Aufgaben werden in kleinen Gemeinden vom Bürgermeister koordiniert.

Die Katastrophe als ein Ereignis, dass sowohl die Gesundheit von Menschen und Tieren, als auch die Unversehrtheit von Sachwerten gefährdet, überschreitet oft die Selbstorganisationsfähigkeiten der Körperschaft Gemeinde. Wenn eine Naturgefahr hinsichtlich ihres Ausmaßes den Wirkungsbereich einer Gemeinde überschreitet, obliegt der nächst höheren Körperschaft die Koordination der Abwehr- und Bekämpfungsmaßnahmen. Im Falle des Hochwassers ist dies zumeist der Fall, da Hochwasser von Natur aus größere räumliche Ausbreitung haben (im Gegensatz etwa zu Muren oder Steinschläge).

Die Rolle der örtlichen Raumplanung als eine präventiv einschreitende Kompetenz der Gemeinde wurde bereits und wird weiters erörtert und schlägt sich besonders in der Vollziehung von Rechtsnormen des Raumordnungsrechts und der Berücksichtigung von Gefahrenzonenplänen und anderen Fachgutachten nieder.

3.4 Zwischenresumé

Durch die dargestellte Kompetenzzersplitterung im Naturgefahrenmanagement und der Rolle der Raumplanung als ein Teil eines komplexen und teilweise auch informellen Gefüges an Umgang mit Naturgefahren, wird die Notwendigkeit von Kooperationsformen offensichtlich.

Rudolf-Miklau, 2009,¹⁸⁴ gibt eine kurze Übersicht über Kooperationsformen im Naturgefahrenmanagement, die auch hinsichtlich der in der HWRMRL angesprochenen grenzüberschreitenden Kooperation relevant sind.¹⁸⁵

Die Umsetzung der Hochwasserrichtlinie zeichnet sich besonders deshalb als Herausforderung ab, da, wie oben dargestellt, kein einheitlicher Hochwasserbegriff in den österreichischen Materiengesetzen existiert und dadurch erst eine Harmonisierung im Laufe der Umsetzung stattfinden muss. Soweit kann man aus den genannten Umständen durch folgende kurze Zusammenfassungen den aktuellen Stand herauslesen.

¹⁸³ Rudolf-Miklau, 2009, Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 43 und S. 88

¹⁸⁴ Rudolf-Milau, 2010. Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 73

¹⁸⁵ § 8 Abs. 2 – 5, HWRMRL

3.4.1 Die Organisation des Hochwasserschutzes in Österreich

Anhand der neuen Doktrin eines dreigliederten Hochwasserschutzes, bestehend aus:¹⁸⁶

„**Vorbeugender Hochwasserschutz:** umfasst Maßnahmen, die zu einer Verminderung von Abflussspitzen und Abflussgeschwindigkeiten führen.

Technischer Hochwasserschutz: betrifft Schutzbauten in oder am Gerinne und im Überflutungsbereich.

Hochwasservorsorge: setzt auf Maßnahmen zur Verringerung des Schadenspotenzials durch Flächen-, Bau-, Verhaltens- und Risikovorsorge.“

wird die Vernetzung zwischen den Disziplinen verstärkt hervorgehoben. Nichtsdestotrotz ist die bisherige kompetenzrechtliche Zuweisung des Hochwasserschutzes in Österreich konventionell und sehr technisch ausgerichtet. Man gliedert regional unterschiedlich ausgeprägte Aufgaben in 3 Bereiche: die Regulierung und Betreuung von Gewässern durch die Bundeswasserbauverwaltung (BWV),¹⁸⁷ welche alle Gewässer außer Wildbäche und Wasserstraßen umfasst. Wildbäche werden von der Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) betreut und die Pflege und Entwicklung von Wasserstraßen wird von der viadonau übernommen.¹⁸⁸ Im folgenden Diagramm (Abb.8) wird dieser Zusammenhang noch einmal dargestellt.

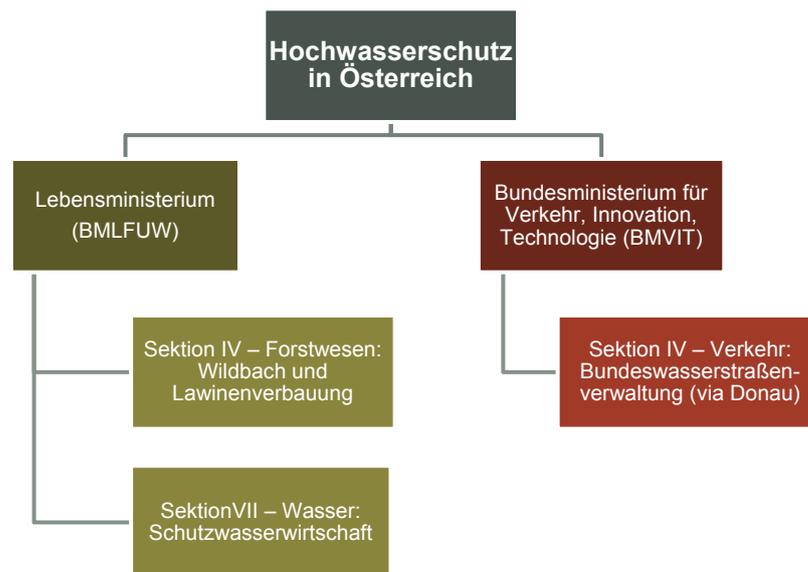


Abbildung 8: Die Organisation des Hochwasserschutzes in Österreich. Aus: Lebensministerium, 2006. Hochwasserschutz in Österreich, S. 36; eigene Darstellung

¹⁸⁶ Lebensministerium, 2006. Hochwasserschutz in Österreich, S. 14

¹⁸⁷ Die BWV betreut alle Gewässer in Österreich ausgenommen Wildbächen und Wasserstraßen, die in der Kompetenz der WLV bzw. der viadonau⁶⁸ liegen. Sie ist angesiedelt im Lebensministerium in der Abteilung VII/5 Schutzwasserwirtschaft und erfolgt in mittelbarer Bundesverwaltung mit den jeweiligen Ämtern der Landesregierungen.

¹⁸⁸ Die viadonau ist eine WasserstraßengmbH, gegründet vom Lebensministerium, die die Entwicklung der Donau im Bereich Infrastruktur, Verkehr, Binnenschifffahrt und Hochwasserschutz vorantreibt. Ihre Aufgaben waren unter dem Namen Bundeswasserstraßenverwaltung zusammengefasst. Der Hochwasserschutz der viadonau betrifft auch die Flüsse Thaya und March.

Die Finanzierung der Maßnahmen regelt, wie bereits oben erwähnt, das Wasserbautenförderungs-gesetz. Diese Finanzierung sei hier auch graphisch dargestellt (Abb.9).

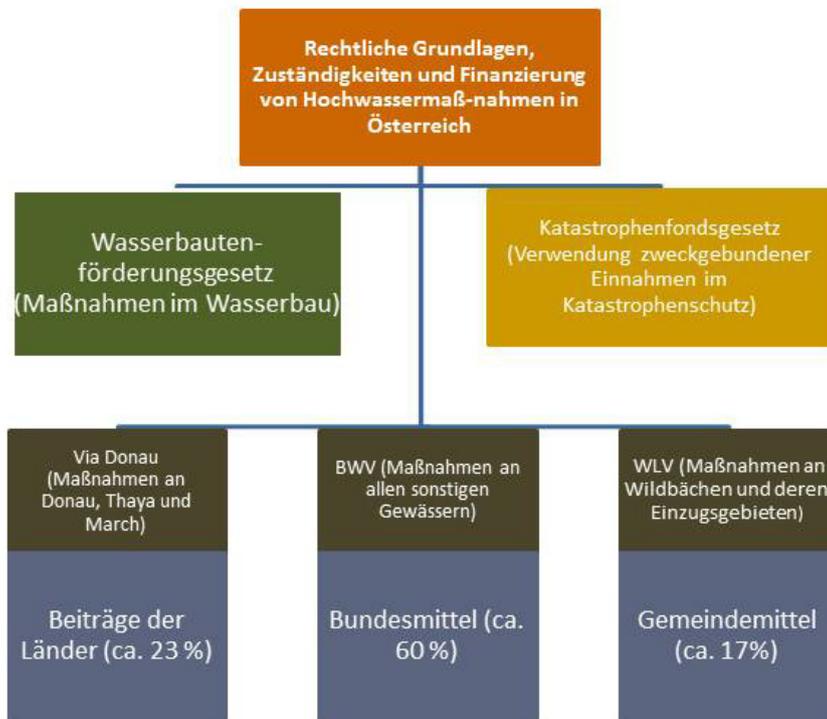


Abbildung 9: Die Finanzierung des Hochwasserschutzes in Österreich. Aus: Lebensministerium, 2006. Hochwasserschutz in Österreich, S. 37; eigene Darstellung.

Der Hochwasserschutz in Österreich, ausgeführt durch die BWV, die WLW und die viadonau stützt sich auf Regelwerke und Richtlinien. Die technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung - RIWA-T gemäß § 3 Abs. 2, WBFG - bilden eine Grundlage des technischen Hochwasserschutzes. Diese Richtlinien sind bis dato jedoch noch keiner Überarbeitung im Zuge der Implementierung der Hochwasserrichtlinie unterzogen worden und existieren nur in der Fassung von 2006. Zusätzlicher Anhalt, im Sinne der WLW, bietet die Technische Richtlinie für die Wildbach- und Lawinenverbauung - TRL-WLV gemäß § 3 Abs. 1 Z. 1 und Abs. 2, WBFG 1985 - die in der Fassung von 2010, unter der Berücksichtigung von Raumordnung, Umweltschutz und umfassender Landesverteidigung, „zur unschädlichen Ableitung der Gebirgswässer, des notwendigen Schutzes gegen Wasserverheerungen, Lawinen, Felssturz, Steinschlag, Muren und Rutschungen gemäß WBFG“¹⁸⁹ dient. Zusätzlich existiert ein nicht allzu umfangreicher Leitfaden zur Festlegung und Harmonisierung von Bemessungsereignissen zwischen der BWV und der WLW. Dieser Leitfaden ist im Zuge der Implementierung der HWRMRL entstanden und dient als Grundlage für die harmonisierte Erstellung von Hochwassergefahrenkarten und Abflussuntersuchungen, die im Zuge der Hochwasserrisiko- und Hochwassergefahrenkartenerstellung für die Abschnitte mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko intensiviert werden müssen.

¹⁸⁹ Lebensministerium, 2011. Technische Richtlinie für die WLW, S. 4

3.4.2 Wasserwirtschaftliche Instrumente für Hochwasserschutz durch Flächenplanung

Zum Zwecke von Hochwasserschutz existieren mehrere Instrumente der Flächenfreihaltung, die nicht immer primär kompetenzrechtlich raumordnerischer Natur sind. Flächensicherung ist die Freihaltung von Grund und Boden von hochrangiger Nutzung, d.h. Wohn- und Siedlungsbebauung, Gewerbestandorten, Industrie, Verkehr etc. zur Beeinflussung des Hochwasserabflusses im Falle eines Hochwassers. Die meisten dieser Instrumente existierten bereits vor der Implementierung der HWRMRL, weshalb man sich in Österreich auf einem guten Niveau im Sinne der präventiven Beplanung von hochwasserbeeinflussten Flächen befand und befindet. Mit der Hochwasserrichtlinie werden zusätzliche Instrumente wie der Hochwasserrisikomanagementplan etabliert, bisher gibt es hierzu jedoch noch keine konkreten Ausarbeitungen und nur wenige Vorarbeiten die weiter unten erörtert werden (siehe Kap. 4.4). Aufgrund der Kompetenzzersplitterung im Naturgefahrenmanagement, die sich auch auf das Hochwasser überträgt, bedarf es einer besonders ausgeprägten Koordination unter Gesetzgebern, Gebietskörperschaften und privaten Institutionen. Die in Folge näher erklärte Verschränkung verschiedener Akteure muss auch unter dem Gesichtspunkt der Regelung der Amtshilfe, der interkommunalen Kooperation und des Vertragshochwasserschutzes gesehen werden.¹⁹⁰

3.4.2.1 Instrumente der BWV und WLV

„Schutzwasserwirtschaftliche Maßnahmen haben das Ziel, den Menschen und seinen Wirtschaftsraum zu schützen. Schützenswert sind:¹⁹¹

- Bauten im gewidmeten Bau- und Betriebsgebiet
- Infrastrukturanlagen
- Sonstige Anlagen auf dafür gewidmetem Gebiet
- Erhaltenswerte Einzelbauten“

Die Rangordnung der Maßnahmen beinhaltet für die Raumordnung massives Mitspracherecht, etwa durch den Vorrang von passivem Hochwasserschutz vor aktivem Hochwasserschutz und Maßnahmen im Einzugsgebiet vor Maßnahmen am Gerinne. Die BWV und WLV werden hier insbesondere tätig, indem sie Gefahrenzonen ausweisen, die Hochwasseranschlagslinien, Fließgeschwindigkeiten und Wassertiefen darstellen, um die Bevölkerung zu informieren und Risikoabschätzungen durchzuführen. Neben der Gefahrenzonenplanung sieht die BWV auch Hochwasserrisikozonierungen im großen Maßstab (1:10000- 1:50000) vor,¹⁹² die als Hilfe für die Raumplanung und Bauordnung fungieren, jedoch nur empfehlenden Charakter haben und für die örtliche Raumplanung ob ihres Maßstabes wenig Relevanz aufweisen.

Die Gefahrenzonenausweisung laut § 2, WBF 1985 hat ebenfalls nur Empfehlungscharakter und soll, wie bereits oben erwähnt, in Bezug auf die Bemessungsereignisse mit der WLV-

¹⁹⁰ Rudolf-Miklau, 2009. Naturgefahrenmanagement in Österreich, S. 73ff

¹⁹¹ Lebensministerium, 2006c. Technische Richtlinie für die BWV, S.10

¹⁹² a.a.O., S. 23

Zonenausweisung harmonisiert werden. Die in den Gefahrenzonenplanungen der BWV ausgewiesenen Gebiete sind:¹⁹³

- Die Anschlaglinie des HQ₃₀ gemäß § 38 Abs. 3, WRG.
- Rote Zone, d.h. Flächen, die zur ständigen Benutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke aufgrund der voraussichtlichen schadhafte Wirkung von Naturgefahrenereignissen nicht geeignet sind.
- Rot-Gelbe Zonen, die als Retentions-, Abfluss- und wasserwirtschaftliche Vorrangzonen gelten.
- Gelbe Zonen, auch Gebots- und Vorrangzonen, die in Abflussbereichen liegen in denen Schäden geringeren Ausmaßes vorkommen können.
- Blaue Zonen, die für wasserwirtschaftliche Maßnahmen reserviert sind und eine besondere Bewirtschaftung benötigen.
- Gefahrenbereich bis zu einem HQ₃₀₀.

Zur Veranschaulichung soll ein Ausschnitt aus einem Gefahrenzonenplan der BWV gezeigt werden (Abb. 10).

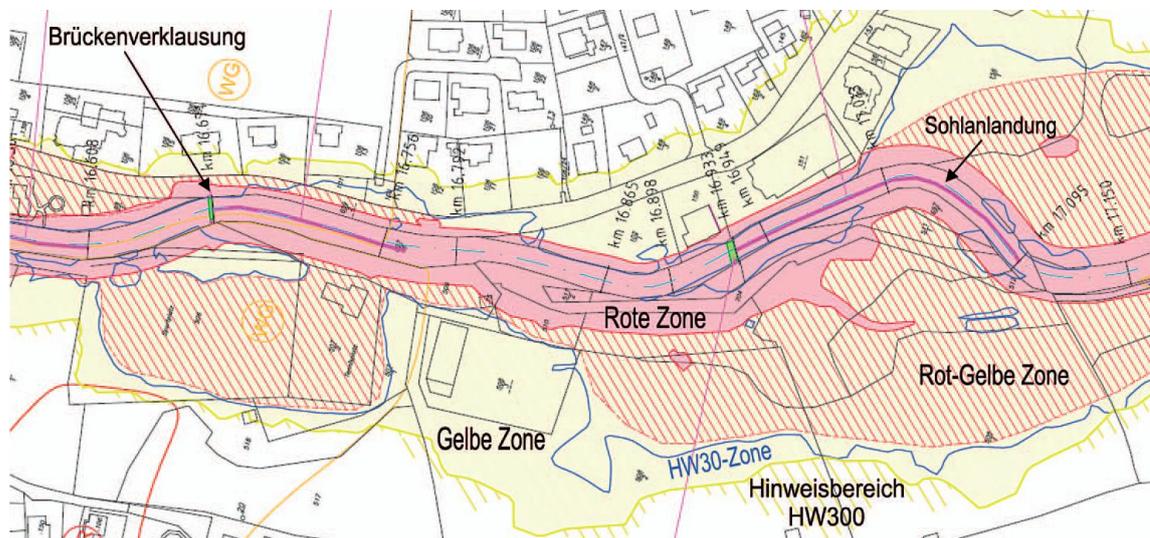


Abbildung 10: Ausschnitt eines Gefahrenzonenplans der BWV. Aus: Das Land Salzburg, 2012. Gefahrenzonenplan der Bundeswasserbauverwaltung, S. 2

Die in den Gefahrenzonenplanungen der WLW in einer Karte, nicht kleiner als im Maßstab 1:5000, ausgewiesenen Gebiete sind:

- Die Rote Zone als eine Fläche, die ob ihrer Gefährdung nicht für dauerhaften Siedlungsraum und zum Zwecke der Ansiedelung von Verkehrsinfrastruktur geeignet ist.
- Die gelbe Zone als eine Fläche aller übrigen, durch Wildbäche und Lawinen beeinträchtigten Gebiete, deren Gefährdung gegeben ist.
- Die blaue Vorbehaltsfläche zur Durchführung von technischen, forstlichen oder sonstigen Maßnahmen.

Zusätzlich existieren noch braune bzw. violette Hinweisbereiche, die anderen als durch Wildbäche verursachten Naturgefahren ausgesetzt sind bzw. „deren Schutzfunktion von der

¹⁹³ Lebensministerium, 2006b. Richtlinien zur Gefahrenzonenausweisung der BWV, S. 4f

Erhaltung der Beschaffenheit des Bodens oder Geländes abhängt¹⁹⁴. Beispielhaft sieht man in Abbildung 11 einen Ausschnitt aus einem WLV-Gefahrenzonenplan.



Abbildung 11: Ausschnitt eines Gefahrenzonenplans der WLV. Aus: Aigner, 2011. Der Gefahrenzonenplan der Wildbach- und Lawinerverbauung, S.5

Weiters gibt es noch flächenwirtschaftliche Projekte der WLV, die die Erneuerung, Sicherung und Verbesserung von Waldflächen im Sinne eines Einzugsgebietsmanagement umfassen (Bannwälder, Schutzwälder im Sinne des Forstgesetzes).¹⁹⁵

3.4.2.2 Wasserrechtliche Bewilligungspflicht laut Wasserrechtsgesetz

Das Wasserrechtsgesetz beinhaltet auch Regelungen für den Hochwasserschutz durch Flächenplanung, abseits der durch die Hochwasserrichtlinie implementierten Prozedere. § 38, WRG sieht für die Errichtung von Bauten im Hochwasserabflussgebiet eine Bewilligung vor. Als Hochwasserabflussgebiet wird jenes angenommen, dass der überfluteten Fläche eines HQ₃₀ entspricht. Ziel ist es eine Beeinträchtigung des Hochwasserabflusses zu verhindern. Dieses Instrument scheint jedoch prinzipiell eher auf Einzelfälle angewendet zu werden und nicht als generelles Instrument der Flächenfreihaltung zu dienen. Es ist direkt wirksam und bedient sich keiner Instrumente der Raumordnung und Raumplanung.

Das Instrument des wasserwirtschaftlichen Regionalprogrammes wurde bereits in den Erläuterungen zur WRG-Novelle beschrieben (nachzulesen in Kap. 3.1.3.1).

3.4.3 Hochwasser und Raumplanung

Die Verschränkung der BWV und der WLV mit der klassischen Raumordnung und Raumplanung, die sich an dem Instrumentarium orientiert, welches ihr durch die länderspezifischen Raumordnungsgesetze gegeben wird, wurde bereits mehrmals angedeutet. Wie oben gezeigt, gibt es eine Vielzahl an Kompetenzbereichen im österreichischen Recht, die Naturgefahren und Katastrophen berühren, ähnlich ist es auch mit der Raumplanung, die durch ihre Aufgaben viele Berührungspunkte mit hochwasserrelevanten Kompetenzen hat. Tabelle 2 zeigt den Versuch einer Gliederung der Raumordnung im Zusammenhang mit der BWV und der WLV.

¹⁹⁴ Weber, K., 2009. FloodRisk II (2), S. 55

¹⁹⁵ Lebensministerium, 2011. Technische Richtlinie für die WLV, S. 11

Tabelle 2: Rechtsgrundlagen der WLW, BWV und der RPL. Aus: Lebensministerium, 2004. FloodRiskI, S. 94, eigene Darstellung.

	BWV	WLW		Überörtliche RPL	Örtliche RPL
Rechtsgrundlagen, Richtlinien	WRG RIWA-T	ForstG WasserbautenförderungsG VO Gefahrenzonenpläne Technische Richtlinien WLW RL „Hinderungsgründer“	↔	Je Bundesland • Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetz • Nebengesetze, Verordnungen (z.B. Planzeichenverordnung) • Bauordnung	
Instrumente	• HQ30-Ausweisung • Schutzwasserwirtschaftl. Grundsatzkonzepte (HQ30/HQ100) • Gefahrenzonenpläne Flussbau	Gefahrenzonenpläne WLW	↔	• Landesentwicklungsprogramm • Regionalentwicklungsprogramm • Sachprogramm	• Örtliches Entwicklungskonzept • Flächenwidmungsplan • Bebauungsplan
Räumlicher Bezug	vorwiegend regional	vorwiegend lokal (Gemeinde)	≠	regional	lokal (Gemeinde)
Zuständigkeit	Landeshauptmann Bundesminister LFUW	Bundesminister LFUW	≠	Landesregierung	Gemeinderat

Die überörtliche Raumplanung im Land gibt Naturgefahren betreffende Planungsvorgaben vor, deren Berücksichtigung in der Regionalplanung und der örtlichen Raumplanung zu beachten sind. Jedoch ist die tatsächliche Wirkung dieser überörtlichen Steuerungsversuche schwach. Hier sei besonders auf die divergierenden Kompetenzen in Bezug auf den Risikozyklus hingewiesen. Während die Ursachenbeeinflussung von Hochwasser oft eine Aufgabe der überörtlichen Raumplanung durch eine gezielte Bewirtschaftung der Einzugsgebiete und Oberliegerterritorien ist, kann die Auswirkungsbekämpfung als Aufgabe der örtlichen Raumplanung im Gebiet der Gemeinde gesehen werden.¹⁹⁶ Auf der Ebene der örtlichen Raumplanung ist noch vor dem Flächenwidmungsplan das örtliche Entwicklungskonzept gut geeignet, Aussagen zum räumlichen Management von Hochwasser zu treffen, um den untergeordneten Planungsinstrumenten einen Handlungsrahmen zu geben. Ein Siedlungskonzept und Freiraumkonzept kann hier unterstützend eingreifen. Der Flächenwidmungsplan hat konkret die Gefährdung von Bereichen der Gemeinde während seiner Widmungsaufgabe zu berücksichtigen und diese frei zu halten bzw. durch seine Widmungen einer eingeschränkten Bautätigkeit zu unterwerfen (spezifischer schreibt das Baurecht, auf den Bauplatz bezogen, Restriktionen und Auflagen für das Bauwerk vor). Außerdem sind gefährdete Flächen ausdrücklich kenntlich gemacht zu werden. Abschließend konkretisiert der Bebauungsplan die Nutzungen des FWP und setzt Vorgaben für die Bebauung des ausgewiesenen Baulandes fest. Zwar sind dadurch einige Instrumente für den Umgang mit Hochwasser gegeben, deren koordiniertes Eingreifen ist jedoch mangelhaft. Die WLW auf der Ebene des Bundes, die BWV in mittelbarer Bundesverwaltung in den Händen der Landeshauptleute und die überörtliche Raumplanung im Bereich der jeweiligen Landesregierung haben die Aufgabe sich gegenseitig befruchtend in der klaren Handhabung von Hochwasser zu koordinieren. Das in dieser Konstellation Reibungsverluste vorprogrammiert

¹⁹⁶ Lebensministerium 2004. FloodRisk I, S. 96

sind, und ein großer Abstimmungsbedarf zwischen den Stellen erforderlich ist, liegt auf der Hand. Insbesondere, da die Ausweisungen der BWV und der WLW für die Raumordnung nur hinweisenden Charakter haben. Eine stärkere Kooperation der WLW und der örtlichen Raumplanung und der BWV und der überörtlichen Raumplanung, ganz im Sinne eines integrierten Naturgefahrenmanagements, alleine bereits aufgrund des Maßstabs der Gefahrenzonenpläne (s.o.), scheint darum nur logisch.¹⁹⁷

Durch die Hochwasserrichtlinie wurden zusätzlich neue Instrumente geschaffen, deren Einordnung vielleicht auf dem ersten Blick klar zu sein scheint. Der Hochwassermanagementplan als Instrument des WRG erstellt einen umfassenden Leitfaden auf der Basis der Hochwasserrisikokarten und Hochwassergefahrenkarten. Diese Handlungsanweisung gibt vor, was in Zukunft in einer Flussgebietseinheit zu unternehmen ist, um mittels fachlichen Inputs von unterschiedlichen Disziplinen, die Einfluss auf das Hochwassermanagement haben, eine passende Strategie anzuwenden, die negative Einwirkungen von Hochwasser verhindern bzw. im Falle der Unumgänglichkeit von Schäden diese möglichst gering halten soll. Wie sich diese neuen Instrumente auf die Raumplanung und Raumordnung auswirken und welche Empfehlungen sich im Sinne eines effizienteren Hochwassermanagements durch Raumplanung ergeben, klären die folgenden Kapitel.

