



## Diplomarbeit

# „Die Hochwasserrichtlinie und ihre Bedeutung für die Raumplanung“

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades  
eines Diplom-Ingenieurs

unter der Leitung von

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

E 280/1

Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung  
Fachbereich Rechtswissenschaften

eingereicht an der Technischen Universität Wien  
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

**Mathis Falter**

Matrikelnummer 0025296

Pantzergasse 18/31

1190 Wien

Wien, am 9.2009

---

*Alles ist aus dem Wasser entsprungen!!  
Alles wird durch das Wasser erhalten!  
Ozean, gönn' uns dein ewiges Walten.  
Wenn du nicht Wolken sendetest,  
Nicht reiche Bäche spendetest,  
Hin und her nicht Flüsse wendetest,  
Die Ströme nicht vollendetest,  
Was wären Gebirge, was Ebenen und Welt?  
Goethe, Faust II, 2, 8435-8442*

# **Inhaltsverzeichnis**

Inhaltsverzeichnis.....	III
Kurzzusammenfassung .....	VI
Abstract .....	VI
Vorwort .....	VII
Abkürzungen .....	IX
<b>I Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1 Problemstellung, Ziel und Aufbau der Arbeit .....	1
2 Begriffsdefinitionen.....	2
2.1 Raumordnung und Raumplanung .....	3
2.2 Hochwasser, Naturereignis und Naturgefahr .....	4
2.3 Der Gefahren- und der Risikobegriff .....	5
2.4 Weitere relevante Definitionen .....	5
<b>II Einführung in die Thematik .....</b>	<b>9</b>
1 Hochwasser – Entstehung, Folgen und Schutz.....	9
1.1 Ursachen für Hochwasser .....	9
1.2 Gefahren durch und Schutz vor Hochwasser .....	12
2 Naturgefahrenmanagement und Raumplanung .....	15
2.1 Integrales Naturgefahrenmanagement .....	15
2.2 Die Aufgabe der Raumplanung im Kontext der Hochwasserproblematik.....	17
3 Ethische Überlegungen zum Hochwasserschutz .....	18
3.1 Exkurs in Philosophie und Umweltethik.....	18
3.2 Der Wert der Umwelt beim Hochwasserschutz heute .....	22
<b>III Die Grundbegriffe des Europarechts und seiner Anwendung im innerstaatlichen Bereich ..</b>	<b>25</b>
1 Europarechtliche Grundlagen.....	25
1.1 Das Recht der Europäischen Union .....	25
1.2 Die Kompetenzen der EG .....	27
1.3 Rechtliche Grundlagen für und das Verfahren zur Annahme von Richtlinien der EG .....	29
2 Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht .....	30
2.1 Allgemeines.....	30
2.2 Innerstaatliche Zuständigkeit .....	31
2.3 Rechtsform .....	33
2.4 Vollständigkeit der Umsetzung und inhaltliche Anforderungen an diese .....	34

<b>IV</b>	<b>Die Hochwasserrichtlinie .....</b>	<b>36</b>
1	Gründe für das Zustandekommen .....	36
1.1	Zunahme des Hochwasserrisikos .....	36
1.2	Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Vorgehens .....	37
2	Chronologie des Zustandekommens.....	38
2.1	Katastrophale Hochwasser-Ereignisse der jüngeren Vergangenheit .....	38
2.2	Mitteilung der Kommission über Hochwasserrisikomanagement und anschließendes Anhörungsverfahren .....	39
2.3	Vorschlag einer Richtlinie durch die Kommission und Beschluss nach Durchlaufen des Verfahrens.....	41
3	Inhalte der HWRL .....	42
3.1	Allgemeine Bestimmungen.....	42
3.2	Das mehrstufige Verfahren der HWRL .....	43
3.3	Weitere Inhalte und Zusammenfassung des Zeitplans der HWRL.....	47
<b>V</b>	<b>Präventive Planung in Österreich .....</b>	<b>50</b>
1	Kompetenzen und Zuständigkeiten für präventive Planung .....	50
1.1	Katastrophenschutz als Staatsaufgabe.....	50
1.2	Kompetenzverteilung in der Raumplanung .....	52
1.3	Kompetenz für passiven Hochwasserschutz .....	54
1.4	Verwaltungszuständigkeiten .....	56
2	Präventive Fachplanungen des Bundes .....	59
2.1	Gefahrenzonenpläne der WLV .....	59
2.2	Gefahrenzonenpläne der BWV .....	61
2.3	Hochwasserrisikozonierung Austria HORA .....	63
3	Prävention durch die allgemeine Raumplanung.....	64
3.1	Rechtliche Rahmenbedingungen und Raumordnungsziele.....	64
3.2	Überörtliche Raumplanung .....	66
3.3	Örtliche Raumplanung .....	67
4	Maßnahmenbezogene Fachplanungen.....	70
<b>VI</b>	<b>Die Bedeutung der HWRL für die allg. Raumplanung.....</b>	<b>72</b>
1	Kompetenzrechtliche Beurteilung der HWRL .....	72
2	Derzeitiger Umsetzungsstand der HWRL.....	74
2.1	Bestimmungen zur vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos und zu Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten .....	74
2.2	Bestimmungen zu Hochwasserrisikomanagementplänen .....	75
3	Änderungserfordernisse im nominellen Raumordnungsrecht .....	76
3.1	Zielbestimmungen.....	77
3.2	Kenntlichmachungen.....	77

3.3	Nutzungsbeschränkungen .....	79
3.4	Sonstiges .....	80
4	Indirekte Effekte der HWRL auf die Raumplanung.....	81
5	Umgang mit Restrisiko.....	81
<b>VII</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....</b>	<b>83</b>
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	86
	Rechtsquellen .....	87
	Literaturquellen .....	90
	EU-Dokumente .....	95
	Internetquellen.....	96
	Anhang .....	98

## ***Kurzzusammenfassung***

Hochwasser können ein für den Menschen gefährliches Ausmaß annehmen. Die gehäuft aufgetretenen Ereignisse der vergangenen Jahre sowie der durch sie verursachte Schaden haben einen Handlungsbedarf erkennen lassen. Im Sinne einer länderübergreifenden und einheitlichen Vorgehensweise hat die Europäische Union reagiert und Ende 2007 die Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken erlassen. Ein Bezug zur Raumplanung wird in der Richtlinie explizit genannt. In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, welche Bedeutung die Hochwasserrichtlinie für die Raumplanung in Österreich hat und wo die vor allem kompetenzrechtlichen Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung liegen. Da die Umsetzung in erster Linie durch das Wasserrecht zu erfolgen hat, wäre es sogar denkbar, dass zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie die Raumordnungsgesetze der Länder keine Änderungen erfahren müssen. Was dennoch die zu erwartenden Auswirkungen der Richtlinie auf das Raumordnungsrecht in Österreich sind, wird aufgezeigt.

## ***Abstract***

Floods can reach a threatening dimension to humans. The cumulative catastrophes over the last couple of years and thus caused damages have indicated a call for action. For the purpose of a transnational and coherent approach the European Union has reacted and at the end of 2007 the directive on the assessment and management of flood risks has been adopted. A connection to spatial planning is explicitly made by the directive. The consequences for spatial planning in Austria and the difficulties arising from the implementation of the floods directive, especially those given by the constitutional division of competences, will be researched in the present thesis. Since the implementation has to be done primarily through the Federal Water Act, it is conceivable, that the spatial planning laws of the states will not have to be necessarily changed in order to fully comply with the directive. Yet the nevertheless expectable impact on spatial planning laws in Austria will be shown.

## **Vorwort**

Die Erstellung einer Diplomarbeit ist eine sehr zeitaufwändige und intensive Beschäftigung, die die letzte Phase des Studiums dominiert und manchmal wenig Raum für Anderes lässt. Es ist schwer vorstellbar, ein Studium einschließlich des Verfassens einer Diplomarbeit ganz ohne Unterstützung von außen zu meistern. An erster Stelle möchte ich mich deshalb bei allen, die mich im Zuge meines Studiums wie auch während der Erstellung der vorliegenden Arbeit in egal welcher Weise unterstützt haben und die letztlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben, herzlich bedanken. Weil mein Dank wirklich allen gilt, verzichte ich bewusst auf die Nennung von Einzelpersonen mit einer Ausnahme: zu besonderem Dank bin ich meiner Mutter, Sylvia Falter, verpflichtet.

Auch lässt die Diplomarbeit selbst durch ihren formalen Aufbau wenig Raum für „Anderes“ und daher möchte ich das Vorwort nutzen, die Beweggründe meiner Themenwahl darzulegen:

In Wien an der Donau aufgewachsen, habe ich seit jeher einen gewissen Bezug zu dem Fluss. Obwohl die Donau in Wien seit Ende des 19. Jahrhunderts vollständig reguliert ist und der Hochwasserschutz mittlerweile durch das in den 80ern des 20. Jahrhunderts geschaffene Entlastungsgerinne („Neue Donau“) auf ein sehr hohes Niveau ausgebaut ist, lassen sich dennoch Hochwasser und ihre Folgen erkennen, wenn auch glücklicherweise im Regelfall nicht in dramatischer Weise. Fasziniert von der Dynamik des Flusses und der Idylle der gewässerbegleitenden Auen begann ich mit dem Flusswandern, einer durch den Kraftwerksbau auf der österreichischen Donau und den damit für Kanuten verbundenen Portagen teilweise mühselig gewordenen, dennoch sehr befriedigenden Beschäftigung.

Im Zuge meines Raumplanungsstudiums wurde ich sehr bald mit den Problemen und offenen Fragen des Hochwasserschutzes konfrontiert. Ich begann mich also näher mit dieser Fragestellung auseinanderzusetzen. Auch wenn eine Diplomarbeit einerseits zwar nur ein unumgänglicher Akt der Pflichterfüllung zum Abschluss des Studiums ist, bietet sie doch andererseits die höchst willkommene Ge-

legenheit, sich in ein Thema zu vertiefen und gleichzeitig einen Nutzen daraus zu ziehen.

Der Gedanke eines geeinten Europas ist für mich großartig. Dennoch oder gerade deshalb vermag ich es nicht, der EU unkritisch gegenüber zu stehen. Sich mit europarechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz zu beschäftigen, stellt also die willkommene Kombination zweier interessanter Fragestellungen dar. Da dabei ein starker Bezug zur Raumplanung gegeben ist, war für mich mit der Hochwasserrichtlinie ein Diplomarbeitsthema gefunden.

Im Zuge der Bearbeitung stellte sich heraus, dass das Europarecht sowie die österreichische Kompetenzverteilung und Verwaltung schwierige Materien sind, die einige Unklarheiten aufwerfen, die nicht restlos durch die Judikatur beseitigt sind. Dennoch war ich bemüht, die Sachverhalte möglichst übersichtlich darzustellen. Insgesamt hat mir meine Arbeit geholfen, mein Verständnis in Teilen des Europa- und des Verfassungsrechts sowie im Planungsrecht zu vertiefen.

**Hinweis zur geschlechterneutralen Sprache:**

Die Diskussionen um die Verwendung einer geschlechterneutralen Sprache sowie deren Bedeutung reißen nicht ab. Ich fühle mich nicht bemüßigt, in diese einzusteigen. Dennoch bin ich im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter um eine Kompromisslösung bemüht. So versuche ich bei Nennungen in der Einzahl beide Geschlechtsformen zu verwenden und zwar mit „und“ oder „bzw.“ getrennt, weil die Verwendung sogenannter Binnenmajuskeln (ein Großbuchstabe im Wortinneren, z.B. StudentIn) außer bei Eigennamen meines Wissens nach eigentlich orthographisch inkorrekt ist. Pluralformen hingegen betrachte ich (ihrem geschlechterneutralen Artikel entsprechend) als geschlechterneutral. Sofern sich also aus dem Zusammenhang nicht eindeutig etwas Anderes ergibt, bezieht der Plural beide Geschlechter mit ein.

## **Abkürzungen**

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
allg.	allgemeine(-r,-s)
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bgld	Burgenland
Bgld RplG	Burgenländisches Raumplanungsgesetz
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BVG	Bundesverfassungsgesetz – ein Gesetz im Verfassungsrang
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz – die österreichische Bundesverfassung
BWV	Bundeswasserbauverwaltung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGH	Europäischer Gerichtshof (Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)
f.	folgende (eine)
ff.	folgende (mehrere)
FN	Fußnote
ForstG	Forstgesetz 1975
gem.	gemäß
GZPIV	Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 30. Juli 1976 über die Gefahrenzonenpläne, BGBI. Nr. 436/1976
Hrsg.	Herausgeber
HORA	Hochwasserrisikozonierung Austria
HW-SAPRO	Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 12. September 2005 über ein Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume, LGBl. Nr. 117/2005
HWRL	Hochwasserrichtlinie (Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken)
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
i. e.	id est

iVm	in Verbindung mit
K-ROG	Kärntner Raumordnungsgesetz
Kap.	Kapitel
Ktn	Kärnten
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	Litera
mE	meines Erachtens
NGO	Non-Governmental Organization (dt. Nichtregierungsorganisation NRO)
NÖ	Niederösterreich
NÖ ROG	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
Oö. ROG	Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994
ÖEK	Örtliches Entwicklungskonzept
Pkt.	Punkt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
RLGZA	Richtlinien zur Gefahrenzonenausweisung für die Bundeswasserbauverwaltung, Fassung 2006
RO	Raumordnung(s-)
ROG	Raumordnungsgesetz
Rpl	Raumplanung(s-)
RplG	Raumplanungsgesetz
Rs	Rechtssatz
Rz	Randziffer
S.	Seite
Sbg	Salzburg
Sbg ROG	Salzburger Raumordnungsgesetz 2009
Slg	Sammlung
Stmk	Steiermark
Stmk ROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974
SUP	Strategische Umweltprüfung
Tir	Tirol
TROG	Tiroler Raumordnungsgesetz 2006
u.a.	und andere
uvm.	und viel(es) mehr
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VfGH	Verfassungsgerichtshof

VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs
vgl.	vergleiche
Vlbg	Vorarlberg
Vlbg RplG	Vorarlberger Raumplanungsgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
W	Wien
WBFG	Wasserbautenförderungsgesetz 1985
WBO	Bauordnung für Wien
WLW	Wildbach- und Lawinenverbauung
WRG	Wasserrechtsgesetz 1959
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
Z.	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

# I Einleitung

---

## 1 ***Problemstellung, Ziel und Aufbau der Arbeit***

Der starke Raumbezug der Hochwasserproblematik lässt sich klar erkennen. Dadurch alleine wird jene zu einer raumplanungsrelevanten Materie. Das wirft zunächst die Frage auf, welchen Beitrag die Raumplanung prinzipiell zum Schutz vor Hochwasser leisten kann. Im Bundesstaat Österreich herrscht zudem in Bezug auf Raumplanung als Querschnittsmaterie eine gewisse kompetenzrechtliche Unsicherheit. Während der Hochwasserschutz prinzipiell dem Wasserrecht zuzuordnen und damit Bundeskompetenz ist, ließen sich vor allem Maßnahmen des vorsorgenden Hochwasserschutzes in erster Linie mit den Instrumenten verwirklichen, die in der Raumplanungskompetenz der Länder liegen.

Die neue Hochwasserrichtlinie der EU fordert einen integralen und interdisziplinären Ansatz zum Hochwasserschutz ungeachtet möglicher innerstaatlicher Kompetenzschwierigkeiten. Jedenfalls muss es Ziel sein, eine Doppelgleisigkeit durch überschneidende Kompetenzen, die womöglich in einander widersprechenden Plänen resultiert, zu vermeiden. Da eine Richtlinie immer einer Umsetzung in innerstaatliches Recht bedarf, besteht nun die Möglichkeit, im Zuge der Implementation der Richtlinie die von Experten diagnostizierten Defizite der österreichischen Rechtsordnung im Hinblick auch Hochwasserschutz auszuräumen und so eine brauchbare rechtliche Grundlage für die notwendige Kooperation bei der Erstellung von integrierten Hochwassermanagementkonzepten zu schaffen.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Auswirkungen der neuen Hochwasserrichtlinie auf die allgemeine Raumplanung zu untersuchen. Dabei gilt es einerseits aufzuzeigen, welchen Änderungen die gesetzlichen Grundlagen für die Raumplanung unterworfen sein werden, andererseits was für neue Aufgaben, aber auch Möglichkeiten sich für die Raumplanung aus der Richtlinie ergeben. Auch die Frage, ob die Hochwasserrichtlinie letztlich einen Gewinn für die Planung darstellt, soll, so weit es möglich ist, beantwortet werden.

Dazu dient zunächst eine Einführung in die Thematik des Hochwasserschutzes. Durch die Erklärung der Hochwasserdynamik an sich wird ein notwendiges Grundverständnis für die aufgezeigten Möglichkeiten zum Schutz erlangt. Auch die Idee des integralen Naturgefahrenmanagements sowie die Anknüpfungspunkte zur Raumplanung werden erläutert. Dann ist es notwendig, um die Rechtswirkung der Hochwasserrichtlinie begreifen zu können, die erforderlichen europarechtlichen Grundlagen, die aufgrund ihres Umfangs allerdings auf ein unbedingt erforderliches Maß reduziert sind, aufzubereiten. In einem nächsten Schritt wird die Hochwasserrichtlinie selbst, die ja Kernbestandteil dieser Arbeit ist, vorgestellt und erläutert. Dazu gehört sowohl ihre Vorgeschichte, also der Weg von Überlegungen bis hin zur beschlossenen Richtlinie, wie auch selbstverständlich ihr eigentlicher Inhalt. Der originale Wortlaut der Richtlinie findet sich zusätzlich im Anhang der Arbeit.

Bevor die Auswirkungen der Richtlinie auf die Raumplanung analysiert werden können, bedarf es einer Klärung der kompetenzrechtlichen Umstände. Auch die bereits in Österreich etablierte präventive Planung wird unter Einbeziehung ihrer gesetzlichen Grundlagen erklärt. Das macht es möglich, den derzeitigen Umsetzungsstand der Hochwasserrichtlinie abzuschätzen. Aus den noch umzusetzenden Regelungen können nun jene für die allgemeine Raumplanung der Länder relevanten herausgegriffen und auf ihre direkten Auswirkungen hin analysiert werden. Aber auch indirekte Auswirkungen, die sich durch die Umsetzung der Richtlinie in kompetenzfremden Materiengesetzen, d.h. in erster Linie im Wasserrechtsgesetz, ergeben, werden dabei berücksichtigt. Die wichtigsten Erkenntnisse der gesamten Analyse werden anschließend zusammengefasst und es werden Schlussfolgerungen aus ihnen abgeleitet.

## **2 Begriffsdefinitionen**

Einige häufig verwendete Begriffe werden zum besseren Verständnis der Arbeit, sowie um Missverständnisse zu vermeiden, definiert. Dabei wird, so vorhanden,

auf die in der Hochwasserrichtlinie<sup>1</sup> festgelegten Definitionen zurückgegriffen, andernfalls werden Quellen wie Lexika oder Fachliteratur herangezogen.

## 2.1 Raumordnung und Raumplanung

Nach der in der Lehre entwickelten Definition ist **Raumordnung** „die Gesamtheit der staatlichen Akte hoheitlicher und nichthoheitlicher Art, die darauf abzielen, den Staatsraum oder Teile hiervon nach bestimmten politischen Zielvorstellungen, insbesondere im Sinne wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Leitlinien zu gestalten“.<sup>2</sup> Wichtig ist die Unterscheidung in hoheitliche und nicht hoheitliche Raumordnung. Denn die **Raumplanung** ist, wie aus Art. 118 Abs. 3 B-VG hervorgeht, eine behördliche und damit hoheitliche Aufgabe.<sup>3</sup> Sie ist als der planerische Teil der Bodennutzungsordnung, die ihrerseits den wesentlichen Teil an hoheitlicher Raumordnung ausmacht, die vorausschauende, planmäßige Gesamtgestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und der Sicherung des Lebensraumes.<sup>4</sup>

Raumordnung ist also der umfassendere Begriff, der sich nicht nur auf planende Tätigkeit beschränkt.<sup>5</sup> Demgegenüber stehen die - soweit vorhanden - einander sehr ähnlichen Definitionen des Begriffs in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen der Länder.<sup>6</sup> Diese betrachten die Raumordnung als „planmäßige Gestaltung“<sup>7</sup> und liefern damit nach der eben aufgezeigten Begriffssystematik - den Umfang des Begriffs Raumordnung verkennend - vielmehr eine Definition des Begriffs Raumplanung.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. ABl. L 288 vom 6.11.2007, S.27. Diese Richtlinie wird kurz als „Hochwasserrichtlinie“ bezeichnet (engl. „Floods Directive“). Ist im weiteren Verlauf des Textes von der (EG-)Hochwasserrichtlinie (HWRL) die Rede, so ist ausschließlich die gegenständliche Richtlinie gemeint.

<sup>2</sup> Rill/Schäffer, Planungs koordinierung im Raumordnungsrecht (1975) S.15

<sup>3</sup> Auer, Die Änderung des Flächenwidmungsplans (1998) S.4

<sup>4</sup> vgl. VfSlg 2674/1954

vgl. auch Berger, Netzwerkraumplanung (2008) S.2f.

<sup>5</sup> vgl. Rill/Schäffer, Planungs koordinierung im Raumordnungsrecht (1975) S.15

<sup>6</sup> Definitionen des Begriffs Raumordnung finden sich in § 1 Abs. 1 K-ROG, § 1 Abs. 1 Z. 1 NÖ ROG, § 1 Abs. 2 Oö. ROG, § 1 Abs. 1 Sbg ROG und § 1 Abs. 2 Stmk ROG

<sup>7</sup> Das NÖ ROG verzichtet zwar auf das Wort „planmäßig“, die Definition aber entspricht im Wesen vollständig den in den anderen ROG gegebenen Definitionen.

## 2.2 Hochwasser, Naturereignis und Naturgefahr

Da Hochwasser zu den Naturgefahren zählen, sollen zunächst die Begriffe Hochwasser, Naturereignis und Naturgefahr erklärt und entflochten werden.

**Hochwasser** ist der Zustand bei Gewässern, bei dem der Wasserstand deutlich über dem normalen Pegelstand liegt,<sup>8</sup> also kurz der Wasserhochstand bei Flüssen.<sup>9</sup> Es ist also jener Wasserstand (oder Abfluss), der eine bestimmte Grenze, die aus den Wasserstands- und Durchflusswerten oder den örtlichen topographischen Gegebenheiten bestimmt wird, überschreitet.<sup>10</sup> Die HWRL selbst definiert Hochwasser als die „zeitlich beschränkte Überflutung von Land, das normalerweise nicht mit Wasser bedeckt ist“.<sup>11</sup>

**Naturereignis** bezeichnet jeden „zeitlich und räumlich abgrenzbare[n] Vorgang in der Natur unabhängig von seinen Auswirkungen auf den menschlichen Lebensraum“.<sup>12</sup> Es sind „auffällige oder messbare natürliche Ereignisse [...], die auf natürliche Ursachen zurückgehen“.<sup>13</sup> Demnach ist jedes Hochwasser gleichzeitig ein Naturereignis.

**Naturgefahren** sind nun jene Naturereignisse, die nachteilige Auswirkungen auf den Menschen und von ihm geschaffene Werte haben.<sup>14</sup> Die Abgrenzung zu anthropogen ausgelösten Ereignissen fällt allerdings teilweise schwer, weil ein menschlicher Einfluss auf Häufigkeit und Ausmaß von manchen Naturgefahren nicht geleugnet werden kann.<sup>15</sup> Der menschliche Einfluss (Nutzung gefährdeter Gebiete, riskantes Verhalten) hat schließlich mancherorts erst dazu geführt, dass aus schlichten Naturereignissen bedrohliche Naturgefahren geworden sind.

---

<sup>8</sup> Wikipedia (<http://de.wikipedia.org/wiki/Hochwasser> | 19.6.2009)

<sup>9</sup> Meyers enzyklopädisches Lexikon (1974) Band 12, S.126

<sup>10</sup> Bamberger et al. (Hrsg.), Österreich-Lexikon (1995) Band I, S.518

<sup>11</sup> Art. 2 Z. 1 HWRL

<sup>12</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.2

<sup>13</sup> Wikipedia (<http://de.wikipedia.org/wiki/Naturereignis> | 19.6.2009)

<sup>14</sup> vgl. Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.2

vgl. auch Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.12f. mehr zur Abgrenzung des Gefahrenbegriffs siehe Kap. I.2.3

<sup>15</sup> siehe auch Kap. 2.1.1

## 2.3 Der Gefahren- und der Risikobegriff

Die Begriffe **Gefahr** und **Risiko** werden im alltäglichen Sprachgebrauch vor allem im Zusammenhang mit Naturereignissen oft synonym verwendet. Jedoch sieht nicht zuletzt die HWRL selbst einen Unterschied zwischen Hochwassergefahr und Hochwasserrisiko, weshalb die Begriffe hier näher definiert werden sollen, um gewisse Unschärfen zu beseitigen.

Als **Gefahr** gilt allgemein ein die menschliche (aber auch anderer Lebewesen oder Sachen, wenn sie für den Menschen einen Wert haben) „Sicherheit bedrohendes Unheil“. Zudem bedeutet Gefahr „die Möglichkeit eines Schadenseintritts“ bzw. „eines zufälligen (unverschuldeten) Schadens“. <sup>16</sup> Dieser Schaden wird „als extern veranlaßt gesehen, also auf die Umwelt zugerechnet“. <sup>17</sup>

**Risiko** hingegen ist „mathematisch gesehen [...] eine Funktion der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses definierter Magnitude und des korrespondierenden Schadensausmaßes“. <sup>18</sup> Die HWRL selbst definiert den Begriff Hochwasserrisiko in Analogie als „Kombination der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und der hochwasserbedingten potenziellen nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten“. <sup>19</sup> Risiko ist also „die kalkulierte Prognose eines möglichen Schadens im Fall der Gefahrenverwirklichung“. <sup>20</sup> Von Risiko ist dann die Rede – im Unterschied zur Gefahr –, wenn der etwaige Schaden als Folge einer menschlichen Entscheidung gesehen wird, wodurch auch das Unterlassen der Prävention einer Gefahr zum Risiko wird. <sup>21</sup>

## 2.4 Weitere relevante Definitionen

$HQ_n$  ist der maximale Abfluss eines n-jährliches Hochwassers. <sup>22</sup> In einer unendlich lang gedachten Reihe von Beobachtungsjahren wird das n-jährliche Hoch-

---

<sup>16</sup> Meyers enzyklopädisches Lexikon (1973) Band 9, S.792

<sup>17</sup> Luhmann, Soziologie des Risikos (2003) S.31

<sup>18</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.3 in FN 8

<sup>19</sup> Art. 2 Z. 2 HWRL

<sup>20</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.4

<sup>21</sup> Luhmann, Soziologie des Risikos (2003) S.30f., S.40

<sup>22</sup> Q steht in der Hydrologie für den Abfluss. H ist kurz für Hochwasser.

wasser im Durchschnitt alle  $n$  Jahre erreicht oder überschritten. Aus dieser Angabe ist der Zeitpunkt, wann dieses Ereignis eintritt, jedoch nicht bestimmbar.<sup>23</sup> Dies ist deshalb der Fall, weil die Wahrscheinlichkeit (hier die Eintrittswahrscheinlichkeit des Ereignisses, die der Jährlichkeit entspricht) kein Gedächtnis hat.<sup>24</sup> Das heißt, dass ein beispielsweise 100jährliches Ereignis durchaus auch in zwei aufeinander folgenden Jahren eintreten kann, wobei die Eintrittswahrscheinlichkeit des zweiten Ereignisses gleich groß ist wie die des ersten. Ein Hochwasserabfluss gilt nur für einen bestimmten Gewässerquerschnitt und wird in  $\text{m}^3/\text{s}$  angegeben. Da für Abflüsse seltener Ereignisse wenige bis gar keine Messdaten vorliegen, werden diese in der Regel durch Extrapolation bekannter Daten abgeschätzt.<sup>25</sup> Damit ist es möglich, den Überflutungsbereich eines Hochwasserereignisses bestimmter Jährlichkeit zu berechnen.

Die Hochwasserrichtlinie verweist für die Definition von Fluss, Einzugsgebiet, Teileinzugsgebiet und Flussgebietseinheit auf die entsprechenden Begriffsbestimmungen der Wasserrahmenlinie (WRRL),<sup>26</sup> die hier angeführt werden.

**Fluss** als „*ein Binnengewässer, das größtenteils an der Erdoberfläche, teilweise aber auch unterirdisch fließen kann*“<sup>27</sup> definiert.

Ein **Einzugsgebiet** ist die Fläche, die zum Abfluss eines Flusses beiträgt, und wird durch die Wasserscheide zum nächsten Einzugsgebiet begrenzt (siehe Abbildung 1).<sup>28</sup> Es ist „*ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse, und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar<sup>29</sup> oder Delta in Meer gelangt*“.<sup>30</sup> Das österreichische Hoheitsgebiet wird von den Einzugsgebieten der Donau, des Rheins und der Elbe berührt.<sup>31</sup>

---

<sup>23</sup> Definition nach ÖNORM B 2400

<sup>24</sup> siehe Bourier, G., Wahrscheinlichkeitsrechnung und schließende Statistik (2006) S.52

<sup>25</sup> Rother in Patt (Hrsg.), Hochwasser-Handbuch (2001) S.23

<sup>26</sup> 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. L 327 vom 22.12.2000, S.1. Richtlinie geändert durch die Entscheidung Nr. 2455/2001/EG (ABl. 2001/L 311).

<sup>27</sup> Art. 2 Z. 4 WRRL

<sup>28</sup> Rother in Patt (Hrsg.), Hochwasser-Handbuch (2001) S.13

<sup>29</sup> Trichtertermündung, z.B. die Mündungen der Elbe und der Weser in die Nordsee.

<sup>30</sup> Art. 2 Z. 13 WRRL

<sup>31</sup> vgl. § 55b Abs. 1 WRG

Abbildung 1: Flusseinzugsgebiete und Europäische Hauptwasserscheiden<sup>32</sup>

Ein **Teileinzugsgebiet** ist demnach jener Teil eines Einzugsgebiets, „aus welchem 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“.<sup>33</sup>

Die **Flussgebietseinheit** ist schließlich ein „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“.<sup>34</sup> Liegt ein Einzugsgebiet auf dem

<sup>32</sup> Autor: André Darmochwal | Wikipedia, CCBYSA 3.0d

<sup>33</sup> Art. 2 Z. 14 WRRL

<sup>34</sup> Art. 2 Z. 15 WRRL

Hoheitsgebiet von mehr als einem Staat, so ist eine internationale Flussgebiets-  
einheit gegeben.<sup>35</sup> Dementsprechend hat Österreich Anteil an den internationalen  
Flussgebietseinheiten Donau, Rhein und Elbe.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> § 55b Abs. 4 Z. 3 WRG

<sup>36</sup> § 55b Abs. 1 WRG

## II Einführung in die Thematik

---

### 1 Hochwasser – Entstehung, Folgen und Schutz

#### 1.1 Ursachen für Hochwasser

Für den Umgang mit dem Thema Hochwassergefahr und Hochwassermanagement ist es unerlässlich, einige Grundlagen über das Zustandekommen von Hochwasser zu kennen. Bevor man sich also mit den Vorgaben und den Möglichkeiten zum Hochwasserschutz auseinandersetzt, sollten die wesentlichen Ursachen für und Einflussfaktoren auf Hochwasserereignisse klar sein.

