



Universität für Bodenkultur Wien

University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna

Department für Wasser – Atmosphäre – Umwelt

Institut für Wasserwirtschaft, Hydrologie und konstruktiven Wasserbau

Univ. Prof. DI Dr. Helmut Habersack

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert wird - Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf BMLFUW-UW.4.1.2/0019-I/4/2010

Die extremen Hochwässer 2002, 2005, 2006 und 2009 zeigten zum wiederholten Mal die Grenzen des Hochwasserschutzes und den Bedarf eines integrierten Hochwassermanagements auf. Die zunehmende Vulnerabilität der Gesellschaft und der Anstieg des Hochwasserrisikos insbesondere durch die höherwertige Nutzung der Überflutungsflächen bedingen neue Strategien im Umgang mit derartigen Katastrophen. Das Hauptergebnis insbesondere im Projekt FloodRisk II „Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement“ besteht in Empfehlungen und einer gesamtheitlichen, konkreten Umsetzungsstrategie zum integrierten Hochwassermanagement. Die Aussagen reichen dabei von der verbesserten Ermittlung der Bemessungswerte über den flussmorphologischen Raumbedarf, die ökologischen Anforderungen, ökonomische Aspekte, das verbesserte Hochwassermanagement, die Raumordnung bis zu rechtlichen Aspekten, wo auch Bezug auf die EU-Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (2007/60/EG) genommen wird und **konkrete Verbesserungsvorschläge für die Novelle des Wasserrechtsgesetzes** erarbeitet wurden (sh. unten).

Sowohl im Vorwort zum Synthesebericht als auch bei der Pressekonferenz am 29.6.2009 wurde von den zuständigen **Ministern Bures und Berlakowich** betont, dass die im Rahmen des Projektes FloodRisk II initiierte kompetenz- und fachübergreifende Zusammenarbeit begrüßt und auch in Zukunft weitergehende Initiativen zur Realisierung eines integrierten Hochwasserrisikomanagements im Rahmen der bestehenden Kompetenz unterstützt werden. Besondere Schwerpunkte bildeten dabei die gewonnenen Erkenntnisse bei der notwendigen Schaffung von Retentionsräumen oder die Instandhaltung von Hochwasserschutzanlagen.

Ziel der Novelle des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959) ist laut Vorblatt einerseits die Festlegung der einzelnen Schritte des von der Richtlinie 2007/60/EG vorgegebenen Planungsprozesses für ein Hochwasserrisikomanagement sowie die Änderung von bestehenden Instrumenten, die eine zeitgerechte (Teil)Zielerreichung der im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 (NGP 2009) vorgesehenen Maßnahmen unterstützen.

Aus Sicht des Verfassers wurden im Entwurf, bezogen auf den vorgegebenen Planungsprozess, für ein Hochwasserrisikomanagement wesentliche Schritte festgelegt ABER zentrale Vorschläge aus FloodRisk nicht umgesetzt: Dazu ist zu erwähnen, dass in FloodRisk II erstmals ein eigenes Workpackage „Recht“ vorhanden war, wo u.a. die Professoren Hattenberger, Weber, Kerschner, Kanonier, Giese und

Karner sowie Anwalt Hecht Vorschläge zur Verbesserung der rechtlichen Situation erarbeiteten.

Die für das WRG relevanten Vorschläge sind im Synthesebericht (Habersack et al. 2009), den Projektberichten zu 10.1 und 10.2 (TP 10.1: Die Auswirkungen der Hochwasserrichtlinie (HWRL) auf österreichische Materiengesetze, TP 10.2: Vorschläge zu einer Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG) und einer Publikation in der Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaft festgehalten (Kanonier et al., 2010).

In diesem Zusammenhang sei auf die Stellungnahme von Frau Prof. Hattenberger verwiesen, die inhaltlich voll unterstützt wird.

Folgende Empfehlungen wurden in FloodRisk II ausgesprochen (Effektivierung der rechtlichen Vorgaben zum Hochwasserschutz im WRG):

Summationseffekte: Im Zusammenhang mit Summationseffekten bietet die Vorschrift des § 105 Abs. 1 lit b) WRG Effektivierungspotenzial. Man könnte erwägen, von der geforderten „Erheblichkeit“ der Beeinträchtigung abzurücken und jede „nachteilige“ Veränderung des Hochwasserabflusses, die nicht durch Auflagen oder Nebenbestimmungen beseitigt werden kann, als Versagungsgrund zu statuieren. § 105 Abs 1 lit b) WRG könnte daher lauten: *„eine nachteilige Beeinflussung (Veränderung) des Ablaufes der Hochwässer auf Basis eines einzugsgebietsorientierten „Überflutungsflächenkatasters“ ... zu besorgen ist“*.

