

Gutachten

Vergleich des Hochwasserschutzrechts der EU und der Schweiz

im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU)

Dezember 2013

Prof. Dr. Roland Norer
Universität Luzern

Inhalt

Zielsetzung	III
Literaturverzeichnis	V
Materialienverzeichnis	VIII
AbkürzungsverzeichnisX
A. Einleitung	1
1. Ausgangsthese.....	1
2. Begriff des Hochwasserschutzrechts	1
2.1 International	2
2.2. Europäische Union	2
2.3 Schweiz	2
3. Auftrag	2
B. Europäisches Hochwasserschutzrecht	4
4. Rechtsquellen.....	4
5. Richtlinie 2007/60/EG („Hochwasserrichtlinie“).....	6
5.1. Entstehung.....	6
5.2. Kompetenzgrundlage.....	9
5.3. Regelungsinhalte.....	10
5.3.1. Ziel.....	11
5.3.2. Definitionen	11
5.3.3. Koordinierung innerhalb einer Flussgebietseinheit	12
5.3.4. Planungsinstrumentarium	13
5.3.4.1. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos	13
5.3.4.2. Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten	14
5.3.4.3. Hochwasserrisikomanagementpläne	15
5.3.5. Abstimmung mit der WRRL, Information und Konsultation der Öffentlichkeit	17
5.3.6. Durchführung, Änderung und Übergangsmassnahmen	17
5.3.7. Überprüfungen, Berichtswesen.....	17
5.4. Bewertung.....	18
5.5. Umsetzung	20
5.5.1. Deutschland	21
5.5.1.1. Allgemein.....	21
5.5.1.2. WHG.....	23
5.5.1.3. Länder	25
5.5.1.4. Bewertung	26
5.5.2. Österreich.....	27
5.5.2.1. Allgemein.....	27
5.5.2.2. WRG.....	28
5.5.2.3. Bewertung	33
6. Richtlinie 2000/60/EG („Wasserrahmenrichtlinie“).....	34
6.1. Regelungsinhalte.....	34
6.2. Verhältnis zur RL 2007/60/EG.....	35

C.	Schweizerisches Hochwasserschutzrecht	37
7.	Rechtsquellen.....	37
8.	Wasserbaurecht	38
	8.1. Bund (WBG, WBV)	38
	8.2. Kantone.....	39
	8.3. Bewertung.....	42
9.	Gewässerschutzrecht	42
	9.1. Bund (GSchG, GSchV).....	42
	9.2. Kantone.....	43
	9.3. Bewertung.....	44
10.	Planungs- und Baurecht	44
	10.1. Bund (RPG, RPV)	44
	10.2. Kantone.....	45
	10.3. Gemeinden.....	47
	10.4. Bewertung.....	50
D.	Synthese und Anpassungsvorschläge	51
11.	Vergleich EU - Schweiz	51
	11.1. Sicherheits- und Risikoansatz	52
	11.2. Rechtskonzeption	53
12.	De lege ferenda	55
	12.1. Revisionsbedarf.....	56
	12.2. Lösungsmodelle	57
E.	Zusammenfassung.....	62

Zielsetzung

Das Gutachten soll anhand eines Vergleichs mit der EU-Hochwasserrichtlinie und deren Umsetzung am Beispiel von Deutschland und Österreich Hinweise und Anregungen für eine Modernisierung des Schweizer Hochwasserschutzrechts geben.

Literaturverzeichnis

- ALBRECHT/WENDLER, Koordinierte Anwendung von Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Kontext des Planungsprozesses, NuR 2009, S. 608 ff.
- AUBERT/EICHENBERGER/MÜLLER/RHINOW/SCHINDLER (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987-1996
- BEELE, Planerischer Schutz vor Naturgefahren, Sicherheit & Recht 2008, S. 33 ff.
- BERENDES, Das Hochwasserschutzgesetz des Bundes, ZfW 2005, S. 197 ff.
- BERENDES, Hochwasserschutz im neuen Umweltgesetzbuch, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz. Herausforderung an Recht und Politik, Baden-Baden 2009, S. 121 ff.
- BREUER, Der Vorschlag für eine EG-Hochwasserrichtlinie – eine kritische Würdigung, EurUP 2006, 170 ff.
- BREUER, Die neuen wasserrechtlichen Instrumente des Hochwasserschutzgesetzes vom 3.5.2005, NuR 2006, S. 614 ff.
- BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz. Herausforderung an Recht und Politik, Baden-Baden 2009, S. 95 ff.
- BUMBERGER/HINTERWIRTH, WRG Wasserrechtsgesetz Kommentar, 2. Auflage, Wien/Graz 2013
- CALLIES/RUFFERT (Hrsg.), EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Aufl., München 2011
- DAMMERT, Hochwasserschutz und Umweltrecht: Aktuelle Konfliktpotenziale des Hochwasserschutzes – Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz, in: Köck (Hrsg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes, Baden-Baden 2005, S. 61 ff.
- DURNER, Hochwasserschutz im Völkerrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz. Herausforderung an Recht und Politik, Baden-Baden 2009, S. 67 ff.
- EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008
- FASSBENDER, Die Neuregelungen im Wasserhaushaltsgesetz, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz. Herausforderung an Recht und Politik, Baden-Baden 2009, S. 111 ff.
- FREHNER/WASSER/SCHWITTER, Nachhaltigkeit und Erfolgskontrolle im Schutzwald. Wegleitung für Pflegemassnahmen in Wäldern mit Schutzfunktion, Vollzug Umwelt, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bern 2005
- GIESEN, Wasserrecht, in: Dombert/Witt (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, München 2011, S. 517 ff.
- GOVONI, Rechtliche Aspekte des integralen Risikomanagements beim Schutz vor Hochwasser, Sicherheit & Recht 2008, S. 103 ff.
- GRÜNEWALD/SCHANZE, Wasserwirtschaftliche Planung, in: Haaren von/Galler (Hrsg.), Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum, Hannover 2011, S. 20 ff.
- GRÜNEWALD/SCHANZE, Klimawandel – Konsequenzen für Wasser und Raum, in: Haaren von/Galler (Hrsg.), Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum, Hannover 2011, S. 44 ff.
- HAAREN VON/GALLER (Hrsg.), Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum, Hannover 2011