Die entscheidenden Randbedingungen für Ausmaß und Verlauf eines Hochwassers sind die Größe des Einzugsgebiets, dessen Speicherfähigkeit und der Niederschlag.<sup>37</sup> Der Niederschlag ist jedenfalls die „prozessveranlassende Größe“.<sup>38</sup> Niederschlag, der als Schnee fällt, wird als solcher im Einzugsgebiet zunächst gespeichert und erst mit eintretender Schneeschmelze freigegeben. Niederschlag als Regen wird zunächst durch Benetzung des Bewuchses gespeichert. Der nach der Benetzungsphase auf die Bodenoberfläche treffende Niederschlag versickert. Ein Teil davon wird in den oberen Bodenschichten als Zwischenabfluss dem Gewässernetz zugeführt, der Rest trägt zur Grundwasseranreicherung bei. Überall dort, wo der Niederschlag nicht vom Boden aufgrund der Wassersättigung oder seiner Beschaffenheit<sup>39</sup> aufgenommen werden kann, füllt das Wasser Mulden, bildet Rinnsale und gelangt als Oberflächenabfluss direkt ins Gewässernetz (siehe Abbildung 2). Die ansonsten im Wasserkreislauf wichtige Größe Verdunstung ist im Bezug auf Hochwasserereignisse von untergeordneter Bedeutung.<sup>40</sup>

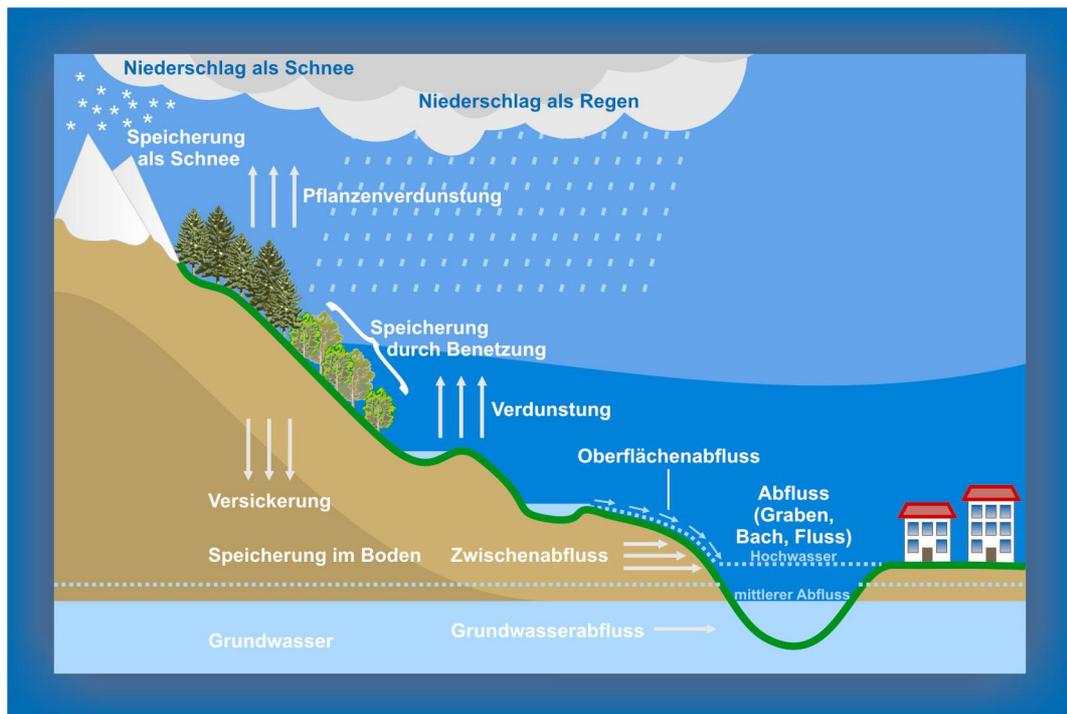
---

<sup>37</sup> Rother in Patt (Hrsg.), Hochwasser-Handbuch (2001) S.11

<sup>38</sup> Rother in Patt (Hrsg.), Hochwasser-Handbuch (2001) S.11

<sup>39</sup> weil es sich z.B. um eine versiegelte Fläche handelt

<sup>40</sup> vgl. Rother in Patt (Hrsg.), Hochwasser-Handbuch (2001) S.12

Abbildung 2: Einflüsse auf (Hochwasser-) Abflussbildung<sup>41</sup>

Der Anteil des Niederschlags, der im Einzugsgebiet durch die Speichermedien Boden, Bewuchs, aber auch Gelände<sup>42</sup> und Gewässer einschließlich der Auen zurückgehalten wird, wird Gebietsrückhalt genannt.<sup>43</sup> Niederschlagsereignisse von überdurchschnittlicher Intensität und/oder Dauer bzw. Schneeschmelze oder beides zusammen können dazu führen, dass die Speicherkapazitäten nicht mehr ausreichen, um die anfallenden Wassermengen aufzunehmen.<sup>44</sup> Der Direktabfluss (i.e. die Summe aus Oberflächenabfluss und Zwischenabfluss) muss über die Gerinne abgeleitet werden und es entsteht eine Hochwasserwelle (siehe Abbildung 3), also ein über den natürlichen, jahreszeitlichen Schwankungen unterworfenen Basisabfluss<sup>45</sup> hinausgehender Abfluss.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> eigene Darstellung nach BMLFUW (Hrsg.), Die Kraft des Wassers (2007) S.6

<sup>42</sup> Je steiler das Gelände ist, desto weniger Rückhalt ist möglich.

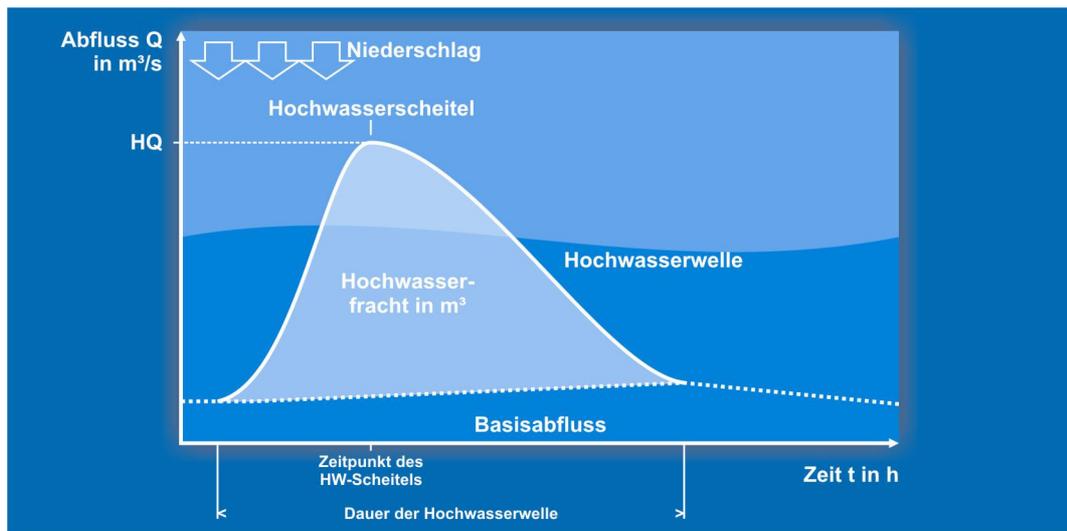
<sup>43</sup> vgl. Rother in Patt (Hrsg.), Hochwasser-Handbuch (2001) S.18ff.

<sup>44</sup> vgl. BMLFUW (Hrsg.), Die Kraft des Wassers (2007) S.4

<sup>45</sup> Der Basisabfluss ist der Teil des Abflusses, der einem Gerinne zufließt, ohne dass es zu einem Zufluss aus Niederschlag oder Schneeschmelze kommt.

([http://www.webgeo.de/material/glossar\\_win.php?begriff=Basisabfluss](http://www.webgeo.de/material/glossar_win.php?begriff=Basisabfluss) | 18.6.2009)

<sup>46</sup> vgl. BMLFUW (Hrsg.), Hochwasserschutz (2007) S.12

Abbildung 3: Schematische Darstellung einer Hochwasserwelle<sup>47</sup>

Die Größe des Einzugsgebiets ist außerdem für den Verlauf der Hochwasserwelle maßgeblich. In kleinen Einzugsgebiet kann es zu einem sehr schnellen Anstieg des Wasserstandes<sup>48</sup> kommen, der sich jedoch nach Erreichen des Scheitelwertes rasch wieder dem Normalwert annähert. Ist das Einzugsgebiet groß, kommt es in der Regel zu einem langsameren Anstieg.<sup>49</sup>

Der anthropogene Einfluss ist beträchtlich. So hat die Regulierung von Flüssen<sup>50</sup> zur Verkürzung ihrer Lauflängen<sup>51</sup> geführt, was eine Abflussbeschleunigung zur Folge hat. Gleichzeitig einhergegangen ist damit die Vernichtung von gewässerbegleitenden Auen als natürliche Überschwemmungsgebiete, vornehmlich durch die Errichtung von Staustufen.<sup>52</sup> Auch die Speicherkapazitäten der Einzugsgebiete

<sup>47</sup> eigene Darstellung in Anlehnung an:

[http://www.webgeo.de/material/glossar\\_win.php?begriff=Hochwasserganglinie](http://www.webgeo.de/material/glossar_win.php?begriff=Hochwasserganglinie) | 19.6.2009  
und BMLFUW (Hrsg.), Hochwasserschutz (2007) S.12

<sup>48</sup> mit dementsprechend kurzer Vorwarnzeit

<sup>49</sup> vgl. BMLFUW (Hrsg.), Hochwasserschutz (2007) S.12

<sup>50</sup> Sei es für den Ausbau als Transportweg oder für die Landgewinnung. Gerade nach dem Zweiten Weltkrieg spielte die Sicherstellung der Ernährung eine wichtige Rolle. Es wurden möglichst geradlinige, Platz sparende Regulierungen vorgenommen, um das sogenannte „10. Bundesland“ zu schaffen. In Ortsbereichen wurden Bäche gar in Rohre gebannt und so von der Oberfläche entfernt.

Siehe Patek, Über die Versuche, die Natur zu beherrschen (2006) S.2

<sup>51</sup> durch Begradigungen oder Durchstiche

<sup>52</sup> Ein besonderes Negativbeispiel ist die sukzessive Zerstörung der Donau-Auen durch den Kraftwerksbau in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Auf den ca. 350 Kilometern Donau innerhalb Österreichs wurden 10 von 12 möglichen und auch geplanten Kraftwerken gebaut. Lediglich 2 Kraftwerksbauten wurden durch den Widerstand der Bevölkerung nicht verwirklicht. Das waren zum einen das Kraftwerk Rührsdorf in der Wachau und zum anderen das Kraftwerk bei Hainburg, dessen Bau durch die spektaku-

werden durch menschliche Tätigkeiten beeinträchtigt. Durch intensive landwirtschaftliche Nutzung, damit einhergehende Bodenverdichtung<sup>53</sup> und schließlich Versiegelung wird die Speicherwirkung des Bodens drastisch herabgesetzt. Zunahme der Versiegelung betrug in Österreich von 2001 bis 2005 täglich ca. 9,5 ha.<sup>54</sup> Ein Einfluss des Menschen auf den Klimawandel ist zwar bekannt, die Auswirkungen auf das zukünftige Wettergeschehen und damit auch die Hochwassergefahr lassen sich nicht genau abschätzen. Von einer Zunahme von Extremereignissen kann ausgegangen werden, jedoch kann diese nach derzeitigem naturwissenschaftlichem Erkenntnisstand noch nicht ausreichend (z.B. über Modellsimulationen) belegt oder gar quantifiziert werden.<sup>55</sup>

## 1.2 Gefahren durch und Schutz vor Hochwasser

Hochwasser können zur Überflutung von Siedlungsgebieten und damit dem Eindringen von Wasser und Schlamm ins Gebäudeinnere wie auch zur Zerstörung von Gebäuden durch Wasserdruck und Unterschwemmung führen. Eine Überschwemmung von landwirtschaftlichen Nutzflächen kann erhebliche Flurschäden mit sich bringen. Weiters können massive Schäden an technischer Infrastruktur entstehen. Bei entsprechendem Ausmaß besteht die Gefahr von Personenschäden bis hin zum Tod durch Ertrinken.<sup>56</sup> In der Regel geht einem Hochwasserereignis eine Warnung voraus, die im Idealfall ausreichend Zeit für eine Evakuierung von

---

läre Auenbesetzung im Dezember 1984 werden konnte. Seit 1996 sind die in diesem Streckenabschnitt noch erhaltenen Donau-Auen, die letzten ihrer Art in Österreich, ein Nationalpark.

vgl. den „Zeit-Zeugen-Bericht“ von Bernd Lötsch in Gamerith, Donau-Auen (1999) S.220ff.

<sup>53</sup> Der Boden kann mit einem Schwamm verglichen werden. Ein Schwamm kann eine bestimmte Menge an Wasser aufnehmen, bevor er gesättigt ist und zusätzliches Wasser an der Oberfläche abfließt bzw. wieder abgegeben wird. Drückt man einen Schwamm zusammen, so senkt man je nach Grad der Verdichtung seine Wasseraufnahmekapazität. In Analogie zu einem Schwamm wird auch die Wasseraufnahmekapazität des Bodens durch die Verdichtung durch z.B. schwere landwirtschaftliche Maschinen gesenkt.

<sup>54</sup> Lexer/Linser, Nicht-nachhaltige Trends in Österreich (2005) S.24. 2005 waren in Österreich rund 181.800 ha Fläche versiegelt. Dividiert man diese Fläche mit der Bevölkerungszahl desselben Jahres, so erhält man als Ergebnis 221 m<sup>2</sup> versiegelte Fläche pro Einwohner. (Bevölkerungsdaten von Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes – Revidierte Ergebnisse für 2001 – 2007, erstellt am 27.5.2009)

<sup>55</sup> mehr dazu liefert Böhm, Harte und weiche Fakten zum Klimawandel. In: BMLFUW, ÖWAV (Hrsg.), Auswirkungen des Klimawandels auf die österreichische Wasserwirtschaft (2008) S.53-70

<sup>56</sup> vgl. Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.26

Personen, deren Leben oder Gesundheit gefährdet ist, lässt.<sup>57</sup> Kann ein Gebiet nicht rechtzeitig geräumt werden, besteht eine Hilfeleistungspflicht der Sicherheitsbehörden.<sup>58</sup> Die Gefahr bei Hochwasser besteht also in erster Linie darin, dass Wasser entweder durch direkte Krafteinwirkung (Wasserdruck, Strömung) Schäden verursacht oder mit nicht wasserfesten Materialien bzw. Geräten oder Installationen in Berührung kommt und diese so beschädigt oder zerstört.<sup>59</sup> Der unmittelbare Gefahrenbereich eines Hochwassers beschränkt sich also auf die von ihm überflutete Fläche, die je nach Ausmaß des Ereignisses unterschiedlich groß ist. Jedenfalls können die durch Hochwasser verursachten Schäden die Wirtschaftsentwicklung einer betroffenen Region erheblich beeinträchtigen.

Zur Vermeidung der Hochwassergefahr gibt es drei Möglichkeiten:<sup>60</sup>

- **vorsorgenden Hochwasserschutz:** Maßnahmen zur Verringerung des möglichen Schadenspotenzials. Das heißt, dass der Gefährdungsbereich von Nutzungen, die durch ein Hochwasser bedroht werden können, freigehalten wird (Flächenvorsorge, bis hin zur Absiedlung). Hierzu zählt auch die Verhaltensvorsorge.
- **vorbeugenden Hochwasserschutz:** Maßnahmen zur Verminderung von Abflussspitze und -geschwindigkeit. Das heißt, dass das Ausmaß eines Hochwasserereignisses reduziert wird z.B. durch Rückhalt in der Fläche oder Gerinneverbreiterungen. Damit wird die Wahrscheinlichkeit einer Überflutung, die am verbleibenden Schadenspotenzial tatsächlichen Schaden anrichtet, herabgesetzt.
- **technischen Hochwasserschutz:** Schutzbauten in und am Gerinne wie etwa ein Damm.

---

<sup>57</sup> vgl. Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.198, S.203f.

<sup>58</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.198, S.211

Da dank eines gut ausgeprägten Feuerwehrwesens und der Möglichkeit, das Bundesheer zu einem Assistenzeinsatz heranzuziehen, eine effiziente erste Hilfeleistung gewährleistet ist, bilden in Österreich Todesfälle bei Hochwasserkatastrophen die Ausnahme.

<sup>59</sup> Des weiteren können durch ein Hochwasser Flurschäden, aber auch erhebliche Umweltschäden entstehen, zum Beispiel durch Ausspülen von umweltgefährdenden Stoffen (etwa Heizöl aus dem Tank eines Wohnhauses), entstehen.

<sup>60</sup> vgl. hierzu die technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung RIWA-T, Fassung 2006

Vorsorgende und vorbeugende Maßnahmen greifen ineinander und werden als passiver Hochwasserschutz zusammengefasst, während technische Maßnahmen aktiver Hochwasserschutz sind. Gilt es also bei passiven Maßnahmen, eine potentielle Gefahr zu vermeiden bzw. zu verringern, so zielen aktive Schutzmaßnahmen auf die direkte Gefahrenabwehr ab.

Zur Verdeutlichung des Unterschiedes, aber auch des Zusammenwirkens der drei Schutzmöglichkeiten soll ein Beispiel aus dem (täglichen) Leben dienen. So gilt es vereinfacht dargestellt im Bezug auf den Schutz vor Überfällen in einer Großstadt, unbelebte oder schlecht beleuchtete Straßen zu meiden (vorsorgender Schutz – der Gefahr eines Überfalls wird durch Meiden des Gefahrenbereichs aus dem Weg gegangen), Wertgegenstände sicher zu verwahren oder zumindest nicht sichtbar mit sich zu führen (vorbeugender Schutz – im Gefahrenbereich wird die Wahrscheinlichkeit eines Überfalls reduziert) und schließlich sich in Selbstverteidigung zu üben („technischer“ Schutz – die Gefahr wird direkt abgewehrt).<sup>61</sup> Schon eine der drei Schutzmöglichkeiten senkt das Risiko, Opfer eines Verbrechens zu werden, jede Kombination setzt es weiter herab. Der Hausverstand gebietet es passive Schutzmaßnahmen den aktiven vorzuziehen.

Zur Umsetzung von Hochwasserschutz wird ein bestimmtes  $HQ_n$  als Bemessungsereignis herangezogen. Dieses bestimmt a) den Gefährdungsbereich, der freigehalten gehört, b) besondere Gefahrenstellen durch hohe Strömungsgeschwindigkeit, die herabgesetzt gehört bzw. die Abflussmenge, die reduziert gehört, und c) letztlich die Dimension von Schutzbauten. Ein Restrisiko von schwer kalkulierbarer Höhe bleibt jedoch immer bestehen, denn es kann entweder ein Ereignis von höherem Ausmaß als das Bemessungsereignis eintreten oder das Abflussverhalten eines Hochwassers sich gegenüber den Berechnungsgrundlagen geändert haben oder aber auch ein Schutzbau versagen (z.B. durch Dambruch).

---

<sup>61</sup> vgl. hierzu einerseits die Empfehlungen in Bezug auf Kriminalität in Städtereiseführern und andererseits Wiseman, City-Survival (2007)

## 2 Naturgefahrenmanagement und Raumplanung

Weil also ein vollständiger Schutz<sup>62</sup> vor einer Naturgefahr nicht möglich ist, ist es geboten, eine „ganzheitliche“ Sicherheitsstrategie<sup>63</sup> zu verfolgen, d.h. „Naturgefahrenmanagement“ zu betreiben. Dieses bringt zum Schutz vor einer Katastrophe als zusätzliche Dimensionen die Bewältigung der Katastrophe (den Katastropheneinsatz) sowie die Nachsorge ein. So hat sich ab den 1980er-Jahren in Österreich das „System des ‚integralen Naturgefahrenmanagements‘ entwickelt, welches überwiegend Aufgabe des Staates ist“, entwickelt.<sup>64</sup>

### 2.1 Integrales Naturgefahrenmanagement

Grundsätzlich gibt es drei Modelle von staatlichem Naturgefahrenmanagement<sup>65</sup>, von denen je nach politischen Rahmenbedingungen, Rechtsordnung und Verwaltungsaufbau eines Staates eines bevorzugt wird. In Österreich kommt überwiegend das System eines „normierten“ Schutzes zur Anwendung. Das bedeutet, dass die Schutzziele durch verbindliche Normen und Richtlinien festgelegt sind und grundsätzlich „niemand von der staatlichen Schutzleistung ausgeschlossen“ ist.<sup>66</sup> Das staatliche Naturgefahrenmanagement ist, wie aus dem vorigen Absatz hervorgeht, also zielorientiert. Das wichtigste Schutzziel ist dabei der Schutz des Lebens und der Gesundheit des Menschen.<sup>67</sup>

Integratives Naturgefahrenmanagement bedeutet, dass durch die Abstimmung von nach Möglichkeit allen gefahrenbezogenen Maßnahmen der Prävention, Vorbeugung und Vorbereitung, der unmittelbaren Schadensbekämpfung im Katastrophenfall sowie der Instandstellung und des Wiederaufbaus Naturgefährdungen in ihrer Häufigkeit und Heftigkeit reduziert werden sollen.<sup>68</sup> Da diese Maßnahmen dann die gewünschte Schutzwirkung entfalten, „wenn sie nicht isoliert, sondern in

---

<sup>62</sup> damit ist ein „restrisikofreier“ Schutz gemeint

<sup>63</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.40

<sup>64</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.41

Auf die Frage, ob, wie weit und warum Katastrophenschutz Staatsaufgabe ist, geht das Kap. V.1.1 ein.

<sup>65</sup> Normierter Schutz, Nutzungsabhängiger Schutz, Risikoabhängiger Schutz – siehe Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.45

<sup>66</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.45

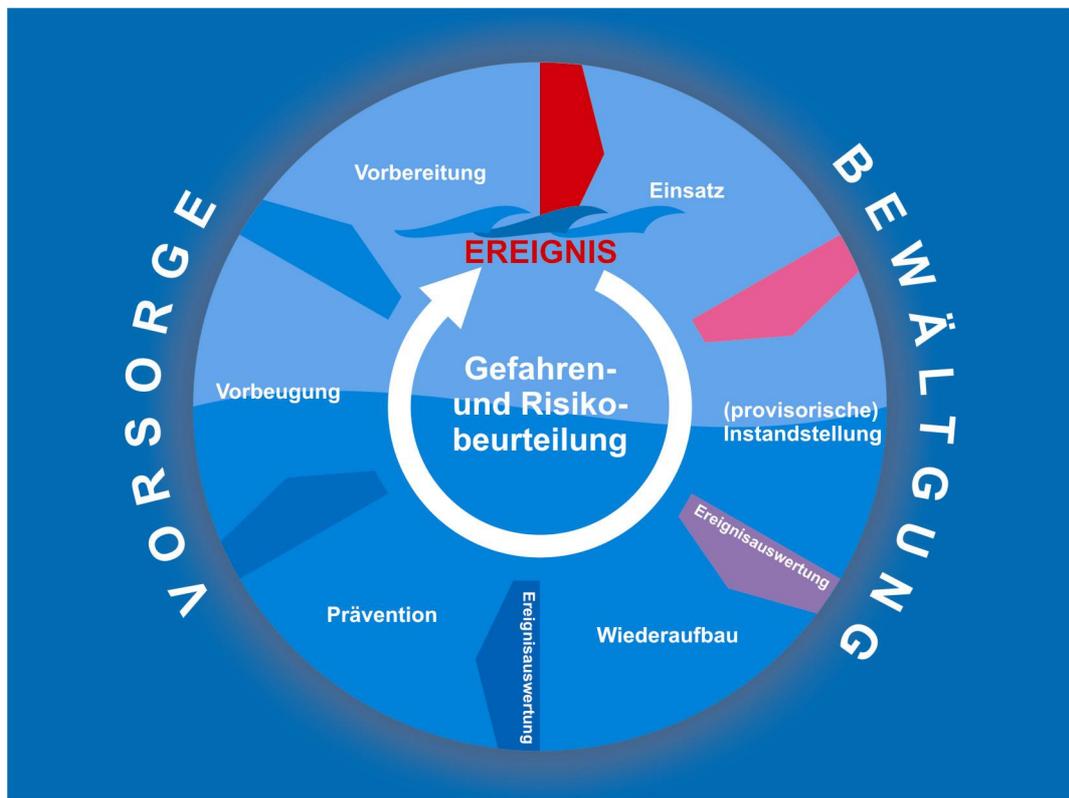
<sup>67</sup> ebenda, S.46

<sup>68</sup> siehe Kanonier in Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hrsg.), Recht im Naturgefahrenmanagement (2006) S.123f.

*optimaler zeitlicher und funktionaler Abfolge eingesetzt werden*“, lassen sie sich modellhaft als zyklischen Prozess wie in Abbildung 4 darstellen.<sup>69</sup>

Am Beginn steht zunächst das Ereignis, dem eine Phase der Bewältigung folgt. In dieser werden die Schäden beseitigt und der Normalzustand wiederhergestellt. Zusätzlich findet auch eine Ereignisauswertung statt, die wichtige Erkenntnisse für die Anpassung von Schutzmaßnahmen liefern soll. Damit tritt der Prozess in die Phase der Vorsorge ein, in der durch passive wie auch aktive Maßnahmen versucht wird, die Schadenswirkung des nächsten Ereignisses herabzusetzen. Eine Teilphase der Vorsorge ist die Prävention, die als Maßnahme unter anderem präventive Planungen vorsieht.<sup>70</sup>

Abbildung 4: Der Risikokreislauf<sup>71</sup>



<sup>69</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.49

<sup>70</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.50ff.

<sup>71</sup> eigene Darstellung auf der Grundlage von Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.51 und Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT unter: <http://www.planat.ch/index.php?nav=5,5,5,5> | 7.8.2009

## 2.2 Die Aufgabe der Raumplanung im Kontext der Hochwasserproblematik

*„Gegenstand der Raumplanung sind mithin räumliche Probleme oder - anders formuliert - räumliche Konflikte, die sich aus der Begrenztheit des Raumes und den vielseitigen und vielschichtigen Anforderungen an den Lebensraum im Wandel der Zeiten ergeben.“*<sup>72</sup> Diese räumlichen Konflikte ergeben sich zu einem starken Maß aus den divergierenden Ansprüchen von Mensch und Natur an den Raum. Im Gebirgsland Österreich ist der Dauersiedlungsraum<sup>73</sup> naturräumlich bedingt sehr knapp.<sup>74</sup> So konkurrieren in diesem beschränkten Raum, insbesondere in alpinen Tälern, menschliche Nutzungen nicht nur untereinander, sondern auch mit dem Raumbedarf von Flüssen im Hochwasserfall. Im Umgang mit Naturgefahren *„sind daher beide Sichtweisen zu berücksichtigen, nämlich einerseits der Schutz des Menschen und seiner Nutzungen vor Naturgefahren, andererseits die Raumbedürfnisse der Natur“*.<sup>75</sup>

Die Aufgabe der Raumplanung ist also vereinfacht gesagt, Nutzungen nur dort zuzulassen, wo sie gefahrlos möglich sind. Das ist der Kern des vorsorgenden Hochwasserschutzes bzw. neben der Flächenvorsorge, einer ebenfalls raumplanerischen Maßnahme, wesentlicher Bestandteil der präventiven Planung. Damit ist die Raumplanung fest in das integrale Naturgefahrenmanagement eingebunden. Oft ist die Raumplanung jedoch vor die schwierige Aufgabe gestellt, Planungsfehler der Vergangenheit auszugleichen, die eine sinnvolle präventive Planung unmöglich machen. Da diese meist (nahezu) irreversibel sind,<sup>76</sup> ist die Raumplanung vielerorts von der Umsetzung eines technischen Hochwasserschutzes abhängig, der in erster Linie auf einen Schutz des Bestandes abzielt, also keine raumplanerischen Entwicklungsziele berücksichtigt.<sup>77</sup> Das heißt, die geplante Entwicklung ei-

---

<sup>72</sup> Lendi, Grundriss einer Theorie der Raumplanung (1996) S.6

<sup>73</sup> das ist der eine dauerhafte Nutzung für Siedlungstätigkeiten zulassende Raum

<sup>74</sup> Lexer/Linser, Nicht-nachhaltige Trends in Österreich (2005)

Nach dieser Studie stehen nur 37% der Gesamtfläche Österreichs als Dauersiedlungsraum zur Verfügung, davon sind bereits ca. 15% verbraucht.

<sup>75</sup> ÖROK-Empfehlung Nr. 52, Präambel

<sup>76</sup> Rückgängigmachen zum Beispiel nur durch unverhältnismäßigen Aufwand wie Absiedelung möglich.

<sup>77</sup> So fallen etwa „Maßnahmen zum Zweck der Schaffung neuer Siedlungs- und Wirtschaftsgebiete [...] nicht in den Aufgabenbereich der BWV“ (RIWA-T, Fassung 2006, Pkt. 5.12)

ner Gemeinde ist in diesen Fällen nur mehr auf verbleibenden Restflächen möglich.

### 3 *Ethische Überlegungen zum Hochwasserschutz*

#### 3.1 **Exkurs in Philosophie und Umweltethik**

Im allgemeinen Verständnis gilt ein nur natürlichen Abläufen zur Verfügung stehender Raum als **ungenutzt**. Und ein ungenutzter Raum steht somit prinzipiell einer zukünftigen Nutzung zur Verfügung,<sup>78</sup> wäre die logische Schlussfolgerung. Der eigentlich notwendige Zusatz „durch den Menschen“ wird allzu gerne weggelassen, denn eigentlich wird dieser Raum von Tieren (und auch Pflanzen) als Lebensraum, als Nistplatz, als Brutstätte, als Jagdrevier uvm. sehr wohl **genutzt**. Die Sprache spiegelt also lediglich wider,<sup>79</sup> wie der Mensch seinen eigenen Nutzungsinteressen einen wesentlich höheren Stellenwert und mehr Berechtigung einräumt als der (nichtmenschlichen) Natur.

Es stellt sich zudem die Frage, unter welchen Umständen die Inanspruchnahme von Raum durch ein Naturereignis wie etwa ein Hochwasser, also nicht lebende Natur, auch als eine Form der Nutzung betrachtet werden kann. Eine naturbelassene Aulandschaft entlang eines Flusses ist also nach unserer Sprachauffassung **ungenutzt**. Im Hochwasserfall kann sich das Wasser über die gesamte Aue ausbreiten. Hier regeln sich natürliche Abläufe von selbst und das Eintreten von Hochwasser gehört nicht nur zur Dynamik des Flusses und somit des Gesamtgefüges Aue, sondern ist sogar sehr wichtig für dieses.<sup>80</sup> An anderer Stelle, wo eine (menschliche) Siedlung durch ein mögliches Hochwasser bedroht ist, sind als Gegenmaßnahmen ein Schutzdamm sowie dessen den Abfluss verschärfende Wirkung kompensierende Retentionsflächen vorgesehen. Das heißt, dass jene verbleibenden, nicht durch den Damm geschützten, Flächen nun als Retentionsflächen

---

<sup>78</sup> Vorausgesetzt ist selbstverständlich eine gleichzeitige Eignung für die angestrebte Nutzung.