Öffentliche Interessen: Mit Rücksicht auf die Vorgaben der HWRL ist eine Ergänzung des Kataloges an öffentlichen Interessen in 105 WRG um einen weiteren Tatbestand zu erwägen (lit c, alle anderen Tatbestände wären neu zu beziffern): Textvorschlag (neuer Art 105 Abs 1 lit c WRG): *„eine Erhöhung des Risikos hochwasserbedingter nachteiliger Folgen insb. auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ausgeschlossen werden kann“*.

Zielkatalog und Prioritätensetzung: Dem 4. Abschnitt des WRG könnte ein Zielekatalog vorangestellt werden, der die von der Richtlinie vorgegebene Prioritätensetzung zum Ausdruck bringt. Dieser „Ziele“- oder „Grundsätze“-Katalog in § 37a WRG könnte lauten: *„Bei der Verwirklichung von Maßnahmen des Hochwasserrisikomanagements sind folgende Grundsätze zu beachten:*

1. Maßnahmen des Hochwasserschutzes zielen darauf ab, das Risiko hochwasserbedingter nachteiliger Folgen insb. auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Gemeinschaft zu verringern (Art 1HWRL).

2. Bei Maßnahmen zum Schutz vor dem Hochwasser ist nicht-baulichen Maßnahmen (Schaffung und Sicherung von Überflutungsfläche) Vorrang einzuräumen. Die Errichtung von Schutz- und Regulierungswasserbauten ist nur dann zulässig, wenn nicht-bauliche Maßnahmen nicht ausreichend sind.

3. Hochwasserschutzprojekte sind in Übereinstimmung mit den Zielen und Maßnahmen der Hochwasserrisikomanagementpläne zu projektieren, auszuführen und instand zu halten.“

Überflutungsfläche als Schutzmaßnahme: Die „Überflutungsfläche“ sollte als eigenständige Schutzmaßnahme in das WRG aufgenommen werden, in Anlehnung an einen Vorschlag Raschauer etwa als § 41a WRG: Überschrift: „Überflutungsflächen“; § 41a WRG: *„Die Inanspruchnahme von geeigneten Flächen als Überflutungsfläche bedarf einer Bewilligung der Wasserrechtsbehörde, wenn mit den Eigentümern der in Anspruch genommenen Grundstücke kein Einverständnis erzielt werden kann. § 12 Abs. 3 und 4 WRG findet sinngemäß Anwendung.“*

Sollte für die Erhaltung der Funktion als Überflutungsfläche eine **besondere Art der Bewirtschaftung** oder das Unterlassen bestimmter anderer Formen der Nutzung erforderlich sein, so bedürfte es eines eigenen Anordnungstatbestandes. Diesbezüglich wird eine Ergänzung des vorgeschlagenen § 41a um einen Abs. 2, oder eine Ergänzung des § 47 WRG um einen Abs. 3 vorgeschlagen, und zwar mit folgendem Inhalt: *„Die Behörde kann, wenn dies zur geordneten Ableitung von Hochwässern erforderlich ist, besondere Anordnungen für die Bewirtschaftung von Überflutungsflächen treffen.“*

Abwägungsklausel: Da es bei der Ausführung von Schutzbauten vorkommen könnte, dass zwar für viele ein Vorteil entsteht und nur für wenige ein Nachteil, wäre für diesen Fall – einem Vorschlag Raschauer folgend – zu überlegen, in das Gesetz eine Abwägungsklausel zu integrieren. Voraussetzung wäre, dass die nachteiligen Wirkungen für die Inhaber fremder Rechte gering sind und der Vorteil des Projektes für die Allgemeinheit ein großer ist. In Anlehnung an andere Gesetze (z. B. UVP-Gesetz) könnte § 41 Abs 4 um weitere Sätze ergänzt oder ein eigener Abs. 4a mit etwa folgendem Inhalt eingefügt werden: *„Eine Beeinträchtigung fremder Rechte ist dann nicht anzunehmen, wenn die Beeinträchtigung dieser Rechte durch die Ausführung von Schutz- und Regulierungswasserbauten eine geringe ist und die Anlage einer größeren Anzahl von Personen dauerhaft Schutz gewährt. Der dadurch entstehende Nachteil ist zu ersetzen (§ 117).“*