¹⁹⁷ Lebensministerium 2004. FloodRisk I, S. 97ff

4 Die Hochwasserrichtlinie und ihre Umsetzung

Wie oben bereits dargelegt sind die Instrumente der WLV, BWV und der Raumordnung nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Zwar gibt es bereits seit längerem Bemühungen seitens der Bundesbehörden zumindest die technischen Rahmenbedingungen - Stichwort Bemessungsereignis - der von BWV und WLW erstellten Karten zu vereinheitlichen, bisher jedoch machen großteils informelle Regelungsmechanismen das Zusammenspiel von Raumordnungsgesetzen, Forstgesetz und WRG aus.¹⁹⁸

Die folgende Graphik (Abb. 12) veranschaulicht nocheinmal in reduzierter Form, die für die „Raumordnungshierarchie“ ausschlaggebende Wirkungskette der Bundeskompetenzen.

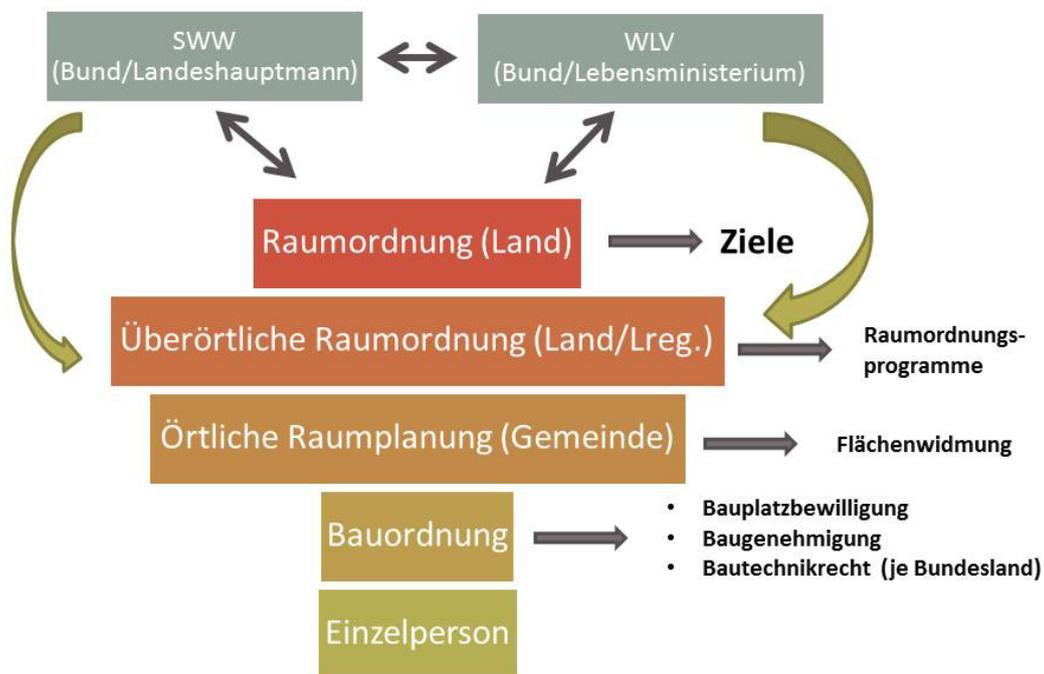


Abbildung 12: Ablaufskizze passiver Katastrophenprävention. Aus: Wagner in Kerschner, 2008. Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 60. Eigene Darstellung.

Die Wirksamkeit der Instrumente der RPL und WLW auf örtlicher Ebene stehen im Kontrast zu den Messungen und Einschätzungen der BWV auf einem größeren Maßstab. Durch die Implementierung der Hochwasserrichtlinie kann die Chance genutzt werden, eine Angleichung und Harmonisierung der Planungsmaßstäbe und -inhalte über Landesgrenzen und Kompetenzgrenzen hinweg zu erreichen.

In diesem Kapitel soll es vorrangig nicht um die Erläuterung der Schnittstellen zwischen den primär kompetenzrechtlichen Materien in Sachen Hochwasser, d.h. der BWV und der WLW, mit der Raumordnung gehen, sondern vielmehr darum, wie die Ergebnisse des Prozesses der Hochwasserrichtlinie auf die Raumordnung und Raumplanung wirken.

¹⁹⁸ Wagner in Kerschner, 2008. Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 59

4.1 Die Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos in Österreich

4.1.1 Vorgehensweise der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos in Österreich

Die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos in Österreich (fertigzustellen bis zum 22.12.2011) ist eine Kumulation von allen für das Hochwassermanagement relevanten und vorhandenen Quellen in Österreich. Diese Sichtung dient dazu, einen umfangreichen Einblick in die aktuellen Hochwassermanagementmechanismen zu erhalten, um eine möglichst effiziente Erstellung der Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten zu gewährleisten.

Die Bewertung orientiert sich an nachteiligen Auswirkungen von Hochwasserrisiko auf Schutzgüter. Da diese Einteilung die Signifikanz von potenziell nachteiligen Wirkungen stark beeinflusst, sei hier eine Grobkategorisierung vorgenommen:¹⁹⁹

- Menschliche Gesundheit
- Umwelt
- Kulturerbe
- Wirtschaftliche Tätigkeiten

Die Ermittlung der Schutzwürdigkeit dieser Kategorien nutzt unterschiedliche Datengrundlagen. So dient etwa ein Bevölkerungsraster der Statistik Austria zur Risikobewertung von menschlicher Gesundheit. Das Bahnnetz der ÖBB, Straßennetz der ASFINAG, Hafenanlagen, Pipelines, Telekommunikationsnetz usw. wird zur Risikobewertung wirtschaftlicher Aktivitäten herangezogen, während UNESCO Weltkulturerbe-Stätten und denkmalgeschützte Bauten in die Kategorie Kulturerbe fallen. Das Schutzgut Umwelt wird in einer Risikoabschätzung mittels Analyse von Altlastenstandorten, SEVESO-Anlagen, Deponien, Kläranlagen, Wasserschutzgebieten, Naturschutzgebieten usw. abgehandelt.²⁰⁰

Die vorläufige Bewertung umfasst:²⁰¹

- „Karten zur Flussgebietseinheit mit Informationen zu Einzugsgebieten, Teileinzugsgebieten- und Flächennutzung.
- Eine Beschreibung signifikanter vergangener Hochwasser und eine Bewertung ihrer nachteiligen Auswirkungen.
- Eine Beschreibung signifikanter vergangener Hochwasser, sofern signifikante nachteilige Folgen zukünftiger ähnlicher Ereignisse erwartet werden können.
- Eine Bewertung potenziell nachteiliger Folgen künftiger Hochwasser.“

Zur Koordinierung der fachlichen Umsetzung der Hochwasserrichtlinie etablierte sich ein Arbeitskreis, besetzt mit Vertretern sämtlicher Fachbereiche, die zum Hochwasserrisikomanagement beitragen, u.a. auch die Raumplanung und Raumordnung.

Die Bearbeitungsmethode, die das Lebensministerium für die vorläufige Bewertung vornahm, verschneidet Risikoindikatoren mit Überflutungsflächen unter der Mitwirkung von Fachwissen,

¹⁹⁹ Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 6

²⁰⁰ Lebensministerium, 2010 (2). Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos, S. 1ff

²⁰¹ Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 7

d.h. Expertenmeinungen aus den Bereichen der Länder und der WLW. Dieses aufwendige, GIS basierte Prozedere soll hier nur sehr kurz beschrieben werden, da es sowohl den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, als auch peu-à-peu in die Betrachtung der raumplanerischen Herausforderungen durch die HWRMRL eingebunden wird, sofern dies für ein besseres Verständnis notwendig ist.

Der wichtigste Risikoindikator ist die Anzahl betroffener Personen im Überflutungsgebiet (siehe Tab. 3). Damit soll eine klare Aussage getroffen werden, ob Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht. Die normative Kategorisierung des Hochwasserrisikos ist damit schon alleine anhand der betroffenen Personen im Überflutungsgebiet zu ermitteln.

Tabelle 3: Risikoindikator „Betroffene Personen im Überflutungsgebiet“. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 9. Eigene Darstellung.

Risikoindikator „Betroffene Personen im Überflutungsgebiet“	
Hochwasserrisiko	Betroffene Personen in Überflutungsflächen pro km Gewässerlänge
kein	-
gering	> 0 - 50
mäßig	> 50 - 200
hoch	> 200 - 600
sehr hoch	> 600

Die weiteren Indikatoren orientieren sich, wie bereits oben vorausgeschickt, an den betroffenen Schutzgütern wie Verkehrsinfrastruktur, überregional bedeutsame Kulturgüter und Infrastruktur, potenzielle Verschmutzungsquellen, Schutzgebiete verschiedener Kategorien und Trinkwasserversorgung.

Zur Bewertung vergangener Hochwasser wird die Ereignisdokumentation der Länder und WLW herangezogen, wohingegen bzgl. zukünftiger Hochwasser, wie oben erwähnt, die Risikodaten mit den Überflutungsflächen überlagert werden. Mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko beurteilte Gewässerabschnitte sind jene, die auf einer Gewässerstrecke von mindestens 1,5 km das Gesamtrisiko „hoch“ einnehmen bzw. die - unabhängig ihrer Länge - ein Gesamtrisiko von „sehr hoch“ erzielen.²⁰² Über den Ablauf der Bearbeitung der vorläufigen Bewertung informiert die folgende Abbildung 13.

²⁰² Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 10

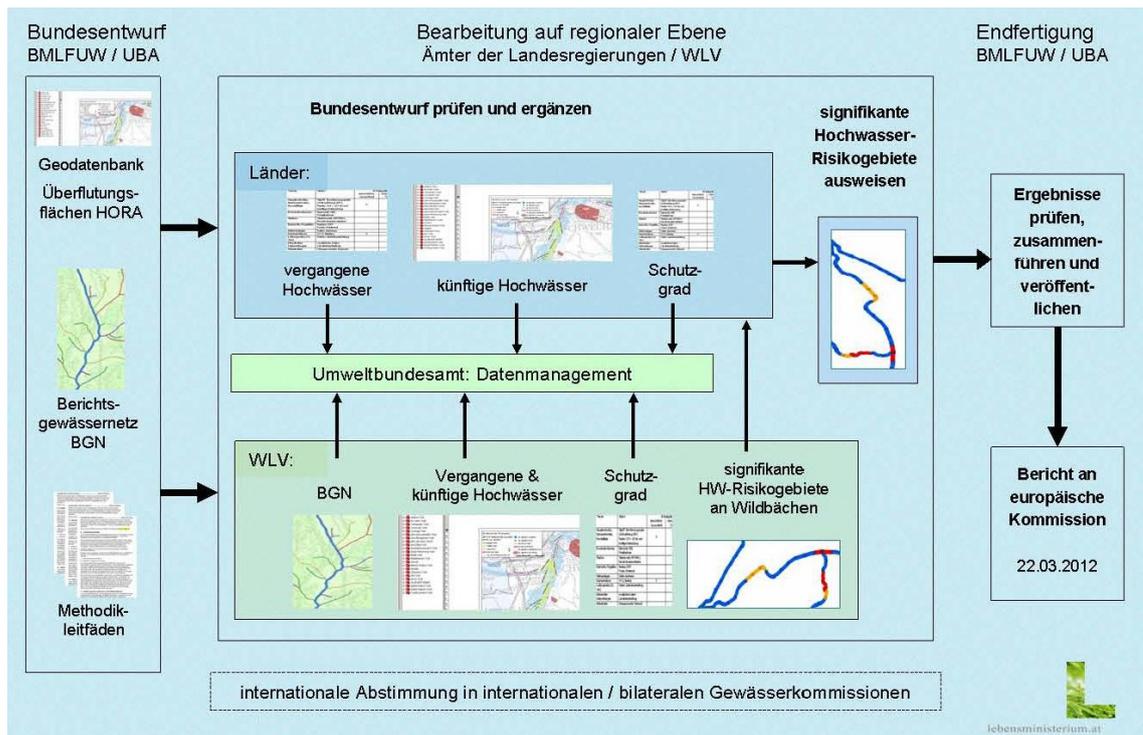


Abbildung 13: Ablauf der Bearbeitung der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 11

Der Methodikleitfaden des Lebensministeriums,²⁰³ der als Bestandteil des Bundesentwurfes angegeben wird, stellt die Grundlage der Vorgehensweise für die Bearbeitung der Vorläufigen Bewertung dar. Die Erstellung des (digitalen) Gewässernetzes des Bundes, das als Datengrundlage zur Erstellung der vorläufigen Bewertung und damit als zentrales Hilfswerkzeug für künftige Hochwassermanagementaufgaben fungieren wird, wurde vom Umweltbundesamt übernommen.²⁰⁴ Eine Kombination aus Beteiligungen der Länder, der WLV und des Bundesberichtsgewässernetzes ergibt zusammengefasst die Datenbank, die den Planungen zur Hilfe stehen wird.

4.1.2 Ergebnisse der Vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos in Österreich

Die Ergebnisse stehen in dem Wasserinformationssystem des Bundes unter wisa.lebensministerium.at zur Verfügung. Von der Gesamtlänge des Gewässernetzes von 37.360 km Länge, welches untersucht worden ist, werden für 1480 km (4%) ein hohes bzw. für 560 km (1,5 %) ein sehr hohes Hochwasserrisiko ermittelt. Tabelle 4 zeigt Gewässerslängen mit hohem und sehr hohem Hochwasserrisiko, aufgeteilt nach Bundesland und Flusseinzugsgebiet.

²⁰³ Lebensministerium, 2010 (3). Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos – Fachlicher Leitfaden

²⁰⁴ Eisenkölb, 2011. Gewässernetz des Bundes als Grundlage zur Erfüllung der Berichtspflichten gem. WRG 1959, Modul 8

Tabelle 4: Gewässerlängen mit hohem und sehr hohem Hochwasserrisiko. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 13

Gewässerlängen mit hohem und sehr hohem Hochwasserrisiko							
	untersuchte Gesamtlänge	hohes oder sehr hohes Hochwasserrisiko insgesamt		davon innerhalb der signifikanten Risikogebiete		davon außerhalb der signifikanten Risikogebiete	
		km	km	%	km	%	km
Burgenland	1.493,9	104,9	7,0	104,4	99,5	0,5	0,5
Kärnten	4.319,4	202,3	4,7	170,2	84,1	32,1	15,9
Niederösterreich	8.756,5	442,8	5,1	309,9	70,0	132,9	30,0
Oberösterreich	5.442,0	272,0	5,0	226,3	83,2	45,7	16,8
Salzburg	3.207,5	283,9	8,9	218,4	76,9	65,5	23,1
Steiermark	7.306,1	217,1	3,0	188,7	86,9	28,4	13,1
Tirol	5.531,9	333,5	6,0	290,9	87,2	42,7	12,8
Vorarlberg	1.192,2	178,2	14,9	152,5	85,6	25,7	14,4
Wien	109,6	6,1	5,5	2,5	41,3	3,6	58,7
Donau	35.774,6	1.857,3	5,2	1.512,7	81,4	344,6	18,6
Rhein	1.104,1	176,3	16,0	151,1	85,7	25,2	14,3
Elbe	480,3	7,3	1,5	0,0	0,0	7,3	100,0
Österreich	37.359,0	2040,9	5,5	1.663,8	81,5	377,1	18,5

Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Datenstand 22.12.2011

Hierbei ist für die weitere Behandlung der Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko durch ein integriertes Hochwassermanagement die Zuständigkeit seitens der einschlägigen Behörden interessant. Tabelle 5 ordnet die Abschnitte den Fachverwaltungen im Hochwasserschutz zu.

Tabelle 5: APSFR in Österreich und ihre Fachverwaltungs-zuordnung. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 13

Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko (APSFR) in Österreich Zuordnung zur zuständigen Fachverwaltung im Hochwasserschutz							
	Länge (km)	Kompetenzverteilung (km)			Kompetenzverteilung %		
		BWV	BMVIT	WLV	BWV	BMVIT	WLV
Burgenland	131,5	124,5	0,0	7,0	94,7	0,0	5,3
Kärnten	384,1	221,6	0,0	162,6	57,7	0,0	42,3
Niederösterreich	505,1	383,9	85,0	36,2	76,0	16,8	7,2
Oberösterreich	275,8	170,8	72,3	32,6	61,9	26,2	11,8
Salzburg	267,1	159,4	0,0	107,7	59,7	0,0	40,3
Steiermark	525,0	462,3	0,0	62,7	88,1	0,0	11,9
Tirol	371,3	244,7	0,0	126,5	65,9	0,0	34,1
Vorarlberg	188,0	142,0	0,0	46,0	75,5	0,0	24,5
Wien	6,5	6,5	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Österreich	2.654,3	1.915,6	157,4	581,3	72,2	5,9	21,9

Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Datenstand 22.12.2011

Der zukünftige Handlungsbedarf aus der vorläufigen Bewertung, hinsichtlich der aktuellen Hochwasserschutzlage, lässt sich aus Tabelle 6 ablesen. Hier werden u.a. die Gewässerabschnittslängen ausgewiesen, die nicht einmal Hochwasserschutz für ein HQ₃₀ vorweisen können.

Tabelle 6: APSFR inkl. bestehendem HQ₃₀ Hochwasserschutz. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 14

Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko (APSFR) in Österreich - Besteht bereits ein Hochwasserschutz (zumindest) bis zu einem 30-jährlichen Hochwasser?					
	APSFR	Gewässerlängen mit Hochwasserschutz > HQ ₃₀		Anteil an der Gesamtlänge der signifikanten Gebiete	
	Länge	Ja & Teilweise*	Nein	Ja & Teilweise*	Nein
	km	km	km	%	%
Burgenland	131,5	52,8	78,7	40,2	59,8
Kärnten	384,1	384,1		100,0	
Niederösterreich	505,1	388,1	117,0	76,8	23,2
Oberösterreich	275,8	264,8	11,0	96,0	4,0
Salzburg	267,1	16,5	16,5	6,2	6,2
Steiermark	525,0	440,9	84,1	84,0	16,0
Tirol	371,3	367,4	3,9	98,9	1,1
Vorarlberg	188,0	188,0		100,0	
Wien	6,5	6,5		100,0	
Österreich	2.654,3	2.343,2	311,2	88,3	11,7

Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Datenstand 22.12.2011

* Teilweise: HW-Schutz bis zu einem 30-jährlichen Hochwasser oder größer ist nicht im gesamten APSFR vorhanden oder Einschätzung ob dieser Schutzgrad HQ₃₀ erreicht wird, ist nicht im gesamten APSFR möglich

88,3% der österreichischen Gewässer, denen ein potenziell hohes Hochwasserrisiko attestiert wird, sind zumindest gegen kleinere, häufigere Hochwasser geschützt. In manchen Abschnitten sind jedoch nicht einmal Schutzanlagen für diese häufigen Hochwasser vorhanden. Die folgenden Karten ermöglichen einen Überblick über die Verteilung der gefährdeten Gewässerabschnitte in Österreich und die Zuständigkeiten für eben jene, aufgeteilt nach BWV, WLW und viadonau. Abb. 14 zeigt all jene Gewässerabschnitte für die Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten erstellt werden müssen und in weiterer Folge Hochwassermanagementpläne das zukünftige Vorgehen in Sachen Hochwasserschutz bestimmen werden. Diese sind relativ regelmäßig über ganz Österreich verteilt. Einzig das Flusseinzugsgebiet der Elbe ist von der ersten Einschätzung mit keinem Gewässer betroffen. Abb.15 gibt näher Auskunft über die Zuständigkeiten für die Gewässer mit potenziell signifikanten Hochwasserrisiken. Auf dieser Karte wird offensichtlich, dass das Groß der Gewässer in die Zuständigkeit der BWV fällt und, ob der Natur der Wildbäche, nur kurze Abschnitte Verantwortlichkeit der WLW sind. Die Abschnitte, die in der Kompetenz der viadonau (March und Donau)liegen, sind großteils jene, die noch nicht durch Laufkraftwerke aufgestaut worden sind.

Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko 22.12.2011

Zeichenerklärung

— Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko

Gewässernetz

— Fließgewässer

— See

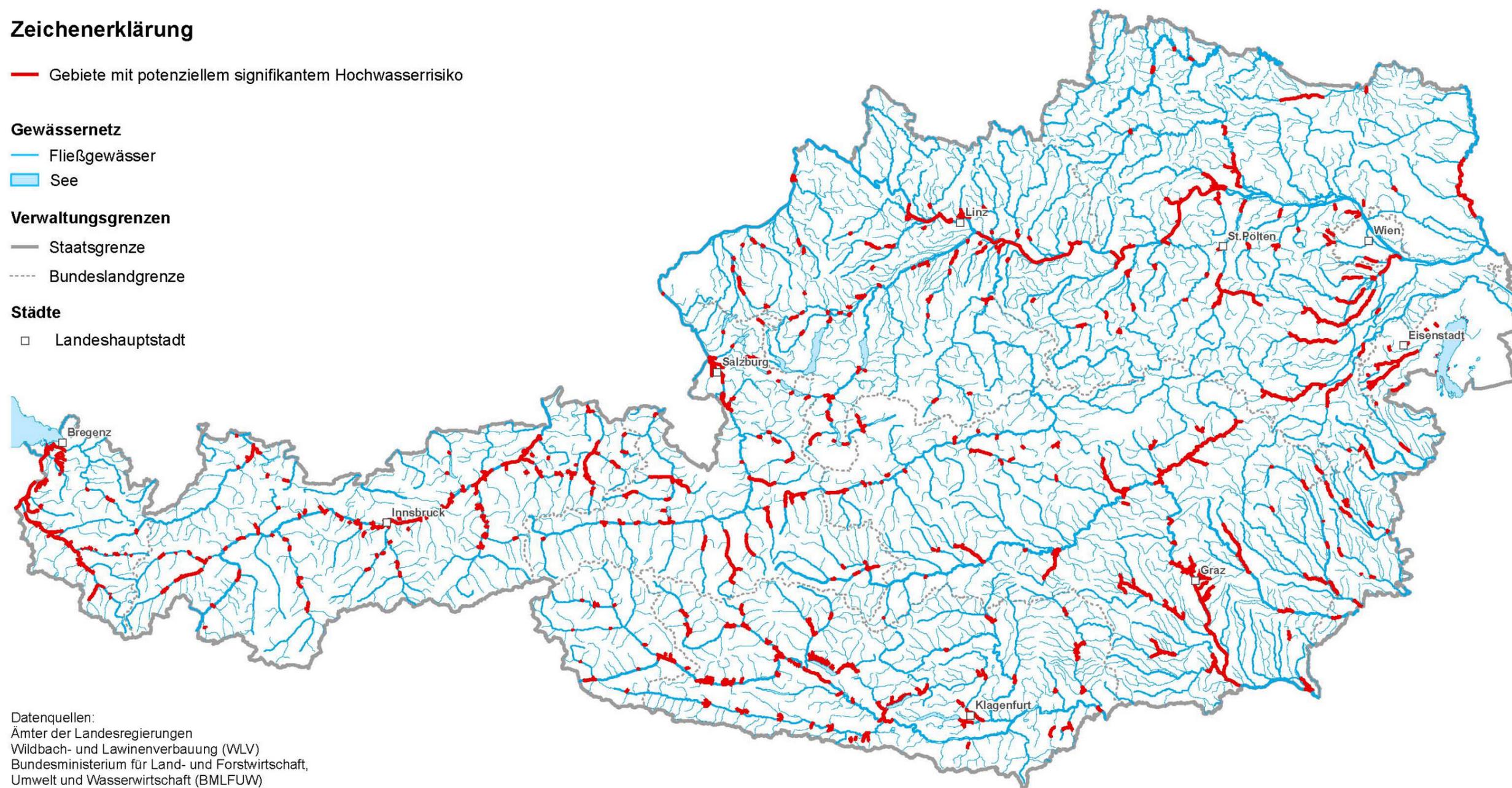
Verwaltungsgrenzen

— Staatsgrenze

--- Bundeslandgrenze

Städte

□ Landeshauptstadt



Datenquellen:
Ämter der Landesregierungen
Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV)
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)

Herausgeber:
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), Sektion VII
GIS-Bearbeitung / Kartographie:
Umweltbundesamt GmbH, Dezember 2011
Nationale Umsetzung der EU Hochwasser Richtlinie

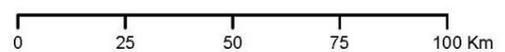


Abbildung 14: Gebiete mit potenziellem Signifikantem Hochwasserrisiko in Österreich. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011.

Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko 22.12.2011 - Kompetenzbereiche

Zeichenerklärung

Gebiete im Kompetenzbereich von:

- Bundeswasserbauverwaltung (BWV)
- Wildbach- und Lawinerverbauung (WLV)
- Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie (BMVIT)

Gewässernetz

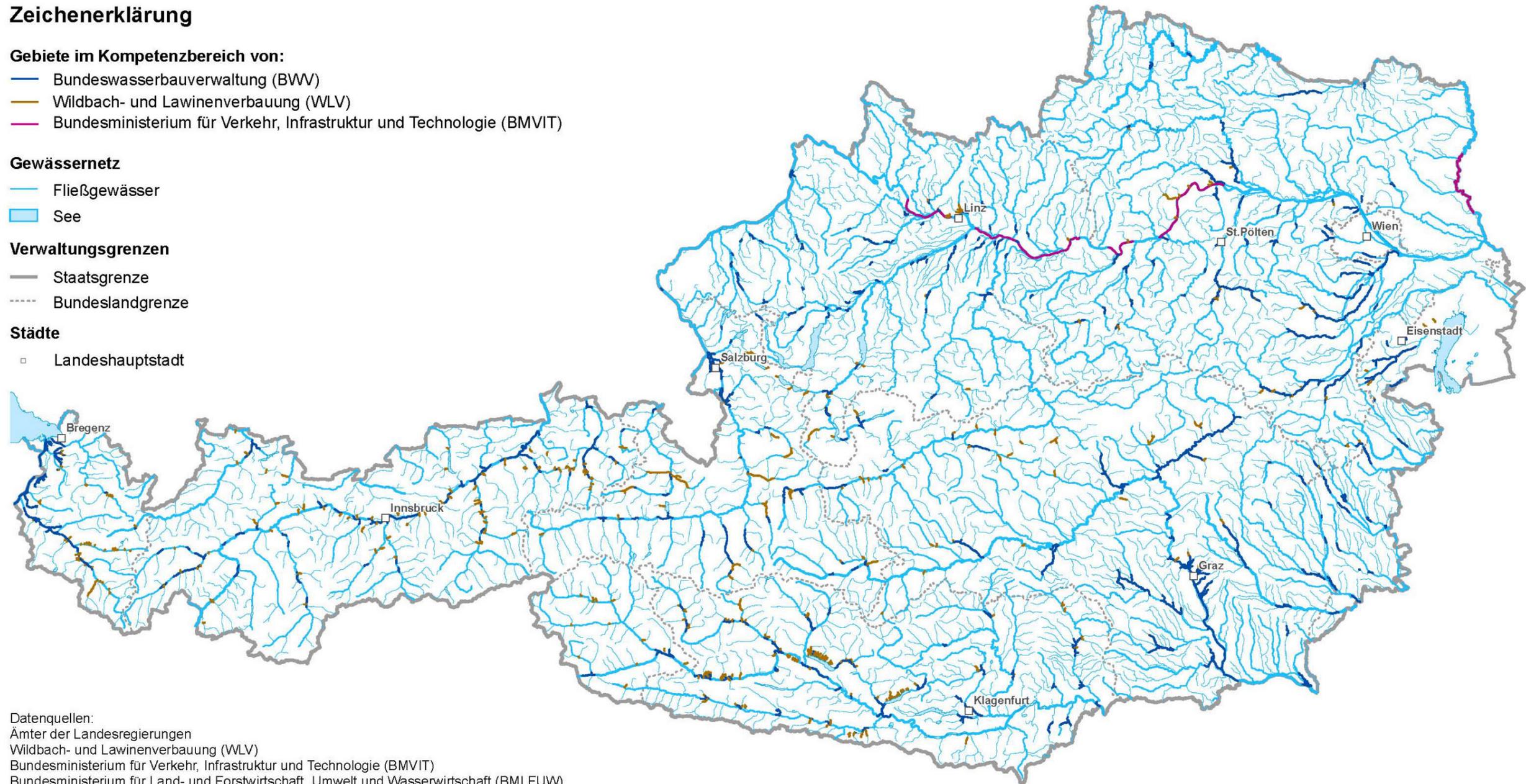
- Fließgewässer
- See

Verwaltungsgrenzen

- Staatsgrenze
- Bundeslandgrenze

Städte

- Landeshauptstadt



Datenquellen:
 Ämter der Landesregierungen
 Wildbach- und Lawinerverbauung (WLV)
 Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie (BMVIT)
 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)

Herausgeber:
 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
 Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), Sektion VII
 GIS-Bearbeitung / Kartographie:
 Umweltbundesamt GmbH, Dezember 2011
Nationale Umsetzung der EU Hochwasser Richtlinie

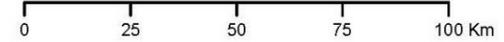


Abbildung 15 :Gebiete mit potenziellem Signifikantem Hochwasserrisiko in Österreich - Kompetenzbereiche. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011.

4.2 Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten in Österreich

4.2.1 Rechtliche Vorgaben

Die Regelungen zu den Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten wurden in Österreich durch die WRG-Novelle 2011 in geltendes Recht umgewandelt und in § 55k, WRG präzisiert. Die Hochwassergefahrenkarten sind für alle durch die vorläufige Ermittlung gefährdeten Gebiete zu erstellen und müssen „unter Berücksichtigung der für die Charakteristik des jeweiligen Einzugsgebietes typischen Feststoffprozesse wie Geschiebe- und Wildholzföhrung sowie der gewässermorphologischen Prozesse überflutet werden könnten“²⁰⁵ oder zumindest Hochwasserszenarien für ein HQ₃₀₀, HQ₁₀₀ und HQ₃₀ enthalten. Zusätzlich müssen sie das Ausmaß der Überflutung, die Wassertiefe und gegebenenfalls die Fließgeschwindigkeit darstellen. Hochwasserrisikokarten enthalten ferner nachteilige Auswirkungen, die sich an den Schadenspotentialen der vorläufigen Bewertung orientieren, d.h. nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, Umwelt, Kulturerbe und wirtschaftliche Aktivitäten. Zusätzlich sollen auch Gebiete angegeben werden, in denen Hochwasser mit erwartetem hohem Feststofftransport bzw. murartige Hochwasser erwartet werden können.

4.2.2 Umsetzung in Österreich

Es wurde bereits im Zwischenresumé (Kap. 3.4) angesprochen, dass in Österreich einige Instrumente und Karten existieren, auf denen die Karten der Hochwasserrichtlinie aufbauen können. Als Grundlage wird auch die Hochwasserzonierung Austria (HORA) herangezogen, welche durch weiters anzustellende Abflussuntersuchungen präzisiert wird.²⁰⁶ Zur Veranschaulichung sind folgend zwei Kartenausschnitte aus HORA gezeigt, die Informationen der WL_V und der BW_V darstellen. (Abb. 16 und 17)

²⁰⁵ § 55k Abs. 2, WRG

²⁰⁶ Interview mit DI Pleschko am 21.04.2012

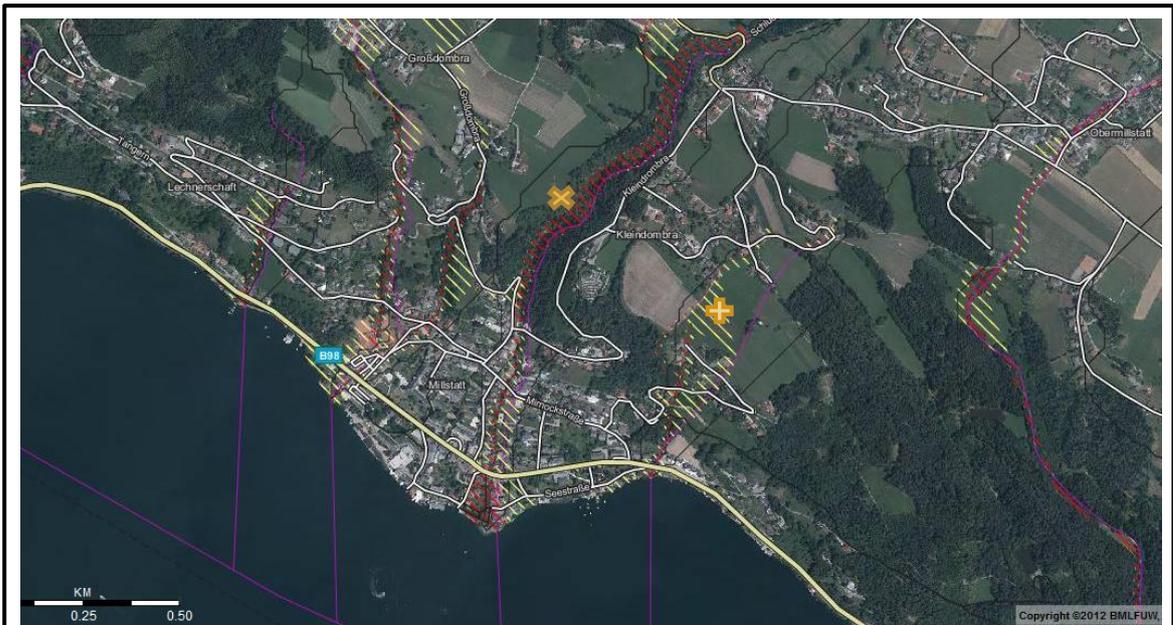


Abbildung 16: Darstellung der roten und gelben Zonen der WLW anhand des Beispiels Millstatt, Kärnten. Aus: HORA, www.hora.gv.at (2012-05-15)

Gefahrenzonenplan Wildbach

Gemeinde	Art	Status	Gebietsbauleitung	Ansprechpartner	Adresse	Email
Millstatt Kleindombrabach	Wildbach Gelb	Ministeriell genehmigt	Gebietsbauleitung Liesertal und Ossiacher Seebecken	HR Dipl.-Ing. Hugo GFRERER	9500 Villach Meister Friedrich- Straße 2	gbl.lieser@die-wildbach.at
Millstatt Kleindombrabach	Wildbach Rot	Ministeriell genehmigt	Gebietsbauleitung Liesertal und Ossiacher Seebecken	HR Dipl.-Ing. Hugo GFRERER	9500 Villach Meister Friedrich- Straße 2	gbl.lieser@die-wildbach.at

Einzugsgebiet WLW

Einzugsgebietsname	Bezirk	Gemeinde	Gebietsbauleitung	Ansprechpartner	Adresse	Email
	Spittal an der Drau	Millstatt	Gebietsbauleitung Liesertal und Ossiacher Seebecken	HR Dipl.-Ing. Hugo GFRERER	9500 Villach Meister Friedrich- Straße 2	gbl.lieser@die-wildbach.at

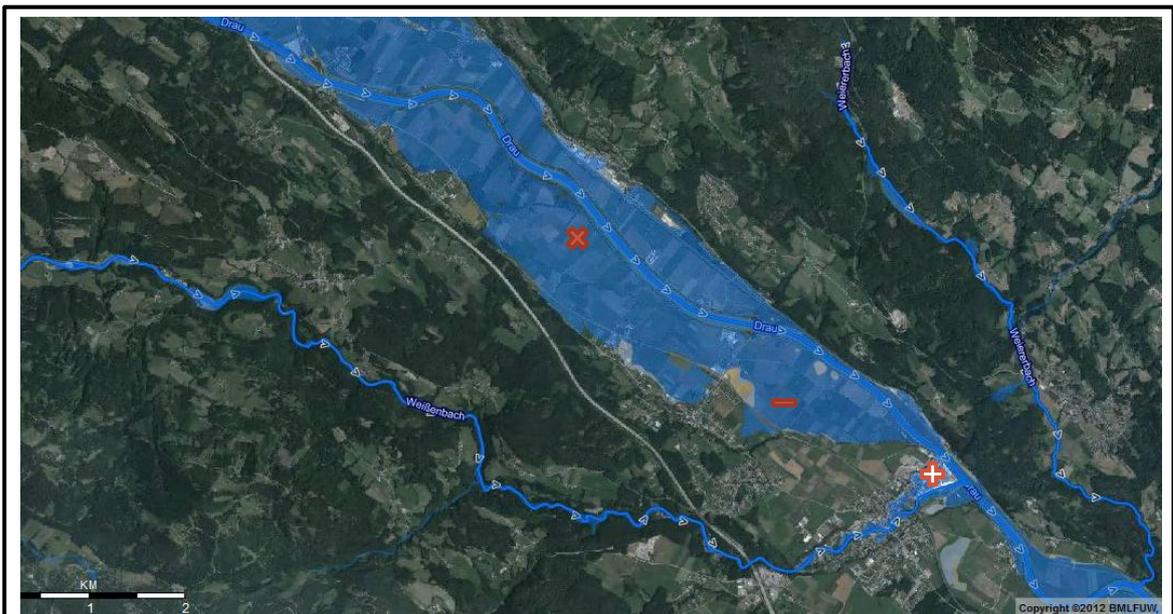


Abbildung 17: Darstellung der Überflutungsereignisse der BWV anhand des Beispiels Drau, Kärnten. Aus: HORA, www.hora.gv.at (2012-05-15)

- Niedrige Gefährdung** + Überflutung bei 200-jährlichem Hochwasser möglich
- Mittlere Gefährdung** — Überflutung bei 100-jährlichem Hochwasser möglich
- Hohe Gefährdung** ✘ Überflutung bei 30-jährlichem Hochwasser möglich

Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten können, neben der obligatorischen Erstellung für die Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko, auch für weitere Gebiete erstellt werden. Dies ist aus mehreren Gründen ratsam, besonders um Gewässerabschnittslücken zu schließen und kein Flickengerüst aus Karten heranzuzüchten, aber auch um eine stärkere Aussagekraft über die Gebiete des Hochwasserrückhaltes zu erzielen. Gewählt wurde für die Karten der Maßstab 1:25000 um einerseits die Lücken ohne unzumutbar hohem Aufwand zu schließen (bei kleinerem Maßstab kommt man in Gefahr parzellenscharf zeichnen zu müssen), andererseits um eine Gesamtansicht des Gewässers zu sichern. Erschwerend bei der Wahl dieses Maßstabes, kommt ein Fehlen der Möglichkeit einer parzellenscharfen Betrachtung hinzu. Auf HWGK und HWRK 1:25000 ist es nicht möglich, im Zweifelsfall, Aussagen für einzelne Widmungen und Bauplätze zu treffen.

Für Österreich liegen zum heutigen Tag noch keine fertig erstellten Kartenwerke vor. Im Vergleich dazu hat Deutschland, in dem die Implementierung der HWRMRL primär Aufgabe der Länder ist, bereits Kartendarstellungen vorzuweisen.

4.3 Die Hochwasserrichtlinie in Deutschland

Bereits bald nach der Verabschiedung der Hochwasserrichtlinie auf europäischer Ebene hat die LAWA in Deutschland eine möglichst unveränderte Implementierung der europäischen Hochwasserrichtlinie auf nationalstaatlicher - und Länderebene verfolgt. Die mit der Umsetzung beauftragte Wasserwirtschaftsverwaltung wurde angehalten, ob des strikten Zeitplanes einen pragmatischen Weg der Implementierung zu wählen und all die durch die HWRMRL geforderten Aufgaben zu koordinieren. Auf der Ebene des Bundes sind die wasserwirtschaftlichen Institutionen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und das Umweltbundesamt (UBA) aktiv. Zusätzlich wirken noch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und die Bundesanstalt für Gewässerkunde an der Koordinierung des Umsetzungsprozesses, der Erarbeitung gesetzlicher Rahmenbedingungen und der Umsetzung in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen mit.

Die föderale Struktur Deutschlands legt jedoch den Großteil der Umsetzungsarbeit in die Hände der Länder. Neben der Erarbeitung von Empfehlungen, gemeinsam mit dem Bund im Namen der LAWA, haben die Länder die Erstellung aller Aktivitäten der drei Stufen der Implementierung der HWRMRL inne. Zusätzlich koordinieren sie sich untereinander auf der Ebene der Flussgebietseinheiten und auf der Basis anderer Regelungsgrundlagen wie der WRRL.

Die praktische Umsetzung der von den Ländern vorgeschlagenen Maßnahmen ist Aufgabe der kommunalen Ebene, die die Flächenvorsorge, die technischen Hochwasserschutzmaßnahmen, den Wasserrückhalt usw. inhaltlich ausgestalten müssen. Zusätzlich sind die Wissenschaft, wissenschaftlich-technische Verbände und Planungs- und Ingenieurbüros involviert.²⁰⁷

²⁰⁷ Jüpner, Müller in Jüpner, Müller (Hrsg.) 2010. Tagungsband zur 2. Veranstaltung des Forums zur Europäischen HWRM-RL, S. 91ff

4.3.1 Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten in Deutschland

4.3.1.1 Die Vorgehensweise in Deutschland

Die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos in Deutschland wird von den einzelnen Ländern vorgenommen, die in Abstimmung miteinander die Flussgebietsabschnitte identifizieren, für die ein potenziell signifikantes Hochwasserrisiko vorliegt. Hierbei werden, ähnlich wie in Österreich „Karten der Flussgebietseinheit mit den Grenzen der Einzugs- und Teileinzugsgebiete, der Topographie und der Flächennutzung“²⁰⁸ als Grundlage herangezogen. Zusätzlich dient die Analyse vergangener Hochwasserereignisse mit signifikanter nachteiliger Auswirkung auf Schutzgüter und mit berechenbarer Wiedereintrittswahrscheinlichkeit, als auch die Beschreibung historischer Hochwasserereignisse ohne signifikante nachteilige Auswirkungen auf Schutzgüter, wenn die Wahrscheinlichkeit signifikanter nachteiliger Auswirkungen bei ähnlichen Ereignissen zukünftig wieder gegeben ist, als Grundlage um die Bewertung zukünftiger Hochwasser und ihre potenziell signifikante, nachteilige Auswirkung auf Schutzgüter zu ermitteln.

Hierbei ist festzustellen, dass die vorläufige Bewertung von deutschen Bundesländern wesentlich informativer in Belangen der Hochwasserinformation vorgeht, als dies in Österreich der Fall ist. Bereits in der vorläufigen Bewertung liegen einige Analyseergebnisse vor, die auf weiter zu folgende Managementmaßnahmen schließen lassen. So etwa, dass Teileinzugsgebiete von 150 km² bis 2500 km², den höchsten Anteil an Gewässern mit signifikanten, nachteiligen Folgen aus Hochwasser ausweisen. Ebenso sei auszuschließen, dass durch die Auswirkungen des Klimawandel an zusätzlichen Gewässern mit zunehmenden, signifikanten Hochwasserrisiken gerechnet werden muss. Und auch, dass nicht davon auszugehen ist, dass durch den Klimawandel das Risiko für die Extremereignisse wie etwa HQ₁₀₀₀ zunimmt.²⁰⁹

Die höhere inhaltliche Informationsdichte der vorläufigen Bewertungen im Vergleich zu Österreich hat u.a. mit dem kleineren, abzudeckendem Territorium zu tun, stellt jedoch auch eine willentliche Bekundung dar, den Aspekt der Informationspolitik, der ausdrücklich in der HWRMRL prominent Platz gegeben wird, eine wichtige Rolle zukommen zu lassen. Das Beispiel Baden-Württemberg, aber auch andere Beispiele²¹⁰ weisen eine detailliertere Betrachtung (im Vgl. mit Österreich) ihres Gewässernetzes im Maßstab 1:10.000 auf. Orientiert wird sich an den Flusseinzugsgebieten und Gewässernetz, das im Zuge der WRRL-Umsetzung identifiziert wurde. Als Ergebnis können in Baden-Württemberg 4980 km Gewässerabschnitte mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko ausgemacht werden. Mit einer Gesamtgewässernetzlänge von ca. 14050 km, können somit ca. ein Drittel der Gewässerabschnitte als gefährdet angesehen werden. Im direkten Vergleich mit Österreich, das ca. 2600 km Gewässernetzlänge als potenziell signifikant hochwassergefährdet einstuft, ein relativ großer Anteil am Gesamtgewässernetz.

²⁰⁸ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) 2011. Bewertung des Hochwasserrisikos, S. 8f

²⁰⁹ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) 2011. Bewertung des Hochwasserrisikos, S. 11ff

²¹⁰ Wie die vorläufigen Bewertungen des Landes Saarland, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen oder Thüringen.

Die Vorgehensweise der Abgrenzung von Gewässerabschnitten mit potenziell signifikanten Risiken geschieht auf Basis von raumstrukturellen Kriterien, die auf folgenden Faktoren basieren.²¹¹

- „dem Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gemarkungsfläche.
- der Zahl der Einwohner je Quadratkilometer Siedlungsfläche.
- der Summe von Einwohnern und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.
- dem Baulandpreisniveau.“

Neben den auch in Österreich herangezogenen Kriterien zur Hochwasserermittlung werden auch Gebiete mit einer potenziellen Gefahr von Überflutungen durch geringe Grundwasserflurabstände dargestellt. Zusätzlich wird auch, wie schon erwähnt, die Flächennutzung kartographisch abgebildet, stellt sie doch einen der Haupteinflussfaktoren im Hochwassermanagement dar. Abbildung 18 gibt einen Überblick über Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko in Baden-Württemberg.

In der Umsetzung der HWRMRL finden die deutschen Bundesländer Orientierung an Empfehlungen der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser, die sowohl für die vorläufige Bewertung, als auch für die Hochwasserrisiko-/Hochwassergefahrenkarten und Hochwassermanagementpläne Handlungsanweisungen erstellt hat. Neben den länderspezifischen, vorläufigen Bewertungen haben auch internationale Flussgebietseinheiten Bewertungen erstellt, wie etwa die Internationale Kommission zum Schutz des Rheines (IKSR).²¹² Diese attestiert dem Rhein durchgehend potenziell signifikantes Hochwasserrisiko und verweist auf die regionalen Betrachtungen seitens der deutschen Bundesländer bzw. der jeweilig verantwortlichen Behörden in Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz, Belgien und Österreich.

²¹¹ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) 2011. Bewertung des Hochwasserrisikos, S. 37

²¹² IKSR (Hrsg.) 2011. Vorläufige Bericht über die Bestimmung der potenziell signifikanten Hochwasserrisikogebiete in der internationalen Flussgebietseinheit Rhein.

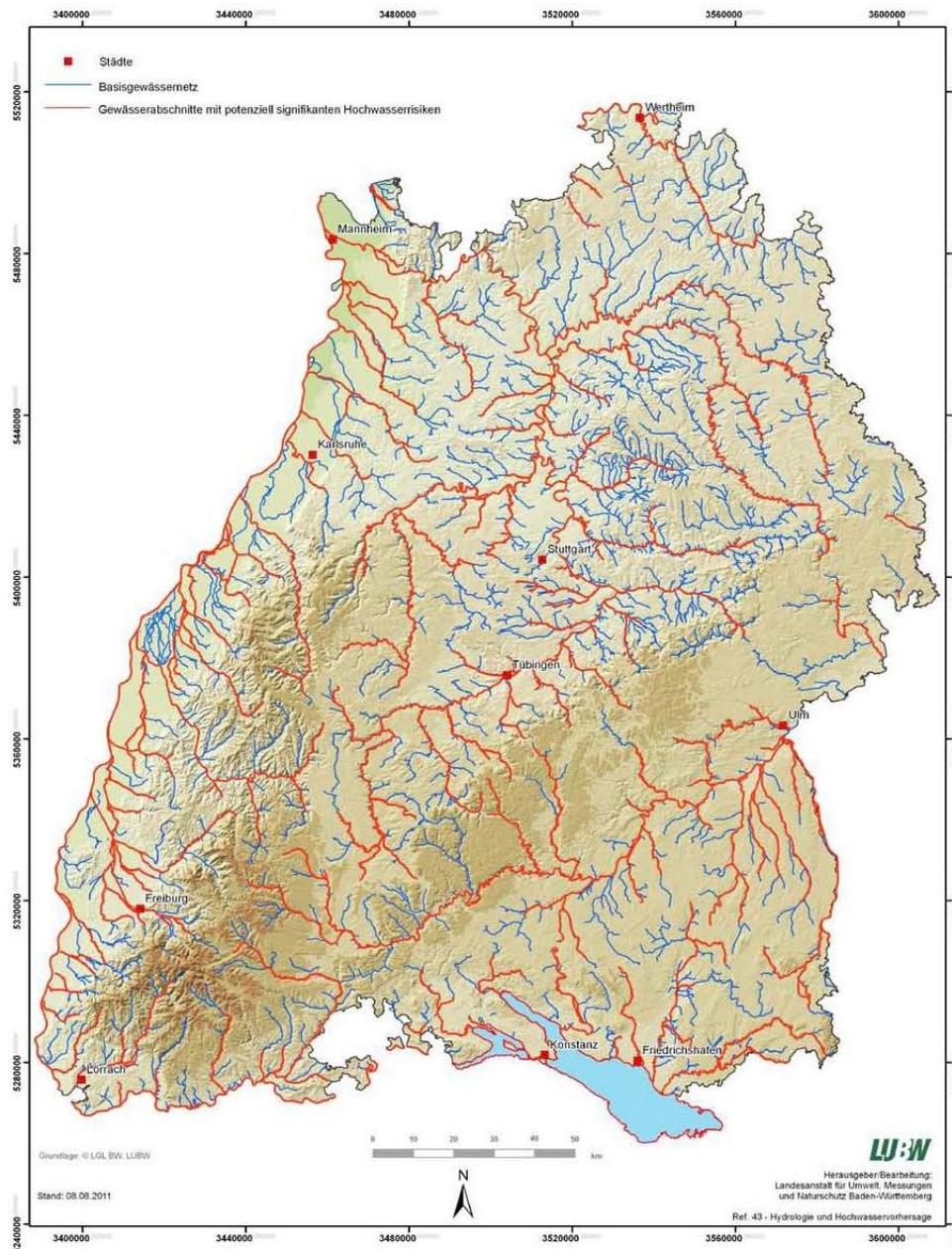


Abbildung 18: Gewässerabschnitte mit potenziell signifikanten Hochwasserrisiken in Baden-Württemberg. Aus: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) 2011. Bewertung des Hochwasserrisikos, S. 40

4.3.1.2 Das Erstellungsprozedere von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten in Deutschland

Exemplarisch soll hier eine Region Deutschlands betrachtet werden, die sich als Versuchsregion in der Umsetzung der Hochwasserrichtlinie positioniert hat. Im bayrischen Maingebiet wurden Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten bereits 2010 fertiggestellt und dienen als Grundlage für den HWRMP Main.²¹³ Das Prozedere der Erstellung ist das bekannte und vorgegebene dreistufige Verfahren nach der HWRMRL. Die Karten für das gesamte bayrische

²¹³ Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) 2012. Hochwasserrisikomanagement.

Als essentielle Ergänzung gibt die Hochwassergefahrenkarte die Wassertiefe bei einem HQ_{100} wieder, dargestellt am selben Beispiel in der Abbildung 20.