<sup>79</sup> vgl. das Kapitel „Die Fliege im Glas. Was ist Sprache?“ in Precht, Wer bin ich – und wenn ja, wie viele? (2007) S.108ff

<sup>80</sup> vgl. Gamerith, Donau-Auen (1999) S.32ff

für den Hochwasserrückhalt **genutzt** werden. Handelt es dabei tatsächlich um eine Nutzung der Fläche durch den Menschen, oder ist es vielmehr eine durch den Menschen autorisierte Nutzung durch ein Naturphänomen?

Wieso stellt sich der Mensch in seiner Bedeutung über seine Umwelt? Unterliegt er womöglich dem Irrtum einer allzu wörtlichen Interpretation des Homo-Mensura-Satzes<sup>81</sup> des Protagoras? Eine mögliche Antwort auf die Frage nach der Berechtigung des Menschen für diese Selbstsicht liefert die Bibel in ihrer Schöpfungsgeschichte, laut der Gott selbst den Menschen gesagt habe, „[...] *füllet die Erde und machet sie euch untertan* [...]“.<sup>82</sup> In etlichen Bereichen genügt dem Menschen als Anlass, in seine Umwelt einzugreifen, schlichtweg, dass er es kann,<sup>83</sup> dass er mithilfe seines Verstandes in der Lage ist, sich nicht mehr seiner Umwelt anpassen zu müssen, sondern seine Umwelt an sich anpassen zu können.<sup>84</sup> Also konnte der mit überragender Intelligenz ausgestattete Mensch auch die Erde im biblischen Sinne füllen und in Gebiete vordringen, in denen er ohne seine technischen Errungenschaften schlechte Überlebenschancen gehabt hätte.

Einfach lässt sich die philosophische Frage, wo die Grenzen liegen zwischen dem, wo die biologische Natur im Interesse der Menschheit verändert werden darf und wo nicht, jedenfalls nicht beantworten.<sup>85</sup> Die relative junge<sup>86</sup> Disziplin der Umweltethik beschäftigt sich mit dem „*normativ richtigen und moralisch verant-*

---

<sup>81</sup> Protagoras' Schrift *Aletheia*, die das Original enthalten haben soll, ist nicht erhalten, jedoch wird der Satz in Platons Dialog *Theaitetos* zitiert:

„Φησὶ γάρ ποῦ, πάντων χρημάτων μέτρον ἀνθρώπων εἶναι,  
τῶν μὲν ὄντων ὡς ἔστι, τῶν δὲ μὴ ὄντων ὡς οὐκ ἔστιν.“

„Er [Protagoras] sagt nämlich, dass aller Dinge Maß der Mensch sei,

der Seienden, dass sie sind, der nicht Seienden, dass sie nicht sind.“ *Theaitetos* 152a, eigene Übersetzung  
Der Satz soll entgegen seiner landläufigen Interpretation (vor allem seiner auf den ersten Teil verkürzten Form) nicht den umfassenden Herrschaftsanspruch des Menschen begründen, sondern vielmehr auf die erkenntnistheoretische Tatsache hinweisen, dass jegliches Erklärungsmodell für die Wirklichkeit von Menschen gemacht wurde und somit auch nur vom Menschen ausgehend zu verstehen ist.

<sup>82</sup> Genesis 1,28

<sup>83</sup> Der anthropozentrischen Weltsicht entsprechend tut er dies selbstverständlich nur, wenn es ihm (dem Menschen) auch zum Nutzen gereicht.

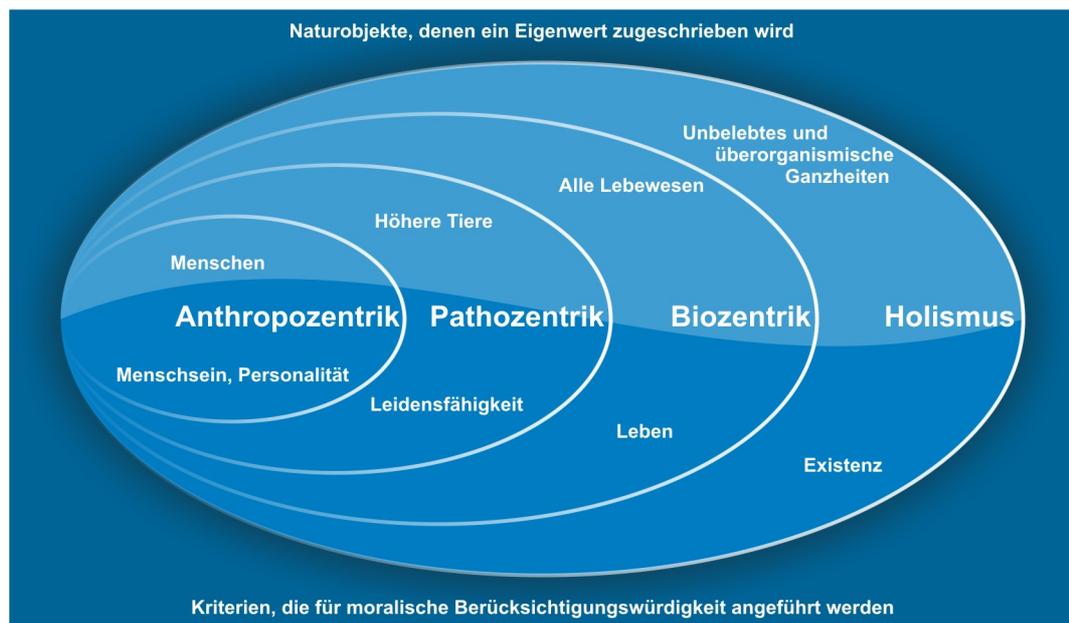
<sup>84</sup> Entsprechend dem „*homo faber*“ (dem schaffenden Menschen) der philosophischen Anthropologie.

<sup>85</sup> vgl. das Kapitel „Die Qual der Wale. Warum sollen wir die Natur schützen?“ in Precht, *Wer bin ich – und wenn ja, wie viele?* (2007) S.231ff

<sup>86</sup> Gemessen an der gut 2500 Jahre alten Tradition der philosophischen Ethik ist die in den 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts aufgekommene Umweltethik sogar sehr jung.

wortbarem Umgang mit der äußeren, nichtmenschlichen Natur“.<sup>87</sup> In der Umweltethik gibt es vier Grundtypen, die sich im Umfang der Objekte, denen ein Eigenwert<sup>88</sup> zugesprochen wird, d.h. also in der Reichweite ihrer moralischen Verantwortung, unterscheiden.<sup>89</sup> Da die Objekte eines Typs jeweils eine Teilmenge des nächst umfassenderen Typs sind, lassen sich die vier Grundtypen auch graphisch wie in Abbildung 5 darstellen.

Abbildung 5: Grundtypen der Ethik<sup>90</sup>



- Anthropozentrik: Nur der Mensch hat einen Eigenwert. Ein Eingriff in die Natur ist nur danach zu bewerten, ob und wie weit Menschen dadurch beeinträchtigt werden. Eine anthropozentrische Weltsicht räumt nur dem Menschen einen Nutzungsanspruch ein.
- Pathozentrik: Alle leidensfähigen Tiere (im wesentlichen Wirbeltiere) haben einen Eigenwert. „Sie sind – da sie ein Bewusstsein haben – auch Träger von Interessen“.<sup>91</sup> Damit lässt sich ein Nutzungsanspruch durch höhere Tiere begründen.

<sup>87</sup> Wikipedia (<http://de.wikipedia.org/wiki/Umweltethik> | 19.6.2009)

<sup>88</sup> Der Eigenwert eines Dinges (belebt oder unbelebt) ist ein über den instrumentellen Wert (den Nutzen) hinausgehender Wert, demzufolge das Ding um seiner selbst willen rücksichtsvoll zu behandeln ist.

<sup>89</sup> siehe Gorke in Natur und Kultur Jg. 1/2 (2000) S.87

<sup>90</sup> eigene Darstellung nach Gorke in Natur und Kultur Jg. 1/2 (2000) S.88

<sup>91</sup> Gorke in Natur und Kultur Jg. 1/2 (2000) S.87

- Biozentrik: Allen Lebewesen wird ein Eigenwert zugesprochen. Der Nutzungsanspruch durch Lebewesen allgemein (auch niedere Lebensformen und Pflanzen) entsteht durch einen „*unbewussten Lebensdrang*“.<sup>92</sup>
- Holismus: Auch unbelebte Materie, Gesamtsysteme (wie Ökosysteme oder Arten) sowie die sie ausmachenden Individuen haben einen Eigenwert. Ein Nutzungsanspruch an den Raum durch ein Hochwasserereignis kann in einer holistischen Umweltethik begründet werden.

Menschliches Handeln ist nun, „*im Gegensatz zu Vorkommnissen, durch Intentionalität bzw. Zielgerichtetheit gekennzeichnet und ist damit notwendig wertorientiert. Das trifft auf das individuelle Handeln zu, aber nicht weniger auch auf das Handeln im gesellschaftlichen Zusammenhang und auf dessen Regulierung in Institutionen und Praktiken*“.<sup>93</sup> Geht man nun davon aus, dass der Natur einer holistischen Sicht folgend ein Eigenwert zugesprochen werden muss, wie es manche Umweltethiker zu vermitteln versuchen, so lässt sich ein rücksichtsvoller Umgang mit Gewässersystemen durch deren bloßes Sein begründen. Dem menschlichen Handeln liegen allerdings nach Schopenhauer nur drei Triebfedern zugrunde, nämlich Egoismus, Bosheit und Mitleid.<sup>94</sup> Lediglich die dritte Triebfeder, das Mitleid, das durch das Erkennen des Eigenen im Anderen entsteht, kann zu Handlungen von moralischem Wert, also uneigennütigen (altruistischen), führen. Ist dann holistisches Handeln, also die zusätzliche Berücksichtigung der unbelebten Natur, in die man sich nicht hineinversetzen kann, überhaupt möglich?<sup>95</sup> Aber auch aus rein anthropozentrischer Sicht kann der Natur nach dem Basic-Needs-Argument ein instrumenteller Wert zugesprochen werden, der sie schützenswert macht.<sup>96</sup> Der Übergang zum Postfordismus<sup>97</sup> hat jedenfalls bewirkt, dass begon-

---

<sup>92</sup> ebenda, S.88

<sup>93</sup> Wal, Die Umkehrung der Welt (2004) S.122

<sup>94</sup> Schopenhauer, Die beiden Grundprobleme der Ethik (1860) §16.

<sup>95</sup> Mit diesem Problem setzt sich Gorke in Natur und Kultur Jg. 1/2 (2000) S.86ff. ausführlich auseinander.

<sup>96</sup> Das Basic-Needs-Argument (Grundbedürfnis-Argument) besagt, dass die Erfüllung der menschlichen Grundbedürfnisse nach Nahrung, Obdach und Gesundheit von natürlichen Bedingungen abhängt, die jedoch durch die fortschreitende Zerstörung der Natur bedroht sind. Daher ist der Naturschutz aus menschlichem Eigeninteresse heraus notwendig.

vgl. Amerbauer, Erste Schritte in der Philosophie (2000) S.72f

<sup>97</sup> Der Postfordismus ist die Wirtschaftsform, die ab den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in den westlichen Industrienationen den Fordismus ablöste.

nen wurde, dem Umweltschutz einen bedeutenden Stellenwert einzuräumen.<sup>98</sup> Und mittlerweile entspricht es gewissermaßen unserem Erkenntnisstand, dass wir die Natur schützen sollen. Um ihrer selbst willen, um jedes (leidensfähigen) Lebens willen, um unserer selbst willen –aus welchem Motiv wir die Umwelt schützen, spielt nur eine untergeordnete Rolle.

### 3.2 Der Wert der Umwelt beim Hochwasserschutz heute

Für den Hochwasserschutz als staatliche Aufgabe<sup>99</sup> bedarf es nach rechtsstaatlichen Prinzipien einer gesetzlichen Regelung, eben der entsprechenden Rechtsvorschriften, die nach dem Legalitätsprinzip<sup>100</sup> Grundlage für jegliches Handeln der Schutzwasserwirtschaft wie auch der Raumplanung sind. Tatsächlich besteht aber immer ein gewisser Zusammenhang von Recht und Moral, wenngleich sie zwei verschiedene Institutionen sind. So ist die Rechtsordnung immer auf den moralischen Konsens in der Gesellschaft, in der sie gilt, bezogen.<sup>101</sup>

Die durch die – auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro<sup>102</sup> 1992 beschlossene – Agenda 21 neben zahlreichen Umweltschutzziele eingeführte Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung<sup>103</sup> zeigt an, „daß der alte Fortschrittsoptimismus

vgl. Wikipedia (<http://de.wikipedia.org/wiki/Postfordismus> | 19.6.2009)

<sup>98</sup> Die Ausbeutung von Naturressourcen war eine wichtige Grundlage des Fordismus. Jedoch hat die vom Club of Rome in Auftrag gegebene Studie „The Limits to Growth“ (Meadows, D. L. et al., 1972) gezeigt, dass die natürlichen Ressourcen begrenzt sind und daher kein unbeschränktes Wachstum auf Basis ihrer Ausnutzung möglich ist. Vielmehr sollte ein ökologischer und wirtschaftlicher Gleichgewichtszustand angestrebt werden. Das 30-Jahre-Update der Studie (Meadows, D.L. et al., 2004, The Limits to Growth: The 30-Year Update) stellte der jüngsten Entwicklung kein wesentlich besseres Zeugnis aus.

In 1970er wurde zudem das Thema Umweltschutz auch politisch relevant und zahlreiche Umweltbewegungen finden ihren Ursprung in dieser Zeit (z.B. wurde Greenpeace 1971 gegründet), so auch die österreichische Grün-Bewegung. Auch die Anfänge der Umweltethik reichen in eben diese Zeit zurück.

vgl. Wikipedia ([http://de.wikipedia.org/wiki/Die\\_Grenzen\\_des\\_Wachstums](http://de.wikipedia.org/wiki/Die_Grenzen_des_Wachstums) | 19.6.2009)

<sup>99</sup> siehe Kap. V.1.1

<sup>100</sup> Das Legalitätsprinzip ist im Art. 18 Abs. 1 B-VG verankert:

„Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“

vgl. Leitner, et al., Der Mensch in Gesellschaft und Staat (1973) Kap. 7.4 und 8.3

<sup>101</sup> Horster, Was soll ich tun? (2005) S.127f.

<sup>102</sup> Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) in Rio de Janeiro, 3. bis 14. Juni 1992

siehe Wikipedia (<http://de.wikipedia.org/wiki/Erdgipfel> | 19.6.2009)

<sup>103</sup> Gleich im ersten Absatz der Präambel der Agenda 21 ist die Ausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung genannt.

unserer wissenschaftlich-technisch geprägten Zivilisation dabei ist, einer realistischen, skeptischen oder gar pessimistischen Einschätzung von Grenzen wissenschaftlich-technischer Machbarkeit zu weichen“.<sup>104</sup> Das bedeutet auch einen Wandel im bisherigen Umgang mit der Hochwassergefahr, denn mit dem Aufkommen entsprechender technischer Möglichkeiten ab dem 19. Jahrhundert hatte sich der Glaube, Naturgefahren beherrschen zu können, durchgesetzt gehabt.<sup>105</sup> Durch seine Technikgläubigkeit war der Mensch im Umgang mit Naturgefahren zusehends von dem alten Sprichwort „Vorsorge verhütet Nachsorge“ abgekommen.

Der Gedanke der Nachhaltigkeit sowie ökologische Zielsetzungen haben nun mittlerweile Einzug in die Rechtsordnung gehalten. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie, die allgemein einen umfassenden Schutz der Gewässer zum Ziel hat<sup>106</sup>, haben zum Beispiel als Umweltziele Eingang in das Wasserrechtsgesetz gefunden.<sup>107</sup> Weiters heißt es etwa im Bezug auf die Rangordnung von Maßnahmen in den Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung, dass „gelindere Maßnahmen“ vorzuziehen sind:

- „Passiver Hochwasserschutz vor aktivem Hochwasserschutz
- Maßnahmen im Einzugsgebiet vor Maßnahmen am Gerinne
- Retentionsmaßnahmen vor linearen Maßnahmen
- Naturnahe und gewässerspezifische vor naturfernen bzw. nicht dem Gewässertyp entsprechenden Bauweisen
- Rückhaltebecken im Nebenschluss vor solchen im Hauptschluss“<sup>108</sup>

Auch die Hochwasserrichtlinie will, neben einem neuerlichen Hinweis auf die umweltbezogenen Ziele der WRRL, den Schwerpunkt im Bereich des vorsorgenden Hochwasserschutzes gesetzt wissen.<sup>109</sup> Durch die erfolgte gesetzliche Veran-

---

<sup>104</sup> Mack, Die Suche nach einem zukunftsfähigen Wissenschafts-Paradigma. In: Küng/Kuschel (Hrsg.), Wissenschaft und Weltethos (2001) S.309

<sup>105</sup> Patek, 2006, Über die Versuche, die Natur zu beherrschen

<sup>106</sup> vgl. Art. 1 WRRL

<sup>107</sup> §§ 30, 30a und 30d WRG

<sup>108</sup> RIWA-T, Fassung 2006, Pkt. 5.3

<sup>109</sup> Art. 7 HWRL

siehe auch Kap. IV.3.2

kerung ist der Wert der Umwelt unabhängig von moralischen Fragestellungen und ethischer Auffassung geworden.

# III Die Grundbegriffe des Europarechts und seiner Anwendung im innerstaatlichen Bereich

---

Aufgrund des Umfangs des Europarechts beschränkt sich dieses Kapitel auf die für diese Arbeit relevanten Grundbegriffe sowie um die Bestimmungen für Richtlinien und deren Umsetzung in innerstaatliches Recht.

## 1 Europarechtliche Grundlagen

### 1.1 Das Recht der Europäischen Union

Die Europäische Union, begründet durch den Vertrag von Maastricht,<sup>110</sup> baut laut Art. 1 Abs. 3 (in der Fassung des Vertrages von Nizza<sup>111</sup>) auf den Europäischen Gemeinschaften (EG)<sup>112</sup> auf, „ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit“. Mit letzteren sind die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, Art. 11 ff. EUV) und die Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS, Art. 29 ff. EUV) gemeint. Die EG, die GASP und die PJZS bilden zusammen die drei Säulen der EU. Jedoch unterscheidet sich die erste Säule (EG) von der zweiten und dritten Säule (GASP und PJZS) in ihrem Rechtscharakter erheblich. Somit gilt es, zwischen dem Gemeinschaftsrecht (dem Recht der ersten Säule) und dem Unionsrecht (dem Recht der zweiten und dritten Säule) zu differenzieren.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Vertrag über die europäische Union vom 7.2.1992, abgeschlossen in Maastricht, in Kraft getreten am 1.11.1993, ABI 1992/C 191

<sup>111</sup> ABI 2002/C 325/33; der Vertrag wurde durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens in einigen wenigen Artikeln geändert und im ABI. 2006/C 321 E veröffentlicht.

<sup>112</sup> Es sind dies die Europäische Gemeinschaft (ebenfalls mit EG abgekürzt, vormalig Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom, EAG). Bis 2002 zählte auch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zu den Europäischen Gemeinschaften. Nach dem Ablauf des EGKS-Vertrags gingen mit 24.7.2002 das gesamte Vermögen und alle Verbindlichkeiten der EGKS auf die EG über (Protokoll über die finanziellen Folgen des Ablaufs des EGKS-Vertrags und über den Forschungsfonds für Kohle und Stahl, ABI. 2002/C 325/182).

<sup>113</sup> Vgl. Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.3ff

Beide Europäischen Gemeinschaften gelten als supranationale Organisationen,<sup>114</sup> wobei Kriterien hierfür sind:

- „die Breite des Aufgabenbereiches,
- die Unabhängigkeit einzelner Organe (Parlament, Kommission, Gerichte) von den Mitgliedstaaten,
- die verbreitete Möglichkeit von – für alle Mitgliedstaaten – verbindlichen Mehrheitsbeschlüssen,
- die Eigenständigkeit und unmittelbare Verbindlichkeit des von den Gemeinschaftsorganen erzeugten Rechts.“<sup>115</sup>

Die Europäischen Gemeinschaften sind somit weder eine internationale Organisation im völkerrechtlichen Sinne,<sup>116</sup> noch ein Bundesstaat,<sup>117</sup> sondern „nehmen mit diesen Eigenschaften eine Mittelstellung zwischen einer traditionellen Internationalen Organisation und einem Bundesstaat ein“.<sup>118</sup>

Das von den Organen der Gemeinschaft erzeugte Recht wird als sekundäres Gemeinschaftsrecht bezeichnet.<sup>119</sup> Darunter fallen unter anderem auch (EG-) Richtlinien,<sup>120</sup> die oft auch als EU-Richtlinien bezeichnet werden, was rechtlich bis jetzt jedoch falsch ist.

---

<sup>114</sup> Da eine Verschmelzung bis heute nicht gelungen ist, sind EG und EAG zwei selbständige Organisationen mit eigenständiger völkerrechtlicher Rechtspersönlichkeit, besitzen aber gemeinsame Organe wie ein Europäisches Parlament, einen Europäischen Gerichtshof und einen Rat sowie eine Kommission.

<sup>115</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.4

<sup>116</sup> Im Gegensatz zum traditionellen Völkerrecht teilt das Gemeinschaftsrecht nach der Rechtsprechung des EuGH mit seinem Anspruch auf autonome Geltung den Adressatenkreis des staatlichen Rechts.

Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.55f

<sup>117</sup> Den EG fehlen hierzu essentielle Kriterien eines Staates wie in formeller Hinsicht die Kompetenz-Kompetenz. Die den EG zugewiesenen Kompetenzen sind in den Gründungsverträgen festgelegt, eine Änderung bedarf daher des Zusammenwirkens der Mitgliedstaaten.

siehe Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.4

<sup>118</sup> ebenda

<sup>119</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.11

Primäres Gemeinschaftsrecht sind die Gründungsverträge der beiden EG samt allen Anlagen, Anhängen, Protokollen, Änderungen und Ergänzungen sowie aller Beitrittsverträge.

<sup>120</sup> Zum sekundären Gemeinschaftsrecht gehören neben den Richtlinien auch Verordnungen und Entscheidungen. Daneben existieren weitere zum sekundären Gemeinschaftsrecht zählende Rechtsakte sui generis des Rates und der Kommission. Schließlich zählen auch völkerrechtliche Verträge der Gemeinschaften mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen zum sekundären Gemeinschaftsrecht.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon würde sich dies ändern, weil die EU durch diesen Vertrag zum Rechtsnachfolger der EG gemacht wird.<sup>121</sup> Der EGV soll künftig durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>122</sup> ersetzt werden. Da der Vertrag von Lissabon aber noch nicht von allen Mitgliedstaaten der EU ratifiziert worden ist, ist er noch nicht in Kraft getreten.<sup>123</sup>

## 1.2 Die Kompetenzen der EG

Da die Gemeinschaftsorgane dazu ermächtigt sind, Recht<sup>124</sup> zu erzeugen, ist eine Kompetenzverteilung zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten notwendig. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung darf die Gemeinschaft nur nach Maßgabe dieser auf die Gründungsverträge verstreuten Einzelermächtigungen tätig werden.<sup>125</sup> Dabei ist sie an die in der jeweiligen in Ermächtigung festgelegten Rechtsformen gebunden, sofern diese Ermächtigung nicht eine Wahl der Rechtsform zulässt.<sup>126</sup>

---

<sup>121</sup> Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. ABl. 2007/C 306

<sup>122</sup> ABl. 2008/C 115 Die Veröffentlichung im Amtsblatt hat nur vorläufigen Charakter. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon könnten gegebenenfalls für eine oder mehrere Sprachfassungen Berichtigungen erfolgen, um etwaige zwischenzeitlich im Vertrag von Lissabon oder in den bisherigen Verträgen festgestellte Fehler zu berichtigen.

(<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:DE:HTML:27.3.2009>)

Siehe auch FN 123

<sup>123</sup> Durch das ablehnende Referendum vom 12. 06.2008 in Irland wurde der Vertrag von Lissabon im dortigen Ratifizierungsverfahren nicht angenommen und ist daher noch nicht in Kraft getreten. In allen anderen Mitgliedstaaten wurde der Vertrag inzwischen angenommen, jedoch müssen der polnische und der tschechische Präsident die jeweilige Ratifizierungsurkunde noch unterzeichnen (diese wollen ein 2. Referendum der Iren abwarten). Der deutsche Bundespräsident wird das Ratifizierungsinstrument erst nach der Urteilsverkündung des Bundesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit des Vertrags mit dem deutschen Grundgesetz unterzeichnen. ([http://europa.eu/lisbon\\_treaty/countries/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_de.htm) 30.05.2009)

<sup>124</sup> Es ist dies das sekundäre Gemeinschaftsrecht. Vgl. Kap. III.1.1 sowie FN 120

<sup>125</sup> Art. 5 Abs. 1 EGV besagt: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.“

Siehe auch Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.22

<sup>126</sup> Meist geschieht dies durch die Verwendung eines unbestimmten Begriffes wie „Maßnahmen“.

In Verbindung mit den Auslegungsmaximen der „implied powers“<sup>127</sup> und des „effet utile“<sup>128</sup> bewirkt die Summe der Einzelermächtigungen „im Ergebnis sehr umfassende Kompetenzen der EG“.<sup>129</sup> Der extensiven Auslegung der Kompetenzen der Gemeinschaft sollen die durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Bestimmungen über das Subsidiaritätsprinzip<sup>130</sup> und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>131</sup> entgegenwirken. Die der Gemeinschaft zugewiesenen Kompetenzen sind im Regelfall nicht nach Aufgabengebieten, sondern nach Zielen umschrieben. Solche final determinierten Kompetenzen lassen sich schwer begrenzen, weil alles, was der Erreichung ihrer Ziele dient, von ihnen erfasst wird. Dadurch wird kaum ein staatlicher Handlungsbereich nicht vom Gemeinschaftsrecht berührt.<sup>132</sup>

Die meisten Kompetenzen der EG sind konkurrierende Kompetenzen, d.h. die „Mitgliedstaaten sind in diesen Angelegenheiten solange und soweit regelungsbe-  
fugt, als nicht die EG selbst diese ihre Kompetenzen in Anspruch nimmt und einschlägige Regelungen (Richtlinien, Verordnungen) erlässt“.<sup>133</sup> Dem Gemeinschaftsrecht wird im Falle von unmittelbar anwendbaren Regelungen ein Anwendungsvorrang gegenüber widersprechenden innerstaatlichen Regelungen eingeräumt, was bedeutet, dass das entgegenstehende innerstaatliche Recht nicht zur Anwendung kommt, jedoch nicht aufgehoben wird. In das Gemeinschaftsrecht nicht berührenden Fällen kann es also sehr wohl noch zur Anwendung kommen.<sup>134</sup> Daneben existieren noch einige ausschließliche Kompetenzen der EG, de-

---

<sup>127</sup> Unter implied powers versteht man, dass Kompetenzvorschriften derart auszulegen sind, dass sie auch ungeschriebene Gemeinschaftszuständigkeiten enthalten, ohne die die ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen nicht geregelt werden können.

Siehe Mosiek, Effet utile und Rechtsgemeinschaft (2003) S.12f

<sup>128</sup> Unter dem effet utile versteht man den Grundsatz, Gemeinschaftsrechtsnormen so auszulegen, dass sie die größtmögliche praktische Wirksamkeit entfalten.

Siehe Mosiek, Effet utile und Rechtsgemeinschaft (2003) S.6ff

<sup>129</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.23

<sup>130</sup> Art. 5 Abs. 2 EGV: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden.“

<sup>131</sup> Art. 5 Abs. 2 EGV: „Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“

<sup>132</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.24f

<sup>133</sup> ebenda, S.25

<sup>134</sup> vgl. Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.79ff

ren Abgrenzung umstritten ist. Die Mitgliedstaaten sind in diesem Bereich grundsätzlich nicht regelungsbefugt, können aber zum Erlassen ergänzender Regelungen ermächtigt werden.<sup>135</sup>

### 1.3 Rechtliche Grundlagen für und das Verfahren zur Annahme von Richtlinien der EG

Rechtliche Grundlagen für Richtlinien sind die Art. 249 EGV und Art. 161 EAGV<sup>136</sup> (bzw. in Hinkunft Art. 288 AEUV<sup>137</sup>). Eine Richtlinie ist „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich [...]“.<sup>138</sup>

Das Verfahren zur Annahme eines Rechtsakts<sup>139</sup> der EG ist in den Artikeln 251 und 252 des EGV geregelt. Nach beiden Verfahren wird von der Kommission<sup>140</sup> ein Vorschlag für einen Rechtsakt eingebracht, über dessen Annahme das Europäische Parlament<sup>141</sup> und der Rat<sup>142</sup> entscheiden. Der eingebrachte Vorschlag kann von diesen beiden Organen abgeändert werden, wobei die Änderungen vom jeweils anderen Organ zu billigen sind. Die Beschlussfassung einer Richtlinie obliegt dem Rat, erlassen wird sie vom Europäischen Parlament und dem Rat der

---

<sup>135</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.26

<sup>136</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, 1957

<sup>137</sup> Siehe FN 122, dies setzt ein Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon voraus (siehe auch FN 121, FN 123)

<sup>138</sup> Art. 249 Abs. 3 EGV

<sup>139</sup> vgl. FN 120

<sup>140</sup> Die Kommission besteht aus ausgewählten unabhängigen Mitgliedern aus jedem Mitgliedstaat (die Zahl der Mitglieder der Kommission liegt jedoch unter der Zahl der Mitgliedstaaten, weshalb diese auf Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt werden). Ihre Hauptaufgabe ist „für die Anwendung dieses Vertrags [i.e. der EGV] sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen;“ (Art. 211 EGV). EGV fünfter Teil, Titel I, Kapitel 1, Abschnitt 3 (Art. 211-219)

<sup>141</sup> Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der Staaten der Gemeinschaft, die in allgemeiner unmittelbarer Wahl auf fünf Jahre gewählt werden. Das Europäische Parlament ist eben im Rahmen der Verfahren der Artikel 251 und 252 des EGV sowie durch Erteilung seiner Zustimmung oder die Abgabe von Stellungnahmen an der Annahme der Gemeinschaftsakte beteiligt. Das Europäische Parlament kann allerdings auch mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission dazu auffordern, geeignete Vorschläge für die Ausarbeitung eines Gemeinschaftsaktes zu unterbreiten. EGV fünfter Teil, Titel I, Kapitel 1, Abschnitt 3 (Art. 189-201)

<sup>142</sup> Der Rat (der Europäischen Union) besteht aus je einem Minister jedes Mitgliedstaates, ist also der umgangssprachlich so genannte (EU-) Ministerrat und keinesfalls mit dem Europarat (mit der EU institutionell gar nicht verbunden) und dem Europäischen Rat (das Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU, die sich üblicherweise viermal jährlich zu Treffen, den so genannten EU-Gipfeln, versammeln). EGV fünfter Teil, Titel I, Kapitel 1, Abschnitt 3 (Art. 202-210)

Europäischen Union gemeinsam. Grundsätzliches Entscheidungsorgan ist also der Rat, während dem Europäischen Parlament im Falle von Verordnungen und Richtlinien ein Mitentscheidungsrecht zukommt. Dieser Umstand wird oft als das Demokratiedefizit der EG angeprangert, weil der Rat als überwiegendes Legislativorgan aus Regierungsmitgliedern der Mitgliedstaaten, also Teilen der Exekutive, zusammengesetzt ist.<sup>143</sup>

Die Richtlinie muss schließlich im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden und tritt, sofern durch sie nicht ein anderer Zeitpunkt festgelegt wurde, am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.<sup>144</sup>

## **2 Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht**

### **2.1 Allgemeines**

Richtlinien bedürfen nach Art. 249 Abs. 3 EGV grundsätzlich einer Implementierung in die innerstaatliche Rechtsordnung der Mitgliedstaaten. Vor Ablauf der Umsetzungsfrist sind diese dazu jedoch nicht verpflichtet. Allerdings haben sie den Erlass von Vorschriften, die den Zielen einer Richtlinie widersprechen, zu unterlassen, wodurch der Richtlinie eine gewisse Vorwirkung zukommt.<sup>145</sup>

In Ausnahmefällen können Richtlinien auch unmittelbare Wirkung entfalten.<sup>146</sup> Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung bereits Richtlinien für unmittelbar anwendbar erklärt. Erste Voraussetzung dafür ist „*die nicht fristgerechte ordnungsgemäße Umsetzung in nationales Recht*“.<sup>147</sup> Das heißt, dass den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die Umsetzung nicht entsprochen wird. Ein Widerspruch zu innerstaatlichen Rechtsvorschriften hingegen ist für die unmittelbare Anwendbarkeit bedeutungslos. Daneben gibt es noch weitere Voraussetzungen wie eine inhaltlich hinreichende Genauigkeit einer Richtlinie, die dem Mitglied-

---

<sup>143</sup> vgl. Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.30f.