Vorschreibung von Auflagen: Insb. mit Blick auf die Pflicht zur Umsetzung der in den Hochwasserrisikomanagementplänen vorzusehenden Maßnahmen sollte – wie schon von Raschauer vorgeschlagen - die Möglichkeit zur Vorschreibung von projektmodifizierenden Auflagen vorgesehen werden, wobei die Bestimmung lauten könnte: *„Durch geeignete Auflagen, Bedingungen, Befristungen, Projektmodifikationen, Ausgleichsmaßnahmen oder sonstige Vorschreibungen ist für ein angemessenes Schutzniveau sowie die Übereinstimmung des Projektes mit den Vorgaben der Hochwasserrisikomanagementpläne zu sorgen.“*

Übereinstimmung von Projekten mit Hochwasserrisikomanagementplänen: Da Schutzprojekte in Zukunft den in die Hochwasserrisikomanagementpläne aufzunehmenden Zielen und Maßnahmen zu entsprechen haben, muss diese Tatsache der notwendigen Übereinstimmung eines Projektes mit den Vorgaben dieser Pläne im Gesetz sichergestellt werden. Diesbezüglicher Änderungsbedarf ergibt sich in § 41 Abs. 4 WRG Satz 1. Die Änderung könnte lauten: *„Schutz- und Regulierungswasserbauten einschließlich größerer Räumungsarbeiten sind so auszuführen, dass öffentliche Interessen nicht verletzt, die Vorgaben der Hochwasserrisikomanagementpläne eingehalten und eine Beeinträchtigung fremder Rechte vermieden werden.“*

Sollte ein Tatbestand „Überflutungsfläche“ in das WRG integriert werden (vorgeschlagener § 41a WRG) so müsste die Notwendigkeit der Übereinstimmung mit

den Vorgaben der Hochwasserrisikomanagementpläne auch dort sichergestellt werden. Gleiches gilt wohl auch in Bezug auf § 21a WRG, der die nachträgliche Änderung von Bewilligungen betrifft. Satz 1 des § 21a WRG könnte lauten: *„Ergibt sich nach Erteilung der Bewilligung insb. unter Beachtung der Ergebnisse der Bestandsaufnahme (§ 55d) oder der Vorgaben der Hochwasserrisikomanagementpläne, dass öffentliche Interessen (§ 105) trotz Einhaltung ...“*. Denkbar wäre es aber auch, Abs. 5 des § 21a WRG zu ergänzen: *„In Bezug auf Hochwasserschutzprojekte nach den Bestimmungen der §§ 41 und 41a ist eine nachträgliche Änderung der Bewilligung auch zulässig, um sie an die Vorgaben der Hochwasserrisikomanagementpläne anzupassen.“*

Instandhaltungspflichten: In Bezug auf die Instandhaltung von Schutz- und Regulierungsbauten ist eine klare Regelung der Reihenfolge der Instandhaltungspflichten zu erwägen. Im Zusammenhang mit Instandhaltungspflichten könnte eine Neuregelung des § 50 Abs. 6 wie folgt lauten: *„Sofern keine rechtsgültigen Verpflichtungen anderer bestehen sind zur Erhaltung (Instandhaltung) von Wasseranlagen, die nicht der Wasserbenutzung dienen, die Bewilligungsinhaber verpflichtet. Mangels ausdrücklicher Verpflichtung sind diese nur insoweit zu erhalten, als es zur Verhütung von Schäden notwendig ist, die durch den Verfall der Anlage entstehen können. Wird durch die Erhaltung der Anlage fremdes Eigentum gegen Wassergefahren geschützt, findet § 42 Abs. 2 sinngemäß Anwendung. Die Abs. 2, 3, 4 und 5 finden sinngemäß Anwendung. (Können weder Bewilligungsinhaber noch Verpflichtete gemäß Abs. 4 ermittelt werden, so ist der Eigentümer einer solchen Wasseranlage zur Instandhaltung verpflichtet.)“*