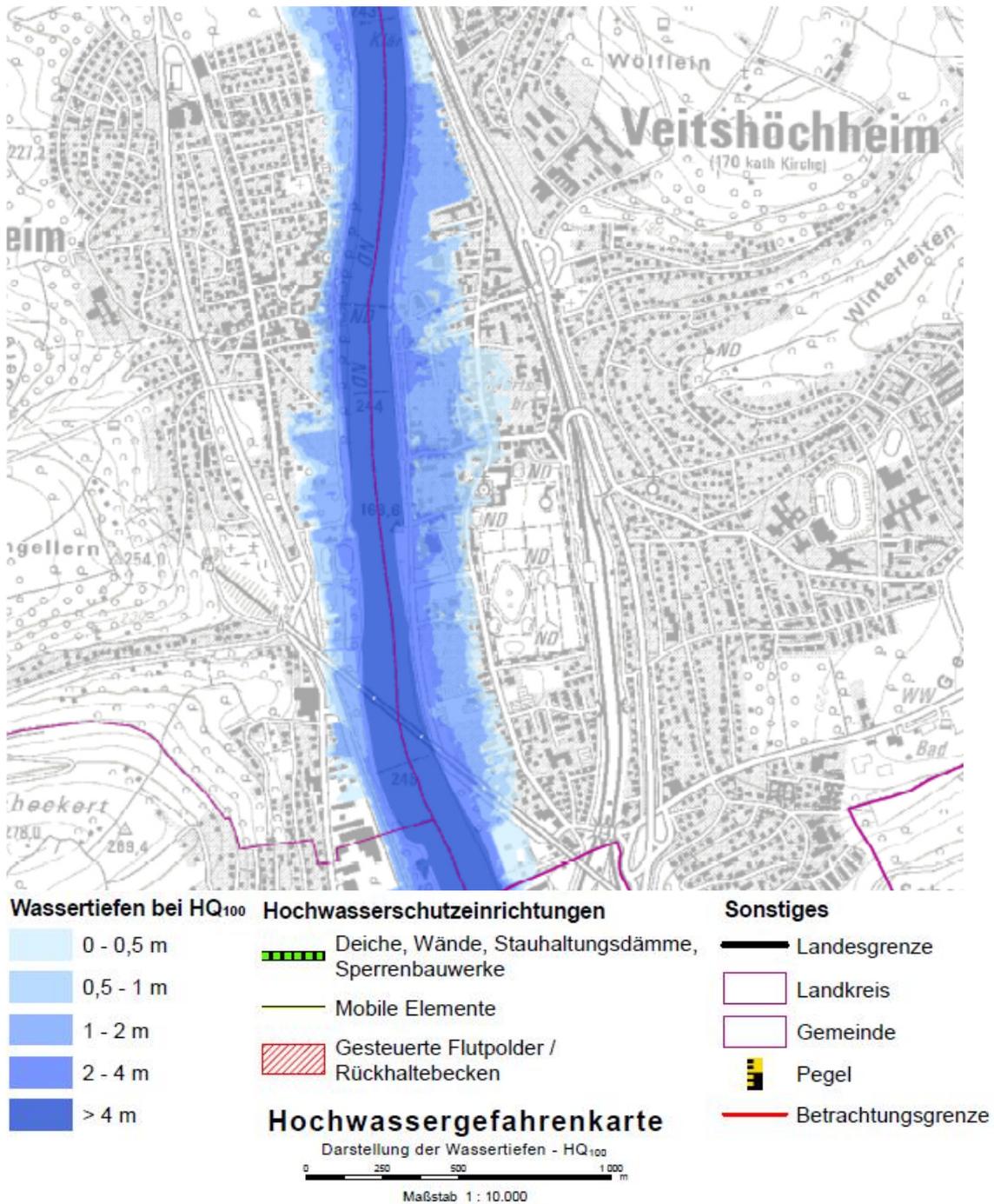


Abbildung 20: Hochwassergefahrenkarte im Gemeindegebiet Würzburgs. Aus: http://www.hwrmp-main.de/viewer.htm?themeid=0;keyfield=gem_id;infolayerid=1;buffer=-1;keyvalue=663000 (2012-08-26)

Die textliche Erläuterung zu den Karten gibt für den jeweiligen Kartenausschnitt die Anzahl der betroffenen Einwohner bei einem bestimmten Hochwasserszenario, die je nach Überflutungstiefe und Hochwasserereignis betroffenen Flächennutzung in km^2 , betroffene Schutzgüter und Badegewässer und betroffene Kulturgüter und Gefahrenquellen für die Umwelt an. Die Datenquellen für diese Angaben sind das Bayerische Landesamt für Statistik und

Datenverarbeitung (Anzahl betroffener Personen), die Bayerische Vermessungsverwaltung (wirtschaftliche Tätigkeiten), die durch die WRRL erhobenen Daten in Sachen Naturschutz (Umwelt), das EU-Badestellenregister (Badegewässer), das Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister (Gefahrenquellen für Umwelt) und das Landesamt für Denkmalpflege (kulturelles Erbe).²¹⁵

4.3.2 Der Hochwasserrisikomanagementplan in Deutschland

Aufbauend auf der vorläufigen Bewertung und dem Hochwasserrisiko- und Hochwassergefahrenkarten werden in Deutschland - so wie auch vorgesehen in allen anderen europäischen Ländern - Hochwasserrisikomanagementpläne erstellt. Wie solch ein Hochwasserrisikomanagementplan ausschauen kann und welche Bezüge es zur Raumplanung gibt, soll am Beispiel bayerischer Main veranschaulicht werden.

„HWRM-Pläne beschreiben, wie in einem Flusseinzugsgebiet mit dem Hochwasserrisiko umgegangen werden soll. Sie enthalten Ziele und Maßnahmen zur Verringerung von Hochwasserschäden. Die bislang erfolgreiche Arbeit von Kommunen, Behörden und vielen weiteren Verantwortlichen wird dadurch fortgeführt. Unverändert gültig bleiben die Prioritätenreihung des technischen Hochwasserschutzes sowie das Verfahren zur Festsetzung von Überschwemmungsgebieten. Beide orientieren sich am HQ₁₀₀ (mittleres Hochwasser).“²¹⁶

Das heißt ein HWRMP geht über die üblichen Handlungsorientierungen des technischen Hochwasserschutzes (!) hinaus und erweitert das Hochwasserrisikomanagement um die Komponente des Extremhochwassers und die integrierte Maßnahmenentwicklung über Fachbereiche hinweg, unter Einbeziehung der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure. Im Falle des Maines sind dies folgende Gruppen:

- Raumordnung
- Kommunale Planung/Baurecht
- Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz
- Wasserwirtschaft
- Schifffahrt
- Naturschutz
- Land- und Forstwirtschaft
- Denkmalschutz

Die Information der Bevölkerung und interessierter weiterer Stellen (Behörden, Interessensvertretungen, Kammern, Wirtschaftsverbände etc.) wird offensiv verfolgt.

Wichtig ist auch, dass für einen HWRMP eine Strategische Umweltprüfung zu erstellen ist.

²¹⁵ http://www.hwrmp-main.de/download/beiblaetter/Beiblatt_Wuerzburg.pdf (2012-08-36)

²¹⁶ Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) 2012. Hochwasserrisikomanagement. http://www.lfu.bayern.de/wasser/hw_risikomanagement_umsetzung/hwrm_plaene/index.htm (2012-08-26)

Der Hochwasserrisikomanagementplan bayerischer Main fußt auch auf den in der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) erarbeiteten Empfehlungen, d.h. basiert auf den Prinzipien der:²¹⁷

- Vermeidung neuer Risiken und Reduktion bestehender Risiken im Vorfeld eines Hochwassers (Vorsorge)
- Reduktion nachteiliger Folgen während eines Hochwassers (Bewältigung)
- Reduktion nachteiliger Folgen nach einem Hochwasser (Nachsorge).

Ob der zentralen Rolle der Wasserwirtschaftsverwaltung obliegt dieser die Initiierung und Koordinierung der Erstellung des HWRMP. Sie stellt notwendige Daten und Fachinformationen zur Verfügung und analysiert folgend, mit Hilfe der einzelnen Fachgebiete, das daraus abzuleitende Wissen. Die Raumordnung als eines der relevanten Fachgebiete „trifft Vorsorge für die einzelnen Raumfunktionen und Raumnutzungen. Ihre Aufgabe ist es, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdete Bereiche raumordnerisch zu sichern und durch Freihaltung gefährdeter Flächen einer Erhöhung des Schadenspotenzials entgegenzuwirken.“²¹⁸

Die kommunale Planung und das Baurecht können besonders durch das Bauordnungsrecht zur Schadensminderung beitragen, wohingegen die Land- und Forstwirtschaft bewusst durch angepasste Bewirtschaftungsweise den Wasserrückhalt der Fläche erhöhen kann. Der Naturschutz versucht ebenso durch Flächenschutz und durch Schutz von Gewässerauen den Wasserrückhalt zu erhöhen.

Die jeweiligen Fachgebiete legen angemessene Ziele fest, die anhand der erarbeiteten Ergebnisse der Instrumente der Hochwasserrichtlinie abzuleiten sind, und identifizieren Maßnahmen, die sie zur besseren Effektivität des HWRMP beitragen können. Eine der stark raumordnerischen Maßnahmen ist die Flächenvorsorge durch Instrumente der Regionalplanung, örtlichen Raumordnung, Bauleitplanung, wasserrechtlicher Festsetzungen von Überschwemmungsgebieten und sonstigen Bodennutzungsorganisationsarten. Der Wasserrückhalt wird ebenfalls von raumordnerischen Bestimmungen mitbeeinflusst, während für den technischen Hochwasserschutz nicht nur die Infrastruktur sondern auch die Fläche zur Verfügung gestellt werden muss. Die Bauvorsorge legt ihren Fokus auf die hochwasserangepasste Ausgestaltung von Immobilien. Risiko-, Informations- und Verhaltensvorsorge leistet ihren Beitrag über (finanzielle) Rücklagen, Warnsysteme und Bewusstseins-schaffung unter der Bevölkerung. Im Akutfall zählen die Vorbereitung des Katastropheneinsatzes, die Bewältigung und die Regeneration zu den Managementaufgaben des integrierten Hochwassermanagements.²¹⁹ Besonders die Regeneration als Überbegriff der Aufbauhilfe und des Wiederaufbaus muss unter einem evaluierenden Gesichtspunkt gesehen werden, der die Fehler der Vergangenheit im Umgang mit Hochwasser erkennt und darauf mit Veränderungen in den Regelungsmechanismen zur Hochwasservorsorge reagiert.

²¹⁷ LAWA (Hrsg.) 2010. Empfehlungen zur Aufstellung von HWRMP, S. 10

²¹⁸ LAWA (Hrsg.) 2010. Empfehlungen zur Aufstellung von HWRMP, S. 16

²¹⁹ LAWA (Hrsg.) 2010. Empfehlungen zur Aufstellung von HWRMP, S. 22ff

4.3.3 Erfahrungen aus Pilotregionen für HWRMP in Deutschland

Dem HWRMP müssen, neben der Auflistung aller festgelegten Maßnahmen, auch die dafür vorgesehenen Umsetzungszeiträume beigefügt sein. Die Realisierung der konkreten Maßnahmen müssen überwacht und nach der Vollendung evaluiert werden. Wie sich an einem Pilotprojekt, der Sieg in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gezeigt hat, sind auch Maßnahmen im Einzugsgebiet des zu beplanenden Gewässerabschnittes zu berücksichtigen. Die Maßnahmen, die vorgeschlagen wurden, sind großteils wasserwirtschaftlicher Natur und/oder betreffen den technischen Hochwasserschutz. Ihre Bewertung und Wahl wurden über das Kosten-Nutzenverhältnis ermittelt.²²⁰ Dies sei kritisch zu sehen, da laut der Hochwasser-richtlinie definitiv den nicht baulichen Maßnahmen Vorrang gegenüber den baulichen gegeben werden soll. Eine alleinige Betrachtung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses gibt weder erschöpfend darüber Auskunft wie langanhaltend eine Maßnahme sein wird, noch gibt sie klare Antworten in Bezug auf die Bewertbarkeit ökologisch wertvollerer Maßnahmen gegenüber minder wertvoller Maßnahmen.

Der bereits erwähnte HWRMP über die Teileinzugsgebiete des bayerischen Main der Regierungen von Unterfranken, Oberfranken, Mittelfranken und der Oberpfalz, gibt ausgiebig über grundsätzliche Aspekte des Hochwassers (deren Entstehung und den anthropogenen Einfluss darauf) und den rechtlichen Umgang mit dem dadurch entstandenen Hochwasserrisiko Auskunft, bevor er sich in der Analyse des Teileinzugsgebietes, den regionalen Spezifika (Gewässersystem, Naturraum und Landnutzung, Geologie, Hochwassercharakteristiken und -vergangenheit, Besiedelung, wirtschaftliche Aktivität, Umwelt, Kulturgüter) zuwendet. Nach der Vorstellung der Planungseinheiten und der ausgewiesenen Risikogewässer folgt die Darstellung der Karten (HWRK und HWGK). Die formulierten allgemeinen Ziele aus der LAWA werden in konkrete Maßnahmen umgewandelt, welche sich in die Bereiche Vorsorge, Bewältigung und Nachsorge gliedern. Räumlich sind diese entweder auf das gesamte Maininzugsgebiet, eine administrative Planungseinheit (siehe Abb. 21) oder einzelne Kommunen aufgeteilt.²²¹ Im Bereich der Bauvorsorge werden für das Einzugsgebiet Schulungen, Weiterbildungen der Verwaltung und Architekten, als auch die Anpassung der Hochschulbildung verfolgt. Zusätzlich soll eine allgemeine Bewusstseinsbildung mittels Einrichtung und Verbreitung von Medien, zur gezielten Informationsweitergabe erzielt werden.²²²

²²⁰ Worreschk, Schernikau und Buschhüter in Jüpner, Müller (Hrsg.) 2009. Tagungsband zur 1. Veranstaltung des Forums der EU-HWRM-RL, S.23ff

²²¹ www.hopla-main.de (2012-08-26)

²²² http://www.hopla-main.de/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=85#RE5 (2012-8-26)

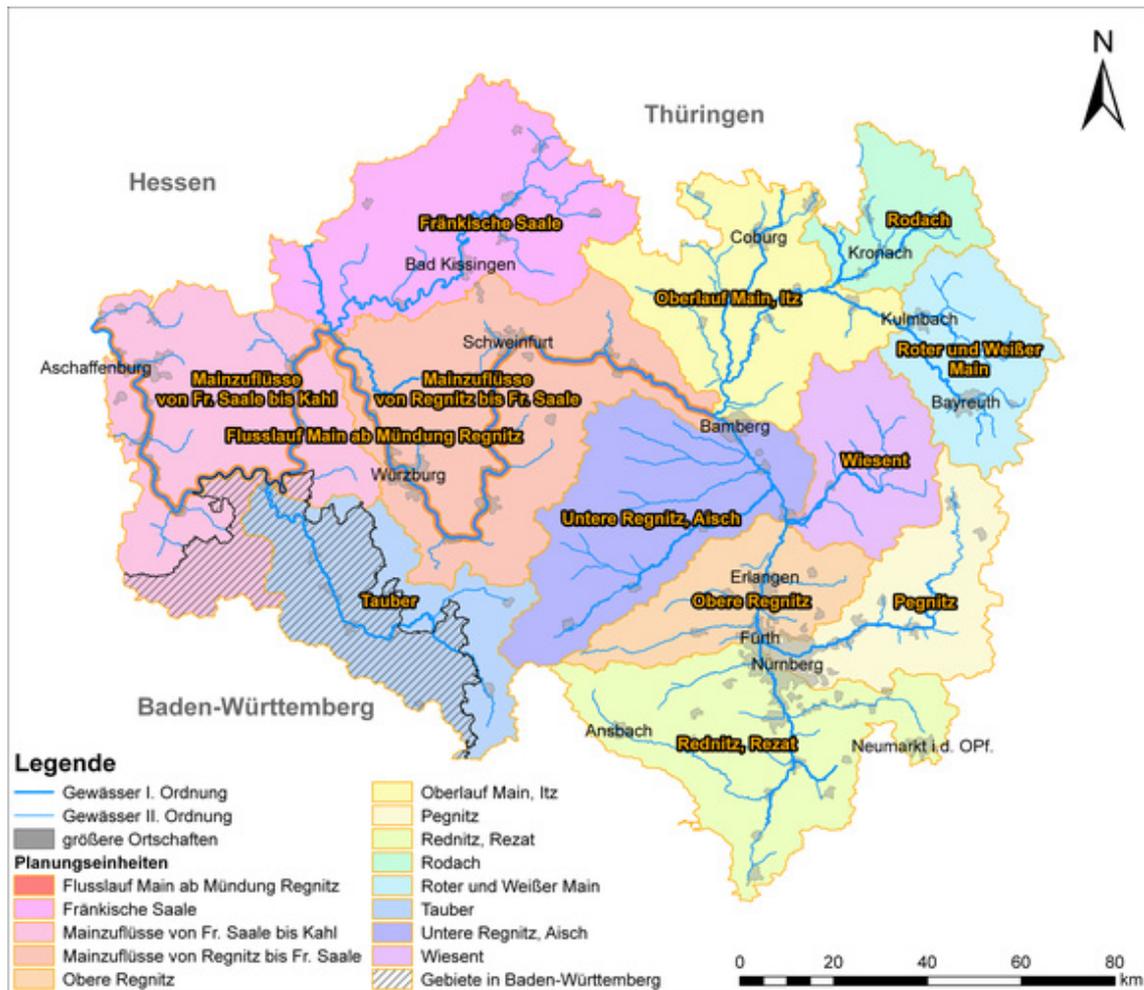


Abbildung 21: Planungseinheiten des Einzugsgebiet bayrischer Main. Aus: http://www.hopla-main.de/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=85#RE5 (2012-08-26)

Auf der Ebene der Planungseinheiten werden bereits vielfach raumordnerische Maßnahmen verfolgt, wie die Ausweisung von Vorrang-/ und Vorbehaltsgebieten in der Regionalplanung oder die Sicherung von Flächen für überörtliche, bauliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes. Zur Verbesserung des natürlichen Rückhaltes werden Strukturverbesserungen, angepasste Landwirtschaft und Forstbewirtschaftung sowie eine Reaktivierung ehemaliger Überschwemmungsgebiete vorgeschlagen.²²³ Die Gemeinden setzen Maßnahmenswerpunkte wie die Festsetzung von HQ₁₀₀-Anschlaglinien und deren Darstellung in der Bauleitplanung. Oft genannte Maßnahmenswerpunkte sind auch die Veröffentlichung der Gefahren- und Risikokarten, die Aktualisierung der Alarm- und Einsatzplanung, Objektschutzmaßnahmen etc.²²⁴ Hierbei zeigt sich, dass die Schwerpunkte stärker im nicht-technischen Bereich der Vorsorge liegen, als im technischen/baulichen Bereich. Eine Gewichtung der Maßnahmenliste besteht für jede Planungseinheit und die darin

²²³ http://www.hopla-main.de/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=85#RE5 (2012-08-26)

²²⁴ http://www.hopla-main.de/images/stories/docs/Massnahmen_Grafik_Massnahmenswerpunkte.pdf (2012-08-26)

befindlichen Kommunen. Aus der Sicht der Raumplanung wurden folgende raumrelevante Maßnahmen angeführt:²²⁵

- Abflusertüchtigung durch Beseitigung von Engstellen und Abflusshindernissen
- Sicherung von Flächen für örtliche bauliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes
- Angepasste Nutzung von Objekten (z.B. hinsichtlich des Gebrauchs von wassergefährdeten bzw. wasserresistenten Baustoffen)
- Ermittlung von Überschwemmungsgebieten (HQ₁₀₀)
- Festsetzung Überschwemmungsgebiete (HQ₁₀₀)
- Darstellung überschwemmungsgefährdeter Gebiete in der Bauleitplanung (HQ₁₀₀/HQ_{extrem})
- Anpassung der Bauleitplanung an die Hochwassergefahr
- Erstellung Rückhaltekonzept Gew.III
- Umsetzung Rückhaltemaßnahmen Gew.III

Zusätzlich werden auch Maßnahmen mit Bezug zur WRRL vorgeschlagen. Abgeschlossen wird der HWRMP mit den Bestimmungen zur Beteiligung der Bevölkerung und interessierter Stellen, sowie mit den Informationshinweisen.

4.4 Der Hochwasserrisikomanagementplan in Österreich

4.4.1 Rechtliche Vorgaben

Die rechtlichen Vorgaben zur Erstellung der Hochwasserrisikomanagementpläne finden sich im § 551 WRG in österreichisches Recht umgesetzt. Dieses für Österreich neue Instrument ist bis zum 21. Dezember 2015 zu erstellen und wird vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft verordnet. Basierend auf dem Dreischritt der durch die Hochwasserrichtlinie vorgegeben ist, orientiert sich der Inhalt stark an den Vorgaben des Originaltextes der HWRMRL. Demnach ist in der Theorie der Aufbau eines HWRMP in Österreich ähnlich dem eines deutschen Planes. Diese Pläne sind nach der Stellungnahme der europäischen Kommission, die bis spätestens 2019 bekannt gegeben wird, zum ersten Mal 2021 und danach alle 6 Jahre zu überprüfen und, falls notwendig, zu adaptieren.

4.4.2 Umsetzung

Die Erstellung von HWRMP ist in Österreich derzeit noch nicht in vollem Gange, jedoch ist bereits eine Pilotregion als Versuchsterrain initiiert worden. So wie in Deutschland, wird auch in Österreich eine SUP von Nöten sein, um den HWRMP zu verabschieden. Diese wird, zur Vereinfachung des Ablaufes, nur für einen großen Bundes-HWRMP zu erstellen sein. Dieser nationale Plan bildet den Rahmen, auf dem alle regionalen, auf Flussgebietseinheiten bezogenen HWRMP aufbauen. Die Länderstellen in Österreich werden dieses „Skelett“ mit ihren länderspezifischen Inhalten auf Ebene der (Teil)Einzugsgebiete nach Vorgaben des Lebensministeriums befüllen.²²⁶ Die Pilotregion Österreichs, das Einzugsgebiet Obere Traun, erstellt den ersten österreichischen Hochwasserrisikomanagementplan. Zum Zwecke dessen wurden bereits einige Workshops in der Region mit den Fachgebieten wie Baurecht,

²²⁵ http://www.hopla-main.de/images/stories/docs/Massnahmen_Grafik_Ueberblick.pdf (2012-08-26)

²²⁶ Interview mit DI Pleschko am 21.04.2012

Katastrophenschutz, RPL, Wasserrecht usw. von Seiten der oberösterreichischen und steiermärkischen Landes- und Bezirksstellen abgehalten. Ziel wird es sein, bestimmte Maßnahmentypen zu entwickeln bzw. dem sinnvollen Zwecke eines HWRMP zuzuordnen. In diesem Kontext erwartet man sich seitens der Raumplanung einen koordinierenden Beitrag im Sinne des Risikomanagement, primär zur Reduzierung des Schadenspotentials. Diese Pilotstudie an der Oberen Traun soll bis zum Herbst 2012 abgeschlossen sein und erste Einblicke in die Funktionsweise eines HWRMP liefern. Abschließend muss selbstverständlich auch eine Vorstellung in der Region, d.h. vor Bürgermeistern, Behörden und interessierten Bürgern vorgenommen werden. Seitens des Lebensministeriums wird die Öffentlichkeitsbeteiligung als eine kritische Phase angesehen, da man weder auf elaborierte Planungen im Hochwassermanagement mit Öffentlichkeitsbeteiligung aufbauen kann, noch ein starkes Bewusstsein für Hochwasserangelegenheiten besteht, insbesondere wenn deren Management Einschnitte in die konkrete Raumnutzung der Bevölkerung mit sich bringt. Unter anderem deshalb, aber auch um den groben Bundesplanungen angepasste Informationen für weiteres Vorgehen zukommen zu lassen, werden die Planungen in der Pilotregion weniger detailliert ausfallen und großteils grundsätzliche Planungsmaßnahmen als Ergebnisse bringen. Im Vordergrund steht Identifikation der in späterer Folge zu aktivierenden Fachgebiete (unter denen mit Sicherheit die Raumplanung sein wird) und deren Aufgabenzuteilung, in welcher Hinsicht und auf welchem Maßstab (lokal, regional) der einzelne Fachbereich zum integrierten Hochwassermanagement beitragen kann.²²⁷

Der Hochwassermanagementplan ist ein Instrument des WRG (Verordnung), und damit des Bundes. Demnach kann es nur wasserrechtliche Maßnahmen festschreiben und ist ansonsten unter Angabe von Vorgaben an weitere Kompetenzbereiche auf die Kooperationswilligkeit der Länder (Raumplanung, Katastrophenschutz, Naturschutz etc.) angewiesen. In Hinblick auf den HWRMP bayerischer Main, wird wohl von Seiten des österreichischen Bundes die Identifizierung der Ziele und des Handlungsbedarfs festgeschrieben, und eventuell sogar ein grober Maßnahmenkatalog in den Arbeitskreisen entstehen, der den Ländern zur Verfügung stehen wird. Diese grobe Maßnahmenkategorisierung wird auf regionaler Ebene in konkrete Maßnahmen umgewandelt, die dem Koordinierungsinstrument Hochwasserrisikomanagementplan Aussagekraft geben werden.

Wie genau dieses Instrument jedoch wirken wird, darüber besteht noch Unklarheit.²²⁸

²²⁷ Interview mit DI Pleschko am 21.04.2012

²²⁸ Interview mit DI Pleschko am 21.04.2012

5 Raumplanungsrelevante Auswirkungen der Hochwasserrichtlinie in Österreich

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die Frage, ob die Hochwasserrichtlinie sowohl dazu beiträgt integriertes Hochwassermanagement nicht nur eine wohlklingende Floskel sein zu lassen, sondern konkret an dessen Verwirklichung und Konkretisierung mitzuarbeiten, als auch welche Rolle die Raumplanung in diesem Prozess spielt.

Es existieren etliche Berührungspunkte zwischen Raumplanung und Naturgefahrenmanagement im österreichischen Recht. Einerseits, wie bereits in der Einleitung angesprochen, bemühen sich österreichische Raumordnungsgesetze dem Hochwasser als dominierende Naturgefahr gerecht zu werden und dessen Management zu unterstützen. Andererseits wird die Raumordnung und Raumplanung - verstärkt durch die Hochwasserrichtlinie - durch andere Fachdisziplinen konsultiert, um ihren Beitrag im Sinne des integrierten Hochwassermanagements zu leisten. Im folgenden, abschließenden Kapitel sollen knapp die Problembereiche der Raumplanung im Hochwasserschutz thematisiert und die verstärkte Koordination zwischen RPL, WLW und BWV herausgearbeitet werden. Am Ende soll aufgezeigt worden sein, auf welchem Wissensstand man sich über die Aufgabenverteilung der RPL als Kompetenz der Länder in Reaktion auf die Hochwasserrichtlinie (und die HWRMP) befindet.