<sup>144</sup> Art. 254 EGV

<sup>145</sup> siehe Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.109

<sup>146</sup> siehe Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.67ff.

<sup>147</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.67

staat bei der Umsetzung keinen (wesentlichen) Spielraum überlässt. Dies befreit die Mitgliedstaaten jedoch nicht von der Verpflichtung zur Umsetzung.

Davon abgesehen zählen Richtlinien durch die Pflicht zur Umsetzung in innerstaatliches Recht zum mittelbaren Vollzug des Gemeinschaftsrechts.<sup>148</sup> Umsetzung bedeutet die Umformung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift in die innerstaatliche Rechtsordnung. Die „*Wahl der Form und der Mittel*“ steht den Mitgliedstaaten dabei frei.<sup>149</sup> Dies ist nicht zu verwechseln mit einer Anpassung von innerstaatlichem Recht, bei der lediglich dem Gemeinschaftsrecht widersprechende Bestimmungen ausgeräumt werden.

Entspricht die innerstaatliche Rechtslage bereits der Richtlinie, kann auf die förmliche Umsetzung dieser verzichtet werden. Jedoch enthalten Richtlinien die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die getroffenen Maßnahmen zur Durchführung an die Kommission mitzuteilen. Im Falle, dass eben keine Maßnahmen mehr getroffen werden müssen, ist dies ebenfalls der Kommission mitzuteilen.<sup>150</sup>

## 2.2 Innerstaatliche Zuständigkeit

In einem Bundesstaat wie Österreich gilt zu klären, in wessen Kompetenz die Umsetzung der Richtlinie fällt. Laut EuGH „*steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden*“.<sup>151</sup> Die Frage nach der Zuständigkeit zur Umsetzung einer Richtlinie wird daher also nur durch das innerstaatliche Recht geregelt.<sup>152</sup> In Österreich ist die Kompetenzverteilung in den Art. 10 bis 15 B-VG sowie Sonderregelungen festgelegt. Diesen Bestimmungen folgend sind nach Art. 23d Abs. 5 B-VG die Länder „*verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rah-*

---

<sup>148</sup> siehe Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.108f.

<sup>149</sup> Art. 249 Abs. 3 EGV; siehe auch Kap. III.2.3

<sup>150</sup> siehe Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.113

<sup>151</sup> EuGH Rs C-131/88, Slg 1991, I-825, Rz 71. Zitiert in Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.110

<sup>152</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.110ff.

*men der europäischen Integration erforderlich werden“*. Das betrifft jene Angelegenheiten, die unter Art. 15 Abs. 1 B-VG fallen.

Kommt ein Land seiner Verpflichtung zur Umsetzung einer Richtlinie nicht rechtzeitig nach, so geht gemäß Art. 23d Abs. 5 B-VG nicht gleich auf den Bund über, sondern erst nach einer Feststellung durch ein „*Gericht im Rahmen der Europäischen Union*“, also im Regelfall durch den EuGH.<sup>153</sup> Laut Öhlinger/Potacs kommt hierfür nur ein Urteil in einem Vertragsverletzungsverfahren in Betracht. Beklagter in einem solchen Verfahren ist allerdings nicht das Land, das seiner Verpflichtung nicht nachgekommen ist, sondern der Mitgliedstaat.<sup>154</sup> Der Staat kann sich nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>155</sup> „*nicht mit dem Hinweis auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeit staatlicher Untergliederungen dem Vorwurf der Verletzung seiner Umsetzungsverpflichtung entziehen ...*“.<sup>156</sup> Die Übertragung der Zuständigkeit an den Bund ist allerdings nur vorübergehend, was heißt, dass jeder solcherart vom Bund erlassene Rechtsakt außer Kraft tritt, „*sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat*“.<sup>157</sup>

Problematisch wird es dann, wenn der Inhalt einer Richtlinie nicht eindeutig einem bestimmten Kompetenztatbestand zugeordnet werden kann. Dies würde zumindest ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Ländern verlangen, wenn keine verfassungsgesetzliche Klärung der Kompetenzlage erfolgt.<sup>158</sup> Eine verfassungsgesetzliche Änderung der Kompetenzlage lässt sich nicht vermeiden, „*sollte eine Richtlinie (sei es auch nur in einer einzigen Bestimmung) in eine sogenannte ‚Weder-noch-Kompetenz‘ fallen*“.<sup>159</sup> Genauso verhält es sich bei Richtlinien, die ein einheitliches Verfahren verlangen, für deren Umsetzung jedoch keine umfassende Kompetenz des Bundes besteht.<sup>160</sup> Allerdings gelten diese innerstaatlichen

---

<sup>153</sup> In Abweichung zur ähnlichen Regelung des Art. 16 Abs. 4 B-VG in Bezug auf völkerrechtliche Verträge, vgl. Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht* (2006) S.110 sowie Fußnote 94 ebenda.

<sup>154</sup> Österreich wird gegenüber der Europäischen Union durch Organe des Bundes vertreten, was sich vor allem aus Art. 23d Abs. 1 bis 4 B-VG ergibt.

<sup>155</sup> EuGH Rs C-302/97, Slg 1999, I-3099, Rz 62

<sup>156</sup> Pürgy, *Natura 2000* (2005) S.226

<sup>157</sup> Art. 23d Abs. 5 B-VG, letzter Satz

<sup>158</sup> Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht* (2006) S.111f.

<sup>159</sup> ebenda, S.112

<sup>160</sup> ebenda

Kompetenzschwierigkeiten nicht als Rechtfertigungsgrund für eine nicht fristgerechte Umsetzung einer Richtlinie.<sup>161</sup>

## 2.3 Rechtsform

Da die Wahl der Form und Mittel, wie zuvor bereits erwähnt,<sup>162</sup> den Mitgliedstaaten überlassen ist, wird diese über das innerstaatliche (Verfassungs-)Recht geregelt. Jedoch haben nach der Rechtsprechung des EuGH die Mitgliedstaaten „*diejenigen Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile)*<sup>163</sup> der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen“.<sup>164</sup> Ein weiteres Kriterium ist aber auch das der Rechtssicherheit. Das bedeutet, dass eine bloße Verwaltungspraxis zur Umsetzung nicht ausreicht, auch wenn diese auf einer generellen Weisung beruht.<sup>165</sup> Vielmehr müssen die Bestimmungen einer Richtlinie in nationale Vorschriften mit zwingendem Charakter in der Form umgesetzt werden, die es den Begünstigten ermöglicht, ihre Rechte auch vor einem nationalen Gericht geltend zu machen.<sup>166</sup>

Um die vom EuGH gestellten Anforderungen zu erfüllen, kommen nach österreichischem Recht zur Umsetzung einer Richtlinie nur Gesetze und (Rechts-)Verordnungen in Frage. Letztere können jedoch dem Art. 18 Abs. 2 B-VG folgend auf gesetzlicher Grundlage erlassen werden, sofern diese hinreichend bestimmt ist und „*alle wesentlichen Elemente der beabsichtigten Regelung*“ enthält.<sup>167</sup> Ob eine Richtlinie selbst eine solche gesetzliche Grundlage bilden kann, ist strittig.<sup>168</sup> Tat-

---

<sup>161</sup> z.B. EuGH Rs C-473/99, Slg 2001, I-4527, Rz 12

<sup>162</sup> Kap. III.2.1

<sup>163</sup> vgl. FN 126

<sup>164</sup> EuGH Rs 48/75, Slg 1976, 479, Rz 69/73. Zitiert in Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.113

<sup>165</sup> siehe Pürgy, Natura 2000 (2005) S.227 sowie Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.113

siehe auch die in jenen Quellen angegebenen EuGH-Entscheidungen

<sup>166</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.113

<sup>167</sup> ebenda

<sup>168</sup> Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht (2006) S.113f.

Sofern eine Richtlinie hinreichend bestimmt ist, was oft der Fall ist, sollte eine Umsetzung durch eine Verordnung an sich möglich sein. Der VfGH hat allerdings entschieden, dass Richtlinien nur durch Verordnungen auf Grundlage einer hinreichend bestimmten formell-gesetzlichen Ermächtigung umgesetzt

sächlich werden auch in Österreich Richtlinien hauptsächlich durch Verordnungen umgesetzt, die auf Grundlage von Verordnungsermächtigungen, die in der Regel unbestimmter als die betreffenden Richtlinien selbst sind, erlassen werden.<sup>169</sup>

Weiters besteht eine geteilte Lehrmeinung darüber, wann eine Richtlinie durch ein Gesetz im Verfassungsrank umzusetzen ist<sup>170</sup>. Jedenfalls ist bei der Umsetzung einer Richtlinie auf eine verfassungskonforme Ausführung zu achten.

## 2.4 Vollständigkeit der Umsetzung und inhaltliche Anforderungen an diese

Umsetzungsmaßnahmen müssen das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates erfassen, was bedeutet, dass im Falle einer Umsetzungsverpflichtung in Länderkompetenz auch alle neun Bundesländer dieser Verpflichtung nachgekommen sein müssen, bevor die Richtlinie als vollständig umgesetzt betrachtet werden kann.<sup>171</sup> Inhaltlich sind Richtlinien, sofern Einschränkungen oder Übergangsbestimmungen in der Richtlinie selbst dies nicht anders regeln, von allen Mitgliedstaaten komplett umzusetzen. Das heißt jedoch nicht, dass die Vorschriften der Richtlinie wörtlich zu übernehmen sind.<sup>172</sup>

Eine nicht restlos geklärte Frage ist auch, wie weit Verweisungen auf eine Richtlinie verfassungsrechtlich zulässig sind. Da der *„innerstaatliche Gesetzgeber auf jene Anordnungen zurückverweist, die er ohnehin zu befolgen hat“*,<sup>173</sup> kann von einer prinzipiellen Zulässigkeit von Verweisungen ausgegangen werden. Jedoch gilt die Einschränkung, dass das Verweisungsobjekt dem Art. 18 B-VG folgend hinreichend bestimmt ist. Demzufolge ist Verfassungskonformität nur dann anzu-

---

werden können. Er begründet dies „mit dem demokratischen Gehalt des ‚Parlamentsvorbehaltes des Art 18 Abs 2 B-VG‘“. Die Autoren halten dem entgegen, dass die demokratische Legitimation der Rechtsetzung dort zu erfolgen hat, „wo über die wesentlichen Elemente einer Regelung entschieden wird“. Die EG-Rechtsetzung ist unter diesem Gesichtspunkt bekanntlich problematisch (siehe Kap. III.1.3).

<sup>169</sup> „Unter dem Aspekt demokratischer Legitimierung handelt es sich daher nur um eine Scheinlegitimation [...]: Die jeweiligen Verordnungen werden – entgegen ihren Promulgationsklauseln – tatsächlich nicht aufgrund der jeweiligen Verordnungsermächtigung, sondern aufgrund der jeweiligen Richtlinie erlassen.“ (Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht* (2006) S.114)

<sup>170</sup> Zu dieser Frage siehe Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht* (2006) S.115f.

<sup>171</sup> Pürgy, *Natura 2000* (2005) S.229

<sup>172</sup> Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht* (2006) S.117

<sup>173</sup> ebenda, S.120

nehmen, wenn eine Verweisung eine oder mehrere bestimmte Regelungen einer Richtlinie zum Gegenstand hat.<sup>174</sup>

Unklar ist ebenso die Frage, ob Bestimmungen einer Richtlinie umgesetzt werden müssen, wenn diese aus geografischen Gründen gegenstandslos sind. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist eine vollständige Umsetzung immer dann notwendig, wenn sich die Verwirklichung der in der Richtlinie vorgesehenen Tatbestände nicht restlos ausschließen lässt.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht* (2006) S.119ff.

<sup>175</sup> siehe hierzu die Beispiele in Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht* (2006) S.121f.

## IV Die Hochwasserrichtlinie

---

In diesem Kapitel wird auf die Hochwasserrichtlinie (HWRL) selbst eingegangen. Es werden die Gründe, die zu ihrem Beschluss geführt haben, dargelegt sowie der Ablauf des Zustandekommens der Richtlinie geschildert, bevor der eigentliche Inhalt der HWRL zusammengefasst und erläutert wird. Dies soll helfen, das Verständnis für ein Vorgehen auf EU-Ebene zum Thema Hochwassergefahr/-schutz zu vertiefen.

### 1 Gründe für das Zustandekommen

#### 1.1 Zunahme des Hochwasserrisikos

Das gehäufte Auftreten größerer Hochwasserereignisse in der jüngeren Vergangenheit<sup>176</sup> hat den Verantwortlichen das Thema Hochwasser und die damit verbundenen Gefahren für Wirtschaftsgüter, aber auch für Leib und Leben verstärkt ins Bewusstsein gerufen. Die HWRL selbst nennt als ersten Erwägungsgrund:

*„Hochwasser haben das Potential, 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.“<sup>177</sup>*

Vielfach hat in der Vergangenheit menschliches Handeln die Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. das Ausmaß dieser an sich natürlichen Phänomene erhöht. Dazu gehören etwa das Trockenlegen von Auwäldern zur Nutzbarmachung von Land sowie die Begradigung und Regulierung von Flussläufen. Auch der Klimawandel, unabhängig davon, ob durch anthropogene Einflüsse beschleunigt, könnte durch eine gehäufte höhere Niederschlagsintensität oder steigende Meeresspiegel zu einer Verschärfung der Situation beitragen.<sup>178</sup> Zusätzlich hat die Schadenswirkung

---

<sup>176</sup> siehe Kap. IV.2.1

<sup>177</sup> 1. Erwägungsgrund HWRL, vgl. Kapitel I.2.2

<sup>178</sup> vgl. Kapitel I.2.1

durch den Menschen selbst zugenommen, weil sich immer mehr zu schützendes Gut im Gefährdungsbereich befindet. Durch die (historische) Bedeutung von Flüssen als Handels- und Transportwege wie auch als Lieferanten für Trinkwasser oder als Garanten für eine Abwasserabfuhr haben sich Siedlungen bevorzugt an ihren Ufern entwickelt. Da Boden ein unvermehrbares Gut ist, ist der Nutzungsdruck in vor allem zur Besiedlung geeigneten Tälern und Becken entsprechend hoch. Das potentielle Schadensrisiko entlang von Flüssen, insbesondere aber auch an den europäischen Küsten, ist somit in der Vergangenheit zu enormer Höhe angestiegen. So wird der Gesamtvermögenswert an den europäischen Küsten auf 500 – 1000 Milliarden Euro geschätzt.<sup>179</sup>

## 1.2 Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Vorgehens

Flusssysteme und Hochwassereinzugsgebiete kennen keine Ländergrenzen, was eine gemeinschaftliche Betrachtung notwendig macht. Überdies erscheint eine paneuropäische Betrachtung und Behandlung des Problems hier zweckmäßig, bringt sie doch einen erheblichen Mehrwert für alle betroffenen Mitgliedstaaten.<sup>180</sup>

Dass diese Erkenntnis nicht neu ist, zeigen zahlreiche von der HWRL unabhängige internationale Bemühungen wie etwa das Vorzeigeprojekt Interreg Rhine-Meuse Activities IRMA,<sup>181</sup> die Internationale Konferenz zum Schutz des Donaupraums IKSD<sup>182</sup> oder die European Union of Water Management Associations EUWMA.<sup>183</sup> Die HWRL soll demgegenüber einen Rahmen für ein

<sup>179</sup> KOM(2004)472

<sup>180</sup> ebenda

<sup>181</sup> Das Programm IRMA wurde nach den Fluten von Rhein und Maas in den Jahren 1993 und 1995 mit dem Ziel das Risiko weiterer Fluten zu senken von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden im Rahmen der Interreg IIc Initiative der EU gegründet. Neben den 5 genannten EU-Mitgliedstaaten nimmt auch die Schweiz an diversen Projekten teil. Bis 1999 wurden insgesamt 153 Teilprojekte genehmigt, für die 140 Millionen Euro durch das IRMA-Programm bis Ende 2001, wenn das Programm endet, bereitgestellt werden. Das Ziel des Programms, für die kompletten Einzugsgebiete von Rhein und Maas einen integrativen Zugang zur Hochwasserproblematik anzugehen, wurde erreicht, das Programm sieht sich als voller Erfolg. (IRMA Joint Secretariat, Den Haag | <http://www.irma-programme.org> | 29.05.2009)

<sup>182</sup> Die IKSD wurde bereits 1994 gegründet, Mitglieder sind derzeit die Länder Bosnien-Herzegowina, Deutschland, Moldawien, Österreich, Rumänien, Serbien, Slowakei, Tschechien, Ukraine und Ungarn. Ein im Dezember 2004 verabschiedetes Aktionsprogramm greift in Teilen der HWRL vor. Da die EU-Initiative zu dem Zeitpunkt bereits angelaufen war und die HWRL sich in Planung befand, wird in dem

EUWMA.<sup>183</sup> Die HWRL soll demgegenüber einen Rahmen für ein in seinen Grundzügen vereinheitlichtes weiteres Vorgehen der Mitgliedstaaten spannen. Als wichtigste Vorstufe zur HWRL kann aber EXCIMAP<sup>184</sup> gesehen werden. Ziel dieses ExpertInnenkreises ist es, alle Erfahrungen zur Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokartierung zu sammeln und auszutauschen. Als Ergebnis der Arbeit von EXCIMAP sollen ein Führer („Guide of good practices of flood mapping in Europe“) und eine Beispielkartensammlung entstehen. Diese können jenen Mitgliedstaaten, die wenig Erfahrung bei der Erstellung entsprechender Karten haben, als Hilfestellung bei der Umsetzung der HWRL dienen.<sup>185</sup>

Das Ziel der Verminderung des Hochwasserrisikos blieb in vorangegangenen Bestimmungen, vor allem in der Wasserrahmenrichtlinie, unberücksichtigt. Dieses Fehlen eines wirksamen Rechtsinstruments auf EU-Ebene macht eine eigene Hochwasserrichtlinie notwendig.

## 2 *Chronologie des Zustandekommens*

### 2.1 **Katastrophale Hochwasser-Ereignisse der jüngeren Vergangenheit**

Die in den letzten Jahren in Europa gehäuft aufgetretenen Hochwasserereignisse (darunter über 100 größerer Fluten alleine zwischen 1998 und 2002) haben nicht nur schwere finanzielle Schäden (rd. 25 Milliarden Euro alleine an versicherten Schäden), sondern auch massive Betroffenheit der Bevölkerung (700 verloren ihr Leben, eine halbe Million ihr Zuhause) verursacht.<sup>186</sup>

---

Aktionsprogramm der IKSD auch Wert darauf gelegt, sich mit den zukünftigen Entwicklungen der EU-Initiative zu harmonisieren. (<http://www.icpdr.org> | 29.05.2009)

<sup>183</sup> Die EUWMA will einen Beitrag zur effizienteren Zusammenarbeit im Bereich des Wasser-Managements in der EU leiten und sieht dabei auch das Hochwassermanagement als eine ihrer Kernaktivitäten an. Sie besteht derzeit aus Vertretern aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Spanien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich. (<http://euwma.org> | 29.05.2009)

<sup>184</sup> European exchange circle on flood mapping – wurde im Jänner 2006 gestartet als Teil des European network of expertise on flood management.

<sup>185</sup> BMLUFW Sektion Forstwesen, Jahresbericht 2006. Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinerverbauung (2007) S.63

<sup>186</sup> European Environment Agency, Environmental issue report no. 35 (2003)

Darunter fällt auch die „Jahrhundertflut“ an Donau und Elbe im August 2002, von der vor allem Deutschland, Tschechien und Österreich betroffen waren, und die allein in Österreich neun Menschenleben gefordert und Schäden in Höhe von ca. 3,2 Milliarden Euro verursacht hat.<sup>187</sup> In Deutschland beläuft sich die geschätzte Schadenssumme auf mindestens 22,6 Milliarden Euro.<sup>188</sup>

Das Ausmaß dieses Ereignisses ist auf innerhalb sehr kurzer Zeit niedergegangene weit überdurchschnittliche Niederschlagsmengen zurückzuführen. In den am stärksten betroffenen Bundesländern Ober- und Niederösterreich (v. a. Wald- und Mühlviertel) entsprachen die aufgetretenen Abflüsse deutlich mehr als HQ<sub>100</sub>, in einzelnen Gebieten entsprach das Hochwasser sogar einer (rechnerischen) Jährlichkeit von 2.000 – 10.000!<sup>189</sup>

Auch im Sommer 2005 kam es in Österreich zu einer Flut katastrophalen Ausmaßes mit Abflüssen >HQ<sub>5000</sub>, was die Möglichkeiten des technischen Hochwasserschutzes übersteigt. Betroffen war vor allem Westösterreich und die Schadenssumme beläuft sich hierbei auf über 0,5 Milliarden Euro.<sup>190</sup> Weitere schwere Hochwasser ereigneten sich zum Beispiel 2006 im April in Ungarn an Donau und Theiß sowie im Frühjahr und im Sommer in weiten Teilen Rumäniens.<sup>191</sup>

## 2.2 Mitteilung der Kommission über Hochwasserrisikomanagement und anschließendes Anhörungsverfahren

In der Mitteilung der Kommission über „Hochwasserrisikomanagement – Vermeidungs-, Schutz- und Minderungsmaßnahmen“ vom Juli 2004 an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen<sup>192</sup> schlägt die Kommission ein gemeinsames EU Aktionsprogramm für den Hochwasserschutz vor. Dieses Aktionsprogramm umfasst im Wesentlichen eine Verbesserung der Koordinierung, die Entwicklung geeigne-

---

<sup>187</sup> BMLFUW (Hrsg.) Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – Flood Risk. Synthesebericht (2004) S.2

<sup>188</sup> <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,215781,00.html> abgerufen am 15.05.2009

<sup>189</sup> UBA (Hrsg.), 7. Umweltkontrollbericht (2004) S.413

<sup>190</sup> BMLFUW Sektion Wasser (Hrsg.), Hochwasser 2005 – Ereignisdokumentation (2006) S. 2ff

<sup>191</sup> Hahn, Europa gibt sich eine „Hochwasserrichtlinie“ (2007) S.9f

<sup>192</sup> KOM(2004)472

ter Pläne und die Verbesserung der Bewusstseinsbildung gegenüber Hochwasserrisiken.

In weiterer Folge bildete die Kommission ein Beratendes Expertenforum (Expert Advisory Forum) bestehend aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der NGOs und weiteren Beteiligten,<sup>193</sup> welches im Jahr 2005 dreimal zusammenkam. Darauf aufbauend wurde von 20. Juli bis 15. September 2005 eine Internetumfrage<sup>194</sup> über den Vorschlag einer Hochwasserrichtlinie als eine von zukünftig drei eigenständigen, aber trotzdem eng verknüpften Komponenten des in der Mitteilung vorgeschlagenen Aktionsprogramms.

Diese drei Komponenten sind:

- Forschung und Information: Verbesserung des Wissenstransfers, Informations- und Erfahrungsaustausch und Bewusstseinsbildung
- EU Förderinstrumente: gezielte Heranführung an die bestmögliche Verwendung von EU Förderinstrumenten
- ein rechtliches Instrument: Vorschlag für eine Hochwasserrichtlinie

An dieser Umfrage nahmen 261 Personen aus 33 Ländern (darunter alle damals 25 EU-Mitgliedstaaten) teil. Ca. 40% der Antworten kamen aus Organisationen und Institutionen, darunter auch Verwaltungsorgane von Mitgliedstaaten, der Rest waren Privatpersonen. Knapp 89% aller Teilnehmer waren in vorangegangene Konsultationen nicht eingebunden gewesen. Als Haupterkennnis kann aus dieser Umfrage gezogen werden, dass die von der Kommission vorgeschlagene Vorgehensweise willkommen geheißen und hierbei vor allem die Notwendigkeit einer Koordination unter den Mitgliedstaaten unterstrichen wurde.

Der einhelligen Expertenmeinung nach würde die Einführung von Maßnahmen auf europäischer Ebene einen zusätzlichen Nutzen bringen, jedoch müsse die bereits geleistete Arbeit auf nationaler und lokaler Ebene genauso berücksichtigt werden. Dies wird beispielsweise im Kommentar<sup>195</sup> des Bayrischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit verdeutlicht. Der mit dem Hinweis auf die Ge-

---

<sup>193</sup> KOM(2006)15

<sup>194</sup> Proposal for a Floods Directive in the context of an EU Flood Action Programme. Evaluation of the replies to the Internet Consultation „Reducing the risks of floods in Europe“, Europäische Kommission, Brüssel, 2005

<sup>195</sup> siehe FN 194, Comments received by separate email (Annex2)

fahr einer über das Ziel hinausschießenden Regulierung durch eine Hochwasserrichtlinie dieser gegenüber ablehnend eingestellte Kommentar verweist auf das eigene Hochwasserschutz-Aktionsprogramm 2020<sup>196</sup> wie auch die als gute Beispiele erwähnenswerten Programme der Nachbarländer Österreich und Schweiz. *„Zusammenfassend geht aus den Anhörungsverfahren eindeutig hervor, dass das Hochwasserrisikomanagement Maßnahmen auf europäischer Ebene, auf der Ebene der Mitgliedstaaten und auf regionaler Ebene bzw. im Bereich der Einzugsgebiete erfordert.“*<sup>197</sup>

### 2.3 Vorschlag einer Richtlinie durch die Kommission und Beschluss nach Durchlaufen des Verfahrens

Da eine Richtlinie notwendig erschien und auch nach dem durchgeführten Anhörungsverfahren Anklang fand, brachte die Kommission 2006 gestützt auf Art. 175 Abs. 1 EGV<sup>198</sup> den Vorschlag für eine solche Richtlinie ein.<sup>199</sup> Der Vorschlag erfuhr im Zuge des Verfahrens zur Annahme der Richtlinie durch die Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2006<sup>200</sup> und den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 23. November 2006<sup>201</sup> noch zahlreiche Änderungen, die vor allem die Präzisierung des ursprünglichen Vorschlags betreffen. Da das Europäische Parlament den Gemeinsamen Standpunkt billigte,<sup>202,203</sup> entspricht der Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 25. April 2007 der endgültigen

---

<sup>196</sup> <http://www.stmug.bayern.de/umwelt/wasserwirtschaft/hochwasser/> | 18.05.2009

<sup>197</sup> KOM(2006)15 S.5

<sup>198</sup> Demnach kann die Gemeinschaft zur Erreichung der in Art 174 genannten Ziele (wie „Schutz der menschlichen Gesundheit“; „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme“) tätig werden.

Das Subsidiaritätsprinzip ist anzuwenden, da der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, jedoch die Ziele des Vorschlags von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.

<sup>199</sup> KOM(2006)15

<sup>200</sup> ABl. C 300 E vom 9.12.2006, S.123

<sup>201</sup> ABl. C 311 E vom 19.12.2006, S.10

<sup>202</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. April 2007 zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken

<sup>203</sup> nicht im ABl. veröffentlicht, jedoch online unter:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0143+0+DOC+XML+V0//DE> | 11.8.2009

Richtlinie. Diese wurde vom Rat am 18. September 2007 beschlossen und schließlich am 23. Oktober vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassen.

### 3 **Inhalte der HWRL**

Eine Richtlinie ist nach Art. 253 EGV mit Gründen zu versehen. Da diese und der zeitliche Ablauf des Zustandekommens der Hochwasserrichtlinie in den vorangegangenen Kapiteln hinreichend dargelegt sind, soll nun auf die eigentlichen Inhalte der Richtlinie eingegangen werden.

#### 3.1 **Allgemeine Bestimmungen**

##### **Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen**

##### **Artikel 1 bis 3**

Das Ziel der Richtlinie, einen „*Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen [...] zu schaffen*“,<sup>204</sup> ist ziemlich allgemein gehalten. Dies ist zum einen deshalb notwendig, damit die Richtlinie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit<sup>205</sup> nicht verletzt. Zum anderen soll so für die einzelnen Mitgliedstaaten eine größtmögliche Flexibilität im Hinblick auf ihre innerstaatliche Organisation und Behördenstruktur erreicht werden.

Die enge Verknüpfung mit der Wasserrahmenrichtlinie<sup>206</sup> (WRRL) wird durch direkte Verweise auf Bestimmungen derselben in den Artikeln 2 und 3 deutlich. Tatsächlich stellt die Hochwasserrichtlinie in gewisser Hinsicht auch einfach eine Ergänzung der Wasserrahmenrichtlinie, die selbst nicht auf die Hochwasserproblematik eingeht, jedoch durch die ihrerseits geforderte Verbesserung des ökologischen Zustands der Gewässer teilweise indirekt zu einer Minderung der Hochwassergefahr beiträgt,<sup>207</sup> dar. So werden im Artikel 2 lediglich die Begriffe „Hoch-

---

<sup>204</sup> Art. 1 HWRL

<sup>205</sup> Art. 5 EGV: „[...] Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“

<sup>206</sup> siehe FN 26

<sup>207</sup> KOM(2004)472, S.7

wasser“ und „Hochwasserrisiko“<sup>208</sup> zusätzlich zu den in der Wasserrahmenrichtlinie festgelegten Begriffsbestimmungen<sup>209</sup> definiert.

Ferner werden die aufgrund der Bestimmungen der WRRL festgelegten Einzugsgebiete für jede weitere Betrachtung übernommen. Es können jedoch andere Behörden für zuständig erklärt werden sowie einzelne Gebiete einer anderen als der nach der WRRL bestimmten Bewirtschaftungseinheit zugeordnet werden.