Optimierung von Schutzanlagen: Eine Optimierung von Schutzanlagen durch behördlichen Auftrag bedarf einer eigenen gesetzlichen Grundlage. Die für Schutzbauten einschlägige Bestimmung des § 21a Abs. 5 WRG könnte wie folgt ergänzt werden: *„Maßnahmen zur Verbesserung der Hochwasservorsorge dürfen vorbehaltlich § 52 Abs. 2 zweiter Satz vorgeschrieben werden, insb. wenn dies zur Anpassung an die Vorgaben der Hochwasserrisikomanagementpläne notwendig ist. Die §§ 42ff sind sinngemäß anzuwenden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Abs. 3 ist zu wahren.“*

Konsensrückgabe und -rücknahme: Es sollte auch eine Bestimmung geschaffen werden, die die Konsensrückgabe und -rücknahme in Bezug auf Schutzbauten gesondert regelt. § 41 WRG könnte um einen Absatz 6 ergänzt werden, der wie folgt lautet: *„Eine Bewilligung nach Abs. 1 erlischt:*

- 1. durch den der Wasserrechtsbehörde zur Kenntnis gebrachten Verzicht des Berechtigten;*
- 2. durch Enteignung (§ 64 Abs. 4);*
- 3. durch Unterlassung der Inangriffnahme des Baus oder der Fertigstellung der bewilligten Anlagen binnen der im Bewilligungsbescheid hiezu bestimmten oder nachträglich verlängerten Frist;*
- 4. durch behördliche Entziehung, wenn der ursprüngliche Zweck der Anlage nicht oder nicht mehr erfüllt werden kann oder wenn dies erforderlich ist, um an die Vorgaben der Hochwasserrisikomanagementpläne anzupassen.*

Im Falle des Erlöschens ist § 29 WRG sinngemäß anzuwenden. Für die Kostentragung gelten die Grundsätze der §§ 42ff WRG.“

Aus Sicht des Verfassers fehlen im derzeitigen Entwurf wesentliche Eckpfeiler eines integrierten Hochwassermanagements, wie diese in FloodRisk I und II angedacht und auf politischer Ebene unterstützt wurden.

Es ist klar, dass die Novelle des Wasserrechtsgesetzes einen Meilenstein für eine Verbesserung des Hochwassermanagements darstellen sollte und eine zentrale Funktion für die Umsetzung von Empfehlungen aus FloodRisk II hat.

Im vorliegenden Entwurf fehlen aus der Sicht von FloodRisk die wesentlichen „aktiven“ Akzente außerhalb der reinen planungsrechtlichen Vorgaben, womit eine Chance vergeben wird, die derzeitige Entwicklung eines ständig steigenden Hochwasserrisikos einzudämmen.

Dabei kommt aus Sicht des Verfassers den Überflutungsflächen eine zentrale Bedeutung zu, welche im Entwurf nicht ausreichend behandelt werden.

Eine „alte“ Forderung ist auch die wasserrechtliche Bewilligungspflicht im HQ₁₀₀ Überflutungsgebiet. Diese wird mit dem Hinweis auf die Kosten durch Erhöhung der Anzahl an Verfahren abgelehnt. Dazu fehlt eine fundierte Aussage, die die Verringerung des Hochwasserrisikos und der Schäden (z.B. Hochwasser 2002: 3,2 Mrd. € Schaden – aus dem Katastrophenfonds abzudecken) dem Aufwand für die Verfahren gegenüberstellt.

Da bislang **KEIN GESPRÄCH** zwischen den Verfassern des Entwurfs auf juristischer Ebene des Lebensministeriums und den Juristen aus FloodRisk stattgefunden hat wird ein dringendes Erfordernis in der Abhaltung einer derartigen Diskussion gesehen, mit dem Ziel der Ergänzung von zentralen Empfehlungen aus FloodRisk in der Novelle des WRG.

Ohne Berücksichtigung wesentlicher Empfehlungen aus FloodRisk kann von einer Verschärfung des Schadenspotenzials bei Hochwasser ausgegangen werden (z.B. Summationseffekt), was bei Vorhandensein von Erkenntnissen und Schlussfolgerungen aus den Ereignissen 2002, 2005, 2006 und 2009 nicht nachvollziehbar und der Gesellschaft nicht erklärbar wäre.