5.1 Raumplanung und die Naturgefahr Hochwasser in Österreich

5.1.1 Stand der Dinge

Raumplanung und Naturgefahren heißt auch immer Raumplanung und Gefährdungsbereiche, denn wo weder eine Gefährdung von menschlichen Nutzungen vorhanden ist, noch irgendwelche Interessen seitens der Planung und der Wirtschaft betroffen sind, werden Naturgefahren als nur gering störend empfunden. Durch die erhöhte Forschungstätigkeit, insbesondere seitens der ÖROK und des Lebensministeriums in Form der FloodRiskI + II Studien, wird RPL und Naturgefahrenmanagement in den letzten Jahren stärker thematisiert.

Raumplanerische Maßnahmen tragen in erster Linie zur Verringerung des Risikopotentials in Gefährdungsbereichen bei und beeinflussen nicht die Naturgefahr an und für sich. Die Nutzungsbeschränkung ist das Werkzeug der Raumordnung zur langfristigen Risikoreduktion. Hierbei wird u.a. auf die Fachinformationen der WLW und der BWV zurückgegriffen, wonach sich Konsequenzen auf die Widmungen von absoluten Widmungsverboten für Bauland bis zu geringfügigen Auflagen ableiten lassen.²²⁹ Selten jedoch wird direkt in Raumordnungsgesetzen auf die Fachplanungen als Gefährdungsbereich bestimmende Materien verwiesen.

Raumordnungsrechtliche Gefährdungsbereiche sind, je nach österreichischem Bundesland, unterschiedlich ausgeprägt und werden unterschiedlich kenntlich gemacht und rechtlich mit Bauverboten geahndet. Beispielfhaft kann hier wieder das NÖ ROG herangezogen werden, das

²²⁹ Kanonier in Fuchs, Khakzadeh & Weber (Hrsg.) (2006). Raumplanungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements

u.a. Überflutungsgebiete und Gefahrenzonen kenntlich macht²³⁰ und für „Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden“²³¹ ein Baulandwidmungsverbot verhängt. Eine Darstellung von Gefährdungsbereichen mündet jedoch nicht in ein automatisches Widmungsverbot.²³² Zur Diskussion stehende Widmungen in gefährdeten Gebieten sind kurioserweise zumeist Bauland und keine Verkehrsflächen oder Grünland, obwohl auf diesen Ausweisungen ebenfalls potenzielle Gefährdungen verzeichnet werden können. Auf der Ebene der überörtlichen Raumordnung stehen prinzipiell mehrere Instrumente zum Management von Naturgefahren zur Verfügung. Das ganze Bundesland betreffende, regionale oder sektorale Raumordnungsprogramme können planerische Festlegungen in Bezug auf Naturgefahren enthalten, tun dies jedoch selten.²³³ Eine Ausnahme in Österreich ist das steiermärkische Programm zur Entwicklung hochwassersicherer Siedlungsräume, das mit dem LGBl. Nr. 117/2005 verabschiedet wurde. Das umfassende Ziel dieses Programmes „ist die Minimierung des Risikos bei Hochwasserereignissen bzw. Ereignissen in Wildbach- und Lawineneinzugsgebieten durch Raumordnungsmaßnahmen.“²³⁴ Auf der örtlichen Ebene ist vor allem, neben dem örtlichen Entwicklungskonzept und dem Bebauungsplan, der Flächenwidmungsplan in seinem Beitrag zur Gefahrenprävention aussagestark. Das örtliche Raumordnungskonzept gewinnt zwar an Bedeutung als strategisches Instrument mit Ausblick auf einen langfristigen Planungshorizont und durch seine Fähigkeit der Abstimmung unterschiedlicher Maßnahmen, zentrale Bedeutung hat jedoch der Flächenwidmungsplan. Dieser regelt Neuausweisungen in Gefährdungs- und Retentionsbereichen. Hierbei besteht, je nach ROG, unterschiedlicher Ermessensspielraum, welche Fläche als Bauland gewidmet werden darf und welche nicht. Neben dem bereits erwähnten Widmungsverbot für Bauland im HQ₁₀₀ Bereich in NÖ bestehen auch Verpflichtungen zur Planänderung, „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.“²³⁵ Zusätzlich ist der Gesetzgeber auch verpflichtet, eine Bausperre auf gefährdete Gebiete zu verhängen.²³⁶

Ein weiteres, aktuelles Beispiel für überörtliche Raumordnungsmaßnahmen ist eine Verordnung der vorarlbergischen Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal, die sich derzeit noch im Entwurfsstadium befindet. Im Gesetz über die Raumplanung²³⁷ des Landes Vorarlberg sollen in den Raumplanungszielen neben „der Erhaltung der zum Schutz vor Naturgefahren notwendigen Freiräume“²³⁸ auch folgende Ziele festgelegt werden.²³⁹

²³⁰ § 15 Abs. 2 Z. 2, NÖ ROG

²³¹ § 15 Abs. 3 Z.1, NÖ ROG

²³² Kanonier in Fuchs, Khakzadeh & Weber (Hrsg.) (2006). Raumplanungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements

²³³ Kanonier in Fuchs, Khakzadeh & Weber (Hrsg.) (2006). Raumplanungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements

²³⁴ Land Steiermark (Hrsg.) (2005). Programm zur Entwicklung hochwassersicherer Siedlungsräume, S. 5

²³⁵ § 22 Abs.2, NÖ ROG

²³⁶ § 23 Abs. 2 lit b, NÖ ROG

²³⁷ Vorarlberger Raumplanungsgesetz LGBl.Nr. 39/1996 idF 28/2011

²³⁸ §2 Abs. 2 lit d, Vbg. RPG LGBl.Nr. 39/1996 idF 28/2011

²³⁹ Entwurf vom 30.11.2011 der Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal §1

- der Schutz des Siedlungsraumes bei Hochwasserereignissen, insbesondere von Personen und Sachwerten,
- Erhaltung und Sicherung von Flächen für den Hochwasserabfluss oder -rückhalt, sowie
- Sicherung von Flächen für zukünftige schutzwasserbauliche Maßnahmen.

Dafür sollen sowohl die in einem Plan des Amtes der Landesregierung ausgewiesenen Gebiete als überörtliche Freiflächen festgelegt werden, als auch im Flächenwidmungsplan Flächen als Freifläche-Freihaltegebiet gewidmet werden. Dies sind Flächen, die im öffentlichen Interesse, wegen Hochwassergefahr von Bebauung frei zu halten sind.²⁴⁰ Abweichend davon können diese Flächen auch als Freifläche-Landwirtschaftsgebiet oder Freifläche-Sondergebiet gewidmet werden.²⁴¹ Diese Verordnung dient zur Umsetzung der HWRMRL und möchte den Lebens- und Wirtschaftsraum Rheintal, der in der vorläufigen Bewertung potenziell signifikantes Hochwasserrisiko attestiert bekommen hat, nachhaltig sichern. Die dafür vorgenommene, planerische Abgrenzung der Blauzonen (Vorhalteflächen) deckt sich in Teilen mit den zu erwartenden Überflutungsflächen der BWV im Falle eines HQ₃₀ bis HQ₂₀₀ (siehe Abb. 22).

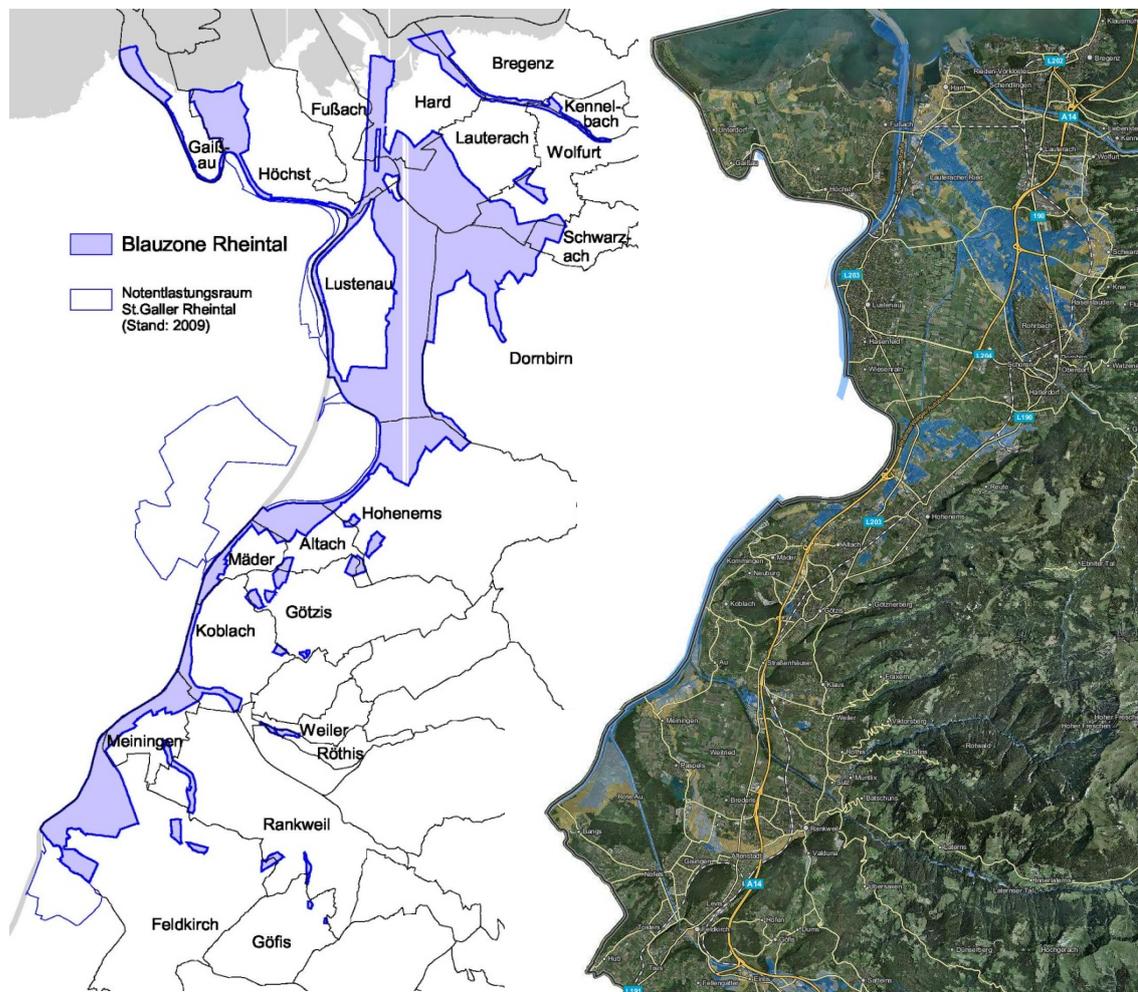


Abbildung 22: Blauzonenplan Rheintal im Vergleich mit den HORA-Überflutungsflächen. Aus: Vbg. Landesregierung, 2011. Verordnung über den Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal, S.9; www.hora.gv.at (2012-08-26); eigene Darstellung.

²⁴⁰ §18 Abs. 5, Vbg. RPG LGBl.Nr. 39/1996 idF 28/2011

²⁴¹ §18 Abs. 3 und 4, Vbg. RPG LGBl.Nr. 39/1996 idF 28/2011

5.1.2 Empfehlungen durch FloodRisk I + II im Lichte der HWRMRL

Die in den letzten Jahren überarbeiteten Raumordnungsziele sollen verstärkt Aussagen in Bezug auf gefährdetem Widmungsbestand enthalten, um sowohl das Interesse der Öffentlichkeit an der Reduktion unbebauter Bauflächen zu forcieren, als auch gefährdete Siedlungsbereiche zu sichern.²⁴² Aus den Ergebnissen des FloodRiskII Berichtes werden einige Schwächen des Umganges der Raumordnung mit Naturgefahren herausgefiltert. Die Forderung nach eindeutigem Willen zur Flächensicherung und zu hochwasserverträglichen Nutzungen im Flussraum seitens der politischen Verantwortlichen wird aufgestellt. Besonders wichtig - und dies kristallisierte sich bereits in dieser Arbeit heraus - ist eine verstärkte Abstimmung zwischen der RPL und der Schutzwasserwirtschaft im Rahmen „integrativer, einzugsgebietsbezogener Planungsinstrumente.“²⁴³ Dies soll in den existierenden Instrumenten gefunden, aber auch über die Entwicklung neuer Instrumente erreicht werden. Ein mit der Hochwasserrichtlinie übereinstimmendes, wichtiges Ziel ist die Freihaltung von Retentions- und Überflutungsflächen. Im Falle, dass eine Freihaltung bereits nicht mehr möglich ist, soll auch über eine Absiedelung nachgedacht werden dürfen, wobei hierfür die dazu notwendigen rechtlichen Regelungen noch fehlen. Das Fehlen rechtlicher Grundlagen zur Freihaltung von Überflutungsflächen (häufig ehemalige Auwaldstandorte; hier ist die Koordinierung mit dem Naturschutz zu suchen) bedingt die Forderung nach der Schaffung dieser Grundlagen. Verstärktes Augenmerk muss hier auf Talräume und ihre spezielle Raumentwicklung, einzugsgebietsbezogen und über Gemeindegrenzen hinweg, gelegt werden. Dieser Fokus bedeutet eine Stärkung der interkommunalen Kooperation, welche auch mittels finanziellen Anreizen zu unterstützen sei.²⁴⁴

Unterschiedliche Gefährdungsbereiche der verschiedenen Fachplanungen und ihre Ausweisungen (Anschlaglinien, Gefahrenzonen etc.) stellen der Raumordnung eine Vielzahl an zu beachtenden Gutachten zur Verfügung, die durch die Hochwasserrichtlinie vereinheitlicht werden könnten. Diese vereinheitlichten Bemessungsereignisse bieten die Chance, eine über alle Bundesländergrenzen hinweg geltende Abstufung von Bemessungsereignissen für die Raumplanung verpflichtend kenntlich zu machen und so Sicherheit in den Widmungsentscheidungen zu gewährleisten. Die Hochwassergefahrenkarten sollen klar und politisch gewollt als zu beachtende Fachgutachten gewertet werden, die raumordnungsrechtliche Konsequenzen haben. Hierbei kann eine Differenzierung zwischen Widmungsverboten und Widmungsbeschränkungen zwischen den Bemessungsereignissen HQ₃₀, HQ₁₀₀ und HQ₃₀₀ gewählt werden. Dies sollte eindeutig in Raumplänen sichtbar gemacht werden. Auch hinsichtlich von Rückwidmungen kann auf die Ergebnisse der Hochwasserrichtlinienumsetzung verwiesen werden.

²⁴² Kanonier (2006). Rechtlicher Umgang mit gefährdetem Bau- und Widmungsbestand aus Sicht des Raumordnungsrechts.

²⁴³ Habersack et.al. (2010). FloodRisk I und II: Grundlagen für ein integriertes Hochwassermanagement in Österreich, S. 3f

²⁴⁴ *Ibd.*

5.2 Auswirkungen der Hochwasserrichtlinie auf die Raumordnung

Es zieht sich wie ein roter Faden durch die Beschäftigung von Raumplanung mit dem Hochwassermanagement, dass ein Großteil der ROG verstärkt die Gemeinde als die verpflichtete Körperschaft erachtet, die das Hochwassermanagement mittels ihrer raumordnerischen Instrumente ergänzt. Die überörtliche Raumplanung spielt hier eine untergeordnete Rolle. Dies zeigte sich auch schon in den Leitzielen der Raumordnungsgesetze der Länder.

Die Hochwasserrisikokarten und Hochwassergefahrenkarten, als auch der Hochwasserrisikomanagementplan werden den hochwasserbetroffenen Gebietskörperschaften (Gemeinden) und ihren Entscheidungsträgern Instrumente zur Verfügung stellen, die die Transparenz über die eintretenden Schadensfälle durch Hochwasser erhöhen und die Sensibilisierung in der Baulandwidmung schärfen. Das Bewusstsein für Starkregenereignisse und deren Folgen ist innerhalb der Bevölkerung und bei den Entscheidungsträgern kontinuierlich gewachsen. Ein Grund hierfür ist die stärkere fachliche und mediale Auseinandersetzung mit der Naturgefahr Hochwasser. Zusätzliche Bewusstseinsanregungen durch die Instrumente der HWRMRL können demnach raumordnerischen Prozessen wie Rückwidmungen von hochwassergefährdeten Gebieten oder Verhängungen von Baustopp Rückenwind geben.²⁴⁵ Das Instrument der Absiedelung, das primär aufgrund von historisch gewachsenen und angepassten Nutzungen in hochwassergefährdetem Raum, aber auch durch Neuerkenntnisse der WLV, BWV, HORA und in weiterer Folge der HWRK und HWGK, verstärkte Aufmerksamkeit erhält, wird wohl auch in Zukunft nur sporadisch genutzt werden. Kommt eine Absiedelung doch einer Art Vertreibung gleich.

5.2.1 Überörtliche Auswirkungen

Die Auswirkungen der Hochwasserrichtlinie auf die überörtliche Raumplanung werden eher schwach ausgeprägt sein. Dies steht in einem Widerspruch zu dem gewählten Maßstab der Planungen durch die HWRMRL. Der gewählte Maßstab der HWRK und HWGK wird bei 1:25000 liegen. Dies ist dem Willen des Lebensministeriums geschuldet, durch die vorläufige Bewertung und durch den daraus entstehenden Karten keinen „Fleckerlteppich“ an Flussabschnitten darzustellen, sondern eine stärker dem Einzugsgebiet gerecht werdende Gesamtschau eines Gewässers zu produzieren. Wählt man diesen Maßstab, wäre ein Fokus auf die überörtliche Planungsebene logisch. Hochwasserkarten müssten zumindest im selben Maßstab wie der Flächenwidmungsplan (1:5000) erstellt werden, um aussagekräftige Ergebnisse auf örtlicher Ebene zu erhalten (d.h. in einer Aussage für die einzelne Parzelle ein gewisse Sicherheit haben zu können).

Nun enthalten die Planungsinstrumente auf überörtlicher Ebene kaum Aussagen zu naturgefahrenrelevanter Raumplanungsmaterie, obwohl eben gerade im regionalen Maßstab Informationen zur Hochwassergefährdung zur Verfügung stehen, wie die HWRK und HWGR zeigen werden.²⁴⁶ Zwar kann man maßstabsbedingt wenig Aussage zu den konkreten Auswirkungen von Hochwasser machen, jedoch gelingt es genau auf dieser Ebene, die

²⁴⁵ Interview mit DI Kautz am 21.05.2012

²⁴⁶ Seher in Kanonier, 2012. Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement, S. 53

einzugsgebietspezifische Planung im Sinne der Freihaltung von Überflutungsflächen, Poldern, Freihalteflächen, Retentionsräumen und hochwassergerechten Bewirtschaftungsarten festzulegen. Um diesem Manko entgegenzuwirken, ist eine verstärkte interkommunale Kooperation von Nöten, die der Oberlieger - Unterlieger Problematik gerecht wird und einem regionalen (Hochwasser-)Sachprogramm politisch stärkeres Gewicht verleiht.

Eine der wenigen aktuellen Bemühungen dem Hochwassermanagement auch auf überörtlicher Ebene mehr Gewicht zu verleihen ist der bereits skizzierte Entwurf für eine Verordnung der (vbg.) Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal. Diese Verordnung nimmt den Rhein in seiner Gesamtheit auf vorarlbergischen Territorium wahr und entwickelte, sofern sie so verordnet wird, einen Blauzonenplan der den gesamten Gewässerabschnitt betrachtet und überörtliche Ausweisungen für Überschwemmungsflächen bietet. Diese Retentionsflächen sind in Umgebung des Flusses befindliche Freiflächen, die sich, aufgrund ihrer Nutzung, zur Überflutung eignen. Dadurch ergibt sich eine vorübergehende Nutzung der Fläche für den Hochwasserschutz.²⁴⁷ Wichtig ist dem Gesetzgeber die Erhaltung von „Planungs- und Entscheidungsmöglichkeiten in der Zukunft.“²⁴⁸ Hierbei wird besonders auf eine etwaige Verlegung des Flussbettes des Rheines verwiesen. Die vorhandenen Grundlagendaten zum Rhein werden aus diversen (Gewässerentwicklungs-) Konzepten und Gefahrenzonenplänen auf kommunaler Ebene, als auch der HORA gewonnen, woraus sich Abgrenzungskriterien für die Flächensicherung ergeben, die sich auch für österreichweite HWRMP eignen.²⁴⁹

- Die Eignung der Fläche für Abfluss- und Rückhalteräume muss ermittelt werden. Hierbei sind Neigung und schutzwasserbauliche Planungen entscheidend.
- Flächen mit geringem Schadenspotential kommen eher als Retentionsraum in Frage, als Flächen mit höherem Schadenspotential.
- Gewidmete Bau- und Bauerwartungsflächen sind automatisch als zu schützende Siedlungsräume zu betrachten. Dieses Kriterium ist kritisch zu betrachten, da neue Erkenntnisse in Sachen Hochwasser nicht nur vergangenes (Un-)Wissen überholen, sondern auch daraus resultierende Entscheidungen rückgängig machen sollten. Dies sei auch im Sinne von Haftungsfragen zu erachten.
- Die Abstimmung zwischen Ober- und Unterlieger hat als Selbstverständlichkeit in das Hochwassermanagement Einzug gehalten und kommt einer Verschlechterung für den Unterlieger durch Maßnahmen des Oberliegers zuvor.

5.2.2 Örtliche Auswirkungen

Der Flächenwidmungsplan beinhaltet, neben den Widmungen, die Kenntlichmachungen durch hochwasserrelevante Fachmaterien. Die darin verzeichneten Gefährdungsbereiche unterscheiden sich, trotz Harmonisierungsversuchen seitens der Ersteller der Naturgefahren-gutachten, nach Zonierungen und Bemessungsereignissen. Natürlicherweise unterscheiden sich die Kenntlichmachungspflichten je nach ROG auch. Jeder Kenntlichmachung gemein ist ihr

²⁴⁷ Vorarlberger Landesregierung, 2011. Erläuterungsbericht zur Verordnung über die Festlegung von Blauzonen, S. 3

²⁴⁸ Vorarlberger Landesregierung, 2011. Erläuterungsbericht zur Verordnung über die Festlegung von Blauzonen, S. 4

²⁴⁹ Vorarlberger Landesregierung, 2011. Erläuterungsbericht zur Verordnung über die Festlegung von Blauzonen, S. 7f

Informationscharakter, der keine rechtliche Verpflichtung nach sich zieht. Dies kann insofern problematisch sein, da das Vorgehen einer Bundeskompetenz, wie es z.B. die WLW oder das Wasserrecht ist, auf Widerstand seitens lokaler Akteure stoßen kann. Nicht nur von dem Standpunkt aus gesehen, dass die Bundeskompetenz Auswirkungen auf die Landeskompetenz hat, sich diese am Bund orientiert, indem sie etwa Anschlaglinien in einen räumlichen Plan auf Gemeindeebene implementiert, obwohl ihr das rechtlich nicht unbedingt vorgeschrieben sein muss, sondern auch umgekehrt, dass wasserrechtliche Baubewilligungen (z.B. die Errichtung von Fischerhütten in einem Auegebiet) den Plänen der örtlichen Raumplanung divergierend gegenüber stehen, führt zu Konflikten. Nichtsdestotrotz wird dem Raum, der einer Gefährdung ausgesetzt ist, für gewöhnlich keine hochrangige Widmung durch die Gemeinde gegeben.²⁵⁰ In manchen Bundesländern wird Gefahrenzonenplänen sogar Entscheidungssignifikanz in Widmungsentscheidungen gegeben (z.B. im tir. ROG). Wie nun wird die HWRMRL der Europäischen Union dieses komplexe Vorgehen in Sachen Abstimmung der RPL mit allen weiteren hochwasserrelevanten Disziplinen beeinflussen? Durch den aktuellen Fortschritt der Implementierung der Hochwasserrichtlinie in Österreich kann darüber noch keine fundierte und erprobte Aussage getätigt werden. Die vom Lebensministerium und seinen Partnern (u.a. Umweltbundesamt) in Vorbereitung befindlichen Hochwasserrisikokarten und Hochwassergefahrenkarten werden, wie die Gutachten der WLW und der BWV, als auch der HORA und den länderspezifischen Abflussuntersuchungen (die oftmals wesentlich genauer sind als HORA Projektionen) ein weiteres Informationswerkzeug sein, welches sich die örtliche Raumplanung als Grundlage ihrer Entscheidungen zu Nutze machen kann, um gefährdungsminimierende Widmungen zu beschließen und die Qualität des Umgangs der Raumplanung mit Hochwasser zu verbessern. In Niederösterreich z.B. wird dem Schutz gegen Hochwasser durch die Widmung Grünland-Freihaltefläche Rechnung getragen, die sowohl der potenziellen Überschwemmung Raum geben soll, als auch für die Ausweisung von Retentionsflächen dienen kann. Auf solch gewidmeten Flächen dürfen natürlicherweise keine Nutzungen zugelassen werden, die im normalen Grünland erlaubt sind. In Vorarlberg stehen die Widmungen Freifläche-Freihaltegebiet, Freifläche-Landwirtschaftsgebiet (jedoch nur bei bereits bestehenden land- und forstwirtschaftlichen Gebäuden und Anlagen) oder Freifläche-Sondergebiet als Retentionsfläche zur Verfügung.