## 3.2 Das mehrstufige Verfahren der HWRL

### Kapitel II: Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos

#### Artikel 4 und 5

Diese vorläufige Bewertung ist von den Mitgliedstaaten für jedes nach Artikel 3 definierte Gebiet vorzunehmen und stellt tatsächlich nur eine auf leicht verfügbaren bzw. ableitbaren Grundlagen basierende erste Abschätzung des potentiellen Risikos dar. Zu diesem Zweck sollen Karten der Flussgebietseinheiten, die die Topographie und Flächennutzung zeigen, erstellt werden. Weiters sollen vergangene Hochwasser beschrieben werden, wenn signifikante nachteilige Folgen eines ähnlichen zukünftigen Ereignisses zu erwarten sind. Die zusätzlich geforderte *„Bewertung der potenziellen nachteiligen Folgen künftiger Hochwasser“*<sup>210</sup> ist von den Mitgliedstaaten in Abhängigkeit ihrer Bedürfnisse lediglich erforderlichenfalls vorzunehmen. Wann diese Bewertung nun erforderlich ist, liegt, da die HWRL hierzu keine weitere Aussage trifft, im alleinigen Ermessen der Mitgliedstaaten. Dieser Artikel hat im Laufe des Verfahrens vom ursprünglichen Vorschlag der Kommission bis zur endgültigen Richtlinie erhebliche Veränderungen,

---

<sup>208</sup> siehe auch Kap. I.2.2 und I.2.3

<sup>209</sup> es handelt sich hierbei um die Definitionen von „Fluss“, „Einzugsgebiet“, „Teileinzugsgebiet“ und „Flussgebietseinheit“, siehe auch Kap. I.2.4

<sup>210</sup> Art. 4 Abs. 2, lit. d HWRL

vor allem in Hinblick auf die Bearbeitungstiefe der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos, erfahren.<sup>211</sup>

Diese vorläufige Bewertung ist bis zum 22. Dezember 2011 abzuschließen. Auf ihrer Grundlage soll schließlich für jede Flussgebietseinheit jene Gebiete festgelegt werden, in denen ein „*potenzielles signifikantes Hochwasserrisiko besteht oder für wahrscheinlich gehalten werden kann*“.<sup>212</sup> Die Mitgliedstaaten können auf die vorläufige Bewertung verzichten, sofern bereits richtlinienkonforme Bewertungen bzw. Pläne erstellt wurden.<sup>213</sup>

### **Kapitel III: Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten**

#### **Artikel 6**

Für die durch die vorläufige Bewertung festgelegten Gebiete<sup>214</sup> sind Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten zu erstellen. Durch diese Teilung wird der Unterschied zwischen Gefahr und Risiko nochmals verdeutlicht.

In den Hochwassergefahrenkarten sollen nun Gebiete erfasst sein, die durch „*Hochwasser mit niedriger Wahrscheinlichkeit [...]*“, „*Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit (voraussichtliches Wiederkehrintervall  $\geq 100$  Jahre)*“ oder „*gegebenenfalls Hochwasser mit hoher Wahrscheinlichkeit*“<sup>215</sup> überflutet werden könnten. Für jedes dieser Hochwasserszenarien sind das Ausmaß der Überflutung, die Wassertiefe und die Fließgeschwindigkeit<sup>216</sup> anzugeben. In den Hochwasserrisikokarten hingegen sind „*potenzielle hochwasserbedingte nachteilige Auswir-*

---

<sup>211</sup> Von den ursprünglich im Vorschlag der Kommission KOM (2006)15 enthaltenen und durch den im ABl. 2006/C 300 E/123 veröffentlichten Standpunkt des europäischen Parlaments vom 13. Juni 2006 ergänzten Inhalten der Bewertung ist lediglich eine Art Zusammenfassung geblieben. Der Punkt „Beschreibung von Entwicklungsplänen, die zu Änderungen 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 würde“, der eine wesentliche Schnittstelle der Raumplanung zur Schutzwasserwirtschaft bedeutet hätte und ein frühzeitiges Behandeln bzw. Berücksichtigen von raumplanerischen Fragestellungen erfordert hätte, ist entfallen. Nach der gültigen Fassung der HWRL soll die Bewertung „unter möglichst umfassender Berücksichtigung von Faktoren wie [...] der Lage bewohnter Gebiete, der Gebiete wirtschaftlicher Tätigkeit und langfristiger Entwicklungen“ erfolgen, dies aber eben nur erforderlichenfalls.

<sup>212</sup> Art. 5 Abs. 1 HWRL

<sup>213</sup> Art. 13 Abs. 2 iVm Abs. 1 HWRL

<sup>214</sup> siehe oben, Kap. IV.3.2; „Kapitel II: Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos“, letzter Absatz

<sup>215</sup> Art. 6 Abs. 3 HWRL

<sup>216</sup> Art. 6 Abs. 4 HWRL

kungen“<sup>217</sup> zu verzeichnen. Das sind zum einen die potenziell betroffene Bevölkerung wie auch die Art der wirtschaftlichen Tätigkeiten, zum andern aber auch mögliche Umweltauswirkungen eines Hochwassers durch unbeabsichtigte Verschmutzung im Falle einer Überflutung oder durch beispielsweise hohen Sedimenttransport. Die Hochwassergefahrenkarten wie auch die Hochwasserrisikokarten sollen bis zum 22. Dezember 2013 erstellt werden.

Diese Zweiteilung in Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten findet sich bereits im ursprünglichen Vorschlag der Kommission, wenn auch noch nicht in der vorliegenden Form.<sup>218</sup> Jedoch ist es zu einer weiteren Präzisierung der Inhalte der Hochwasserrisikokarten gekommen. Anforderungen an die Methodik zur Erstellung der Karten oder an die Genauigkeit der dazu verwendeten hydrologischen und hydraulischen Berechnungsmodelle werden in der HWRL allerdings nicht definiert. Inwieweit die Gefahren- und Risikokarten zweier Mitgliedstaaten miteinander vergleichbar sein werden, bleibt dadurch fraglich. Auch lässt die HWRL offen, ob und wie weit ein Abgleich der Berechnungsmethoden für Gebiete in internationalen Flussgebietseinheiten durch die Mitgliedstaaten zu erfolgen hat.<sup>219</sup>

## **Kapitel IV: Hochwasserrisikomanagementpläne**

### **Artikel 7 und 8 sowie Anhang**

Die Hochwasserrisikomanagementpläne sind auf Grundlage der zuvor zu erstellenden Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten eben für jene zuvor als betroffen definierten Gebiete zu erstellen. Dabei sind Ziele festzulegen, *„[...] wobei der Schwerpunkt auf der Verringerung potenzieller hochwasserbedingter nachteiliger Folgen für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten und [...] auf nicht-baulichen Maßnahmen der Hochwasservorsorge<sup>220</sup> und/oder einer Verminderung der Hochwasserwahrscheinlichkeit liegt.“<sup>221</sup>* Weiters umfassen die Pläne Maßnahmen

---

<sup>217</sup> Art. 6 Abs. 5 HWRL

<sup>218</sup> KOM(2006)15

<sup>219</sup> Art. 6 Abs. 2 HWRL verlangt lediglich einen „vorherigen Informationsaustausch zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten“.

<sup>220</sup> das sind im wesentlichen Maßnahmen der Raumordnung, vgl. auch Kapitel II.2.2

*scheinlichkeit liegt.*<sup>221</sup> Weiters umfassen die Pläne Maßnahmen zur Erreichung der festgelegten Ziele, wobei besonders etwa Kosten und Nutzen, natürliches Retentionspotenzial, die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie, Raumordnung, Flächennutzung, Naturschutz und Schifffahrt berücksichtigt werden sollen. Keine der Maßnahmen darf das Hochwasserrisiko anderer Länder erhöhen, außer sie wurde mit dem betroffenen Land koordiniert.

Der Schwerpunkt der Pläne soll auf „*Vermeidung, Schutz und Vorsorge, einschließlich Hochwasservorhersagen und Frühwarnsystemen*“,<sup>222</sup> liegen. Generell ist nach Möglichkeit ein einziger Hochwasserrisikomanagementplan bzw. ein koordiniertes Planpaket je Flussgebietseinheit oder Bewirtschaftungseinheit<sup>223</sup> zu erstellen. Das ist sogar auch dann anzustreben, wenn eine internationale Flussgebietseinheit über die Grenzen der Gemeinschaft hinausgeht.

Der Inhalt der Hochwasserrisikomanagementpläne ist im Anhang der HWRL geregelt. Sie bestehen aus einem kartographischen Teil und aus textlichen Schlussfolgerungen und Beschreibungen. Dies umfasst die Schlussfolgerungen aus der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos<sup>224</sup> mit einer Übersichtskarte, die Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten<sup>225</sup> und Schlussfolgerungen aus diesen, die Beschreibung der festgelegten Ziele und eine Zusammenfassung der Maßnahmen einschließlich deren Rangfolge. Zusätzlich sind die im Vollzug anderer Gemeinschaftsrechtsakte wie der UVP-RL,<sup>226</sup> der Seveso II-

---

<sup>221</sup> Art. 7 Abs. 2 HWRL

<sup>222</sup> Art. 7 Abs. 3 HWRL

<sup>223</sup> für die Begriffserklärung siehe I.2.4

<sup>224</sup> siehe Kap. IV.3.2; „Kapitel II: Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos“

<sup>225</sup> siehe Kap. IV.3.2; „Kapitel III: Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten“

<sup>226</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. ABl. L 175 vom 5.7.1985, S.40. Zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG (ABl. L 156 vom 25.6.2003, S.17).

RL,<sup>227</sup> der SUP-RL<sup>228</sup> und der WRRL<sup>229</sup> ergriffenen „Hochwasserbekämpfungsmaßnahmen“<sup>230</sup> zu nennen.

Die Beschreibung der Umsetzung des Plans ergänzt diesen. Hier sind Rangfolge und Methode, nach der die Fortschritte bei der Umsetzung überwacht werden ebenso zu beschreiben wie die zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit ergriffenen Maßnahmen. Außerdem ist eine Liste der zuständigen Behörden und bei einer internationalen Flussgebietseinheit eine Beschreibung der Koordinierungsverfahren zu erstellen. Die Hochwasserrisikomanagementpläne sind bis 22. Dezember 2015 fertigzustellen und zu veröffentlichen. Die Pläne unterliegen einer laufenden Aktualisierung, die auch die Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf die Zielerreichung umfasst.

Durch die Artikel 7 und 8 sowie den Anhang sind die Hochwasserrisikomanagementpläne zwar formal hinreichend bestimmt, zu ihrem materiellen Gehalt hingegen trifft die HWRL kaum Aussagen. Damit liegen beispielsweise die konkrete Festlegung des anzustrebenden Schutzniveaus und Bestimmungen zu Nutzungseinschränkungen oder –verboten nach wie vor im Ermessen der Mitgliedstaaten.

### **3.3 Weitere Inhalte und Zusammenfassung des Zeitplans der HWRL**

#### **Kapitel V: Abstimmung mit der Richtlinie 2000/60/EG, Information und Konsultation der Öffentlichkeit**

##### **Artikel 9 und 10**

Die HWRL kann bis zu einem gewissen Grad als eine Art Ergänzung zur WRRL gesehen werden. Die in Art. 9 festgelegte Abstimmung der HWRL mit der WRRL macht auch die inhaltliche Nähe und thematische Zugehörigkeit der beiden Richtlinien deutlich. Eine weitere wesentliche Facette der HWRL ist die Transparenz der Vorgehensweise. So sollen alle im Zuge des mehrstufigen Verfahrens erstell-

---

<sup>227</sup> Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen. ABl. L 10 vom 14.1.1997, S.13. Zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/105/EG (ABl. 345 vom 31.12.2003, S.97).

<sup>228</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. ABl. L 197 vom 21.7.2001, S.30

<sup>229</sup> siehe FN 26

<sup>230</sup> Anhang A.I.4. letzte Zeile HWRL

ten Karten und Pläne der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Weiters sollen die Mitgliedstaaten „eine aktive Einbeziehung der interessierten Stellen bei der Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung der [...] Hochwasserrisikomanagementpläne“<sup>231</sup> fördern.

## **Kapitel VI: Durchführung und Änderungen**

### **Artikel 11 und 12**

Die Kommission kann nach dem Regelungsverfahren<sup>232</sup> technische Formate festlegen. Weiters kann sie den Anhang dem aktuellen wissenschaftlichen und technischen Stand anpassen. Nicht wesentliche Bestimmungen der HWRL werden nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle<sup>233</sup> geändert.

## **Kapitel VII: Übergangsmaßnahmen**

### **Artikel 13**

Die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos nach Artikel 4 muss von den Mitgliedstaaten für jene Gebiete nicht vorgenommen werden, für die sie entweder vor dem 22. Dezember 2010 ein signifikantes Hochwasserrisiko festgestellt haben bzw. für wahrscheinlich halten<sup>234</sup> oder die Erstellung von Hochwassergefahrenkarten, Hochwasserrisikokarten und Hochwasserrisikomanagementplänen gemäß den Bestimmungen der HWRL selbst beschlossen haben. Sofern sie vor dem 22. Dezember 2010 fertig gestellt wurden, können die Mitgliedstaaten auch andere Hochwassergefahrenkarten, Hochwasserrisikokarten oder Hochwasserrisikomanagementpläne verwenden, wenn diese den jeweiligen Anforderungen gemäß der Richtlinie entsprechen. Die weitere Vorgehensweise bleibt jedoch davon unberührt.<sup>235</sup>

---

<sup>231</sup> Art. 10 Abs. 2 HWRL

<sup>232</sup> Art. 12 Abs. 2 HWRL verweist auf Art. 5 und 7 1999/468/EG (Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse),

<sup>233</sup> Art. 12 Abs. 3 HWRL, verweist auf Art. 5a und 7 1999/468/EG

<sup>234</sup> Woraufhin für die betreffenden Gebiete Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten sowie in weiterer Folge Hochwasserrisikomanagementpläne zu erstellen sind. (Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 7 Abs. 1 iVm Art. 5 Abs. 1 HWRL)

<sup>235</sup> Damit sind die Überprüfungen und Aktualisierungen der Pläne nach Art. 14 gemeint.

## Kapitel VIII: Überprüfungen, Berichte und Schlussbestimmungen

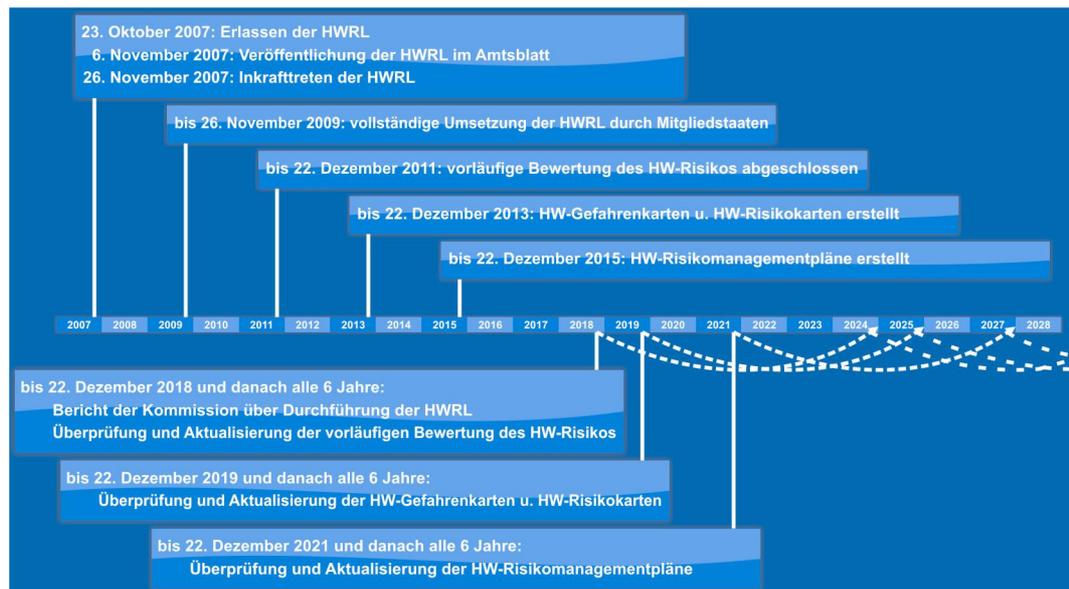
### Artikel 14 bis 19

Die Richtlinie, die am 26. November 2007 in Kraft getreten ist, ist bis 26. November 2009 durch die Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umzusetzen.<sup>236</sup>

Weiters hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Durchführung der Richtlinie zu erstatten.

Zu bestimmten Stichtagen und danach jeweils alle sechs Jahre sind die nach der HWRL zu erstellenden Unterlagen<sup>237</sup> zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren. Diese Unterlagen sind der Kommission innerhalb von drei Monaten nach diesen Terminen zu übermitteln. Daraus und aus den Fristsetzungen für die Erstellung der Unterlagen<sup>238</sup> ergibt sich schließlich der in Abbildung 6 graphisch dargestellte Zeitplan.

Abbildung 6: Zeitplan der Hochwasserrichtlinie<sup>239</sup>



<sup>236</sup> Zur Umsetzung allgemein siehe Kap. III.2

<sup>237</sup> Das sind die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos, die Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten und die Hochwasserrisikomanagementpläne.

<sup>238</sup> Art. 4 Abs. 4, Art. 6 Abs. 8 und Art. 7 Abs. 5 HWRL

<sup>239</sup> eigene Darstellung auf Grundlage der in der HWRL festgesetzten Termine

## V Präventive Planung in Österreich

---

Ein integratives Hochwassermanagement als eine Unterart von Naturgefahrenmanagement im Allgemeinen umfasst viele Teilbereiche.<sup>240</sup> Dem Schwerpunkt der Arbeit entsprechend erfährt jedoch nur der Bereich der präventiven Planung, in dem die allgemeine Raumplanung tätig ist oder wesentliche Anknüpfungspunkte findet, also die Planung des passiven Hochwasserschutzes, eine genauere Betrachtung. Da es in Österreich keine übergeordnete Raumordnungszuständigkeit, sondern eine Kompetenzzersplitterung gibt, ist es zuvor notwendig, die verfassungsgemäße Kompetenzverteilung zu beleuchten.

### 1 Kompetenzen und Zuständigkeiten für präventive Planung

#### 1.1 Katastrophenschutz als Staatsaufgabe

Durch einen besonderen Verfassungsauftrag ist in Österreich der Staat verpflichtet, *„Gefahren für die Existenz des Staates selbst, dann Gefahren für das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Gesundheit, die Freiheit und das Habe der Menschen [...] mit Hilfe seiner Organe abzuwehren“*.<sup>241</sup> Damit ist die Abwehr von Gefahren, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit bedrohen, bzw. eine staatliche Verpflichtung zur Hilfeleistung im Gefahrenfall gemeint. Demnach ist *„der Schutz vor Naturgefahren in Österreich eine Aufgabe des Staates und wird als Teil der öffentlichen Sicherheit und staatlichen Vorsorgeleistung (Daseinsvorsorge) gesehen“*.<sup>242</sup>

Eine jedoch strittige Frage ist es, ob sich eine staatliche Verpflichtung zur Gefahrenabwehr auch aus Grundrechten, wie sie z.B. aus der EMRK<sup>243</sup>, die in Öster-

---

<sup>240</sup> siehe Kap. II.2.1

<sup>241</sup> Hauer, Ruhe, Ordnung, Sicherheit (2000) S.2

<sup>242</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.42

<sup>243</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten  
BGBl. Nr. 210/1958 idF BGBl. III Nr. 179/2002

reich immerhin mit Verfassungsrang ausgestattet ist,<sup>244</sup> entstehen, ableiten lässt. Schließlich begründen weder die Bundesverfassung noch einzelne Gesetze ein subjektives Recht auf Schutz.<sup>245</sup> In einem unlängst ergangenen, bemerkenswerten Urteil hat der EGMR diese Frage bejaht.<sup>246</sup> Demzufolge ergibt sich aus Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) „*grundsätzlich eine positive Verpflichtung zur Errichtung eines rechtlichen und administrativen Rahmens zum Schutz vor Bedrohungen des Lebens*“.<sup>247</sup> Dass diese Pflichten jedoch auch Grenzen haben, hält der EGMR ebenfalls fest. Dabei bleibt den Staaten ein gewisser Ermessensspielraum überlassen. Dennoch muss der Staat im Sinne des Art. 2 EMRK bei „*eindeutig erkennbaren Naturgefahren [...] ,alles in seiner Macht stehende‘ unternehmen*“.<sup>248</sup> Eine alleinige Handlungspflicht des Staates aus dieser Entscheidung des EGMR allerdings nicht abzuleiten, d.h. eine Eigenverantwortung des Einzelnen bleibt bestehen.

Dort, wo Schutzmaßnahmen die Möglichkeiten des Einzelnen übersteigen, muss der Staat tätig werden. Zielt die Schutzwirkung von Maßnahmen jedoch exklusiv auf den Besitz Einzelner ab, liegen diese in der Eigenverantwortung der Betroffenen.<sup>249</sup> Es gilt, einen Kompromiss zwischen staatlicher Verantwortung und Eigenvorsorge zu finden. Da nach österreichischer Rechtslage derzeit die Planung und Realisierung von Hochwasserschutzmaßnahmen lediglich in Ermächtigungsnormen, nicht jedoch in Verpflichtungsnormen geregelt ist, ist zu empfehlen, klare Handlungspflichten, die letztlich auch mehr Rechtssicherheit schaffen, zu bestimmen.<sup>250</sup> Zusätzlich sieht die Rechtsordnung kein allgemeines öffentliches Interesse am Schutz vor Naturgefahren vor, wohl aber für bestimmte Rechtsgebiete-

---

<sup>244</sup> gemäß BVG BGBl. Nr. 59/1964

<sup>245</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.42

<sup>246</sup> Fall Budayeva u.a. gegen Russland, Urteil vom 20.3.2008, Kammer I, Bsw Nr 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 und 15343/02

<sup>247</sup> Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.14

<sup>248</sup> ebenda, S.15

<sup>249</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.42

Als Beispiele für „private“ Schutzleistungen werden ebenda unter anderem die Errichtung eines Gebäudeschutzes oder den Abschluss einer privaten Gebäudeversicherung genannt.

<sup>250</sup> Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.81f.

ten bzw. Naturgefahrenarten<sup>251</sup>. So besteht (zumindest implizit) ein öffentliches Interesse am Hochwasserschutz.<sup>252</sup>

## 1.2 Kompetenzverteilung in der Raumplanung

Nach der österreichischen Bundesverfassungsordnung gibt es keine konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten. Das bedeutet, dass Bund und Länder nicht zugleich für die gesetzliche Regelung ein und desselben Gegenstandes zuständig sein können.<sup>253</sup> Während die dem Bund übertragenen Kompetenzen in der Bundesverfassung erschöpfend aufgezählt werden, *„stellen die Landeskompetenzen eine offene Restgröße im Sinne der Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG<sup>254</sup> dar“*.<sup>255</sup>

Da die bundesstaatliche Kompetenzverteilung die Materie „Raumplanung“ nicht kennt, liegt die Vermutung nahe, dass diese der Gesetzgebung der Länder unterliegt. Dem Rechtssatz<sup>256</sup> des Kompetenzfeststellungserkenntnisses des VfGH vom 23.6.1954<sup>257</sup> zufolge ist Raumplanung tatsächlich nach Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache, jedoch nur insoweit, *„als nicht etwa einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie im besonderen solche auf den Gebieten des [...] Forstwesens und des Wasserrechts, nach Art. 10 bis 12 B-VG in der Fassung von 1929 der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes ausdrücklich vorbehalten sind“*. Dazu ist festzuhalten, dass der VfGH in den Entscheidungsgründen zu diesem Erkenntnis von Raumplanung als „komplexem Begriff“ ausgeht, *„der alle Tätigkeiten umfaßt, die auf den einzelnen Verwaltungsgebieten der vorsorgenden Planung einer möglichst zweckentsprechenden räumlichen Verteilung von Anlagen und Einrichtungen dienen“*. Raumplanung ist also keine *„für sich bestehende Verwaltungsmaterie“*, sondern eine **Quer-**

---

<sup>251</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009) S.43

<sup>252</sup> § 105 Abs. 1 lit b, d und n WRG

<sup>253</sup> Berger, Netzwerk Raumplanung (2008) S.4

<sup>254</sup> „Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.“

<sup>255</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.22

<sup>256</sup> der im Rang einer Verfassungsbestimmung einzuordnen ist; Berger, Netzwerk Raumplanung (2008) S.5

<sup>257</sup> VfSlg 2674/1954

**schnittsmaterie.**<sup>258</sup> Daher können sowohl der Bund als auch die Länder je nach Zuständigkeit zur Regelung der jeweiligen Verwaltungsmaterie raumplanerische Tätigkeiten entfalten.<sup>259</sup>

Der materielle Umfang der nach der Generalklausel in Länderkompetenz fallenden Raumplanung ist also nur durch die „Fachplanungskompetenzen“ des Bundes<sup>260</sup> beschränkt. D.h. *„alle Raumplanungsangelegenheiten, die nicht einer Fachplanungszuständigkeit des Bundes zuordenbar sind, fallen kompetenzrechtlich vollkommen undifferenziert in die Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG“.*<sup>261</sup> Faktisch können diese jedoch noch weiter in Fachplanungen der Länder<sup>262</sup> und allgemeine Raumplanung unterteilt werden.<sup>263</sup>

Die Gemeinden haben die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes zu besorgen.<sup>264</sup> Dazu gehört die örtliche Raumplanung, in deren Angelegenheiten den Gemeinden auch behördliche Aufgaben zustehen.<sup>265</sup> Für kommunale Pläne (also vor allem Flächenwidmungspläne) besteht herrschender Auffassung nach eine Pflicht zur Anpassung an spätere Fachpläne des Bundes oder des Landes.<sup>266</sup> Die Gemeinde kann jedoch in Vollziehung von Landesraumordnungsrecht, das die Regelung der kommunalen Flächenwidmungsplanung einschließt, nicht an Bundesgesetze oder -verordnungen gebunden sein, außer der Landesgesetzgeber trägt den Gemeinden einfachgesetzlich auf, Bundesplanungen zu berücksichtigen.<sup>267</sup>

---

<sup>258</sup> Berger, Netzwerk Raumplanung (2008) S.6

<sup>259</sup> vgl. VfSlg 2674/1954 sowie Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.10

<sup>260</sup> Einige Beispiele hierfür sind etwa das Eisenbahnwesen, das Bergwesen, das Forst- oder das Wasserrecht.

<sup>261</sup> Berger, Netzwerk Raumplanung (2008) S.8

<sup>262</sup> zum Beispiel in Angelegenheiten des Naturschutzes

<sup>263</sup> Berger, Netzwerk Raumplanung (2008) S.8

<sup>264</sup> Art. 118 Abs. 4 B-VG

<sup>265</sup> Art. 118 Abs. 3 Z. 9 B-VG

<sup>266</sup> Hauer in Hauer/Nußbaumer (Hrsg.), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) S.23

<sup>267</sup> Hauer in Hauer/Nußbaumer (Hrsg.), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) S.11 sowie S.23

### 1.3 Kompetenz für passiven Hochwasserschutz

Wegen der Aufteilung der Raumplanungskompetenzen auf Bund und Länder gilt nun zu prüfen, in wessen Zuständigkeit der Hochwasserschutz, insbesondere die präventive Planung zum Schutz vor Hochwasser, liegt, weil die Maßnahmen in diesem Bereich starken Raumnutzungsbezug haben. Um von einer Kompetenz des Bundes ausgehen zu können, bedarf es eines „positiven Nachweises“ seiner Zuständigkeit.<sup>268</sup> Daher sind für die Frage der Zuständigkeit für Hochwasserschutz die in Art. 10 Abs. 1 Z. 10 B-VG genannten Kompetenztatbestände „*Wasserrecht*“, „*Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zwecke der unschädlichen Ableitung der Hochfluten oder zum Zweck der Schifffahrt und Flößerei*“ und „*Wildbachverbauung*“ näher zu betrachten.

Nach der Auslegungsmethode der „Versteinerungstheorie“ ist für die Bestimmung der inhaltlichen Reichweite von Kompetenztatbeständen jene Bedeutung maßgeblich, die sie nach dem Stand der Rechtsordnung im Zeitpunkt ihres In-Kraft-Tretens<sup>269</sup> hatten.<sup>270</sup> Durch das Versteinerungsmaterial zum Kompetenztatbestand „*Wasserrecht*“<sup>271</sup> ist erwiesen, dass Maßnahmen des Hochwasserschutzes, und zwar sowohl aktive wie auch passiv präventive, dem Wasserrecht angehören.<sup>272</sup> Dies gilt ebenso für den Tatbestand „*Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zwecke der unschädlichen Ableitung der Hochfluten oder zum Zweck der Schifffahrt und Flößerei*“, da er unter anderem auf dasselbe Versteinerungsmaterial zurückgreift.<sup>273</sup> Aus dem Versteinerungsmaterial des Kompetenztatbestandes „*Wildbachverbauung*“<sup>274</sup> geht hervor, dass dieser „*jedenfalls auch Maßnahmen des vorsorgenden, passiven Gefahrenschutzes in Bezug auf Wildbäche*

---

<sup>268</sup> Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.7  
vgl. auch Kap. V.1.2

<sup>269</sup> Das war für die drei zuvor genannten Materien der 1.10.1925

<sup>270</sup> Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.7

<sup>271</sup> Das ist in erster Linie das Gesetz vom 30. Mai 1869 betreffend die der Reichsgesetzgebung vorbehaltenen Bestimmungen des Wasserrechts, RGBl. 93/1869

<sup>272</sup> siehe Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.8  
vgl. auch Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.30

<sup>273</sup> eben jenes Reichs-Wasserrechtsgesetz von 1869. Siehe Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.9

<sup>274</sup> Gesetz vom 30. Juni 1884 betreffend Vorkehrungen zur unschädlichen Ableitung von Gebirgswässern, RGBl. 1884/117

siehe Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.9

und Lawinen umfasst“.<sup>275</sup> Nach dem Grundsatz der „intrasystematischen Fortentwicklung“ ließe sich die Beschränkung auf Gebirgswässer aufweiten und die Flächenvorsorge zur Vermeidung von Überflutungen im Allgemeinen dem Kompetenztatbestand „Wildbachverbauung“ zuordnen. Da solche Maßnahmen bereits vom Kompetenztatbestand „Wasserrecht“ erfasst sind, erscheint dies jedoch nicht notwendig.<sup>276</sup>

Die Zuordnung zu einem der drei Kompetenzbegriffe ist an sich nur insofern relevant, als die „Regulierung und Instandhaltung der Donau“, sowie die „Wildbachverbauung“ unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden können.<sup>277</sup> Die dadurch erfolgte Aufteilung der Vollziehung des Hochwasserschutzes in unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung betrifft allerdings nur Aufgaben der „Hoheitsverwaltung“, also „Handlungen des Staates, die aufgrund gesetzlicher Ermächtigung im Erlassen von Bescheiden und Verordnungen oder im Setzen von Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt bestehen“.<sup>278</sup>

Auch wenn damit nun eine Bundeskompetenz für die präventive Planung zum Schutz vor Hochwasser gegeben ist, wäre es verfehlt, von einer „exklusiven Planungskompetenz des Bundes“ auszugehen.<sup>279</sup> Denn nach der „Gesichtspunktetheorie“ kann ein Sachverhalt unter verschiedenen Gesichtspunkten, die unterschiedlichen Kompetenztatbeständen zuzuordnen sind, geregelt werden.<sup>280</sup> Die Widmung von freizuhaltenden Überflutungsflächen zum Schutz von Siedlungen kann auch im Rahmen der vorausschauenden Planung der Siedlungsentwicklung gesehen werden, woraus sich eine Zuständigkeit der Länder ergibt. Ebenso ist ein Freihalten von Überflutungsflächen aus naturschutzrechtlichen und damit in Länderkompetenz fallenden Überlegungen heraus möglich. Dieser dadurch, dass in der Kompetenzverteilung konkurrierende Zuständigkeiten ausgeschlossen sind,<sup>281</sup> vorhan-

---

<sup>275</sup> Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.9

<sup>276</sup> Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.7 und S.9

<sup>277</sup> Art. 102 Abs. 2 B-VG

<sup>278</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahren Management in Österreich (2009) S.67

<sup>279</sup> Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.10

<sup>280</sup> ebenda

<sup>281</sup> vgl. Kap. V.1.2

dene Konflikt ist so zu lösen, dass die „spezifisch hydrologischen Anforderungen, die an die zur tunlichst unschädlichen Ableitung der Gewässer erforderlichen Auffanganlagen und Auffangflächen zu stellen sind, nur auf der Grundlage des Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG geregelt werden dürfen“.<sup>282</sup> Gleichzeitig besagt das durch die Judikatur des VfGH<sup>283</sup> entwickelte „Berücksichtigungsprinzip“, dass bei einer nach der Gesichtspunktetheorie gegebenen Zuständigkeit von Bundes- und Landesgesetzgeber keinesfalls „jeder Kompetenzträger in der Ausgestaltung seiner Gesetzgebungskompetenz auch in dem Sinne völlig frei wäre, in seiner Regelung einen bestimmten Regelungsaspekt absolut zu setzen und damit die Kompetenzen anderer Gebietskörperschaften auszuhöhlen oder zu unterlaufen“.<sup>284</sup> D.h. Bundesgesetze zum vorsorgenden Hochwasserschutz müssen eine Abwägung und Berücksichtigung der Ziele der Raumordnung oder des Naturschutzes möglich machen. Umgekehrt müssen auch die Raumordnungsgesetze der Länder eine Abwägung und Berücksichtigung der Ziele der Schutzwasserwirtschaft ermöglichen.<sup>285</sup>

#### 1.4 Verwaltungszuständigkeiten

Die Zuständigkeiten in der Verwaltung im Bezug auf Hochwasserschutz sind noch stärker zersplittert, als einem die Kompetenzlage bereits nahelegt. In einen integrierten Hochwasserschutz sind zahlreiche Institutionen bis hin zur Bevölkerung eingebunden.<sup>286</sup> Die Zuständigkeiten für präventive Planung sollen an dieser Stelle herausgegriffen werden.

Der Bund führt Planungen in den Bereichen durch, die durch die Kompetenzverteilung in seine Zuständigkeit fallen.<sup>287</sup> Gegenüber der Hoheitsverwaltung (Behörden-tätigkeit) in jenen Bereichen findet die präventive Planung des Bundes so wie der Großteil der Aufgaben im Naturgefahrenmanagement im Rahmen der

---

<sup>282</sup> Raschauer, Gutachten: Ausbau rechtlicher Instrumente im Interesse des vorbeugenden Hochwasserschutzes (Mai 2007) S.16, zitiert in Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.11

<sup>283</sup> VfSlg 10292/1982; VfSlg 15552/1999

<sup>284</sup> VfSlg 15552/1999, Rechtssatz

<sup>285</sup> Hattenberger, Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG (2009), S.11

<sup>286</sup> Eine detaillierte Zusammenstellung bietet Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.77-96

<sup>287</sup> siehe auch Kap. V.1.2 sowie V.2

(von der Kompetenzverteilung unberührt)<sup>288</sup> Privatwirtschaftsverwaltung der Gebietskörperschaften statt.<sup>289</sup> Daher kann die Durchführung von Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung vom zuständigen Bundesminister<sup>290</sup> dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden übertragen werden,<sup>291</sup> wie dies beispielsweise hinsichtlich der Geschäfte der Bundeswasserbauverwaltung (BWV) geschehen ist.<sup>292</sup> Diese werden demgemäß von Landesdienststellen wahrgenommen. Im Gegensatz dazu ist für präventive Planungen nach dem Forstgesetz zwar ebenfalls der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zuständig, dies allerdings unter Heranziehung von Dienststellen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung (WLW).<sup>293</sup> Eine Übertragung der Geschäfte der Wildbach- und Lawinenverbauung an den Landeshauptmann erfolgt also nicht, sondern diese werden von Bundesdienststellen wahrgenommen.

Weiters können die Raumordnungsabteilungen der Länder in Raumordnungsprogrammen präventive Planungen festlegen. Diese können entweder informell oder, von der Landesregierung verordnet, durchaus rechtsverbindlich sein.<sup>294</sup> Den Abschluss bildet die örtliche Raumplanung,<sup>295</sup> die von den Gemeinden besorgt wird.<sup>296</sup> Die Gemeinden betreiben ihre präventive Planung über den Flächenwidmungsplan als Instrument ihrer Hoheitsverwaltung wie auch über örtliche Entwicklungskonzepte.

Für präventive Planung zuständige Behörden sind nur die jeweiligen Landesregierungen in ihrer Funktion als Raumordnungsbehörde.<sup>297</sup> Ihre Hauptzuständigkeit besteht in der Genehmigung örtlicher Raumpläne. Da die präventiven Planungen des Bundes keine verbindliche Rechtswirkung entfalten, können sie auch nicht als

---

<sup>288</sup> Art. 17 B-VG

<sup>289</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.67

<sup>290</sup> Das ist für die Belange der Schutzwasserwirtschaft der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

<sup>291</sup> Art. 104 Abs. 2 B-VG

<sup>292</sup> BGBl. Nr. 280/1969

<sup>293</sup> § 11 Abs. 1 ForstG iVm § 102 Abs. 1 ForstG

<sup>294</sup> siehe auch Kap. V.3.2

<sup>295</sup> siehe auch Kap. V.3.3

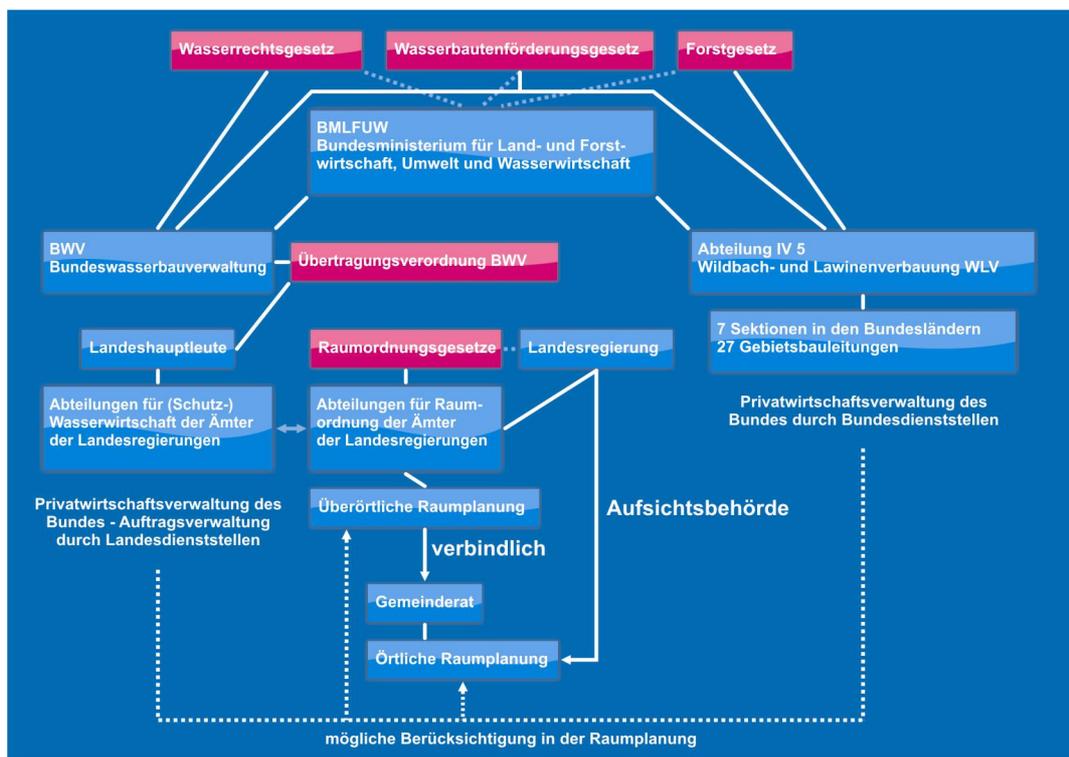
<sup>296</sup> Art. 118 Abs. 3 Z. 9 B-VG

<sup>297</sup> vgl. Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.77, Tabelle 10

Grundlage für behördliche Entscheidungen dienen. Dennoch sei erwähnt, dass die zuständigen Behörden in Verfahren nach dem Forstrecht und dem Wasserrecht mit wenigen Ausnahmen die Bezirksverwaltungsbehörden sind.<sup>298</sup>

Die für präventive Planung zuständigen Stellen sowie die gesetzlichen Grundlagen für deren Handeln werden in Abbildung 7 zusammengefasst. Dabei ist anzumerken, dass in diese vereinfachte Übersicht eben nur jene Stellen aufgenommen wurden, die tatsächlich präventive Planungen betreiben. Dennoch ist auf einen Blick die derzeitige Komplexität der Verwaltung alleine in diesem Teilbereich erkennbar. Die bei Einbeziehung aller Bereiche äußerst unübersichtliche Verwaltungsstruktur ist eines der großen Defizite des Naturgefahrenmanagements in Österreich.

Abbildung 7: Zuständigkeiten für präventive Planung<sup>299</sup>



<sup>298</sup> vgl. Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.76

<sup>299</sup> eigene Darstellung in Anlehnung an Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.60 sowie Conrad et al., Raumplanung & Hochwasserschutzmanagement (2007) S.77

## 2 Präventive Fachplanungen des Bundes

### 2.1 Gefahrenzonenpläne der WLW

Das Forstgesetz sieht, gestützt auf den Kompetenztatbestand „Wildbachverbauung“,<sup>300</sup> die Darstellung von wildbach- und lawinenbedingten Gefahrenzonen als Teil der forstlichen Raumplanung vor,<sup>301</sup> die im Hinblick auch die Hochwassergefahr durch vorausschauende Planung eine der Schutzwirkung des Waldes als Hochwasserspeicher entsprechende Gliederung desselben sicherstellen soll.<sup>302</sup> Damit sind die Gefahrenzonenpläne auch forstliche Raumpläne.<sup>303</sup>

Während das Forstgesetz primär das Verfahren zur Erstellung der Gefahrenzonenpläne regelt,<sup>304</sup> ist deren Form und Inhalt durch die Verordnung über die Gefahrenzonenpläne näher bestimmt.<sup>305</sup> So dienen die Gefahrenzonenpläne insbesondere als Grundlage für die Projektierung und Durchführung von Maßnahmen durch die WLW.<sup>306</sup> Sie sind aber nach Möglichkeit so zu erstellen, dass sie auch der Raumplanung, dem Bauwesen und dem Sicherheitswesen als Grundlage dienen können.<sup>307</sup> Die den wesentlichen Bestandteil der Gefahrenzonenpläne bildenden Gefahrenzonenkarten sind unter Zugrundelegung eines Bemessungsereignisses mit einer ca. 150-jährlichen Eintrittswahrscheinlichkeit in einem Maßstab nicht kleiner als 1:5000 und mit einem Kataster als Kartenbasis, also parzellenscharf, zu erstellen.<sup>308</sup> Folgende Bereiche sind dabei abzugrenzen:<sup>309</sup>

- **Rote Gefahrenzonen** sind Flächen, „*deren ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke wegen der voraussichtlichen Schadenswirkun-*

---

<sup>300</sup> Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG; Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.40; siehe auch Kap. V.1.3

<sup>301</sup> § 7 lit. b Z. 1 ForstG

<sup>302</sup> § 6 ForstG

<sup>303</sup> § 8 Abs. 2 lit. c ForstG

<sup>304</sup> § 11 ForstG

<sup>305</sup> gemäß § 8 Abs. 3 ForstG wurde die „Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 30. Juli 1976 über die Gefahrenzonenpläne“ (GZPIV), BGBl. Nr. 436/1976, erlassen.

<sup>306</sup> § 1 Abs. 1 GZPIV

<sup>307</sup> § 1 Abs. 2 GZPIV

<sup>308</sup> §§ 5 und 6 GZPIV

<sup>309</sup> § 6 GZPIV

*gen des Bemessungsereignisses oder der Häufigkeit der Gefährdung nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist“;*

- **Gelbe Gefahrenzonen** sind „*alle übrigen durch Wildbäche oder Lawinen gefährdeten Flächen, deren ständige Benützung für Siedlungs- oder Verkehrszwecke infolge dieser Gefährdung beeinträchtigt ist“;*
- **Blaue Vorbehaltsbereiche** sind Flächen, die für die Durchführung von Schutzmaßnahmen freizuhalten sind oder einer besonderen Bewirtschaftung bedürfen.

Neben diesen können noch Flächen ausgewiesen werden, die anderen als durch Wildbäche und Lawinen hervorgerufenen Naturgefahren ausgesetzt sind (braune Hinweisbereiche) oder deren Boden- bzw. Geländebeschaffenheit zu erhalten ist (violette Hinweisbereiche).<sup>310</sup> Jedenfalls sind die Gefahrenzonenpläne im Falle der Änderung von Grundlagen oder deren Bewertung den geänderten Verhältnissen anzupassen.<sup>311</sup> Der Entwurf eines Gefahrenzonenplanes ist zur allgemeinen öffentlichen Einsicht aufzulegen.<sup>312</sup>

Generell kommt den Gefahrenzonenplänen selbst keine normative Außenwirkung zu, d.h. sie „*haben keinen Verordnungscharakter, sondern sind bloße Fachgutachten“.*<sup>313</sup> Der VwGH nennt Gefahrenzonenpläne „*eine sachverständig [...] erarbeitete Art von Gutachten mit Prognosecharakter“.*<sup>314</sup> Weiters führt er aus, dass einem Gefahrenzonenplan nur dann eine rechtsverbindliche Wirkung zukommt, wenn Gesetz<sup>315</sup> oder Verordnung<sup>316</sup> an diesen „*in einer Weise anknüpfen, daß dessen verwiesener Inhalt zum Inhalt der normativen Anordnung würde“.*<sup>317</sup> Ohne diese Anknüpfung geht im Bezug auf die allgemeine Raumplanung der VfGH davon aus, „*dass ein derartiger Gefahrenzonenplan als forstliche Raumplanung des Bundes die Gemeinde bei Erlassung des Flächenwidmungsplanes formell nicht*

---

<sup>310</sup> § 7 GZPIV

<sup>311</sup> § 11 Abs. 9 ForstG bzw. § 8 Abs. 2 GZPIV

<sup>312</sup> § 11 Abs. 3 ForstG

<sup>313</sup> Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.41

<sup>314</sup> VwGH 27.3.1995, 91/10/0090

<sup>315</sup> Beispielsweise die Raumordnungs- und Baugesetze der Länder

<sup>316</sup> z.B. § 4 Abs. 1 der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 12. September 2005 über ein Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume, LGBl. Nr. 117/2005

<sup>317</sup> VwGH 27.3.1995, 91/10/0090; siehe dazu auch Kap. V.1.2, letzter Satz

*bindet*“.<sup>318</sup> Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass sehr wohl eine Pflicht zur Berücksichtigung der Gefahrenzonenpläne bei der vollständigen Erhebung der räumlichen Gegebenheiten im Rahmen der allgemeinen Raumplanung besteht.<sup>319</sup> Eine Anknüpfung an das Raumordnungsrecht und das Baurecht ist jedenfalls nicht in allen Bundesländern erfolgt.<sup>320</sup>

## 2.2 Gefahrenzonenpläne der BWV

Gefahrenzonenpläne des Flussbaues sind „*fachliche Unterlagen über die durch Überflutungen, Vermurungen und Rutschungen gefährdeten Gebiete*“,<sup>321</sup> die als Grundlagen für Planungen, Projektierungen und Gutachten dienen.<sup>322</sup> Für die im Rahmen von Schutzwasserwirtschaftlichen Grundsatzkonzepten erfolgte oder eigenständige Erstellung der Gefahrenzonenausweisungen zeichnet die BWV unter Heranziehung geeigneter Fachleute verantwortlich.<sup>323</sup> Die Inhalte werden durch eigene Richtlinien zur Gefahrenzonenausweisung des BMLFUW standardisiert.<sup>324</sup> Als Bemessungsereignis sind anders als bei den Gefahrenzonenplänen der WLW Hochwasserabflüsse mit einer 100-jährlichen Eintrittswahrscheinlichkeit zugrunde zu legen.<sup>325</sup> In den Gefahrenzonenplänen sind folgende Bereiche abzugrenzen:<sup>326</sup>

- HQ<sub>30</sub>-Zonen (Zonen wasserrechtlicher Bewilligung) werden durch die Anschlaglinien des HQ<sub>30</sub> gemäß § 38 Abs. 3 WRG begrenzt.
- **Rote Zonen** (Bauverbotszonen) sind jene Flächen, „*die zur ständigen Benutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke wegen der voraussichtlichen Schadenswirkungen des Bemessungsereignisses nicht geeignet sind*“.
- **Rot-Gelbe Zonen** (Retentions-, Abfluss- und wasserwirtschaftliche Vorrangzonen) sind Flächen, „*die für den Hochwasserabfluss notwendig*

---

<sup>318</sup> VfSlg 15791/2000; vgl. auch VfSlg 15136/1998

<sup>319</sup> Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.43f.

<sup>320</sup> siehe dazu Kap. V.3.3

<sup>321</sup> § 2 Z. 3 WBFG

<sup>322</sup> BMLFUW (Hrsg.), Hochwasserschutz (2007) S.32

<sup>323</sup> RIWA-T, Fassung 2006, Pkt. 13.2

<sup>324</sup> Richtlinien zur Gefahrenzonenausweisung für die Bundeswasserbauverwaltung, Fassung 2006 (RLGZA)

<sup>325</sup> Pkt. 3 RLGZA

<sup>326</sup> Pkt. 4 RLGZA

sind“ oder „eine wesentliche Funktion für den Hochwasserrückhalt aufweisen“.

- **Gelbe Zonen** (Gebots- und Vorsorgezone) sind „die verbleibenden Abflussbereiche von Gewässern zwischen der Abgrenzung der Roten bzw. der Rot-Gelben Zone und der Anschlaglinie des Bemessungsereignisses“, deren ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke durch unterschiedliche Gefahren geringeren Ausmaßes beeinträchtigt ist.
- **Blaue Zonen** (Wasserwirtschaftliche Bedarfszonen) sind Flächen, „die für wasserwirtschaftliche Maßnahmen oder für die Aufrechterhaltung deren Funktion benötigt werden oder deshalb einer besonderen Art der Bewirtschaftung bedürfen“.

Zusätzlich werden noch „Gefahrenbereiche bei Überschreiten des Bemessungsereignisses bis HQ300 einschließlich des dadurch ausgelösten Versagens schutzwasserbaulicher Anlagen“ (Hinweisbereiche) durch rote (hinter Schutzeinrichtungen) bzw. gelbe Schraffierungen ausgewiesen. Die Gefahrenzonenpläne sind vor ihrer Genehmigung durch die BWV zur öffentlichen Einsicht aufzulegen.<sup>327</sup> Sie sind im Falle der Änderung ihrer Grundlagen oder deren Bewertung an die geänderten Verhältnisse anzupassen.<sup>328</sup>

Die Gefahrenzonenpläne der BWV sind, wie bereits am Anfang des Kapitels dargelegt, schon ihrer Definition im WBFVG nach lediglich eine Art Gutachten. Daher gilt in Analogie das zuvor<sup>329</sup> über die mangelnde Rechtswirkung der Gefahrenzonenpläne der WLVI Gesagte. Auch der Ausweisung der Grenzen eines HQ<sub>30</sub> kommt keine Verordnungsqualität zu.<sup>330</sup> Die Bezeichnung der Roten Zone als „Bauverbotszone“ kommt somit nur einer gutachtlichen Empfehlung gleich, ein tatsächliches Bauverbot kann daraus alleine nicht abgeleitet werden.

---

<sup>327</sup> Pkt. 6 und Pkt. 7 RLGZA

<sup>328</sup> Pkt. 8 RLGZA

<sup>329</sup> in Kap. V.2.1, letzter Absatz

<sup>330</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.21

Auch hat der VwGH befunden: „Die Auffassung, bei Gewässern, deren Hochwasserabflussgrenzen nicht ins Wasserbuch eingetragen seien, existiere gar kein solches Gebiet, ist unzutreffend. Die Ersichtlichmachung der Grenzen der Hochwasserabflussgebiete im Wasserbuch (§ 38 Abs 3 WRG) [das sind die HQ<sub>30</sub>-Gebiete] hat bloß deklaratorischen Charakter.“ (VwGH 26.4.2001, 2000/07/0039)

## 2.3 Hochwasserrisikozone Austria HORA

Im Herbst 2002 wurde das Projekt „Hochwasserrisikozone Austria HORA“ gemeinsam vom Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs und dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit dem Ziel, ein bundesweites Risikozone System mit dem Schwerpunkt Hochwasser zu schaffen, gestartet.<sup>331</sup> Ziel ist es, der Bevölkerung Informationen zur Abschätzung der Überflutungsgefahr bereitzustellen. Dazu dient die Darstellung von Überschwemmungsgebieten für HQ<sub>30</sub>, HQ<sub>100</sub> und HQ<sub>200</sub><sup>332</sup> entlang von über 25.000 Flusskilometern im Fall des Versagens bestehender Schutzanlagen (z.B. durch Dammbrech), die als digitale Gefahrenlandkarte im Internet mittels Adresseneingabe abgerufen werden kann.<sup>333</sup> Die Betroffenheit einzelner Grundstücke kann aus den Karten jedoch nicht abgeleitet werden. Auch sind in den Berechnungen einige Unsicherheiten enthalten<sup>334</sup>, weshalb das Ergebnis eher kritisch zu betrachten ist. Dennoch stellt HORA ein wichtiges Instrument zur Bildung des Risikobewusstseins der Bevölkerung sowie „für die regionale Abschätzung des Hochwasserrisikos für Versicherungsfragen“<sup>335</sup> dar. Weiters ist die Hochwasserrisikozone vor allem im Hinblick auf ihre Publizität eine gute Grundlage für die Umsetzung der HWRL.<sup>336</sup>

---

<sup>331</sup> <http://www.hochwasserrisiko.at/> | 29.8.2009

<sup>332</sup> HQ<sub>n</sub> ist der Hochwasserabfluss eines Ereignisses mit der Jährlichkeit n; siehe Kap. I.2.4

<sup>333</sup> <http://gis.lebensministerium.at/eHORA/> | 29.8.2009

<sup>334</sup> So wurde z.B. die Wirkung bestehender Hochwasserschutzanlagen bei der Berechnung nicht erfasst, obwohl diese einen sehr starken Einfluss auf die Ausdehnung von Überschwemmungsgebieten haben. Das ist auch der Grund, warum von dem Fall des Versagens bestehender Schutzmaßnahmen auszugehen ist. Siehe S.5 der „Karteninfo gesamt“ von eHORA:  
[http://gis.lebensministerium.at/eHORA/lfrz/services/eHORA\\_Karte2/metadaten/Hochwasserrisikozone\\_Austria.pdf](http://gis.lebensministerium.at/eHORA/lfrz/services/eHORA_Karte2/metadaten/Hochwasserrisikozone_Austria.pdf) | 29.8.2009

<sup>335</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.137

<sup>336</sup> Art. 10 Abs. 1 HWRL; siehe auch Kap. IV.3.3

### 3 *Prävention durch die allgemeine Raumplanung*

#### 3.1 **Rechtliche Rahmenbedingungen und Raumordnungsziele**

Planungen von Verwaltungsorganen bedürfen als Teil der **staatlichen Verwaltung** einer entsprechenden Determinierung durch Gesetze.<sup>337</sup> Da eine „*konditionale Determinierungsform der herkömmlichen, reagierenden Ordnungsverwaltung* („wenn – dann“) dem *zielorientierten Wesen der Planung nicht gerecht wird*“,<sup>338</sup> werden Planungen durch gesetzliche Zielkataloge bestimmt (**finale Determinierung**). Weil die bloß finale Determinierung nicht denselben Präzisionsgrad wie die konditionale Determinierung erreichen kann, „*kommt den Vorschriften des Gesetzes über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen besondere Bedeutung zu*“.<sup>339</sup>

Dementsprechend sind die Raumordnungsgesetze der Länder, auf deren Grundlage die Pläne der allgemeinen Raumplanung erstellt werden, auch final determiniert. In vorliegendem Zusammenhang interessiert es nun, ob bzw. welche Ziele zum Schutz vor Naturgefahren, insbesondere vor Hochwassergefahren, in den Gesetzen enthalten sind. Dabei weisen die Gesetze durchaus Abweichungen auf. In allen Bundesländern gibt es zumindest allgemeine Zielbestimmungen, die den Schutz vor Gefahren als Teilaspekt beinhalten.<sup>340</sup> Die meisten Bundesländer haben wie in Tabelle 1 ersichtlich bereits allerdings auch Ziele festgelegt, die konkret Naturgefahren ansprechen. Einzig in Vorarlberg und Wien fehlen spezifische Raumordnungsziele im Zusammenhang mit Naturgefahren.

---

<sup>337</sup> Art. 18 Abs. 1 B-VG; vgl. auch Kap. II.3.2, erster Absatz

<sup>338</sup> Hauer in Hauer/Nußbaumer (Hrsg.), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) S.16

<sup>339</sup> VfSlg 8280/1978

Beginnend mit diesem Erkenntnis ist das die ständige Rechtsprechung des VfGH. Siehe dazu auch die diesbezüglich aufgelisteten Erkenntnisse bei Hauer in Hauer/Nußbaumer (Hrsg.), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) S.17

<sup>340</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.10f.

Tabelle 1: Spezifische Ziele im Zusammenhang mit dem Schutz vor Naturgefahren<sup>341</sup>

Land	Gesetzesstelle	Bestimmungen
<b>Bgld</b>	§ 1 Abs. 2 Z. 5 Bgld RplG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdung durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfangs sowie vor Umweltschäden, -gefährdungen und -belastungen durch richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen insbesondere unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur bestmöglich zu schützen.
<b>Ktn</b>	§ 2 Abs. 1 Z. 4 K-ROG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdungen durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfangs sowie vor vermeidbaren Umweltbelastungen durch eine entsprechende Standortplanung bei dauergenutzten Einrichtungen zu schützen.
<b>NÖ</b>	§ 1 Abs. 2 Z. 1 lit. i NÖ ROG	Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen;
<b>OÖ</b>	§ 2 Abs. 1 Z. 2a Oö. ROG	Vermeidung und Verminderung des Risikos von Naturgefahren für bestehende und künftige Siedlungsräume.
<b>Sbg</b>	§ 2 Abs. 1 Z. 4 Sbg. ROG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdung durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfangs sowie vor Umweltschäden, -gefährdungen und -belastungen durch richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen und durch Schutzmaßnahmen bestmöglich zu schützen.
<b>Stmk</b>	§ 3 Abs. 2 Z. 2 Stmk ROG	Entwicklung der Siedlungsstruktur [...] unter Vermeidung von Gefährdung durch Naturgewalten und Umweltschäden durch entsprechende Standortauswahl.
<b>Tir</b>	§ 1 Abs. 2 lit. d TROG § 27 Abs. 2 lit. a TROG	Sicherung des Lebensraumes, insbesondere der Siedlungsgebiete und der wichtigen Verkehrswege, vor Naturgefahren ausgewogene Anordnung und Gliederung des Baulandes im Hinblick auf die Erfordernisse [...] der Sicherung vor Naturgefahren
<b>VLbg</b>	§ 2 Abs. 2 VLbg RplG	keine spezifischen Ziele
<b>W</b>	§ 1 Abs. 2 WBO	keine spezifischen Ziele

Aus den Zielkatalogen kann zudem im Fall eines Zielkonfliktes nicht abgeleitet werden, dass dem Schutz vor Naturgefahren Priorität gegenüber anderen Zielen zukommt.<sup>342</sup> Jedenfalls stellen die gesetzlichen Ziele in jenen Ländern, in denen sie nicht durch überörtliche Raumpläne<sup>343</sup> konkretisiert werden, „die einzige inhaltliche Vorgabe für Widmungsfestlegungen dar“.<sup>344</sup>

Als Steuerungsmittel dienen der allgemeinen Raumplanung in erster Linie Nutzungsbeschränkungen und Widmungsverbote. Die Festlegung solcher für gefähr-

<sup>341</sup> Aktualisierte Übersicht nach Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.12

<sup>342</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.11

<sup>343</sup> siehe dazu unten Kap. V.3.2

<sup>344</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.13

dete Flächen ist grundsätzlich auf allen Planungsebenen möglich. Aktive Maßnahmen dagegen sind im Raumordnungsrecht nicht vorgesehen.<sup>345</sup>

### 3.2 Überörtliche Raumplanung

Die überörtliche Raumplanung bezieht sich auf das gesamte Bundesland oder auf Teile davon. Damit ist es möglich, für gesamte Flussregionen einheitliche Grundsätze für den Umgang mit der Hochwassergefahr zu erlassen, was insofern sinnvoll ist, als Hochwasser ein gemeindeübergreifendes Problem sind, das sich in logischer Konsequenz nicht auf Gemeindeebene lösen lässt. Zu diesem Zweck stehen den Ländern überörtliche Entwicklungsprogramme oder auch Sachprogramme zur Verfügung.<sup>346</sup>

Obwohl diese überörtlichen Raumpläne verordnet werden, ist deren faktische Steuerwirkung bezüglich Naturgefahren nicht besonders hoch. Denn sofern überhaupt Aussagen zu Naturgefahren getroffen werden, beschränken sich die Raumpläne in der Regel auf die Ersichtlichmachung von Gefahrenbereichen, Maßnahmen gegen Naturgefahren gehören dagegen nicht zu ihren zwingenden Kerninhalten.<sup>347</sup> Zudem liegen überörtliche Festlegungen in Österreich keineswegs flächendeckend vor, sodass für viele Bereiche gar keine überörtlichen Raumplanungsaussagen vorliegen.

Daher bildet das „Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume“<sup>348</sup> in der Steiermark, das „*die Minimierung des Risikos bei Hochwasserereignissen bzw. Ereignissen in Wildbach und Lawineneinzugsgebieten durch Raumordnungsmaßnahmen*“<sup>349</sup> zum Ziel hat, gewissermaßen eine Ausnahme. Für Abflussgebiete des 100-jährlichen Hochwassers,<sup>350</sup> für Rote Gefahrenzonen und

---

<sup>345</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.8

<sup>346</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.141

Die Bezeichnungen für überörtliche Entwicklungsprogramme differieren je nach Bundesland.

<sup>347</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.13

Auf S.14f. dieser Studie findet sich eine Beschreibung der überörtlichen Festlegungen. Weiters bietet die Studie auf S.17 einen Überblick über die naturgefahrrelevanten überörtlichen Planungsmaßnahmen in Tabellenform.