Die Übernahme der Inhalte und HQ₃₀ - HQ₃₀₀ Anschlaglinien aus den Instrumenten der Hochwasserrichtlinie wird ebenfalls nur sukzessive in die Flächenwidmungspläne übernommen werden. Dies hängt mit den Überarbeitungszyklen der Pläne zusammen, da nicht bei jeder Neuinformation durch externe Quellen der FWP aller Gemeinden neu aufgelegt wird. Daraus kann man schließen, dass bis zur flächendeckenden Aufnahme und Verarbeitung der Informationen der HWGK, HWRK und der HWRMP in den Instrumenten der örtlichen und überörtlichen Raumordnung in Österreich mehrere Jahre, ab der Verabschiedung der Hochwassermanagementpläne, vergehen werden. Zu hoffen ist, dass in weiterer Folge Widmungen im Bereich der Retentionsflächenschaffung und Offenlandflächen verstärkt vorgenommen werden um den neuen Informationsstand gerecht zu werden.

²⁵⁰ Lebensministerium, 2009. FloodRiskII – Synthesebericht, S. 130f

5.2.3 Abstimmung BWV, WLV, Raumplanung und WRG-Instrumente

Die Disziplin Raumordnung und Raumplanung hat in ihrer Tätigkeit ausgereifte Erfahrung in der Koordination einzelner fachlicher Bereiche, wodurch sich seitens des Lebensministerium eine führende Rolle der Raumplanung im Risikomanagement von Hochwasser auf überörtlicher und örtlicher Ebene erwartet wird.²⁵¹ Diesen Ansprüchen kann man jedoch aus rein formalen Gründen nicht gerecht werden, da das Hochwasserrichtlinie umsetzende Gesetz das Bundesgesetz WRG ist. Zwar werden wohl in der Erstellung der HWRMP die an den Raum Ansprüche stellenden Disziplinen vom „know-how“ der Raumplanung in Sachen Koordination profitieren, die leitende Disziplin muss jedoch die Wasserwirtschaft sein. Hierbei ist die Dominanz des Wasserrechtes gegenüber der Raumplanung kritisch zu sehen, da in den wasserrechtlichen Änderungen (siehe Exkurs: Wasserrechts-Novelle 2011, Kap. 3.1.3.1) kaum eine raumplanerisch geforderte Vorgehensweise in der Bepanung des Flussraumes Niederschlag fand.²⁵² Eine länderübergreifende Rahmenplanung seitens des Wasserrechtes, die der Raumordnung Orientierung für die komplexe Planungsaufgabe der Abwägung der Nutzungsansprüche an Gewässerräume bietet, hätte im Rahmen der Implementierung der HWRMRL eine Chance sein können, dem formulierten Paradigma des Vorschubes des vorbeugendem Hochwasserschutzes gegenüber dem technischen Hochwasserschutz konkrete Taten folgen zu lassen. Prinzipiell dominiert die Orientierung von der Landeskompetenz an den Bundeskompetenzen, in unserem Fall an dem WRG. Das hier ein gegenseitiges Anhören die Koordination verbessern würde ist nachvollziehbar.

Wirft man nochmals einen Blick auf die Verschränkung der BWV, WLV und der Raumordnung, könnte man, als eine Möglichkeit, folgende Einordnung der Instrumente der Hochwasserrichtlinie vornehmen (Tabelle 7).

Tabelle 7: Die Instrumente der HWRMRL im Verbund mit der WLV, BWV und der Raumplanung. Aus: Lebensministerium, 2004. FloodRisk I, S. 94, eigene Darstellung und Erweiterung

	BWV	WLV	HWRMRL	Überörtliche RPL	Örtliche RPL
Rechtsgrundlagen, Richtlinien	<ul style="list-style-type: none"> WRG WasserbautenförderungsG RIWA-T 	<ul style="list-style-type: none"> ForstG VO Gefahrenzonenpläne Technische Richtlinien WLV RL „Hinderungsgründer“ 	<ul style="list-style-type: none"> WRG VORLÄUFIGE BEWERTUNG DES HOCHWASSERRISIKOS Technischer Leitfaden zur Bearbeitung des Bundesentwurfes und zur Datenrückmeldung 	<ul style="list-style-type: none"> Je Bundesland Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetz Nebengesetze, Verordnungen (z.B. Planzeichenverordnung) Bauordnung 	
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> HQ30-Ausweisung Schutzwasserwirtschaftl. Grundsatzkonzepte (HQ30/HQ100) Gefahrenzonenpläne Flussbau 	<ul style="list-style-type: none"> Gefahrenzonenpläne WLV 	<ul style="list-style-type: none"> HWRMP HWRK HWGK 	<ul style="list-style-type: none"> Landesentwicklungsprogramm Regionalentwicklungsprogramm Sachprogramm 	<ul style="list-style-type: none"> Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan
Räumlicher Bezug	vorwiegend regional	vorwiegend lokal (Gemeinde)	<ul style="list-style-type: none"> regional und lokal (HWRMP) regional (HWRK & HWGK) 	regional	lokal (Gemeinde)
Zuständigkeit	Landeshauptmann Bundesminister LFUW	Bundesminister LFUW	Bundesminister und Landesregierung ? und Gemeinderat ?	Landesregierung	Gemeinderat

Die Zuordnung des Hochwassermanagementplans zum WRG ist klar geregelt und wird durch mehrere Leitfäden zur Erstellung der HWRK, HWGF und HWRMP verständlich formuliert. Wenn man die Erstellung eines HWRMP jedoch weiterdenkt, über den Rahmenplan des Bundes hinausgehend, werden alle Teilbereiche des integrierten Hochwassermanagements, die in der Tabelle 7 dargestellt sind touchiert und darüber hinaus gehend die Landwirtschaft, der Naturschutz, die Siedlungswasserwirtschaft, die Forstwirtschaft usw. in den Bearbeitungsprozess des Managementplans hineingezogen. Dass sich die Kartenwerke der Hochwasserrichtlinien großteils aus den bereits vorhandenen Abflussuntersuchungen der BWV und WLW speisen werden, ist offensichtlich, baut man hier doch auf einem guten Grundstock an Informationen auf. Fraglich ist noch die Zuständigkeit. Koordinierend wird das Bundesministerium den HWRMP auf den Weg schicken, wer jedoch diesen auf Landes- und Teileinzugsgebietsebene primär inhaltlich gestalten wird, und wie dieses Prozedere im Detail organisiert sein wird, ist noch nicht bekannt. Aus Sicht der Raumplanung wird es primär, wie bereits erwähnt, eine Aufgabe der örtlichen Raumplanung sein. Wie diese Aufgabe der Entwicklung der Maßnahmen der Raumplanung für einen HWRMP ausschauen könnte, sei im Moment offen und kann diskutiert werden.²⁵³ Dahingehend sei ein Blick nach Deutschland, das regional teilweise wesentlich weiter in der Implementierung der Hochwasserrichtlinie vorangeschritten ist, erlaubt.

²⁵³ Interview mit DI Kautz am 21.05.2012

6 Konklusion und Empfehlungen - Raumplanung und integriertes Hochwassermanagement: neue Schnittstellen und Problemzonen durch die Hochwasserrichtlinie

Es steht außer Frage, dass der zukünftige Umgang mit Hochwasser ein Problemfeld gesamtgesellschaftlicher Natur ist. Nicht nur eine einzelne Disziplin trägt die Hauptverantwortung im integrierten Hochwassermanagement, sondern auch ein gesellschaftlicher und damit politischer Kompromiss sind zu finden um dem Gewässer Raum zu geben. Eine Verschlechterung des Status quo und damit eine Aufweichung des HQ₁₀₀ als dominierendes Bemessungsereignis kann nicht erwartet werden, inwiefern die Politik jedoch rigideren Strategien im Sinne von höheren Restriktionen für die Raumnutzung gegenüber steht, ist eine Frage, die sich aus den Überlegungen anhand der HWRMRL ergibt und deren Beantwortung noch nicht möglich ist. Ein Bekenntnis zu einem integriertem Hochwassermanagement und damit zur Flächensicherung und hochwasseradequaten Nutzung des Raumes im Flussraum kann als essentiell für eine erfolgreiche Implementierung der Hochwasserrichtlinie erachtet werden.

An konkreten Empfehlungen für die Raumordnung kristallisieren sich folgende Punkte aus den dargelegten Sachverhalten heraus:

- Eine von vielen Seiten unterstützte Empfehlung, die auch durch diese Arbeit untermauert wird, ist die Verknüpfung von Raumordnungsgesetzen mit den Gefahrenbereichen, die durch die Bundeswasserbauverwaltung, die Wildbach- und Lawinerverbauung und die Hochwassermanagementpläne ausgewiesen werden. Die Rechtsverbindlichkeit der Anschlaglinien HQ₃₀, HQ₁₀₀ und HQ₃₀₀ soll in ROG festgeschrieben werden, damit die Raumplanung am Plan darauf reagieren kann.
- Als Konsequenz aus der vorherigen Empfehlung ist eine Vereinheitlichung der Bemessungsereignisse der WLV, BWV, HORA und HWRMP-Bemessungsereignissen eine logische Folge. Hiermit wird nicht nur der Aufwand der Erhebung minimiert, sondern auch dem Verwerter der Information Erleichterung und bessere Orientierung geboten.
- Als ein konkretes Instrument, das der Raumordnung zur Verfügung stehen könnte, wäre ein Fond des Landes für den Rückkauf von Grundstücken für Retentionszwecke anzudenken. Durch den „stückchenweisen“ Ankauf von landwirtschaftlicher Fläche bzw. Grünland, das sich zur Retention eignet, kann über den Gesamtgewässerraum eine beachtliche Rückhaltefläche mobilisiert werden. Die dafür notwendigen Budgetmittel können jedoch nur lukriert werden, wenn es einen politischen Konsens über die Wichtigkeit von zeitgemäßen Hochwassermanagement gibt (s.o.). Zusätzlich müssten sich Finanzierungsmodelle mit Beteiligung aller betroffenen Körperschaften herausbilden.
- Das in den ROG der Länder verankerte Vorgehen in Bezug auf Hochwasserprävention lässt den Gemeinden einen relativ großen Spielraum. Zwar werden die lokalen Flächenwidmungspläne seitens des Landes geprüft, jedoch obliegt es der Gemeinde, in welchem Ausmaß sie sich an die Kenntlichmachungen aus den hochwasserrelevanten

Fachgutachten hält (und damit in Zukunft auch an die Ergebnisse der durch die HWRMRL induzierten Gutachten) und diese Auswirkungen auf ihren Widmungsbestand Einfluss haben lässt. Diese Freiheit der Gemeinden billigt ihr zwar einerseits Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an ihren FWP zu, hat jedoch auch den Nachteil, dass die Gemeinden die Gefährdung durch Hochwasser sehr unterschiedlich auslegen können.

- In weiterer Konsequenz muss auch die Bauordnung der Länder eine zielgerichtete Einhaltung der Maßnahmen des Hochwasserschutzes (z.B. Baubewilligungsunterlassung im hochwassergefährdetem Gebiet bzw. strikte Auflagenerfüllung) verfolgen und rechtsverbindlich gestalten.
- Im Sinne einer Aufwertung des örtlichen Entwicklungskonzeptes und hinsichtlich des Maßstabes der HWRK und HWGK, sollte das örtliche EWK auch zur Abbildung von Maßnahmen im Bereich des Hochwassermanagements dienen. Da Hochwasser ein Problem ist, das nicht nur die Parzelle betrifft sondern interkommunale Kooperation fordert, wäre ein Verbund aus Gemeinden an ein und demselben Gewässer eine begrüßenswerte Einheit zur Entwicklung von (klein-)regionalen Sachprogrammen. Hierbei kann als einer von mehreren Indikatoren, für die dem örtlichen EWK nachfolgende Planungsebene (FWP), die Anzahl der betroffenen Personen im Überflutungsgebiet dienen, um eine Entscheidungshilfe in der Widmungsfrage zu bieten.
- Überregional sollte, so wie es in Vorarlberg geplant ist, das Instrument der Blauzone (wasserwirtschaftliche Bedarfszone) aktiv zur Ausweisung von Retentionsflächen genutzt werden. Vielleicht ist es die „Prägnanz“ des Rheintales, die in der Vergangenheit bereits fruchtbare Gemeindekooperationen zuließ und Vorarlberg im Sinne eines regionalen Schwerpunktes im Hochwassermanagement voranschreiten lässt; nichtsdestotrotz darf dies keine Ausnahme in Gesamtösterreich bleiben und muss über Landesgrenzen hinweg verfolgt werden.
- Trotz der Hochwasser der vergangenen Jahre und Jahrzehnte ist weiterhin im Bereich Öffentlichkeitsarbeit eine umfassende Pflichtbeteiligung betroffener Bevölkerungsteile und Akteure obligat. Zwar erhöht sich das Bewusstsein gegenüber Naturgefahren kontinuierlich (nicht nur von Seiten der Experten), nichtsdestotrotz lässt das Verhalten von Betroffenen noch auf Muster wie „Aus den Augen, aus dem Sinn“ schließen, wodurch sich schon wenige Jahre nach Extremwetterereignisse und Überflutungen Ignoranz gegenüber der Gefahr des Hochwassers feststellen lässt.
- Absiedelung ist aus planerischer Sicht ein sinnvolles und effektives Instrument um das Schadenspotential stark zu reduzieren. Dennoch bringt eine Absiedelung weitreichende und tiefe Einschnitte in das soziale Gefüge des Abzusiedelnden mit sich. Dies ist der Hauptgrund, weshalb dieses Instrument nur sehr einfühlsam und sensibel eingesetzt werden kann. Noch besteht keine umfassende Rechtssicherheit, da die gesetzliche Grundlage für eine dauerhafte Evakuierung fehlt. Jedoch dürften „aus kompetenzrechtlicher Sicht [...] solche Regelungen vom Bundesgesetzgeber zu treffen sein“²⁵⁴

²⁵⁴ Lebensministerium, 2009. FloodRisk II - Synthesebericht, S. 145

- Ein Verbot einer Umwidmung für von Hochwasser gefährdete Flächen (sofern diese bereits als Grünland - Vorbehaltsfläche gewidmet sind) würde die Diskussion um eine etwaige bauliche Nutzung auf diesem Gebiet stark abkühlen lassen. Selbstverständlich würde solch eine Maßnahme Ausnahmeregelungen erfordern. Diese müssten jedoch restriktiv zum Einsatz gebracht werden und den Nachweis der nicht vorhandenen Hochwassergefährdung erbringen müssen.

Trotz der positiven Entwicklung innerhalb der letzten Jahre, muss weiterhin eine starke Vernetzung und Koordinierung zwischen den Fachbereichen verfolgt werden. Vorhandene Planungsinstrumente müssen aneinander angepasst werden oder können gemeinsam im Rahmen der HWRMP aufgehen. Das WRG als zentrale Rechtsgrundlage der Implementierung der Hochwasserrichtlinie setzt viele Entscheidungen auf Bundesebene fest. Hierbei sei auch die aktive Kooperationssuche mit den Landeskompetenzen zu erreichen.

Eine Empfehlung weitreichenden Maßstabes betrifft das WRG direkt. Nicht nur durch diverse Rechtsakte der Europäischen Union seit dem Beitritt Österreichs zur EU 1995, sondern auch, ob des Alters des Rechtstextes und dem Fortschritt wissenschaftlicher Erkenntnisse über Gewässer und deren beeinflussende Faktoren, gemahnt das WRG an eine Zusammenfassung stückhafter Regelungen, die sich im Laufe der Jahrzehnte zu einem schwer übersichtlichem Konglomerat an Novellen zusammengefunden haben. Demnach sei eine grundlegende Überarbeitung des Wasserrechtsgesetzes angeregt, auch in Hinblick auf die stärkere Einflechtung der Überflutungsfläche, die im Sinne des vorbeugenden Hochwasserschutzes den technischen Hochwasserschutz entlasten soll.

Im Rahmen der sukzessiven Implementierung der HWRMRL wird dem interessierten Beobachter die Vielschichtigkeit und Undurchsichtigkeit der hochwasserbehandelnden Materien in Österreich bewusst. Die vielfältigen Kompetenzen auf Bundesebene und Landesebene, von Seiten der örtlichen Raumplanung und der mittelbaren Bundesverwaltung, und zusätzlich der Einfluss von privaten Akteuren lassen einen nachvollziehbaren und klaren Umgang mit Hochwasser vermissen. Die Vielzahl an unterschiedlich ausgelegten und angewendeten Instrumenten, die in dieser Arbeit geschildert und nun durch Instrumente der Hochwasserrichtlinie bereichert werden, zeugen von einer Verschwendung von Ressourcen auf Behördenebene. Die Hochwasserrichtlinienimplementierung in Österreich wird soweit nicht als Chance gesehen den Umgang mit Hochwasser zwischen dem Gesetzgeber und den ausführenden Behörden auf eine neue, übersichtliche, verwaltungseffiziente und fachlich fortschrittliche Ebene zu heben. Eine Entschlackung des WRG, eine vereinheitlichte, Kompetenz tragende Behörde für alle Gewässer in Österreich und klare Rahmenvorgaben an die Landesmaterien (RPL, Naturschutz etc.) könnten eine den Reformbestrebungen eines modernen, schlanken Staates gerecht werdende Vorstellung von integriertem Hochwassermanagement sein. Die Chance, die die Hochwasserrichtlinie für den Start eines solchen Prozesses gegeben hätte, wurde soweit nicht ergriffen.

Abschließend muss das zukünftige Vorgehen im Widmungsprozedere auf örtlicher Ebene angesprochen werden, denn die tatsächlichen Raumansprüche von stehenden und fließenden Gewässern sind vor allem in der FWP zu berücksichtigen. Prinzipiell ist ein Abwarten von anstehenden Widmungsentscheidungen in hochwassertouchierten Gebieten sinnvoll, um die

aktuellsten Informationen aus den HWGK, HWRK und HWRMP als Entscheidungsgrundlage heranziehen zu können. Dies erscheint zwar am ersten Blick logisch, birgt jedoch die Schwierigkeit, dass die Kartenwerke im Maßstab 1:25000 erstellt werden und damit nicht parzellenscharf gezeichnet sind. Ergo wird die Diskrepanz zwischen den Maßstäben der zur Entscheidungsfindung herangezogenen Fachgutachten und der Pläne der RPL zu manch strittiger Entscheidung führen, die durch ein Nachgeben seitens des Bundes in Hinblick auf Landeskompetenzen (Raumordnung) vermieden hätte werden können.

Verzeichnisse

Rechtsquellen

Europarecht

Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl EG Nr. L 327/1, 22.12.2000

Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. Abl. EG Nr. L 288, 6.11.2007

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. *ABl. EG C 83, 30.3.2010*

Österreichisches Bundesrecht

Forstgesetz 1975 (ForstG), BGBl. Nr. 440/1975 in der Fassung BGBl. I Nr. 55/2007

Bundesgesetz über die Förderung des Wasserbaues aus Bundesmitteln (Wasserbautenförderungsgesetz 1985 - WBFG), BGBl. Nr. 148/1985 (WV) in der Fassung BGBl. I Nr.82/2003

Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG), BGBl. Nr. 215/1959 (WV) in der Fassung BGBl. I Nr. 14/2011

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 4. Dezember 1979 über den Aufgabenbereich der Dienststellen und des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft in Angelegenheiten der Wildbach- und Lawinenverbauung im BGBl. 507/1979 aufgrund des § 102 Abs. 7 des Forstgesetzes 1975, BGBl. Nr. 440

Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation der Bundes-Wasserstraßenverwaltung – Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr. 177/2004 idF BGBl. I Nr. 35/2012

Österreichisches Landesrecht

Das NÖ Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000 in der Fassung 8000-23 LGBl. Nr. 72/07

Landesgesetz, mit dem Bestimmungen über den Katastrophenschutz in Oberösterreich erlassen werden (Oö. Katastrophenschutzgesetz - Oö. KatSchG), LGBl. Nr. 32/2007

Katastrophenhilfegesetz des Landes Burgenland, LGBl.Nr. 5/1986 in der Fassung LGBl.Nr. 83/2009

Kärntner Katastrophenhilfegesetz - K-KHG, LGBl. Nr. 66/1980 in der Fassung LGBl. Nr. 77/2005

NÖ Katastrophenhilfegesetz, NÖ KHG, LGBl. Nr. 25/1973 in der Fassung LGBl. 132/2009

Salzburger Katastrophenhilfegesetz, LGBl. Nr. 3/1975 in der Fassung von LGBl. Nr. 50/2006

Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz, LGBl. Nr. 62/1999 in der Fassung von LGBl. Nr. 56/2006

Tiroler Katastrophenmanagementgesetz, LGBl. Nr. 33/2006

Vorarlberger Gesetz über die Hilfe in Katastrophenfällen, LGBl. Nr. 47/1979 in der Fassung 58/2001

Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung von Katastrophen, Großschadensereignissen und komplexen Schadensereignissen sowie die Einrichtung eines Krisenmanagements (Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz - W-KKG), LGBl. Nr. 60/2003 in der Fassung von LGBl. Nr. 22/2009

Wiener Bauordnung, LGBl. Nr. 11/1930 in der Fassung LGBl. Nr. 27/2011;

Niederösterreichische Bauordnung LGBl. Nr. 129/1996 in der Fassung LGBl. 111/2011;

Burgenländischen Baugesetz, LGBl. Nr. 10/1998 in der Fassung LGBl. Nr. 07/2010;

Oberösterreichische Bauordnung, LGBl. Nr. 66/1994 in der Fassung LGBl. Nr. 36/2008;

Salzburger Bautechnikgesetz, LGBl. Nr. 75/1979 in der Fassung LGBl. Nr. 31/2009;

Steiermärkisches Baugesetz, LGBl. Nr. 59 /1995 in der Fassung LGBl. Nr. 07/2006;

Kärntner Bauordnung, LGBl. Nr. 62/1996 in der Fassung LGBl. Nr. 55/2007;

Tiroler Bauordnung, LGBl. Nr. 94/2001 in der Fassung von LGBl. Nr. 57/2011;

Vorarlberger Baugesetz, LGBl. 52/2001 in der Fassung von LGBl. Nr. 29/2011;

Vorarlberger Raumplanungsgesetz LGBl.Nr. 39/1996 in der Fassung 28/2011

Literaturquellen

ADAM, V., 2006. Hochwasser-Katastrophenmanagement – Wirkungsprüfung der Hochwasservorsorge und -bewältigung österreichischer Gemeinden. Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG DEUTSCHLAND (HRSG.), 2010. Katastrophenvorsorge – Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Publikationsversand der Bundesregierung, Berlin, Bonn.

BECHMANN, G. 1993. Risiko und Gesellschaft. Westdeutscher Verlag, Opladen.

BORCHARD, K. (Hrsg.), 2011. Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. VSB Verlagsservice, Braunschweig.

BUSSJÄGER, P., 2003. Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. Wilhelm Braumüller, Wien.

- EISENKÖLB, G., 2011. Gewässernetz des Bundes als Grundlage zur Erfüllung der Berichtspflichten gem. WRG 1959, Modul 8. Umweltbundesamt, Wien.
- HABERSACK H., BÜRCEL J., KANONIER A., 2009. FloodRisk II (1) – Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- HABERSACK H., BÜRCEL J., KANONIER A., STIEFELMAYER, H., 2010. FloodRisk I und II: Grundlagen für ein integriertes Hochwassermanagement in Österreich. In: ÖWAW 1-2/2010. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg.
- HAHN, C., 2007. Europa gibt sich eine „Hochwasserrichtlinie“. In: Aqua Press International 4/2007, S. 8-13. Bohmann Druck und Verlag, Wien.
- IKSR (Hrsg.) 2011. Vorläufige Bericht über die Bestimmung der potenziell signifikanten Hochwasserrisikogebiete in der internationalen Flussgebietseinheit Rhein. Eigenverlag, Koblenz.
- JACHS, S., 2011. Einführung in das Katastrophenmanagement. Tredition, s.l.
- JÜPNER, R. (Hrsg.) 2005. Hochwassermanagement. Schriftenreihe „Magdeburger Wasserwirtschaftliche Hefte“. Shaker Verlag, Aachen.
- JÜPNER, R., MÜLLER, U. (Hrsg.) 2009. Tagungsband zur 1. Veranstaltung des Forums der EU-HWRM-RL am 26. Juni 2009 in Dresden. Shaker Verlag, Aachen.
- JÜPNER, R., MÜLLER, U. (Hrsg.) 2010. Tagungsband zur 2. Veranstaltung des Forums der EU-HWRM-RL am 17. Juni 2010 in Kaiserslautern. Shaker Verlag, Aachen.
- KANONIER, A., 2006. Raumplanungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements. In: Fuchs, Khakzadeh & Weber (Hrsg.) Recht im Naturgefahrenmanagement. Studien Verlag, Innsbruck, Wien, Bozen.
- KANONIER, A. (Hrsg.), 2012. Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. Forum Raumplanung Band 19. LIT Verlag Wien, Berlin.
- KERSCHNER, F. (Hrsg.) 2008. Handbuch Naturkatastrophenrecht. Vorsorge, Abwehr, Haftung und Versicherung bei Naturkatastrophen. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- KOLER, B., 2000. Krisenmanagement im Katastrophenfall am Beispiel Tirol - Organisation und rechtliche Grundlagen. Diplomarbeit der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck.
- KOM (2004) 472. Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Hochwasserrisikomanagement. Vermeidungs-, Schutz- und Minderungsmaßnahmen.
- KOM (2006) 15. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser.

KOM (2006) 775. Gemeinsamer Standpunkt. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2006 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. Dok. 12131/6/2006, 14566/2006 Erklärungen.

KRUSE, S., 2010. Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel. Ein sozial-ökologisches Raumkonzept für den Umgang mit Hochwasser. VS-Verlag, Wiesbaden.

LANDESBETRIEB FÜR HOCHWASSERSCHUTZ UND WASSERWIRTSCHAFT SACHSEN-ANHALT (Hrsg.) 2011. Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Land Sachsen-Anhalt – Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos (Stufe 1). Eigenverlag, Magdeburg.