<sup>348</sup> Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 12. September 2005 über ein Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume, LGBl. Nr. 117/2005 (HW-SAPRO)

<sup>349</sup> § 1 Abs. 1 HW-SAPRO

<sup>350</sup> siehe Kap. V.2.2

Blaue Vorbehaltsbereiche nach den Gefahrenzonenplänen der WLW<sup>351</sup>, für Flächen mit besonderer Eignung für Hochwasserschutzmaßnahmen sowie für einen mindestens 10 Meter breiten Uferstreifen entlang natürlich fließender Gewässer geht aus diesem Sachprogramm nicht nur ein allgemeines Baulandwidmungsverbot, sondern auch die Unzulässigkeit von Sondernutzungen, die das Schadenspotenzial erhöhen und Abflusshindernisse darstellen, und von Neu- und Zubauten hervor,<sup>352</sup> was funktional einem generellen Bauverbot gleichkommt. Weiters wird der „*vorausschauende[n] Freihaltung der Hochwasserretentions- und Abflussräume sowie der Gefahrenzonen der Wildbach und Lawinenverbauung*“ eine Priorität vor der „*nachträglichen Sanierung*“ eingeräumt.<sup>353</sup> Die Flächenwidmungspläne der Gemeinden sind den Bestimmungen dieses Programms anzupassen, d.h. Bauland im Gefahrenbereich ist rückzuwidmen.<sup>354</sup> Damit hat das Land Steiermark ein starkes Instrument für eine präventive Planung zum Schutz vor Hochwasser geschaffen. Seine volle Wirkung entfaltet dieses aber erst durch die Anwendung der Bestimmungen in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden.

### 3.3 Örtliche Raumplanung

Der örtlichen Raumplanung steht als langfristiges strategisches Instrument das örtliche Entwicklungskonzept (ÖEK) zur Verfügung.<sup>355</sup> Die Gemeinden haben zwar die Möglichkeit, sind jedoch aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen durchwegs nicht verpflichtet, Ziele und Maßnahmen zum Umgang mit Naturgefahren zu entwickeln.<sup>356</sup> Im Rahmen eines ÖEK können in erster Linie im Siedlungskonzept Aussagen getroffen werden, wo aufgrund der Gefährdung kein Bauland gewidmet werden sollte bzw. darf. Genauso kann im Freiraumkonzept beinhaltet sein, welche Flächen aufgrund der Gefährdung, oder aber auch aufgrund ihrer besonderen Eignung zum Hochwasserrückhalt, freizuhalten sind. So können

---

<sup>351</sup> siehe Kap. V.2.1

<sup>352</sup> § 4 Abs. 2 HW-SAPRO

<sup>353</sup> § 3 Abs. 2 HW-SAPRO

<sup>354</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 16 – Landes- und Gemeindeentwicklung (Hrsg.), Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume (2008) S.20

<sup>355</sup> Die Bezeichnung variiert nach den Ländern.

<sup>356</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.18

z.B. Siedlungsgrenzen festgelegt, die bebaute Gebiete bzw. Erweiterungsflächen von Gefährdungsbereichen trennen, oder Grünzonen entlang von Gewässern, die die Hochwasserretention verbessern. Zudem ist ein ÖEK keinem engen Kompetenzrahmen unterworfen, sodass durchaus auch kompetenzfremde Ziele und Maßnahmen festgelegt werden können. Dabei verpflichtet sich die Gemeinde, die Umsetzung dieser Maßnahmen bei den zuständigen Stellen zu urgieren. Dadurch kann eine bessere Abstimmung kompetenzfremder Maßnahmen mit den Entwicklungszielen der Gemeinde bzw. den Raumordnungszielen im Allgemeinen erreicht werden.

Das zentrale Instrument der örtlichen Raumplanung ist der Flächenwidmungsplan, der Nutzungs- und Widmungsarten verbindlich festzulegen oder kenntlich zu machen hat,<sup>357</sup> weshalb er parzellenscharf zu erstellen ist.<sup>358</sup> Er enthält in der Regel Ersichtlich- bzw. Kenntlichmachungen von Gefährdungsbereichen, insbesondere Hochwasserabflussgebiete nach dem WRG und Gefahrenzonen (und Hinweisbereiche) nach dem ForstG,<sup>359</sup> die alleine noch keine verbindliche Wirkung entfalten, sondern als Entscheidungsgrundlage lediglich den Planungsspielraum der Gemeinde einschränken.<sup>360</sup> Diese als Fachgutachten qualifizierten Planungen des Bundes können aber durch in den Raumordnungsgesetzen oder in überörtlichen Planungen<sup>361</sup> daran geknüpfte Widmungs- bzw. Nutzungsbeschränkungen mittelbare Rechtswirkung entfalten.<sup>362</sup> Daraus ergeben sich schließlich in der Vollzugspraxis jene in Tabelle 2 dargestellten Widmungsverbote und -beschränkungen. Die Widmungsverbote beziehen sich in erster die Neuausweisung von Bauland, aber auch Grünlandwidmungsarten unterliegen mitunter Einschränkungen, denn bestimmte Bauführungen sind auch im Grünland zulässig.<sup>363</sup> Die Raumordnungsgesetze sehen allerdings in unterschiedlichem Maß Ausnahmeregelungen für diese Widmungsverbote und -beschränkungen vor.

---

<sup>357</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.20

Die Studie setzt sich intensiv mit dem Verhältnis Naturgefahren und Flächenwidmungsplan auseinander.

<sup>358</sup> Hauer in Hauer/Nußbaumer (Hrsg.), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) S.17

<sup>359</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.21

<sup>360</sup> vgl. Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.145

<sup>361</sup> wie das steiermärkische HW-SAPRO, siehe Kap. V.3.2

<sup>362</sup> vgl. Kap. V.2.1, letzter Absatz

<sup>363</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.24, 28f., 36

Tabelle 2: Widmungsverbote und -beschränkungen in der Vollzugspraxis<sup>364</sup>

Land	Widmungsverbot für:	Widmungsbeschränkung in:
<b>Bgld</b>	Rote Gefahrenzonen, HQ <sub>100</sub> -Bereiche	Sonstige Gefährdungsbereichen
<b>Ktn</b>	Rote Gefahrenzonen	Sonstige Gefährdungsbereichen
<b>NÖ</b>	Rote und Gelbe Gefahrenzonen, HQ <sub>100</sub> -Bereiche	Sonstige Gefährdungsbereichen
<b>OÖ</b>	Rote Gefahrenzonen, HQ <sub>30</sub> -Bereiche, mit Ausnahmen HQ <sub>100</sub> -Bereiche	Sonstige Gefährdungsbereichen
<b>Sbg</b>	Rote Gefahrenzonen, HQ <sub>30</sub> -Bereiche, für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wesentliche Flächen	Sonstige Gefährdungsbereichen
<b>Stmk</b>	Rote Gefahrenzonen, HQ <sub>100</sub> -Bereiche, Blaue Vorbehaltsbereiche, für Schutzmaßnahmen geeignete Flächen, Uferstreifen an natürlichen Gewässern	Sonstige Gefährdungsbereichen
<b>Tir</b>	Grundsätzlich Rote Gefahrenzonen	Sonstige Gefährdungsbereichen
<b>Vlbg</b>	Rote Gefahrenzonen	Sonstige Gefährdungsbereichen
<b>W</b>	-	Allen Gefährdungsbereichen

Im Zusammenhang mit Widmungsverboten und -beschränkungen stellt sich natürlich die Frage, wie mit dem Widmungsbestand, insbesondere bestehenden Baulandwidmungen in Gefahrenbereichen zu verfahren ist. Eine Änderung des Flächenwidmungsplanes aufgrund geänderter Gefährdungsbereiche ist in der Regel möglich, inwieweit sie verpflichtend ist, ist in den Raumordnungsgesetzen unterschiedlich geregelt.<sup>365</sup> Es kann aber auch aus Art. 118 Abs. 4 B-VG eine grundsätzliche Anpassungspflicht des Flächenwidmungsplans zur Herstellung eines rechtskonformen Zustandes abgeleitet werden.<sup>366</sup> Demnach ist eine Rückwidmung von gültigem Bauland im Gefährdungsbereich in Grünland möglich, wobei aber allfällige Entschädigungsansprüche der Grundeigentümer zu berücksichtigen sind. Da eine Entschädigung für Vermögensnachteile durch Planänderungen verfassungsrechtlich nicht geboten ist, bedarf es hierzu einer einfachgesetzlichen Regelung, ob und unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchem Umfang<sup>367</sup> Ent-

<sup>364</sup> Aktualisierte Übersicht nach Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.28

<sup>365</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.33f.

<sup>366</sup> siehe Kap. V.1.2, letzter Absatz

<sup>367</sup> bloße Abgeltung allfälliger frustrierter Aufwendungen (Baureifmachung eines Grundstückes) oder gar Entschädigung des Wertverlusts

schädigungen zu leisten sind.<sup>368</sup> Zweckmäßigerweise ist bei Rückwidmungen zwischen unbebautem und bebautem Bauland zu unterscheiden. Zwar ist auch bei bebautem Bauland eine Rückwidmung in Grünland möglich, jedoch können aus dieser ebenso Entschädigungsforderungen entstehen, der faktische Baubestand ist durch die Widmungsänderung allerdings nicht beeinflussbar.<sup>369</sup>

In manchen Bundesländern besteht allerdings auch die Möglichkeit Aufschließungszonen in Gefährdungsbereichen festzulegen, deren Aufschließungsbedingung die Sicherstellung des Gebietes ist.<sup>370</sup> Dies kann eine geeignete Alternative zur Rückwidmung von gefährdetem Baulandbestand sein, sofern der Aufwand der Umsetzung von Schutzmaßnahmen vertretbar ist. Das Bauland darf dann solange nicht bebaut werden, bis ein ausreichender Schutz durch geeignete Maßnahmen hergestellt worden ist. Eine Umwidmung von Grünland in Aufschließungsgebiete ist allerdings nicht im Sinne einer präventiven Planung.

Der Bebauungsplan schließlich legt zusätzliche Bestimmungen für das im Flächenwidmungsplan ausgewiesene Bauland fest. Er ist damit in Planhierarchie dem örtlichen Entwicklungskonzept und dem Flächenwidmungsplan nachgeordnet. Dem Bebauungsplan kommt im Zusammenhang mit Naturgefahren nur eine untergeordnete Rolle zu, er kann jedoch beispielsweise durch Baugrenz- oder Baufluchtlinien im *„kleinräumigen Umgang mit Gefährdungsbereichen eine sinnvolle Ergänzung zum Flächenwidmungsplan bieten und eine Schutzwirkung erzielen“*.<sup>371</sup>

#### 4 Maßnahmenbezogene Fachplanungen

Maßnahmenbezogene Fachplanungen zielen auf die Sicherstellung von Flächen für zukünftige Schutzmaßnahmen sowie die Erhaltung von Flächen mit besonde-

---

<sup>368</sup> Hauer in Hauer/Nußbaumer (Hrsg.), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) S.27f. Solange kein Planwertausgleich, also eine Berücksichtigung von Vermögensverschiebungen durch Widmungsgewinne, vorgesehen ist, erscheint die Verweigerung der Entschädigung abstrakt betrachtet konsequent. Allerdings ist bei individueller Betrachtung zu bedenken, dass durch den Verkauf von Liegenschaften die Widmungsgewinne und Widmungsnachteile unterschiedlichen Personen zufallen können.

<sup>369</sup> Kanonier, Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht (2004) S.33

<sup>370</sup> ebenda S.30

<sup>371</sup> ebenda S.39

rer Schutz- oder Retentionswirkung ab. Weiters können sie als Planungsgrundlagen für konkrete Maßnahmen und deren Rangfolge dienen. In der Regel werden diese Planungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung erstellt und haben daher keine rechtliche Verbindlichkeit.<sup>372</sup> Als Beispiel seien die Regionalstudien der WLW oder der BWV genannt. Dabei handelt es sich um „auf eine bestimmte Region bezogene fachliche Untersuchungen, die als Projektierungsvoraussetzung oder als Beurteilungsgrundlage für konkrete Maßnahmen des Wasserbaues oder der Wildbach- und Lawinenverbauung erforderlich sind“.<sup>373</sup>

Eine Ausnahme bilden die zur Umsetzung der WRRL dienenden Planungsinstrumente, die mit Verordnung zu erlassen sind.<sup>374</sup> Gleiches wird auch für die nach der HWRL vorgesehenen Hochwasserrisikomanagementpläne<sup>375</sup> gelten.<sup>376</sup>

---

<sup>372</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.143

<sup>373</sup> § 2 Z. 5 WBFG

<sup>374</sup> §§ 55c, 55f, 55g WRG

<sup>375</sup> Art. 7 HWRL, siehe auch Kap. IV.3.2

<sup>376</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.143

Da allerdings aufgrund der Kompetenzlage nicht von einer alleinigen Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers ausgegangen werden kann, ist es fraglich, ob deren Regelung in Analogie zu den Planinstrumenten nach der WRRL im WRG allein erfolgen kann. Siehe dazu auch Kap. V.1.3

## VI Die Bedeutung der HWRL für die allg. Raumplanung

---

### 1 Kompetenzrechtliche Beurteilung der HWRL

Die Wahl der Mittel zur Umsetzung einer Richtlinie liegt bei den Mitgliedstaaten,<sup>377</sup> es sind dabei aber jedenfalls die im Hinblick auf die Wirksamkeit der Richtlinie am besten geeigneten zu wählen.<sup>378</sup> „Das bedeutet, dass die Hochwassergefahrenzonenplanung der HWRL nicht unbedingt mit hoheitlichen Mitteln zB im WRG, sondern auch im Bereich der Privatwirtschafts- bzw Förderungsverwaltung zB im WBFVG erfolgen kann.“<sup>379</sup>

Sowohl die **vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos** wie auch die Erstellung von **Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten**<sup>380</sup> kann durch kompetenzneutrale<sup>381</sup> Akte der Privatwirtschaftsverwaltung vorgenommen werden.<sup>382</sup> Nichtsdestoweniger ist in beiden Fällen mit Art. 10 Abs. 1 Z. 10 B-VG eine hinreichende Kompetenzgrundlage für eine Zuständigkeit des Bundes gegeben.<sup>383</sup>

Da die **Hochwasserrisikomanagementpläne**<sup>384</sup> hingegen zumindest mittelbar außenwirksam, d.h. subjektive Rechtspositionen berührend, sein dürften, reichen sie stärker in die Hoheitsverwaltung herein.<sup>385</sup> Soweit diese Pläne als Verordnungen erlassen werden sollen, müssen für diese die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen vorhanden sein. Die in der im Zuge des Projektes Flood Risk II von Weber erstellten Studie getroffene Annahme, die Hochwasserrisikomanagementpläne der HWRL „stellen im österreichischen Rechts-Sprachgebrauch zweifellos Gefahrenzonenpläne dar“,<sup>386</sup> ist mE irrig, denn sie wird dem Umfang dieser Pläne,

---

<sup>377</sup> siehe Kap. III.2.1

<sup>378</sup> siehe Kap. III.2.3

<sup>379</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.46

<sup>380</sup> siehe Kap. IV.3.2

<sup>381</sup> Art. 17 B-VG

<sup>382</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.21f.

<sup>383</sup> vgl. Kap. V.1.3

<sup>384</sup> siehe Kap. IV.3.2

<sup>385</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.22

<sup>386</sup> ebenda

der sich deutlich von den Inhalten von Gefahrenzonenplänen (auch nach Definition jener Studie) abhebt, keinesfalls gerecht. Die Hochwasserrisikomanagementpläne haben das gesamte Spektrum eines integrierten Hochwassermanagements<sup>387</sup> abzudecken und für dieses Ziele und Maßnahmen zu deren Erreichung festzulegen. Auch wenn dadurch aufgrund der Kompetenzzersplitterung im Naturgefahrenmanagement verschiedene Landeskompetenzen<sup>388</sup> berührt werden, kann dennoch der „kompetenzrechtliche Schwerpunkt zweifelsfrei in den Wasserrechtskompetenzen des Bundes“ gesehen werden, insbesondere auch wegen des engen Zusammenhangs zur WRRL, den die HWRL herstellt.<sup>389</sup> Nach der Einschätzung von Wagner<sup>390</sup> ist die HWRL „national kein Gegenstand der Raumordnungsgesetze der Länder, sondern betrifft Fachplanungen zur Vermeidung von Wassergefahren und fällt daher in die Kompetenz des Bundes gem § [sic!] 10 Abs 1 Z 10 B-VG“. Sie führt dazu als Begründung an, dass die Grundlage der HWRL ein „Dokumentations- und Planungssystem [ist], das letztlich auf angemessene Präventionsmaßnahmen im Bereich des Wasserrechts abzielt“. In diesem Sinne kann die Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen als maßnahmenbezogene Fachplanung des Bundes gesehen werden.<sup>391</sup>

Wird den Ländern ein Mitgestaltungsrecht (vor allem im Raumordnungsrecht) zugesprochen, wovon nach der Gesichtspunktetheorie auszugehen ist, so ist zu beachten, dass „die Fachplanungen des Bundes zwar keinen eindeutigen rechtlichen Vorrang gegenüber allgemeinen Raumplänen der Länder haben, aber nach allen Raumordnungsgesetzen hinreichend zu berücksichtigen sind“.<sup>392</sup> Eine Berücksichtigung der zur Umsetzung der HWRL ergehenden wasserrechtlichen Bestimmungen in den Raumordnungsgesetzen der Länder ist in jedem Fall geboten. Zur Koordination zwischen Bund und Ländern ist eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG empfehlenswert.<sup>393</sup> „Die laut HWRL zu erstellenden Hochwasserrisikomanagementpläne werden, sowohl was die Wahl der Schutzziele als auch

---

<sup>387</sup> vgl. Kap. II.2.1

<sup>388</sup> wie eben die allgemeine Raumordnung oder aber die Katastrophenhilfe

<sup>389</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.22

<sup>390</sup> Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.29

<sup>391</sup> vgl. Kap. V.4

<sup>392</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.24

<sup>393</sup> ebenda S.52f.

*was das Setzen konkreter Schutzmaßnahmen betrifft, jedenfalls nur gemeinsam mit den für die Bodennutzung zuständigen Verantwortungsträgern erarbeitet und umgesetzt werden können.*<sup>394</sup>

## **2 Derzeitiger Umsetzungsstand der HWRL**

Bevor die Auswirkungen der HWRL auf das nominelle Raumordnungsrecht, d.h. was für Bestimmungen im nominellen Raumordnungsrecht, also in den Raumordnungsgesetzen der Länder, zur vollständigen Umsetzung der HWRL zu regeln sind, geprüft werden kann,<sup>395</sup> bedarf es einer Feststellung des Umsetzungsstandes der Richtlinie.

### **2.1 Bestimmungen zur vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos und zu Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten**

Die im Rahmen der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos anzulegenden Karten<sup>396</sup> sind bereits durch den im Zuge der Umsetzung der WRRL geschaffenen § 55b Abs. 3 WRG grundsätzlich vorgesehen. Sie bedürfen lediglich der Ergänzung der Darstellung der Topografie und der Flächennutzung. In der Praxis sind alle weiteren geforderten Dokumentationen der Hochwasserereignisse<sup>397</sup> zwar durchaus vorhanden, die gesetzliche Verpflichtung dazu fehlt nach österreichischer Rechtslage<sup>398</sup> ebenso wie ein im Sinne der Richtlinie erforderliches Publizitätsgebot.<sup>399</sup> Das gilt ebenso für Festlegung der Gebiete mit einem potenziellen signifikanten Hochwasserrisiko nach Art. 5 HWRL.

Von der Ausweisung von HQ<sub>300</sub>-, HQ<sub>100</sub>- und HQ<sub>30</sub>-Überflutungsbereichen in den Gefahrenzonenplänen der BWV<sup>400</sup> sind die nach Art. 6 Abs. 3 HWRL zu betrach-

---

<sup>394</sup> Mag. Charlotte Vogl, Leiterin der Abteilung Wasserlegistik und -ökonomie im BMLFUW zitiert in Hahn, Europa gibt sich eine „Hochwasserrichtlinie“ (2007) S.13

<sup>395</sup> siehe unten Kap. VI.3

<sup>396</sup> Art. 4 Abs. 2 lit. a HWRL

<sup>397</sup> Art. 4 Abs. 2 lit. b-d HWRL

<sup>398</sup> Nicht so bezüglich der Dokumentation von durch Wildbäche verursachten Ereignissen, die gem. § 4 Abs. 1 lit. b GZPIV sehr wohl verpflichtend ist.

<sup>399</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.47f.

<sup>400</sup> vgl. Kap. V.2.2

tenden Hochwasser niedriger, mittlerer und hoher Wahrscheinlichkeit erfasst. Dasselbe trifft für die Hochwasserrisikozonierung Austria HORA<sup>401</sup> zu. Die Gefahrenzonenpläne der WL<sup>V</sup><sup>402</sup> hingegen betrachten nur ein 150-jährliches Ereignis, das am ehesten als Hochwasser mittlerer Wahrscheinlichkeit einzuordnen ist. Eine Ausdehnung der Darstellung auf HQ<sub>30</sub> und HQ<sub>300</sub> ist hier vonnöten.<sup>403</sup> Die neben dem Ausmaß der Überflutung zusätzlich geforderte Angabe von Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit<sup>404</sup> erfüllt maximal der Gefahrenzonenplan der BWV für 100-jährliche Hochwasser. Eine Ausweitung der Inhalte der Gefahrenzonenpläne sowie eine Präzisierung und Anpassung der vorhandenen Bestimmungen im Sinne der HWRL sind für deren Umsetzung notwendig. Weiters ist anzunehmen, dass die Gefahrenzonenplanung der BWV, die nur durch interne Richtlinien des BMLFUW näher bestimmt ist, nicht die europarechtlichen Vorgaben einer Umsetzung erfüllt.<sup>405</sup> Die nach Art. 6 Abs. 5 HWRL in den Hochwasserrisikokarten anzugebenden Sachverhalte sind nur teilweise in (nicht flächendeckend vorhandenen) Regionalstudien<sup>406</sup> zu finden. Diesbezüglich herrscht also noch Regelungsbedarf.

## 2.2 Bestimmungen zu Hochwasserrisikomanagementplänen

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen besteht in Österreich derzeit nicht. Eine Beschreibung der Ziele des Hochwasserrisikomanagements, wie sie Art. 7 Abs. 2 HWRL vorsieht, ist aber zumindest teilweise in Publikationen des BMLFUW<sup>407</sup> erfolgt, gesetzlich jedoch noch nicht vorgesehen.<sup>408</sup> Bereits jetzt sind zahlreiche Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele in den Materiengesetzen des Bundes<sup>409</sup> vorgesehen. Da aber sämtliche Bereiche des Hochwassermanagements zu erfassen sind, gelten auch alle in den Raumordnungsgesetzen der Länder geregelten den Hochwasserschutz

<sup>401</sup> vgl. Kap. V.2.3

<sup>402</sup> vgl. Kap. V.2.1

<sup>403</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.58

<sup>404</sup> Art. 6 Abs. 4 HWRL

<sup>405</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.46

<sup>406</sup> siehe Kap. V.4

<sup>407</sup> etwa BMLFUW (Hrsg.), Hochwasserschutz (2007)

<sup>408</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.50

<sup>409</sup> Das sind in diesem Fall das WRG, das WBF, das ForstG sowie das Wildbachverbauungsgesetz.

Raumordnungsgesetzen der Länder geregelten den Hochwasserschutz betreffenden Maßnahmen als solche im Sinne der Richtlinie.<sup>410</sup> Aufgrund des mangelnden materiellen Gehalts der HWRL in Bezug auf die Hochwasserrisikomanagementpläne wird den Gesetzgebern sowohl bei der Festlegung der Ziele und des Schutzniveaus als auch bei der Ausgestaltung der Maßnahmen ein beträchtlicher Spielraum eingeräumt. Jedenfalls besteht ein erheblicher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen Bund und Ländern.

### **3 *Änderungserfordernisse im nominellen Raumordnungsrecht***

Trotz einer primären Umsetzungskompetenz des Bundes aus, bleiben einige Regelungstatbestände dem Raumordnungsrecht vorbehalten. Deren Umfang wird durch die Dichte von bodennutzungsbezogenen Inhalten in den als maßnahmenbezogene Fachplanungen des Bundes<sup>411</sup> qualifizierten Hochwasserrisikomanagementplänen bestimmt werden. Ob durch die Umsetzung der Richtlinie die Möglichkeit geschaffen wird, konkrete Nutzungsentscheidungen durch wasserrechtlich geregelte, verbindliche Fachplanungen des Bundes zu treffen, steht noch nicht fest. Mit einer solchen Regelung würde eine massive Beschränkung des raumplanerischen Ermessensspielraums für Planungen in gefährdeten Bereichen einhergehen. Wird auf die Festlegung solcher verbindlicher Nutzungsregelungen in den Fachplänen vom Wasserrechtsgesetzgeber (i.e. der Bund) verzichtet, „*wird durch raumplanerische Maßnahmen zur inhaltlichen Zielerreichung der Hochwasser-RL beizutragen sein*“.<sup>412</sup> In jedem Fall allerdings werden die der Umsetzung der HWRL dienenden Fachplanungen als wesentliche Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen der allgemeinen Raumplanung zu berücksichtigen sein. Daher ergeben sich Änderungserfordernisse im nominellen Raumordnungsrecht in erster Linie bezüglich der Zielbestimmungen, Kenntlichmachungen und Nutzungsbeschränkungen.

---

<sup>410</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.63

<sup>411</sup> vgl. Kap. V.4

<sup>412</sup> Bürgel et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (2009) S.59

### 3.1 Zielbestimmungen

In den Raumordnungsgesetzen sind bereits in unterschiedlichem Umfang Ziele zum Umgang mit Naturgefahren vorhanden,<sup>413</sup> die den Anliegen der HWRL mehr oder weniger gerecht werden. Allerdings sind in den gesetzlichen Zielkatalogen auch andere, den Schutzzielen mitunter zuwiderlaufende Ziele zu finden, was in der Praxis durchaus zu Konflikten führen kann. *„Inwieweit dem Schutz vor Naturgefahren gegenüber anderen Zielen grundsätzlich Priorität zukommt, ist aus den Zielkatalogen nicht eindeutig abzuleiten und aufgrund der räumlichen Gegebenheiten sowie planungsrechtlicher Vorgaben zu beurteilen.“*<sup>414</sup> Zumindest eine der ÖROK-Empfehlung Nr.52 folgende Präzisierung der Schutzziele in den Raumordnungsgesetzen scheint daher jedenfalls angebracht. Dementsprechend soll bei der Erstellung von Raumplänen der Schutz von Siedlungsgebieten vor Naturgefahren ein verbindliches Ziel sein.<sup>415</sup> Dabei soll der Schwerpunkt in der Risikovermeidung gesetzt sein. Aber auch die Risikoreduktion für bereits bebauten Bauland sowie bestehende Bauten im Grünland und Sondernutzungen soll als längerfristiges Ziel festgelegt werden.

### 3.2 Kenntlichmachungen

Weiters wären die Flächenwidmungspläne aufgrund ihrer flächendeckenden Verfügbarkeit und ihrer bereits bestehenden Inhalte am besten geeignet, die Gefahrendarstellungen nach Art. 6 HWRL verpflichtend darzustellen. Die Raumordnungsgesetze müssten dazu freilich geändert werden.<sup>416</sup> Die Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten stellen eine geeignete Grundlage für planerische Nutzungsentscheidungen in potentiell gefährdeten Gebieten dar. Ihre Berücksichtigung in hierarchisch dem Flächenwidmungsplan vorgelagerten Raumplänen (z.B. regionalen Entwicklungskonzepten) wäre daher ebenso durchaus angebracht, vor allem bei Vorhandensein gemeindegrenzübergreifender Gefahrenbereiche. Diese Karten entfalten durch ihre Kenntlichmachung alleine zwar keine

---

<sup>413</sup> vgl. Kap. V.3.1

<sup>414</sup> Bürgel et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (2009) S.60

<sup>415</sup> ebenda

<sup>416</sup> Weber, Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht (2009) S.62

rechtsverbindliche Wirkung, es besteht aber die Pflicht, die Kenntlichmachungen zu berücksichtigen, was die planerischen Freiheiten der Gemeinden somit in gewisser Hinsicht einschränkt. Diese Darstellung im Flächenwidmungsplan bringt zusätzlich mit sich, dass eine gewisse Priorität des Schutzes vor der Hochwassergefahr bei der Zielabwägung durch die allgemeine Raumplanung klargestellt wird. Das stellt jedoch nicht unbedingt einen Konflikt dar, kann schließlich davon ausgegangen werden, dass nach den Erfahrungen mit den Hochwasserereignissen der letzten Jahre den naturgefahrenbezogenen Zielen ohnedies eine sehr hohe Priorität zukommt. Außerdem haben sich die meisten Landesgesetzgeber bereits an die derzeit vorhandenen Ausweisungen von Gefahrenzonen und Hochwasserabflussbereichen gebunden,<sup>417</sup> sodass sich dadurch faktisch wenig Unterschied zum jetzigen Stand ergibt. Ob allerdings alle drei in Art. 6 HWRL vorgesehenen Überflutungsbereiche (von Hochwassern niedriger, mittlerer und hoher Wahrscheinlichkeit) ersichtlich gemacht werden sollen, ist fraglich. Das betrifft insbesondere jene Bereiche, denen nicht durch angeknüpfte Bestimmungen Rechtsverbindlichkeit zukommt. Schließlich gilt es, eine inhaltliche Überladung der Flächenwidmungspläne zu vermeiden.<sup>418</sup>

Jedenfalls in Flächenwidmungsplänen kenntlich zu machen werden solche Bereiche sein, die in weiterer Folge etwa durch daran geknüpfte Nutzungsbeschränkungen eine verbindliche Rechtswirkung entfalten. Dasselbe gilt auch für mit rechtsverbindlichem Charakter ausgestattete flächenbezogene Inhalte und planerische Festlegungen der Hochwasserrisikomanagementpläne. Eine Kenntlichmachung hochwasserrelevanter Karten und Pläne in allen Flächenwidmungsplänen erscheint auch im Hinblick auf die Publizitätsverpflichtung der HWRL erforderlich, auch wenn sich diese Verpflichtung *„nicht unmittelbar auf Raumpläne allgemein und den Flächenwidmungsplan speziell bezieht“*.<sup>419</sup>

---

<sup>417</sup> vgl. Kap. V.3.3

<sup>418</sup> Bürgel et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (2009) S.62

<sup>419</sup> ebenda

### 3.3 Nutzungsbeschränkungen

Wie bereits erwähnt, stellen auch raumplanerische Maßnahmen, die den Hochwasserschutz betreffen, Maßnahmen im Sinne der HWRL dar.<sup>420</sup> Deren Spektrum reicht von konzeptiven und unverbindlichen Instrumenten bis hin zu hoheitlichen Maßnahmen wie Widmungsverboten und -einschränkungen.<sup>421</sup> Dabei ist zwischen jenen Maßnahmen zu unterscheiden, die durch mit verbindlicher Wirkung ausgestattete Vorgaben von Fachplanungen, wie sie die Hochwasserrisikomanagementpläne darstellen werden, weitgehend vorbestimmt sind, und solchen, denen hochwasserrelevanten Informationen, wie sie den Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten zu entnehmen sind, als Entscheidungsgrundlagen dienen.

Soweit sich aus der prinzipiell hierarchisch übergeordneten Fachplanung<sup>422</sup> raumnutzungsrelevante Rechtswirkungen ergeben, wird das raumplanerische Ermessen je nach deren räumlicher Abgrenzung eingeschränkt.<sup>423</sup> Es ist jedoch zu erwarten, dass auch künftig raumplanerische Nutzungsentscheidungen in Gefährdungsbereichen zu treffen sein werden. Dabei sind die Widmungskriterien der Raumordnungsgesetze anzuwenden. Dadurch, dass im Bestand des Raumordnungsrechts schon Widmungsverbote und -beschränkungen für gefährdete Gebiete vorgesehen sind, wird bereits präventive Planung als Teil eines umfassenden Hochwasserrisikomanagements auch im Sinne der HWRL betrieben.<sup>424</sup> Soll im Zuge der Umsetzung der Richtlinie den durch sie neu geschaffenen „Gefahrenzonenplänen“, nämlich den Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten als neue Grundlage für Nutzungsbeschränkungen Rechtsverbindlichkeit zukommen, so herrscht Klärungsbedarf bezüglich der Rechtswirkung, der Rechtsstellung von Gemeinden und Grundeigentümern und der vorgesehenen Verfahren.<sup>425</sup> Die HWRL selbst enthält hierzu keine materiellen Bestimmungen. Es sollten klare raumordnungsgesetzliche Bestimmungen geschaffen werden, welche Nutzungsbeschränkungen für welche in den Gefahren- und Risikokarten ausgewiesenen Gefährdungsbereiche gel-

---

<sup>420</sup> siehe Kap. VI.2.2

<sup>421</sup> Bürgel et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (2009) S.63

<sup>422</sup> vgl. Kap. VI.1

<sup>423</sup> Bürgel et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (2009) S.63

<sup>424</sup> vgl. Kap. V.3

<sup>425</sup> Bürgel et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (2009) S.63

ten. Dabei ist es empfehlenswert, die differenzierten Aussagen solcher Pläne durch Abstufungen der Nutzungsbeschränkungen zu berücksichtigen.<sup>426</sup>

### 3.4 Sonstiges

Die im Raumordnungsrecht umsetzungsrelevanten Inhalte der HWRL sind nicht nur auf Ziele sowie die Ebene des Flächenwidmungsplans in Form von Kenntlichmachungen und Nutzungsregelungen beschränkt. Auch konzeptive Planungsinstrumente<sup>427</sup> können einen wertvollen Beitrag zur Erreichung von Zielen, die in den Hochwasserrisikomanagementplänen festgelegt wurden, leisten.

Als besonderes Beispiel für eine mögliche Umsetzung im Raumordnungsrecht sei der Schutzwasserwirtschaftliche Raumentwicklungsplan SREP, wie er in Kärnten am Beispiel von Gurk und Möll pilothaft entwickelt wurde, angeführt. Der SREP erzielt in erster Linie eine Abstimmung des Raumbedarfs von sowohl aktiven als auch passiven Schutzmaßnahmen mit Entwicklungszielen der Raumplanung. Dazu dient zunächst die Festlegung der Flächenansprüche der Schutzwasserwirtschaft und der Raumentwicklung. Durch Verschneidung können Konfliktpotenziale erkannt werden, die letztlich durch konkret getroffene raumplanerische Vereinbarung zwischen Schutzwasserwirtschaft und Gemeinden bereinigt werden. Am Ende dieses Planungsprozesses steht nun ein SREP, der der Raumplanung als Planungsinstrument und Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt wird.<sup>428</sup>

Das Raumordnungsrecht sieht derzeit keine aktiven Maßnahmen wie das Verschreiben von Schutzmaßnahmen zur Risikoreduktion oder im Umgang mit baulichem Bestand in gefährdeten Gebieten.<sup>429</sup> Solche aktiven Maßnahmen werden auch im Zuge der Umsetzung der HWRL keinen Einzug in die Raumordnungsgesetze finden können.

---

<sup>426</sup> Bürgel et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (2009) S.64

<sup>427</sup> Im Bezug auf die in der Regel Gemeindegrenzen überschreitende Ausdehnung von Hochwassergefahrenbereichen sollten diese wohl sinnvollerweise gemeindeübergreifend sein.

<sup>428</sup> Manhart/Michor, Evaluierung des SREP (2009) S.25ff.

<sup>429</sup> Bürgel et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (2009) S.64

#### **4 Indirekte Effekte der HWRL auf die Raumplanung**

Unabhängig von durch die HWRL bedingten Regelungstatbeständen im nominellen Raumordnungsrecht ergeben sich aus der Richtlinie auch durch die Umsetzung derselben etwa mittels neuer Bestimmungen im WRG indirekte Effekte auf die allgemeine Raumplanung.

Die in der HWRL vorgeschriebenen Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten sind generell eine Chance, „zu einer flächendeckenden, der Rechtswirklichkeit entsprechenden und aktuellen Zonierung zu gelangen“.<sup>430</sup> Ein besonderer Mehrwert für die allgemeine Raumplanung besteht also in der Verfügbarkeit einer flächendeckenden, in sechsjährigem Turnus erforderlichenfalls zu aktualisierenden und nach einheitlichen Kriterien erfolgenden Ausweisung von Gefahrenbereichen. Durch das weiters in der HWRL enthaltene Publizitätsgebot für alle nach ihren Bestimmungen zu erstellenden Pläne ist einerseits zu erwarten, dass diese in einer allgemein verständlichen Art aufbereitet sein werden, andererseits wird dadurch die Verfügbarkeit weiter erhöht. Durch den öffentlichen Zugang zu diesen Plänen ist auch mit einer Zunahme des Gefahren- und Risikobewusstseins der Bevölkerung zu rechnen. Dadurch könnte auch der politische Wille zu präventiver Planung erhöht werden. Weitere Effekte werden sich erst nach der Umsetzung der HWRL in die Rechtsordnung bei Vorliegen der zu diesem Zweck geschaffenen Instrumente abschätzen lassen.

#### **5 Umgang mit Restrisiko**

Nachdem ein umfassender Schutz mit egal welchen Mitteln nicht erreicht werden kann, bleibt auch nach Umsetzung der HWRL die Frage nach dem Umgang mit dem Restrisiko offen. Ein integrales Naturgefahrenmanagement sieht hierfür die Risikovorsorge vor, deren Ziel es ist, das Restrisiko zu begrenzen. Dazu zählen die finanzielle Vorsorge über Versicherungen sowie die Katastrophenschutz- und Notfallplanung,<sup>431</sup> also keine raumplanerischen Maßnahmen.

---

<sup>430</sup> Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.27

<sup>431</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.56

Das Bewusstsein des stets vorhandenen Restrisikos ist in der Bevölkerung kaum vorhanden. Daher ist die Eigenvorsorge im Bezug auf Naturgefahren unterentwickelt. Da dies in der Regel auf einen mangelhaften Wissenstand der Bevölkerung zurückzuführen ist, ist die Verbreitung von Informationen über Naturgefahren die wichtigste Maßnahme zur Bewusstseinsbildung.<sup>432</sup> Dies kann auch über Raumpläne geschehen, z.B. Flächenwidmungspläne mit darin kenntlichgemachten Gefahrenzonenausweisungen, aus denen jeder Grundeigentümer bzw. jede Grundeigentümerin die Betroffenheit des eigenen Grundstücks ablesen kann. Jedoch erscheinen andere Wege der Risikokommunikation zielführender, auch im Sinne der „Benutzerfreundlichkeit“.

---

<sup>432</sup> Rudolf-Miklau, Naturgefahrenmanagement in Österreich (2009) S.185f.

## VII Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

---

Da die HWRL tatsächlich nur einen (sehr weiten) Rahmen für die Erstellung eines integralen Hochwasserschutzkonzepts in Form der Hochwasserrisikomanagementpläne bietet, kann mE keinesfalls die Rede von einer übers Ziel hinauschießenden Regulierung sein. Die Richtlinie hat kaum materiellen Gehalt, vielmehr regelt sie das zukünftige europäische Hochwasserrisikomanagement nur formal.

Durch die vorhandene Kompetenzzersplitterung bezüglich des Naturgefahrenmanagements im Allgemeinen und das Hochwassermanagement im Speziellen ist eine Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in die österreichische Rechtsordnung eine schwierige Aufgabe mit viel Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand.

Der Hochwasserschutz in Österreich ist bereits jetzt auf einem hohen Niveau und auf dem Weg zu einem integralen Hochwassermanagement mit dem Schwerpunkt auf präventiver Planung, die die Schnittstelle zwischen Schutzwasserwirtschaft und Raumplanung darstellt. Das lässt sich auf von der HWRL unabhängige bzw. bereits vor dieser vorhandene Bemühungen zurückführen.

Durch die besondere Lage Österreichs in Europa bzw. innerhalb der Einzugsgebiete von Donau, Rhein und Elbe ist die Gefährdung durch Versäumnisse anderer Mitgliedstaaten vergleichsweise gering.

Die HWRL enthält keine materiellen Vorgaben zur Erreichung von Schutzzielen oder zur Festlegung des Schutzniveaus.

- ⇒ Hochwasserrisikomanagement in Europa wird nur formell, nicht jedoch materiell harmonisiert.

- ⇒ In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob aus österreichischer Sicht der Aufwand zur Umsetzung der HWRL ihren praktischen Nutzen nicht übersteigt.
- ⇒ Die HWRL stellt die willkommene (europa-)rechtliche Verankerung zahlreicher größtenteils informeller („*informelle Kooperation schafft keine klare Verantwortlichkeit!*“) <sup>433</sup> Strategien und Überlegungen zum Hochwasserschutz dar. Weiters schafft sie wohl den bisher im österreichischen Recht fehlenden Rahmen zur staatlichen Verpflichtung für die präventive Katastrophenvermeidung, wenn auch nur im Bereich der Hochwassergefahr.

In der Vollzugspraxis könnten Kompetenzkonflikte auch dadurch beigelegt werden, dass Bezirksverwaltungsbehörden und Ämter der Landesregierungen funktional gleichermaßen Bundes- und Landesbehörden sind und es daher vermögen, eine entsprechende Koordinierung zu erzielen.

- ⇒ Die HWRL kann bewirken, dass die ohnehin gewünschte bessere Zusammenarbeit zwischen Landesraumplanung und den Bundesdienststellen tatsächlich erreicht wird.

Die Umsetzung der HWRL hat hauptsächlich im Wasserrecht (in Bundeskompetenz) zu erfolgen. Zumindest eine Anpassung des nominellen Raumordnungsrechts (in Länderkompetenz) an die Anforderungen der HWRL hat in jedem Fall zu erfolgen. Wie weit auch durch raumplanerische Maßnahmen zur Zielerreichung der Richtlinie beizutragen sein wird, hängt von der Dichte der nutzungsspezifischen Maßnahmen in den Hochwasserrisikomanagementplänen ab. Die HWRL gibt dazu keine Vorgaben.

Die mitunter erst rezent in die Raumordnungsgesetze eingegangen Bestimmungen zum Umgang mit hochwassergefährdeten Flächen, insbesondere die Berücksichti-

---

<sup>433</sup> Wagner in Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) S.83

gung von Fachplanungen des Bundes (Gefahrenzonenpläne) und daran geknüpfte Nutzungsbeschränkungen, haben einen Kurswechsel in der Raumplanung im Zusammenhang mit Naturgefahren bewirkt.

- ⇒ Die HWRL bringt, was den generellen Umgang mit Naturgefahren in der in den letzten Jahren entwickelten raumplanerischen Praxis betrifft, keine allzu massiven Änderungen mit sich.
- ⇒ Es ist zu erwarten, dass die HWRL zu einer Einschränkung des Gestaltungsspielraums der allgemeinen Raumplanung durch - über die Raumordnungsgesetze für diese verbindlich zu machende oder aus sich heraus verbindliche - Maßnahmen wasserrechtlicher Fachplanungen führt.
- ⇒ Durch den integrierten Ansatz erfolgt jedoch idealerweise eine Abstimmung der Maßnahmen wasserrechtlicher Fachplanungen mit den Raumordnungszielen.
- ⇒ Wichtig erscheint die Verfügbarkeit von flächendeckenden, detaillierten und aktuellen Unterlagen als Entscheidungsgrundlage. Da diese auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, ist zu erwarten, dass sie derart aufbereitet sind, um auch für hydrologische Laien verständlich und interpretierbar zu sein.
- ⇒ Die große Chance der Hochwasserrisikomanagementpläne nach der HWRL liegt mE darin, ein Instrument zur Verfügung zu haben, mit dem jeder Gefährdung ihr entsprechend begegnet werden kann. Die bisherige pauschale Orientierung der Raumplanung an etwa einem HQ<sub>100</sub>-Bereich hat insofern wenig Sinn, als die bloßen Anschlaglinien eines Hochwassers egal welchen Ausmaßes keine Aussage über dessen tatsächliche Gefährlichkeit beinhalten.

## **Abbildungs- und Tabellenverzeichnis**

Abbildung 1: Flusseinzugsgebiete und Europäische Hauptwasserscheiden.....	7
Abbildung 2: Einflüsse auf (Hochwasser-) Abflussbildung .....	10
Abbildung 3: Schematische Darstellung einer Hochwasserwelle .....	11
Abbildung 4: Der Risikokreislauf.....	16
Abbildung 5: Grundtypen der Ethik .....	20
Abbildung 6: Zeitplan der Hochwasserrichtlinie .....	49
Abbildung 7: Zuständigkeiten für präventive Planung.....	58
Tabelle 1: Spezifische Ziele im Zusammenhang mit dem Schutz vor Naturgefahren .....	65
Tabelle 2: Widmungsverbote und -beschränkungen in der Vollzugspraxis .....	69

## ***Rechtsquellen***

### **Europarecht**

Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse

1999/468/EG ABl. 1999/L 184/23

Beschluss geändert durch den Beschluss 2006/512/EG ABl. 2006/L 200/11

Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)

ABl. 2006/C 321E

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV)

ABl. 2002/C 325/5

Protokoll über die finanziellen Folgen des Ablaufs des EGKS-Vertrags und über den Forschungsfonds für Kohle und Stahl,

ABl. 2002/C 325/182

Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken.

ABl. 2007/L 288/27

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. 2000/L 327

Richtlinie geändert durch die Entscheidung Nr. 2455/2001/EG ABl. 2001/L 311.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

ABl. 2008/C 115

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

ABl. 2007/C 306

**Bundesrecht**

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

BGBI. Nr. 1/1930 idF BGBI. I Nr. 47/2009

Forstgesetz 1975 (ForstG)

Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird

BGBI. Nr. 440/1975 idF BGBI. I Nr. 55/2007

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 30. Juli 1976 über die Gefahrenzonenpläne

BGBI. Nr. 436/1976

Wasserbautenförderungsgesetz 1985 (WBFG)

Bundesgesetz über die Förderung des Wasserbaues aus Bundesmitteln

BGBI. Nr. 148/1985 idF BGBI. I Nr. 82/2003

Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG)

BGBI. Nr. 215/1959 idF BGBI. I Nr. 123/2006

Wildbachverbauungsgesetz

Gesetz vom 30. Juni 1884, betreffend Vorkehrungen zur unschädlichen Ableitung von Gebirgs-  
wässern

RGBI. Nr. 117/1884 idF BGBI. Nr. 54/1959

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 17. Juli 1969, mit der die Be-  
sorgung von Geschäften der Bundeswasserbauverwaltung dem Landeshauptmann übertragen  
wird

BGBI. Nr. 280/1969

**Landesrecht**

Bauordnung für Wien

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch

LGBI. Nr. 11/1930 idF LGBI. Nr. 25/2009

Burgenländisches Raumplanungsgesetz

Gesetz vom 20. März 1969 über die Raumplanung im Burgenland

LGBI. Nr. 18/1969 idF LGBI. Nr. 23/2007

Kärntner Raumordnungsgesetz

Gesetz vom 24. November 1969 über die Raumordnung

LGBI. Nr. 76/1969 idF LGBI. Nr. 136/2001

NÖ Raumordnungsgesetz 1976 (NÖ ROG 1976)

LGBL. 8000-23

Oö. Raumordnungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994)

Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich

LGBL. Nr. 114/1993 idF LGBL. Nr. 1/2007

Salzburger Raumordnungsgesetz 2009

Gesetz vom 17. Dezember 2008 über die Raumordnung im Land Salzburg

LGBL. Nr. 30/2009

Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974

Gesetz vom 25. Juni 1974 über die Raumordnung im Lande Steiermark

LGBL. Nr. 127/1974 idF LGBL. Nr. 89/2008

Tiroler Raumordnungsgesetz 2006

Kundmachung der Landesregierung vom 21. Februar 2006 über die Wiederverlautbarung des

Tiroler Raumordnungsgesetzes 2001

LGBL. Nr. 27/2006

Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 12. September 2005 über ein Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume

LGBL. Nr. 117/2005

Vorarlberger Raumplanungsgesetz

Gesetz über die Raumplanung

LGBL. Nr. 39/1996 idF LGBL. Nr. 35/2008

### **Judikatur**

EuGH Rs C-131/88, Slg 1991, I-825

EuGH Rs C-302/97, Slg 1999, I-3099

EuGH Rs C-473/99, Slg 2001, I-4527

VfSlg 2674/1954

VfSlg 8280/1978

VfSlg 10292/1982

VfSlg 15136/1998

VfSlg 15552/1999

VfSlg 15791/2000

VwGH 27.3.1995, 91/10/0090

VwGH 26.4.2001, 2000/07/0039

## **Literaturquellen**

Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. Rio de Janeiro, Juni 1992

Download möglich unter (19.6.2009):

[http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda\\_21.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf)

Amerbauer M., Skriptum zu Erste Schritte in der Philosophie. Universität Salzburg, 2000

Download möglich unter (19.6.2009):

<http://www.ubs.sbg.ac.at/people/Philo6.pdf>

Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 16 – Landes- und Gemeindeentwicklung (Hrsg.), Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume. Graz 2008

Download möglich unter (6.9.2009):

<http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10107064/2863310/>

Bamberger, R., et al. (Hrsg.), Österreich Lexikon in zwei Bänden. Verlagsgemeinschaft Österreich-Lexikon, Wien 1995

Berger, A., Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. Schriftenreihe des Institutes für Föderalismus, Band 108. Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., Wien 2008

Böhm, R., Harte und weiche Fakten zum Klimawandel – Ein Überblick. In: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband (Hrsg.), Auswirkungen des Klimawandels auf die österreichische Wasserwirtschaft. Wien 2008

Download möglich unter (23.8.2009):

[http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Auswirkungen\\_Klimawandel\\_Wasserwirtschaft.pdf](http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Auswirkungen_Klimawandel_Wasserwirtschaft.pdf)

Bourier, G., Wahrscheinlichkeitsrechnung und schließende Statistik. Praxisorientierte Einführung mit Aufgaben und Lösungen. Gabler, Wiesbaden 2006

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – Flood Risk. Synthesebericht. Wien 2004

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Die Kraft des Wassers. Richtiger Gebäudeschutz vor Hoch- und Grundwasser. 3. überarbeitete Auflage, Wien 2007

Download möglich unter (23.8.2009):

[http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Die\\_Kraft\\_des\\_Wassers\\_dritte\\_ueberar\\_Auflage\\_-\\_Druck\\_07-2007\\_low1.pdf](http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Die_Kraft_des_Wassers_dritte_ueberar_Auflage_-_Druck_07-2007_low1.pdf)

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Hochwasserschutz. Ziele – Strategien – Maßnahmen. Wien 2007

Download möglich unter (23.8.2009):

[http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Hochwasserschutz\\_-\\_Ziele\\_-\\_Strategien\\_-\\_Massnahmen.pdf](http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Hochwasserschutz_-_Ziele_-_Strategien_-_Massnahmen.pdf)

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Sektion Forstwesen, Abteilung Wildbach- und Lawinenverbauung (Hrsg.), Jahresbericht 2006. Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung. Wien 2007

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Sektion Wasser (Hrsg.), Hochwasser 2005 – Ereignisdokumentation. Wien 2006

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Sektion Wasser (Hrsg.), Richtlinien zur Gefahrenzonenausweisung für die Bundeswasserbauverwaltung. Fassung 2006. Wien 2006

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Sektion Wasser (Hrsg.), Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung. RIWA-T gemäß § 3 Abs. 2 WBFV. Fassung 2006. Wien 2006

Bürgel, J. et al., Mögliche Auswirkungen der EU Hochwasserrichtlinie (Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (2007/60/EG)) auf österreichische Materien-gesetze. Flood-Risk II, Workpackage Recht, TP10.1, 2009

Conrad, K. et al., Raumplanung & Hochwasserschutzmanagement. Endbericht zum Projekt 3 am Fachbereich Rechtswissenschaften des Departments für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien. Wien 2007

European Environment Agency. Environmental Issue Report No. 35 - Mapping the Impacts of Recent Natural Disasters and Technological Accidents in Europe. Kopenhagen 2003

Gamerith, W., Donau-Auen. Naturreichtum im Nationalpark. Tyrolia, Innsbruck 1999

Goethe, J. W. von, Faust. Ullstein Verlag, Wien 1946

Gorke, M., Was spricht für eine holistische Umweltethik? In: Gesellschaft für ökologisch-nachhaltige Entwicklung (Hrsg.), Natur und Kultur, Jahrgang 1 Ausgabe 2, Seiten 86-105. Bad Mitterndorf 2000

Download möglich unter (8.6.2009):

<http://www.umweltethik.at/>

Hahn, C., Europa gibt sich eine „Hochwasserrichtlinie“. In: Aqua Press International, Ausgabe 4/2007, Seiten 8-13. Bohmann Druck und Verlag, Wien 2007

Hattenberger, Vorschläge zu einer Effektuierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG. Flood-Risk II, Workpackage Recht, TP10.2, 2009

Hauer, A., Ruhe, Ordnung, Sicherheit. Eine Studie zu den Aufgaben der Polizei in Österreich. Springer-Verlag, Wien 2000

Hauer, A. Planungsrechtliche Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben. In: Hauer, A. / Nußbaumer, M. L. (Hrsg.), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht. ProLibris.at, Linz 2006

Horster, D., Was soll ich tun? Moral im 21. Jahrhundert. 2. Auflage, Reclam Verlag, Leipzig 2005

Kanonier, A., Raumplanungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements. In: Fuchs, S. / Khakzadeh, L. M. / Weber, K. (Hrsg.), Recht im Naturgefahrenmanagement. Studienverlag, Innsbruck 2006

Kanonier, A., Studie Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht. Übersicht hinsichtlich der raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen bezüglich Naturgefahren im Raumordnungsrecht der Länder. Wien 2004

Download möglich unter (31.8.2009):

<http://www.oerok.gv.at/raum-region/themen-und-forschungsbereiche/raumordnung-und-naturgefahren.html>

Leitner, L., et al., Der Mensch in Gesellschaft und Staat. Lehrbuch der Sozialkunde. 2. Auflage. Österreichischer Bundesverlag, Wien 1973

Lendi, M., Grundriss einer Theorie der Raumplanung. vdf Hochschulverlag, Zürich 1996

Lexner, W. / Linser, S., Nicht-nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. Studie im Rahmen der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, erstellt am 14.11.2005

Download möglich unter (4.6.2009):

[http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2006/NNT\\_Flaechenverbrauch.pdf](http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2006/NNT_Flaechenverbrauch.pdf)

Luhmann, N., Soziologie des Risikos. Unveränderter Nachdruck der Ausgabe von 1991, Walter de Gruyter, Berlin 2003

Mack, G., Die Suche nach einem zukunftsfähigen Wissenschafts-Paradigma. In: Küng, H. / Kuschel, K.-J. (Hrsg.), Wissenschaft und Weltethos. Durchgesehene Taschenbuchausgabe, Piper Verlag, München 2001

Manhart, V. / Michor, K., Evaluierung und Adaptierung des in Kärnten entwickelten Schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungsplans (SREP) im Hinblick auf eine österreichweite Anwendung. Flood-Risk II, Workpackage Raumordnung/Raumnutzung, TP9.1.2, 2009

Meyers enzyklopädisches Lexikon: in 25 Bänden. 9., völlig neubearbeitete Auflage zum 150-jährigen Bestehen des Verlages. Bibliographisches Institut, Mannheim, Wien, Zürich 1971-79

Mosiek, M., Effet utile und Rechtsgemeinschaft - Zugleich ein Beitrag zur Kompetenzordnung der Europäischen Gemeinschaft. Kölner Schriften zum Internationalen und Europäischen Recht, Band 7. LIT Verlag, Münster 2003

Öhlinger, T. / Potacs, M., Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich. 3. aktualisierte Auflage. LexisNexis ARD Orac, Wien 2006

Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK-Empfehlung Nr. 52, Wien 2005

Download möglich unter (19.6.2009):

<http://www.oerok.gv.at/publikationen/oerok-empfehlungen.html>

Patek, M., Über die Versuche die Natur zu beherrschen. Naturgefahrenmanagement im Wandel der Zeit. Beitrag zu: „ischt der Sindfluß g'wösen“ – Kulturelle Strategien & Reflexionen zur Prävention und Bewältigung von Naturgefahren, Interdisziplinäre Tagung im Universitätszentrum Obergurgl, 28. bis 30. Oktober 2006

Download möglich unter (19.6.2009):

<http://www.kulturleben.at/medienpool/447/naturbeherrschen.pdf>

Precht, R.D., Wer bin ich – und wenn ja, wie viele? Goldmann, München 2007

- Pürgy, E., Natura 2000. Auswirkung und Umsetzung im innerstaatlichen Recht. Springer-Verlag, Wien 2005
- Rill, H. P. / Schäffer, H., Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten. In: ÖROK (Hrsg.), Schriftenreihe Nr. 6, Wien 1975
- Rother, K.-H., Hydrologische Grundlagen. In: Patt, H. (Hrsg.), Hochwasser-Handbuch. Auswirkungen und Schutz. Springer Verlag, Berlin 2001
- Rudolf-Miklau, F., Naturgefahren-Management in Österreich. LexisNexis ARD Orac, Wien 2009
- Schopenhauer, A., Die beiden Grundprobleme der Ethik, behandelt in zwei akademischen Preisschriften: Ueber die Freiheit des menschlichen Willens, Ueber das Fundament der Moral. Zweite, verbesserte und vermehrte Auflage. Brockhaus, Leipzig 1860
- Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes – Revidierte Ergebnisse für 2001 – 2007, erstellt am 27.5.2009  
Download möglich unter (19.6.2009):  
<http://www.statistik.at/>
- Umweltbundesamt GmbH (Hrsg.), 7. Umweltkontrollbericht, Wien 2004
- Wagner, E., Katastrophenprävention: Optionen de lege lata und de lege ferenda. In: Kerschner, F. (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht. Vorsorge, Abwehr, Haftung und Versicherung bei Naturkatastrophen. Schriftenreihe Recht der Umwelt (RdU), Band 24. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2008
- Wal, K. van der, Die Umkehrung der Welt : Über den Verlust von Umwelt, Gemeinschaft und Sinn. Königshausen & Neumann, Würzburg 2004
- Weber, K., Gefährdungsbereiche/Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht – eine juristische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzung der Hochwasserrichtlinie der EU. Flood-Risk II, Workpackage Recht, TP10.3, 2009
- Wiseman, J., City-Survival. Das Handbuch zur Selbstverteidigung. Deutsche Fassung: Wolf Westerkamp. 5. Auflage. Verlag pietsch, Stuttgart 2007

## **EU-Dokumente**

GEMEINSAMER STANDPUNKT (EG) NR. 33/2006 vom Rat festgelegt am 23. November 2006  
im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2006/000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken  
ABl. 2006/C 311 E/10

KOM(2004)472

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUS-  
SCHUSS DER REGIONEN

Hochwasserrisikomanagement. Vermeidungs-, Schutz- und Minderungsmaßnahmen

KOM(2006)15

Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES  
über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser

Proposal for a Floods Directive in the context of an EU Flood Action Programme. Evaluation of  
the replies to the Internet Consultation „Reducing the risks of floods in Europe“, Europäische  
Kommission, Brüssel, 2005

Download inklusive Anhängen möglich unter (18.5.2009):

[http://ec.europa.eu/environment/water/flood\\_risk/consult.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/consult.htm)

Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 13. Juni 2006 im Hinblick  
auf den Erlass der Richtlinie 2006/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ...  
über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken  
ABl. 2006/C 300 E/123

## **Internetquellen**

European Parliament, Standpunkt des Europäischen Parlaments im Hinblick auf den Erlass der HWRL

online auf (11.8.2009):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0143+0+DOC+XML+V0//DE>

European Union of Water Management Associations

online auf (29.5.2009):

<http://euwma.org/>

Internationale Kommission zum Schutz der Donau

online auf (29.5.2009):

<http://www.icpdr.org/>

Internetangebot Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit: Nachhaltiger Hochwasserschutz in Bayern - Aktionsprogramm 2020

online auf (18.5.2009):

<http://www.stmug.bayern.de/umwelt/wasserwirtschaft/hochwasser/>

Interreg Rhine-Meuse Activities IRMA

online auf (29.5.2009)

<http://www.irma-programme.org/>

Lebensministerium.at – Hochwasserrisiko – HORA

online auf (29.8.2009):

<http://www.hochwasserrisiko.at/>

<http://www.wassernet.at/article/articleview/47386/1/13523>

<http://gis.lebensministerium.at/eHORA>

PLANAT – Die Nationale Plattform Naturgefahren der Schweizerischen Eidgenossenschaft

online auf (7.8.2009):

<http://www.planat.ch/>

Platon, Theaitetos

online auf (3.6.2009):

<http://foss.math.aegean.gr/~alex/Plato/Dial/TheaitetusOrg.htm>

SPIEGEL ONLINE – Nachrichten: Jahrhundertflut. Bilanz des Schreckens  
online auf (15.5.2009):  
<http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,215781,00.html>

#### Wikipedia

online auf (alle am 19.6.2009):  
[http://de.wikipedia.org/wiki/Die\\_Grenzen\\_des\\_Wachstums](http://de.wikipedia.org/wiki/Die_Grenzen_des_Wachstums)  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Erdgipfel>  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Hochwasser>  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Naturereignis>  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Postfordismus>  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Umweltethik>  
<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/19/Wasscherscheiden.png>

## **Anhang**

Auf den folgenden Seiten des Anhangs findet sich ein vollständiger Abdruck des Amtsblatts der Europäischen Union L 288/27 vom 6.11.2007, durch das die *Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken* veröffentlicht wurde. Damit soll der/dem geneigten Leserin/Leser der Original-Text der Richtlinie einfach und schnell zugänglich gemacht werden.

Das Amtsblatt kann auch über das Online-Rechtsinformationssystem der EU <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm> als PDF-Datei bezogen werden.

## 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 <sup>(1)</sup>,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags <sup>(2)</sup>,

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 <sup>(3)</sup> schreibt die Erstel-

lung 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 konzentrierte, 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 <sup>(4)</sup> 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 <sup>(5)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> ABl. C 195 vom 18.8.2006, S. 37.

<sup>(2)</sup> 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.

<sup>(3)</sup> 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).

<sup>(4)</sup> ABl. L 186 vom 5.8.1995, S. 42.

<sup>(5)</sup> 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<sup>(1)</sup> 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 Flussgebietseinheit 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 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.

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup> 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<sup>(2)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> 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  $\geq 100$  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<sup>(1)</sup>, 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.

<sup>(1)</sup> 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 <sup>(1)</sup>, der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen <sup>(2)</sup>, der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme <sup>(3)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30.