LAND STEIERMARK (Hrsg.), 2005. Programm zur Entwicklung hochwassersicherer Siedlungsräume. Eigenverlag, Graz

LAWA (Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser) (Hrsg.) 2010. Empfehlungen zur Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen. Eigenverlag, Dresden.

LAWA (Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser) (Hrsg.) 2010. Empfehlungen zur Aufstellung von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten. Eigenverlag, Dresden.

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2011. Technische Richtlinie für die Wildbach- und Lawinenverbauung. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2010 (1). Leitfaden zur Harmonisierung und Festlegung von Bemessungsereignissen. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2010 (3). Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos – Fachlicher Leitfaden. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2009. Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2009. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2009. FloodRiskII - Synthesebericht. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2006a. Hochwasserschutz in Österreich. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2006b. Richtlinien zur Gefahrenzonenausweisung der Bundeswasserbauverwaltung. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.

- LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2006c. Technische Richtlinie für die Bundeswasserbauverwaltung. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2004. FloodRisk I - Synthesebericht. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- LENDI, M., 1988. Grundriss der Theorie einer Raumplanung – Einleitung in die raumplanerischer Problematik. Verlag der Fachvereine, Zürich.
- LEXIKOGRAPHISCHES INSTITUT MÜNCHEN (Hrsg.), 1995. Das Bertelsmann Lexikon. Verlagshaus Stuttgart, Stuttgart.
- MERZ, B., 2006. Hochwasserrisiken – Grenzen und Möglichkeiten der Risikoabschätzung. W. Schweizerbart'sche Verlagsbuchhandlung (Nägele u. Obermüller), Stuttgart.
- MEYER, K., 2008. Katastrophenfolgen und Folgekatastrophen. In: Anmerkungen zum Katastrophenrecht – 2. Gesellschaftswissenschaftliches Kolleg der Studienstiftung des deutschen Volkes. Eigenverlag, Berlin.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.), 2011. Bewertung des Hochwasserrisikos und Bestimmung der Gebiete mit signifikantem Hochwasserrisiko in Baden-Württemberg. Eigenverlag, Stuttgart.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR SAARLAND (Hrsg.), 2011. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos im Saarland. Eigenverlag, Saarbrücken.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT, FORSTEN UND VERBRAUCHERSCHUTZ RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.), 2010. Bewertung des Hochwasserrisikos in Rheinland Pfalz. Eigenverlag, Mainz.
- MINISTERIUM FÜR KLIMASCHUTZ, UMWELT, LANDWIRTSCHAFT, NATUR- UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.) 2011. Bericht zur vorläufigen Bewertung nach der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (EG-HWRM-RL) in NRW, Eigenverlag, Düsseldorf.
- MUNICH RE, 2012. Münchner Rück Stiftung – Vom Wissen zum Handeln. Eigenverlag, München.
- MÜLLER, U., 2010. Hochwasserrisikomanagement. Vieweg und Teubner Verlag, Wiesbaden.
- OBERLEITNER, F., BERGER, W., 2011. Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959. Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- ÖROK (Hrsg.), 2005. ÖROK-Empfehlung Nr.. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung (Schwerpunkt Hochwasser). Eigenverlag, Wien.
- PATT, H. 2001: Hochwasser Handbuch – Auswirkungen und Schutz. Springer Verlag, Berlin Heidelberg.

- PLAPP, S.T., 2003. Wahrnehmung von Risiken aus Naturkatastrophen. Eine empirische Untersuchung in sechs gefährdeten Gebieten Süd- und Westdeutschlands. Dissertation der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Fridericiana zu Karlsruhe.
- POHL, J., ZEHETMAIR, S. (Hrsg.), 2011. Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) – Eigenverlag, Hannover.
- PONS GMBH, 2008. Pons Großwörterbuch Englisch. Deutsch-Englisch / Englisch-Deutsch. Pons, Stuttgart.
- RANACHER, C., STAUDIGL F., 2010. Einführung in das EU-Recht. Facultas, Wien.
- REINHARDT, M. 2008. Der neue europäische Hochwasserschutz. In: Natur und Recht, Vol. 30/2008, S. 468-473. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg.
- RUDOLF-MIKLAU, F., 2009. Naturgefahrenmanagement in Österreich Vorsorge - Bewältigung - Information. Lexis Nexis, Wien.
- SEC (2006) 66. Commission staff Working Document. Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of flood.
- VORARLBERGER LANDESREGIERUNG, 2011. Entwurf vom 30.11.2011 der Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal.
- VORARLBERGER LANDESREGIERUNG, 2011. Erläuterungsbericht zur Verordnung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal
- WEBER, G., 2006. Allgemeine Raumplanung – Studienblätter zur Vorlesung. Eigenverlag des IRUB am Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur, Universität für Bodenkultur, Wien.
- WEBER, K., 2009. FloodRisk II (2). Workpackage Recht – TP 10.3 Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht – eine juristische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzung der Hochwasserrichtlinie der EU. Eigenverlag Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- WGBU (HRSG.), 1998. Welt im Wandel – Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken. Springer Verlag, Berlin, Heidelberg.
- YOUNG, O.R., 2002. The Institutional Dimension of Environmental Change – fit, interplay and scale. MIT Press, Cambridge (MA), London.

Onlinequellen / Weitere Quellen

<http://www.bka.gv.at/site/3495/default.aspx> (2012-08-26)

http://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ische_Richtlinie (2012-08-26)

http://en.wikipedia.org/wiki/2011_Thailand_floods (2012-06-26)

<http://diepresse.com/home/panorama/welt/738026/486-Flugtote-weltweit-im-Jahr-2011>
(2012-08-26)

<http://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/389557/Grundrecht-auf-Katastrophenschutz>
(2012-08-26)

<http://www.wien.gv.at/umwelt/wasserrecht/kontakt.html> (2012-08-26)

http://eur-lex.europa.eu/de/editorial/abc_c04_r1.htm#h4 (2012-08-26)

<http://www.via-donau.org/unternehmen/dhk/> (2012-08-26)

<http://www.hora.gv.at/> (2012-08-26)

http://www.hzg.de/science_and_industrie/klimaberatung/csc_web/031443/index_0031443.html.de (2012-08-26)

<http://www.hopla-main.de/> (2012-08-26)

AIGNER, H. 2011. Der Gefahrenzonenplan der Wildbach- und Lawinverbauung. In: NÖ GEOTAGE – 29. & 30. 9. 2011 in Haindorf bei Langenlois, Verfügbar unter: http://www.geologie.ac.at/filestore/download/BR0088_019_A.pdf (2012-08-26)

BAYRISCHES LANDESAMT FÜR UMWELT (Hrsg.) 2012. Hochwasserrisikomanagement. Verfügbar unter: http://www.lfu.bayern.de/wasser/hw_risikomanagement_umsetzung/index.htm und Folgeseiten. (2012-08-26)

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORUNSICHERHEIT (Hrsg.), 2011. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland. Verfügbar unter: <http://www.bmu.de/binnengewasser/gewaesserschutzpolitik/europa/doc/3063.php> (2012-08-26)

FORMAYER, H. et al. 2008. Vor Sicht Klima! Klimawandel in Österreich, regional betrachtet. Studie im Auftrag von Global 2000. Eigenverlag, Wien. Verfügbar unter: http://www.boku.ac.at/met/klima/berichte/global2000_2008.pdf (2012-08-26)

INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF THE DANUBE RIVER (Hrsg.), 2010. Floods. Verfügbar unter: <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/floods.htm> (2012-08-26).

KANONIER, A., 2006. Rechtlicher Umgang mit gefährdetem Bau- und Widmungsbestand aus Sicht des Raumordnungsrechts. Verfügbar unter:

http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/klima/FloodRisk/fr2_praesentationen/FRII_Recht_Bau_und_Widmungsbestand_Kanonier.pdf (2012-08-26)

KANONIER, A., 2008. Hochwasser und andere Naturgefahren in Österreich – Naturgefahrenmanagement nach 2002. Verfügbar unter: [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.ReiterRaum u. Region/3.Themen und Forschungsbereiche/7.RO u. Naturgefahren/Workshop_IV/KANONIER_Statement_Podiumsdiskussion.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.ReiterRaum_u_Region/3.Themen_und_Forschungsbereiche/7.RO_u_Naturgefahren/Workshop_IV/KANONIER_Statement_Podiumsdiskussion.pdf) (2012-08-26)

LAND STEIERMARK (Hrsg.), 2011. Legistisches Handbuch des Landes Steiermark. Verfügbar unter: <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/10165551/4530957> (2012-08-26)

LAND SALZBURG (Hrsg.), 2012. Gefahrenzonenausweisung der Bundeswasserbauverwaltung. Eigenverlag Land Salzburg. Verfügbar unter: <http://www.salzburg.gv.at/2043-30029-2012gefahrenzonenausweisung.pdf> (2012-08-26)

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), s.a.. Umsetzung Wasserrahmenrichtlinie. Verfügbar unter: http://www.lebensministerium.at/wasser/wasser-oesterreich/plan_gewaesser_ngp/umsetzung_wasserrahmenrichtlinie.html (2012-08-26)

LEBENSMINISTERIUM (Hrsg.), 2010 (2). Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos - Übersicht verwendete Daten für Schutzgüter und Kriterien für Risikobewertung Verfügbar unter: <http://wisa.lebensministerium.at/article/articleview/90867/1/31407> (2012-08-26)

MUHAR ET. AL., 2009. FloodRisk II: Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement. TP 4.3. Ökologie & Hochwasserschutz. Verfügbar unter: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/klima/FloodRisk/fr2_praesentationen/FRII_oekologie_Hochwasserschutz_Muhar_Poppe.pdf (2012-08-26)

PIETSCH, C., 2001. Zum Risikobegriff in der Systemtheorie Niklas Luhmanns. Hausarbeit an der Universität Oldenburg unter der Leitung von Dr. Klaus Peter Walcher. Oldenburg. Verfügbar unter: <http://www.carsten-pietsch.de/risiko.pdf> (2012-08-26)

Interview mit DI Drago Pleschko, Sektion VII/ 5 Abteilung für Schutzwasserwirtschaft im Lebensministerium (2012-04-21)

Interview mit DI Siegfried Kautz, Abteilung für Örtliche Raumplanung der Niederösterreichischen Landesregierung (2012-05-21)

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schema der Plan(ungs)hierarchie Österreichs. Aus: Weber, 2006. Allgemeine Raumplanung, S. 23. Eigene Darstellung und Erweiterung.....	- 25 -
Tabelle 2: Rechtsgrundlagen der WLW, BWV und der RPL. Aus: Lebensministerium, 2004. FloodRiskI, S. 94, eigene Darstellung.....	- 61 -
Tabelle 3: Risikoindikator „Betroffene Personen im Überflutungsgebiet“. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 9. Eigene Darstellung.....	- 65 -
Tabelle 4: Gewässerlängen mit hohem und sehr hohem Hochwasserrisiko. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 13.....	- 67 -
Tabelle 5: APSFR in Österreich und ihre Fachverwaltungsbezeichnung. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 13.....	- 67 -
Tabelle 6: APSFR inkl. bestehendem HQ30 Hochwasserschutz. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 14.....	- 68 -
Tabelle 7: Die Instrumente der HWRMRL im Verbund mit der WLW, BWV und der Raumplanung. Aus: Lebensministerium, 2004. FloodRisk I, S. 94, eigene Darstellung und Erweiterung.....	- 92 -

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einteilung von Katastrophen nach ihrem anthropogenen Einfluss. Angelehnt an: Adam, 2006. Hochwasser-Katastrophenmanagement, S. 70, Eigene Darstellung und Bearbeitung.	- 14 -
Abbildung 2: Einteilung von Naturkatastrophen. Aus: Adam, 2006. Hochwasser-Katastrophenmanagement, S. 75, Eigene Darstellung und Bearbeitung.....	- 15 -
Abbildung 3: Risiko als Resultat der Interaktion von Vulnerabilität und Gefährdung. Aus: Merz, 2006. Hochwasserrisiken, S. 14; eigene Darstellung.	- 18 -
Abbildung 4: Einteilung von Hochwasserschäden. Aus: Smith & Ward in Müller, 2010. Hochwasserrisikomanagement, S. 37, eigene Bearbeitung.....	- 20 -
Abbildung 5: Die Risikospirale. Eigene Darstellung.....	- 29 -
Abbildung 6: Der Hochwasserrisikomanagement-Zyklus. Aus: LAWA (Hrsg.) 2010. Empfehlungen zur Aufstellung von HWRMP, S. 10; eigene Adaption.	- 31 -
Abbildung 7: Das Gesetzgebungsverfahren für verbindliche Rechtsakte der EU. Quelle: http://eur-lex.europa.eu/de/editorial/abc_c04_r1.htm#h4 (2012-08-26).....	- 33 -
Abbildung 8: Die Organisation des Hochwasserschutzes in Österreich. Aus: Lebensministerium, 2006. Hochwasserschutz in Österreich, S. 36; eigene Darstellung.....	- 56 -
Abbildung 9: Die Finanzierung des Hochwasserschutzes in Österreich. Aus: Lebensministerium, 2006. Hochwasserschutz in Österreich, S. 37; eigene Darstellung.....	- 57 -
Abbildung 10: Ausschnitt eines Gefahrenzonenplans der BWV. Aus: Das Land Salzburg, 2012. Gefahrenzonenplan der Bundeswasserbauverwaltung, S. 2.....	- 59 -
Abbildung 11: Ausschnitt eines Gefahrenzonenplans der WLW. Aus: Aigner, 2011. Der Gefahrenzonenplan der Wildbach- und Lawinerverbauung, S.5.....	- 60 -
Abbildung 12: Ablaufskizze passiver Katastrophenprävention. Aus: Wagner in Kerschner, 2008. Handbuch Naturkatastrophenrecht, S. 60. Eigene Darstellung.....	- 63 -
Abbildung 13: Ablauf der Bearbeitung der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, S. 11.....	- 66 -
Abbildung 14: Gebiete mit potenziell hohem Hochwasserrisiko in Österreich. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011.....	69
Abbildung 15 :Gebiete mit potenziell hohem Hochwasserrisiko in Österreich - Kompetenzbereiche. Aus: Lebensministerium, 2012. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011.....	70

Abbildung 16: Darstellung der roten und gelben Zonen der WLV anhand des Beispiels Millstatt, Kärnten. Aus: HORA, www.hora.gv.at (2012-05-15)	- 72 -
Abbildung 17: Darstellung der Überflutungsereignisse der BWV anhand des Beispiels Drau, Kärnten. Aus: HORA, www.hora.gv.at (2012-05-15)	- 72 -
Abbildung 18: Gewässerabschnitte mit potenziell signifikanten Hochwasserrisiken in Baden Württemberg. Aus: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) 2011. Bewertung des Hochwasserrisikos, S. 40	- 76 -
Abbildung 19: Hochwasserrisikokarte im Gemeindegebiet Würzburgs. Aus: http://www.hwrmp-main.de/viewer.htm?themeid=0;keyfield=gem_id;infolayerid=1;buffer=-1;keyvalue=663000 (2012-08-26)	- 77 -
Abbildung 20: Hochwassergefahrenkarte im Gemeindegebiet Würzburgs. Aus: http://www.hwrmp-main.de/viewer.htm?themeid=0;keyfield=gem_id;infolayerid=1;buffer=-1;keyvalue=663000 (2012-08-26)	- 78 -
Abbildung 21: Planungseinheiten des Einzugsgebiet bayrischer Main. Aus: http://www.hopla-main.de/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=85#RE5 (2012-08-26) -	82 -
Abbildung 22: Blauzonenplan Rheintal im Vergleich mit den HORA-Überflutungsflächen. Aus: Vbg. Landesregierung, 2011. Verordnung über den Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal, S.9; www.hora.gv.at (2012-08-26); eigene Darstellung. ...	- 87 -

Anhang

Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. Abl. EG Nr. L 288, 6.11.2007

RICHTLINIEN

RICHTLINIE 2007/60/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom 23. Oktober 2007

über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 175 Absatz 1,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses ⁽¹⁾,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags ⁽²⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Hochwasser haben das Potenzial, zu Todesfällen, zur Umsiedlung von Personen und zu Umweltschäden zu führen, die wirtschaftliche Entwicklung ernsthaft zu gefährden und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Gemeinschaft zu behindern.
- (2) Hochwasser ist ein natürliches Phänomen, das sich nicht verhindern lässt. Allerdings tragen bestimmte menschliche Tätigkeiten (wie die Zunahme von Siedlungsflächen und Vermögenswerten in Überschwemmungsgebieten sowie die Verringerung der natürlichen Wasserrückhaltefähigkeit des Bodens durch Flächennutzung) und Klimaänderungen dazu bei, die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Hochwasserereignissen zu erhöhen und deren nachteilige Auswirkungen zu verstärken.
- (3) Eine Verringerung des Risikos hochwasserbedingter nachteiliger Folgen insbesondere auf die menschliche Gesundheit und das menschliche Leben, die Umwelt, das Kulturerbe, wirtschaftliche Tätigkeiten und die Infrastrukturen ist möglich und wünschenswert. Jedoch sollten Maßnahmen, die dazu dienen, diese Risiken zu vermindern, möglichst innerhalb eines Einzugsgebiets koordiniert werden, wenn sie ihre Wirkung entfalten sollen.
- (4) Die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik ⁽³⁾ schreibt die Erstellung

von Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete aller Flussgebietseinheiten vor, um einen guten ökologischen und chemischen Zustand der Gewässer zu erreichen, was gleichzeitig zur Abschwächung der Auswirkungen von Hochwasser beiträgt. Die Verringerung des Hochwasserrisikos ist jedoch kein Hauptziel der genannten Richtlinie; zukünftige Veränderungen hinsichtlich des Überschwemmungsrisikos als Folge von Klimaänderungen bleiben ebenfalls unberücksichtigt.

- (5) Die Mitteilung der Kommission vom 12. Juli 2004 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — „Hochwasserrisikomanagement — Vermeidungs-, Schutz- und Minderungsmaßnahmen“ beschreibt auf der Grundlage einer Analyse ein Konzept für ein Hochwasserrisikomanagement auf Gemeinschaftsebene und kommt zu dem Schluss, dass konzertierte, koordinierte Maßnahmen auf der Ebene der Gemeinschaft einen beträchtlichen Mehrwert erbringen und das Niveau des Hochwasserschutzes insgesamt verbessern würden.
- (6) Eine wirksame Hochwasservorsorge und Begrenzung von Hochwasserschäden erfordert über die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten hinaus die Zusammenarbeit mit Drittländern. Dies steht im Einklang mit der Richtlinie 2000/60/EG und mit internationalen Grundsätzen für das Hochwasserrisikomanagement, wie sie insbesondere in dem durch den Beschluss 95/308/EG des Rates ⁽⁴⁾ genehmigten Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen und in den nachfolgenden Übereinkünften über die Anwendung dieses Übereinkommens niedergelegt sind.
- (7) Die Entscheidung 2001/792/EG, Euratom des Rates vom 23. Oktober 2001 über ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen ⁽⁵⁾ trifft Förderungs- und Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten bei bedeutsamen Notfällen, einschließlich Hochwasser. Der Katastrophenschutz kann angemessene Hilfsmaßnahmen für die betroffene Bevölkerung leisten und die Bereitschaft und Reaktionsfähigkeit verbessern.

⁽¹⁾ ABl. C 195 vom 18.8.2006, S. 37.

⁽²⁾ Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2006 (ABl. C 300 E vom 9.12.2006, S. 123), Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 23. November 2006 (ABl. C 311 E vom 19.12.2006, S. 10) und Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 25. April 2007. Beschluss des Rates vom 18. September 2007.

⁽³⁾ ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1. Richtlinie geändert durch die Entscheidung Nr. 2455/2001/EG (ABl. L 331 vom 15.12.2001, S. 1).

⁽⁴⁾ ABl. L 186 vom 5.8.1995, S. 42.

⁽⁵⁾ ABl. L 297 vom 15.11.2001, S. 7.

- (8) Die Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union ⁽¹⁾ ermöglicht es, in bedeutsamen Katastrophenfällen rasch finanzielle Unterstützung zu leisten, um den betroffenen Personen, Naturräumen, Regionen und Ländern zu helfen, wieder möglichst normale Bedingungen zu schaffen; der Fond ist jedoch auf Notfallmaßnahmen beschränkt; Interventionen in den Phasen, die Notfällen vorausgehen, sind nicht vorgesehen.
- (9) Bei der Erarbeitung politischer Maßnahmen für die Wasser- und Flächennutzung sollten die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft die potenziellen Auswirkungen berücksichtigen, die solche Maßnahmen auf das Hochwasserrisiko und das Hochwasserrisikomanagement haben könnten.
- (10) In der Gemeinschaft treten verschiedene Arten von Hochwasser auf, z. B. Hochwasser in Flüssen, Sturzfluten, Hochwasser in Städten und vom Meer ausgehendes Hochwasser in Küstengebieten. Hochwasserschäden können je zwischen den Ländern und Regionen der Gemeinschaft variieren. Daher sollten die Ziele des Hochwasserrisikomanagements von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt werden und sich nach den lokalen und regionalen Gegebenheiten richten.
- (11) In bestimmten Gebieten der Gemeinschaft wie zum Beispiel in dünn bevölkerten oder unbewohnten Gebieten oder in Gebieten mit beschränktem wirtschaftlichem oder ökologischem Wert könnten Hochwasserrisiken als nicht signifikant eingestuft werden. Für jede Flussgebiets-einheit bzw. für jede Bewirtschaftungseinheit sollte eine Bewertung des Hochwasserrisikos und der Notwendigkeit weiterer Maßnahmen — wie etwa Einschätzungen zu möglichen Hochwasserschutzpotenzialen — erfolgen.
- (12) Um über ein zuverlässiges Informationswerkzeug zu verfügen und eine wertvolle Grundlage für die Festlegung von Prioritäten sowie für technische, finanzielle und politische Entscheidungen im Bereich des Hochwasserrisikomanagements zu schaffen, ist es erforderlich, dass Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten erstellt werden, aus denen die möglichen nachteiligen Folgen unterschiedlicher Hochwasserszenarien — einschließlich der Informationen über potenzielle Quellen der Umweltverschmutzung infolge von Hochwasser — hervorgehen. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten eine Bewertung der Tätigkeiten vornehmen, die eine Zunahme der Hochwasserrisiken bewirken.
- (13) Um die nachteiligen Auswirkungen des Hochwassers in dem betroffenen Gebiet zu vermeiden bzw. verringern zu können, ist es angebracht, Hochwasserrisikomanagementpläne zu erstellen. Ursachen und Folgen von Hochwasserereignissen variieren in der Gemeinschaft je nach Land und Region. Hochwasserrisikomanagementpläne sollten deshalb die besonderen Merkmale des jeweiligen Gebiets berücksichtigen und maßgeschneiderte Lösungen anbieten, die auf den Bedarf und die Prioritäten des betreffenden Gebiets abgestimmt sind, wobei eine geeignete Koordinierung innerhalb der Flussgebietseinheiten sichergestellt sein muss und das Erreichen der in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festgelegten umweltpolitischen Ziele unterstützt werden muss. Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere von Maßnahmen oder Handlungen absehen, die die Überschwemmungsgefahr in anderen Mitgliedstaaten erheblich erhöhen, es sei denn, diese Maßnahmen wurden koordiniert und es wurde von den betroffenen Mitgliedstaaten einvernehmlich eine Lösung gefunden.
- (14) Bei den Hochwasserrisikomanagementplänen sollte der Schwerpunkt auf Vermeidung, Schutz und Vorsorge liegen. Um den Flüssen mehr Raum zu geben, sollten in den Plänen, sofern möglich, der Erhalt und/oder die Wiederherstellung von Überschwemmungsgebieten sowie Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung nachteiliger Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten berücksichtigt werden. Die Hochwasserrisikomanagementpläne sollten regelmäßig überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden, wobei die voraussichtlichen Auswirkungen von Klimaänderungen auf das Auftreten von Hochwasser zu berücksichtigen sind.
- (15) Der Grundsatz der Solidarität ist im Zusammenhang mit dem Hochwasserrisikomanagement von sehr großer Bedeutung. Im Rahmen dieses Grundsatzes sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, eine faire Teilung der Zuständigkeiten anzustreben, wenn Maßnahmen zum Hochwasserrisikomanagement an Flussläufen zum Nutzen aller gemeinsam beschlossen werden.
- (16) Zur Vermeidung von Doppelarbeit sollten die Mitgliedstaaten berechtigt sein, zum Erreichen der Ziele dieser Richtlinie und zur Erfüllung ihrer Anforderungen auf bestehende vorläufige Hochwasserrisikobewertungen, Hochwassergefahrenkarten, Hochwasserrisikokarten und Hochwasserrisikomanagementpläne zurückzugreifen.
- (17) Die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete gemäß der Richtlinie 2000/60/EG und von Hochwasserrisikomanagementplänen gemäß der vorliegenden Richtlinie sind Elemente der integrierten Bewirtschaftung der Einzugsgebiete. Deshalb sollte bei diesen beiden Prozessen das Potenzial für gemeinsame Synergien und Vorteile im Hinblick auf die umweltpolitischen Ziele der Richtlinie 2000/60/EG genutzt werden und damit eine effiziente und sinnvolle Nutzung von Ressourcen gewährleistet werden, wobei sich die zuständigen Behörden und Bewirtschaftungseinheiten gemäß der vorliegenden Richtlinie und der Richtlinie 2000/60/EG unterscheiden können.
- (18) Die Mitgliedstaaten sollten ihre Bewertungen, Karten und Pläne auf die geeigneten besten Verfahren und die besten verfügbaren Technologien stützen, die keine übermäßigen Kosten im Bereich des Hochwasserrisikomanagements verursachen.

⁽¹⁾ ABl. L 311 vom 14.11.2002, S. 3.

- (19) Bei vielfältiger Nutzung von Wasserkörpern für verschiedene Formen nachhaltiger menschlicher Tätigkeiten (z. B. Hochwasserrisikomanagement, Umweltschutz, Binnenschifffahrt oder Nutzung von Wasserkraft) mit Auswirkungen auf diese Wasserkörper sieht die Richtlinie 2000/60/EG hinsichtlich solcher Nutzungen und Auswirkungen eindeutige und transparente Verfahren vor, einschließlich der Genehmigung von möglichen Ausnahmen hinsichtlich der Ziele des „guten Zustands“ oder des „Verschlechterungsverbots“ in Artikel 4 der genannten Richtlinie. Artikel 9 der Richtlinie 2000/60/EG sieht Maßnahmen zur Kostendeckung vor.
- (20) Die zur Durchführung dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen sollten gemäß dem Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse⁽¹⁾ erlassen werden.
- (21) Insbesondere sollte die Kommission die Befugnis erhalten, den Anhang an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt anzupassen. Da es sich hierbei um Maßnahmen von allgemeiner Tragweite handelt, die eine Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie bewirken, sind diese Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle des Artikels 5a des Beschlusses 1999/468/EG zu erlassen.
- (22) Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Insbesondere soll im Einklang mit dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung gemäß Artikel 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union die Einbeziehung eines hohen Umweltschutzniveaus in die Politiken der Union gefördert werden.
- (23) Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die Festlegung eines Rahmens für Maßnahmen zur Verringerung der Risiken hochwasserbedingter Schäden, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahmen besser auf Gemeinschaftsebene zu verwirklichen ist, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.
- (24) Nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität und dem dem Vertrag beigefügten Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und angesichts bestehender Möglichkeiten der Mitgliedstaaten sollte ein erhebliches Maß an Flexibilität auf lokaler und regionaler Ebene gewährleistet werden, insbesondere hinsichtlich der Organisation und Verantwortung der Behörden.

- (25) Entsprechend Nummer 34 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung⁽²⁾ sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, für ihre eigenen Zwecke und im Interesse der Gemeinschaft eigene Tabellen aufzustellen, denen im Rahmen des Möglichen die Entsprechungen zwischen dieser Richtlinie und den Umsetzungsmaßnahmen zu entnehmen sind, und diese zu veröffentlichen —

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

KAPITEL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Ziel dieser 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.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie gelten neben den Definitionen von „Fluss“, „Einzugsgebiet“, „Teileinzugsgebiet“ und „Flussgebietseinheit“ gemäß Artikel 2 der Richtlinie 2000/60/EG folgende Begriffsbestimmungen:

1. „Hochwasser“: zeitlich beschränkte Überflutung von Land, das normalerweise nicht mit Wasser bedeckt ist. Diese umfasst Überflutungen durch Flüsse, Gebirgsbäche, zeitweise ausgesetzte Wasserströme im Mittelmeerraum sowie durch in Küstengebiete eindringendes Meerwasser; Überflutungen aus Abwassersystemen können ausgenommen werden.
2. „Hochwasserrisiko“: Kombination der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und der hochwasserbedingten potenziellen nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten.

Artikel 3

(1) Für die Zwecke der vorliegenden Richtlinie nutzen die Mitgliedstaaten die nach Artikel 3 Absätze 1, 2, 3, 5 und 6 der Richtlinie 2000/60/EG getroffenen Vereinbarungen.

(2) Für die Zwecke der Durchführung der vorliegenden Richtlinie können die Mitgliedstaaten jedoch

- a) andere als die nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2000/60/EG benannten Behörden als zuständige Behörden benennen;
- b) bestimmte Küstengebiete oder einzelne Einzugsgebiete bestimmen und diese einer anderen als der nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2000/60/EG bestimmten Bewirtschaftungseinheit zuordnen.

⁽¹⁾ ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23. Beschluss geändert durch den Beschluss 2006/512/EG (ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 11).

⁽²⁾ ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1.

In diesen Fällen übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 26. Mai 2010 die in Anhang I der Richtlinie 2000/60/EG genannten Informationen. Zu diesem Zweck gelten Verweise auf zuständige Behörden und Flussgebietseinheiten als Verweise auf die in diesem Artikel genannten zuständigen Behörden und Bewirtschaftungseinheiten. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über jegliche Veränderung der gemäß diesem Absatz gemachten Angaben innerhalb von drei Monaten nach Wirksamwerden der Veränderung.

KAPITEL II

VORLÄUFIGE BEWERTUNG DES HOCHWASSERRISIKOS

Artikel 4

(1) Die Mitgliedstaaten nehmen für jede Flussgebietseinheit bzw. für jede Bewirtschaftungseinheit nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b oder für jeden in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit eine vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels vor.

(2) Die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos wird auf der Grundlage verfügbarer oder leicht abzuleitender Informationen, wie etwa Aufzeichnungen und Studien zu langfristigen Entwicklungen, insbesondere zu den Auswirkungen von Klimaänderungen auf das Auftreten von Hochwasser, durchgeführt, um eine Einschätzung der potenziellen Risiken vorzunehmen. Sie umfasst zumindest Folgendes:

- a) in geeignetem Maßstab angelegte Karten der Flussgebietseinheit, aus denen die Grenzen der Einzugsgebiete, Teileinzugsgebiete und, sofern vorhanden, der Küstengebiete sowie die Topografie und die Flächennutzung hervorgehen;
- b) eine Beschreibung vergangener Hochwasser, die signifikante nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten hatten und bei denen die Wahrscheinlichkeit der Wiederkehr in ähnlicher Form weiterhin gegeben ist, einschließlich ihrer Ausdehnung und der Abflusswege sowie einer Bewertung ihrer nachteiligen Auswirkungen;
- c) eine Beschreibung der signifikanten Hochwasser der Vergangenheit, sofern signifikante nachteilige Folgen zukünftiger ähnlicher Ereignisse erwartet werden könnten;

und umfasst, abhängig von den besonderen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten, erforderlichenfalls

- d) eine Bewertung der potenziellen nachteiligen Folgen künftiger Hochwasser auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten unter möglichst umfassender Berücksichtigung von Faktoren wie der Topografie, der Lage von Wasserläufen und ihrer allgemeinen hydrologischen und geomorphologischen Merkmale, einschließlich der Überschwemmungsgebiete als natürliche Retentionsflächen, der Wirksamkeit der bestehenden vom Menschen geschaffenen Hochwasserabwehrinfrastrukturen, der Lage bewohnter Gebiete, der Gebiete wirtschaftlicher Tä-

tigkeit und langfristiger Entwicklungen, einschließlich der Auswirkungen des Klimawandels auf das Auftreten von Hochwasser.

(3) Bei internationalen Flussgebietseinheiten oder mit anderen Mitgliedstaaten geteilten Bewirtschaftungseinheiten nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b stellen die Mitgliedstaaten einen Austausch relevanter Informationen zwischen den betreffenden zuständigen Behörden sicher.

(4) Die Mitgliedstaaten schließen die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos bis zum 22. Dezember 2011 ab.

Artikel 5

(1) Auf der Grundlage einer vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos gemäß Artikel 4 bestimmen die Mitgliedstaaten in jeder Flussgebietseinheit, jeder Bewirtschaftungseinheit nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b oder jedem in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit diejenigen Gebiete, bei denen sie davon ausgehen, dass ein potenzielles signifikantes Hochwasserrisiko besteht oder für wahrscheinlich gehalten werden kann.

(2) Die in Absatz 1 vorgesehene Bestimmung von Gebieten in internationalen Flussgebietseinheiten oder in mit anderen Mitgliedstaaten geteilten Bewirtschaftungseinheiten nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b wird zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten koordiniert.

KAPITEL III

HOCHWASSERGEFAHRENKARTEN UND HOCHWASSERRISIKOKARTEN

Artikel 6

(1) Die Mitgliedstaaten erstellen auf der Ebene der Flussgebietseinheiten oder der Bewirtschaftungseinheiten nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten im bestgeeigneten Maßstab für die nach Artikel 5 Absatz 1 bestimmten Gebiete.

(2) Die Erstellung von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten für nach Artikel 5 bestimmte Gebiete, die von mehreren Mitgliedstaaten geteilt werden, unterliegt einem vorherigen Informationsaustausch zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten.

(3) Die Hochwassergefahrenkarten erfassen die geografischen Gebiete, die nach folgenden Szenarien überflutet werden könnten:

- a) Hochwasser mit niedriger Wahrscheinlichkeit oder Szenarien für Extremereignisse;
- b) Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit (voraussichtliches Wiederkehrintervall ≥ 100 Jahre);
- c) gegebenenfalls Hochwasser mit hoher Wahrscheinlichkeit.

(4) Für jedes in Absatz 3 genannte Szenario ist Folgendes anzugeben:

- a) Ausmaß der Überflutung;
- b) Wassertiefe bzw. gegebenenfalls Wasserstand;
- c) gegebenenfalls Fließgeschwindigkeit oder relevanter Wasserabfluss.

(5) Die Hochwasserrisikokarten verzeichnen potenzielle hochwasserbedingte nachteilige Auswirkungen nach den in Absatz 3 beschriebenen Szenarien, die anzugeben sind als:

- a) Anzahl der potenziell betroffenen Einwohner (Orientierungswert);
- b) Art der wirtschaftlichen Tätigkeiten in dem potenziell betroffenen Gebiet;
- c) Anlagen gemäß Anhang I der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁽¹⁾, die im Falle der Überflutung unbeabsichtigte Umweltverschmutzungen verursachen könnten, und potenziell betroffene Schutzgebiete gemäß Anhang IV Nummer 1 Ziffern i, iii und v der Richtlinie 2000/60/EG;
- d) weitere Informationen, die der Mitgliedstaat als nützlich betrachtet, etwa die Angabe von Gebieten, in denen Hochwasser mit einem hohen Gehalt an mitgeführten Sedimenten sowie Schutt mitführende Hochwasser auftreten können, und Informationen über andere bedeutende Verschmutzungsquellen.

(6) Die Mitgliedstaaten können für bereits ausreichend geschützte Küstengebiete beschließen, die Erstellung von Hochwassergefahrenkarten auf das in Absatz 3 Buchstabe a genannte Szenario zu beschränken.

(7) Die Mitgliedstaaten können für Gebiete, in denen Überflutungen aus Grundwasserquellen stammen, beschließen, die Erstellung von Hochwassergefahrenkarten auf das in Absatz 3 Buchstabe a genannte Szenario zu beschränken.

(8) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten bis zum 22. Dezember 2013 erstellt werden.

KAPITEL IV

HOCHWASSERRISIKOMANAGEMENTPLÄNE

Artikel 7

(1) Auf der Grundlage der Karten nach Artikel 6 erstellen die Mitgliedstaaten auf der Ebene der Flussgebietseinheiten oder der Bewirtschaftungseinheiten nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b für die nach Artikel 5 Absatz 1 bestimmten Gebiete und die Gebiete nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b im Einklang mit den Absätzen 2 und 3 des vorliegenden Artikels koordinierte Hochwasserrisikomanagementpläne.

⁽¹⁾ ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26. Richtlinie zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 1).

(2) Die Mitgliedstaaten legen für die nach Artikel 5 Absatz 1 bestimmten Gebiete und die Gebiete nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b angemessene Ziele für das Hochwasserrisikomanagement fest, wobei der Schwerpunkt auf der Verringerung potenzieller hochwasserbedingter nachteiliger Folgen für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten und, sofern angebracht, auf nicht-baulichen Maßnahmen der Hochwasservorsorge und/oder einer Verminderung der Hochwasserwahrscheinlichkeit liegt.

(3) Die Hochwasserrisikomanagementpläne umfassen Maßnahmen zur Erreichung der gemäß Absatz 2 festgelegten Ziele und beinhalten ferner die in Teil A des Anhangs beschriebenen Bestandteile.

Die Hochwasserrisikomanagementpläne berücksichtigen relevante Aspekte, wie etwa Kosten und Nutzen, Ausdehnung der Überschwemmung und Hochwasserabflusswege und Gebiete mit dem Potenzial zur Retention von Hochwasser, wie z. B. natürliche Überschwemmungsgebiete, die umweltbezogenen Ziele des Artikels 4 der Richtlinie 2000/60/EG, Bodennutzung und Wasserwirtschaft, Raumordnung, Flächennutzung, Naturschutz, Schifffahrt und Hafeninfrastruktur.

Die Hochwasserrisikomanagementpläne erfassen alle Aspekte des Hochwasserrisikomanagements, wobei der Schwerpunkt auf Vermeidung, Schutz und Vorsorge, einschließlich Hochwasservorhersagen und Frühwarnsystemen, liegt und die besonderen Merkmale des betreffenden Einzugsgebietes bzw. Teileinzugsgebietes berücksichtigt werden. Die Unterstützung nachhaltiger Flächennutzungsmethoden, die Verbesserung des Wasserrückhalts und kontrollierte Überflutungen bestimmter Gebiete im Falle eines Hochwasserereignisses können ebenfalls in die Hochwasserrisikomanagementpläne einbezogen werden.

(4) Im Interesse der Solidarität dürfen Hochwasserrisikomanagementpläne, die in einem Mitgliedstaat erstellt werden, keine Maßnahmen enthalten, die aufgrund ihres Umfangs und ihrer Wirkung das Hochwasserrisiko anderer Länder flussaufwärts oder flussabwärts im selben Einzugsgebiet oder Teileinzugsgebiet erheblich erhöhen, es sei denn, diese Maßnahmen wurden koordiniert und es wurde im Rahmen des Artikels 8 zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten eine gemeinsame Lösung gefunden.

(5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Hochwasserrisikomanagementpläne bis zum 22. Dezember 2015 erstellt und veröffentlicht werden.

Artikel 8

(1) Die Mitgliedstaaten stellen für Flussgebietseinheiten oder Bewirtschaftungseinheiten nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b, die vollständig in ihr Hoheitsgebiet fallen, sicher, dass ein einziger Hochwasserrisikomanagementplan oder ein auf der Ebene der Flussgebietseinheit koordiniertes Paket mit Hochwasserrisikomanagementplänen erstellt wird.

(2) Fällt eine internationale Flussgebietseinheit oder eine Bewirtschaftungseinheit nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b vollständig in das Gemeinschaftsgebiet, so stellen die Mitgliedstaaten eine Koordinierung sicher, um einen einzigen internationalen Hochwasserrisikomanagementplan oder ein auf der Ebene der internationalen Flussgebietseinheit koordiniertes Paket mit Hochwasserrisikomanagementplänen zu erstellen. Werden solche Pläne nicht erstellt, so erstellen die Mitgliedstaaten Hochwasserrisikomanagementpläne, die zumindest die in ihr Hoheitsgebiet fallenden Teile der internationalen Flussgebietseinheit abdecken und die möglichst weitgehend auf der Ebene der internationalen Flussgebietseinheit koordiniert sind.

(3) Erstreckt sich eine internationale Flussgebietseinheit oder eine Bewirtschaftungseinheit nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b über die Grenzen der Gemeinschaft hinaus, so sind die Mitgliedstaaten bestrebt, einen einzigen internationalen Hochwasserrisikomanagementplan oder ein auf der Ebene der internationalen Flussgebietseinheit koordiniertes Paket mit Hochwasserrisikomanagementplänen zu erstellen; ist dies nicht möglich, so gilt Absatz 2 für alle Teile der internationalen Flussgebietseinheit, die in ihr Hoheitsgebiet fallen.

(4) Die in den Absätzen 2 und 3 genannten Hochwasserrisikomanagementpläne werden durch detailliertere und auf der Ebene der internationalen Teileinzugsgebiete abgestimmte Hochwasserrisikomanagementpläne ergänzt, sofern Länder mit einem gemeinsamen Teileinzugsgebiet dies für angemessen erachten.

(5) Stellt ein Mitgliedstaat ein Problem fest, das Auswirkungen auf das Hochwasserrisikomanagement für seine Gewässer hat, von diesem Mitgliedstaat jedoch nicht gelöst werden kann, so kann er dies der Kommission und jedem anderen betroffenen Mitgliedstaat mitteilen und Empfehlungen zur Lösung dieses Problems geben.

Die Kommission reagiert auf jede Mitteilung oder Empfehlung der Mitgliedstaaten innerhalb von sechs Monaten.

KAPITEL V

ABSTIMMUNG MIT DER RICHTLINIE 2000/60/EG, INFORMATION UND KONSULTATION DER ÖFFENTLICHKEIT

Artikel 9

Die Mitgliedstaaten treffen angemessene Maßnahmen, um die Anwendung dieser Richtlinie und die Anwendung der Richtlinie 2000/60/EG miteinander zu koordinieren, wobei sie den Schwerpunkt auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz und des Informationsaustauschs sowie zur Erzielung von Synergien und gemeinsamen Vorteilen im Hinblick auf die Umweltziele des Artikels 4 der Richtlinie 2000/60/EG legen. Insbesondere gilt Folgendes:

1. Die Erstellung der ersten Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten und deren anschließende Überarbeitungen gemäß den Artikeln 6 und 14 der vorliegenden Richtlinie werden dergestalt durchgeführt, dass die darin dargestellten Informationen mit den nach der Richtlinie 2000/60/EG vorgelegten relevanten Angaben vereinbar sind. Sie werden mit den in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie

2000/60/EG vorgesehenen Überprüfungen abgestimmt und können in diese einbezogen werden.

2. Die Erstellung der ersten Hochwasserrisikomanagementpläne und deren anschließende Überarbeitungen gemäß den Artikeln 7 und 14 der vorliegenden Richtlinie werden mit den in Artikel 13 Absatz 7 der Richtlinie 2000/60/EG vorgesehenen Überprüfungen der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete koordiniert und können in diese einbezogen werden.
3. Die aktive Einbeziehung aller interessierten Stellen gemäß Artikel 10 der vorliegenden Richtlinie wird, soweit angemessen, mit der aktiven Einbeziehung der interessierten Stellen gemäß Artikel 14 der Richtlinie 2000/60/EG koordiniert.

Artikel 10

(1) Im Einklang mit den geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ermöglichen die Mitgliedstaaten der Öffentlichkeit Zugang zu der ersten Bewertung des Hochwasserrisikos, zu den Hochwassergefahrenkarten, den Hochwasserrisikokarten und den Hochwasserrisikomanagementplänen.

(2) Die Mitgliedstaaten fördern eine aktive Einbeziehung der interessierten Stellen bei der Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung der in Kapitel IV genannten Hochwasserrisikomanagementpläne.

KAPITEL VI

DURCHFÜHRUNG UND ÄNDERUNGEN

Artikel 11

(1) Die Kommission kann nach dem in Artikel 12 Absatz 2 genannten Verfahren technische Formate für die Verarbeitung von Daten, einschließlich statistischer und kartografischer Daten, und für deren Übertragung an die Kommission festlegen. Die technischen Formate sollten mindestens zwei Jahre vor den in Artikel 4 Absatz 4, Artikel 6 Absatz 8 bzw. Artikel 7 Absatz 5 genannten Terminen festgelegt werden, wobei die bestehenden Standards sowie die nach den einschlägigen Gemeinschaftsrechtsakten entwickelten Formate zu berücksichtigen sind.

(2) Die Kommission kann den Anhang unter Berücksichtigung der Überarbeitungs- und Aktualisierungsfristen an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt anpassen.

Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie werden nach dem in Artikel 12 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Artikel 12

(1) Die Kommission wird von dem mit Artikel 21 der Richtlinie 2000/60/EG eingesetzten Ausschuss unterstützt.

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.

Der Zeitraum nach Artikel 5 Absatz 6 des Beschlusses 1999/468/EG wird auf drei Monate festgesetzt.

(3) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten Artikel 5a Absätze 1 bis 4 und Artikel 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.

KAPITEL VII

ÜBERGANGSMASSNAHMEN

Artikel 13

(1) Die Mitgliedstaaten können beschließen, die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos nach Artikel 4 für diejenigen Einzugsgebiete, Teileinzugsgebiete oder Küstengebiete nicht vorzunehmen, für die sie entweder

a) bereits vor dem 22. Dezember 2010 nach Durchführung einer Bewertung des Hochwasserrisikos festgestellt haben, dass ein potenzielles signifikantes Hochwasserrisiko besteht oder für wahrscheinlich gehalten werden kann, was zur Zuordnung des betreffenden Gebiets zu den Gebieten nach Artikel 5 Absatz 1 führt, oder

b) vor dem 22. Dezember 2010 die Erstellung von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten sowie von Hochwasserrisikomanagementplänen gemäß den einschlägigen Bestimmungen dieser Richtlinie beschlossen haben.

(2) Die Mitgliedstaaten können beschließen, Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten zu verwenden, die vor dem 22. Dezember 2010 fertig gestellt wurden, sofern das Informationsniveau dieser Karten den Anforderungen des Artikels 6 entspricht.

(3) Die Mitgliedstaaten können beschließen, Hochwasserrisikomanagementpläne zu verwenden, die vor dem 22. Dezember 2010 fertig gestellt wurden, sofern der Inhalt dieser Pläne den Anforderungen des Artikels 7 entspricht.

(4) Die Absätze 1, 2 und 3 des vorliegenden Artikels finden unbeschadet des Artikels 14 Anwendung.

KAPITEL VIII

ÜBERPRÜFUNGEN, BERICHTE UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 14

(1) Die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos oder die Bewertung und Beschlüsse nach Artikel 13 Absatz 1 werden bis zum 22. Dezember 2018 und danach alle sechs Jahre überprüft und erforderlichenfalls aktualisiert.

(2) Die Hochwassergefahrenkarten und die Hochwasserrisikokarten werden bis zum 22. Dezember 2019 und danach alle sechs Jahre überprüft und erforderlichenfalls aktualisiert.

(3) Der bzw. die Hochwasserrisikomanagementpläne, einschließlich der in Teil B des Anhangs beschriebenen Bestandteile, werden bis zum 22. Dezember 2021 und danach alle sechs Jahre überprüft und erforderlichenfalls aktualisiert.

(4) Bei den Überprüfungen nach den Absätzen 1 und 3 wird den voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels auf das Auftreten von Hochwasser Rechnung getragen.

Artikel 15

(1) Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos, die Hochwassergefahrenkarten, die Hochwasserrisikokarten und die Hochwasserrisikomanagementpläne gemäß den Artikeln 4, 6 und 7 sowie die betreffenden überarbeiteten und gegebenenfalls aktualisierten Fassungen innerhalb von drei Monaten nach den in Artikel 4 Absatz 4, Artikel 6 Absatz 8, Artikel 7 Absatz 5 bzw. Artikel 14 genannten Terminen zur Verfügung.

(2) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission innerhalb der in Artikel 4 Absatz 4, Artikel 6 Absatz 8 bzw. Artikel 7 Absatz 5 genannten Fristen über die nach Artikel 13 Absätze 1, 2 und 3 getroffenen Beschlüsse und stellen ihr die diesbezüglichen Informationen zur Verfügung.

Artikel 16

Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 22. Dezember 2018 und danach alle sechs Jahre einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie. Bei der Erstellung dieses Berichts werden die Auswirkungen des Klimawandels berücksichtigt.

Artikel 17

(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 26. November 2009 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 18

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 19

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Straßburg am 23. Oktober 2007.

Im Namen des Europäischen
Parlaments
Der Präsident
H.-G. PÖTTERING

Im Namen des Rates
Der Präsident
M. LOBO ANTUNES

ANHANG

A. Hochwasserrisikomanagementpläne

I. Bestandteile der ersten Hochwasserrisikomanagementpläne:

1. Schlussfolgerungen aus der in Kapitel II geforderten vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos in Form einer Übersichtskarte der Flussgebietseinheit oder der Bewirtschaftungseinheit gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b, mit Angabe der gemäß Artikel 5 Absatz 1 bestimmten Gebiete, die Gegenstand dieses Hochwasserrisikomanagementplans sind;
2. Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten, die gemäß Kapitel III erstellt wurden oder gemäß Artikel 13 bereits bestehen, und mögliche Schlussfolgerungen aus diesen Karten;
3. Beschreibung der gemäß Artikel 7 Absatz 2 festgelegten angemessenen Ziele des Hochwasserrisikomanagements;
4. Zusammenfassung der Maßnahmen und deren Rangfolge, die auf die Verwirklichung der angemessenen Ziele des Hochwasserrisikomanagements abzielen, einschließlich der gemäß Artikel 7 ergriffenen Maßnahmen, und der im Rahmen anderer Gemeinschaftsrechtsakte, einschließlich der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ⁽¹⁾, der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen ⁽²⁾, der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ⁽³⁾ und der Richtlinie 2000/60/EG ergriffenen Hochwasserbekämpfungsmaßnahmen;
5. falls verfügbar, für grenzüberschreitende Einzugsgebiete oder Teileinzugsgebiete eine Beschreibung der von den betreffenden Mitgliedstaaten festgelegten Methode für die Kosten-Nutzen-Analyse, die für die Beurteilung von Maßnahmen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen verwendet wird.

II. Beschreibung der Umsetzung des Plans:

1. Beschreibung der Rangfolge und der Methode, nach der die Fortschritte bei der Umsetzung des Plans überwacht werden;
2. Zusammenfassung der zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit ergriffenen Maßnahmen/Aktionen;
3. Liste der zuständigen Behörden und gegebenenfalls Beschreibung der Koordinierungsverfahren innerhalb jeder internationalen Flussgebietseinheit und des Koordinierungsverfahrens mit der Richtlinie 2000/60/EG.

B. Bestandteile späterer Aktualisierungen der Hochwasserrisikomanagementpläne:

1. alle Änderungen oder Aktualisierungen seit Veröffentlichung der letzten Fassung des Hochwasserrisikomanagementplans, einschließlich einer Zusammenfassung der nach Artikel 14 durchgeführten Überprüfungen;
2. Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Artikels 7 Absatz 2;
3. Beschreibung und Begründung von Maßnahmen, die in einer früheren Fassung des Hochwasserrisikomanagementplans vorgesehen waren, und deren Umsetzung geplant war, aber nicht durchgeführt wurde;
4. Beschreibung der zusätzlichen Maßnahmen, die seit Veröffentlichung der letzten Fassung des Hochwasserrisikomanagementplans ergriffen wurden.

⁽¹⁾ ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40. Zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17).

⁽²⁾ ABl. L 10 vom 14.1.1997, S. 13. Zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 97).

⁽³⁾ ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30.