- HATTENBERGER, Naturgefahren und öffentliches Recht, in: Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hrsg.), Recht im Naturgefahrenmanagement, Innsbruck 2006, S. 67 ff.
- HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008
- HATTERMANN, Risiken von hydrologischen Extremen vor dem Hintergrund des Klimawandels, in: Kloepper (Hrsg.), Hochwasserschutz. Herausforderung an Recht und Politik, Baden-Baden 2009, S. 23 ff.
- HEINTZ/HAGEMEIER-KLOSE/WAGNER, Towards a Risk Governance Culture in Flood Policy – Findings from the Implementation of the „Floods Directive“ in Germany, water 2012/4, S. 135 ff.
- HEPPERLE, Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren. Rechtsgutachten, Umwelt-Wissen Nr. 0821, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern 2008
- HEPPERLE, Rechtszersplitterung im Bereich der Naturgefahren – Missstand oder Chance?, Sicherheit & Recht 2009, S. 155 ff.
- HEPPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements beim Schutz vor Naturgefahren. Rechtsgutachten, Umwelt-Wissen Nr. 1117, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern 2011
- JENNI, Hochwasserschutz – Herausforderung an Recht und Politik, Sicherheit&Recht 2008, S. 131 f.
- JEKEL, Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, ZUR 2005, S. 393 ff.
- KLOEPFER (Hrsg.), Hochwasserschutz. Herausforderung an Recht und Politik, Baden-Baden 2009
- KLOEPFER, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Hochwasserschutz. Herausforderung an Recht und Politik, Baden-Baden 2009, S. 9 ff.
- KÖCK (Hrsg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes, Baden-Baden 2005
- KOTULLA, Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, NvWZ 2006, S. 129 ff.
- KOTULLA, Die rechtlichen Regelungen der Länder zum Hochwasserschutz, in: Kloepper (Hrsg.), Hochwasserschutz. Herausforderung an Recht und Politik, Baden-Baden 2009, S. 135 ff.
- LASKOWSKI, Gewässerschutzrecht, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht, Köln 2012, S. 688 ff.
- LIECHTI/KÄSTLI, Normenstrategie BAFU. Ein Beitrag zum Erhalt einer intakten Umwelt, zur nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen, zum Schutz vor Naturgefahren und Störfällen, Umwelt-Wissen Nr. 0725, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern 2007
- LÖW, Die Hochwasserrichtlinie der Europäischen Union, Wasser und Abfall 12/2007, S. 15 ff.
- LÜTHI, Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Gefahrenkarte, PLANAT-Reihe 4/2004, Biel 2004
- OTT, Hochwasserschutz durch Planungsrecht: Lage im Kanton Luzern, unveröffentlichte Masterarbeit Universität Luzern 2011
- OVERBECK, Anpassungsfähigkeit und Anpassungsstrategien im Gewässer- und Naturschutz, in: Haaren von/Galler (Hrsg.), Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum, Hannover 2011, S. 61 ff.
- PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, öwaw 5-6/2012, S. 329 ff.
- REESE, Hochwasserschutz, in: ders./Möckel/Bovet/Köck, Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Analyse, Weiter- und Neuentwicklung rechtlicher Instrumente, Berlin 2010, S. 36 ff.

- REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes vor den Herausforderungen des Klimawandels, NuR 2011, S. 19 ff.
- REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, NuR 2008, S. 468 ff.
- REINHARDT, Identität und Zukunft des Wasserrechts als Bestandteil eines Umweltgesetzbuches, ZUR 2008, S. 352 ff.
- RITTER, Kommentar zum Wasserbaugesetz des Kantons St. Gallen, Widnau 2012
- ROLFSEN, Öffentliche Hochwasservorsorge vor dem Hintergrund von tatsächlichen und rechtlichen Grundvorgaben, Baden-Baden 2013
- ROTHER, Beitrag zur Diskussion um den Entwurf einer europäischen Hochwasserschutzrichtlinie – aus technischer Sicht, EurUP 2006, S. 178 ff.
- SCHANZE, Perspektiven für ein flussgebietsbezogenes Hochwasserrisikomanagement, in: Köck (Hrsg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes, Baden-Baden 2005, S. 167 ff.
- SCHANZE, Hochwasserrisikomanagement nach Hochwasserrichtlinie (HWRL), in: Haaren von/Galler (Hrsg.), Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum, Hannover 2011, S. 152 ff.
- SCHANZE/GREIVING, Koordination von Raumplanung und Wasserwirtschaft beim Hochwasserrisikomanagement, in: Haaren von/Galler (Hrsg.), Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum, Hannover 2011, S. 91 ff.
- SCHAUB, Planungs- und baurechtliche Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren, PBG 2009/2, S. 5 ff.
- SCHERER/HESELHAUS, Umweltrecht, in: Dausers (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts (31. Ergänzungslieferung), München 2012
- SEILER, Risikobasiertes Recht. Wieviel Sicherheit wollen wir?, Bern 2000
- SPARWASSER/ENGEL/VOSSKUHLE, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003
- VOGL, Wasserrecht, in: Norer (Hrsg.), Handbuch des Agrarrechts, 2. Aufl., Wien 2012, S. 455 ff.
- WABNITZ, Der Referentenentwurf zum UGB-Wasser in der Kritik von Ländern und Rechtswissenschaft, ZfW 2008, S. 91 ff.
- WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, NuR 2008, S. 774 ff.
- WAGNER, Der Klimawandel als Auslöser eines rapiden Wandels im „Naturgefahrenmanagement“, in: Voss (Hrsg.), Der Klimawandel: Sozialwissenschaftliche Perspektiven, Wiesbaden 2010, S. 363 ff.
- WALDMANN, Entschädigung aus materieller Enteignung für raumplanerische Nutzungsbeschränkungen zum Schutz vor Naturgefahren?, Sicherheit & Recht 2009, S. 159 ff.
- WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz. Handkommentar, Bern 2006

Materialienverzeichnis

Bund

- Bundesamt für Wasserwirtschaft BWW/Bundesamt für Raumplanung BRP/Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL (Hrsg.), Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten, Empfehlung 1997, Biel 1997 (zitiert Berücksichtigung der Hochwassergefahren)
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE/Bundesamt für Wasser und Geologie BWG/Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL (Hrsg.), Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, Bern 2005 (zitiert Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren)
- Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.), Einzugsgebietsmanagement. Anleitung für die Praxis zur integralen Bewirtschaftung des Wassers in der Schweiz (Umwelt-Wissen Nr. 1204), Bern 2012 (zitiert Einzugsgebietsmanagement Anleitung)
- Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.), Anpassungen an den Klimawandel in der Schweiz. Ziele. Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012 (Umwelt-Diverses Nr. DU-1055), Bern 2012 (zitiert Anpassungen an den Klimawandel)
- PLANAT, Strategie Naturgefahren Schweiz. Synthesebericht, Bern 2004 (zitiert PLANAT Strategie)
- Wasser-Agenda 21 (Hrsg.), Einzugsgebietsmanagement. Leitbild für die integrale Bewirtschaftung des Wassers in der Schweiz, Bern 2011 (zitiert Einzugsgebietsmanagement Leitbild)

Kantone

- Kanton Luzern, Kantonaler Richtplan 2009, erlassen vom Regierungsrat des Kantons Luzern am 17. November 2009 (zitiert Richtplan LU)
- Kanton Luzern (Hrsg.), Wegleitung. Naturgefahren im Kanton Luzern. Umsetzung der Gefahrenkarten in die Nutzungsplanung, Luzern 2009 (zitiert Wegleitung LU)
- Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über den Schutz vor Naturgefahren in den Jahren 2009-2013 vom 9. Juni 2009, B 109 (zitiert Planungsbericht LU Naturgefahrenschutz)
- Richtplan Entwicklungsschwerpunkt Luzern-Nord, Teil 1: Emmen Littau Luzern vom 11. April 2007, Erläuterungsbericht (zitiert ESP Luzern-Nord Erläuterung)
- Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord vom 14./22. Dezember 2010, Masterplanbericht (zitiert Masterplan Luzern Nord)
- Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Gesetzes vom 14. Februar 1989 über Gewässerunterhalt und Wasserbau (Wasserbaugesetz, WBG) (zitiert Antrag des Regierungsrates Änderung WBG BE)

Europäische Union

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Die Antwort der Europäischen Gemeinschaft auf die Hochwasserkatastrophe in Österreich, Deutschland und mehreren Beitrittsländern – Eine Initiative im Geiste der Solidarität, KOM(2002) 481 endg. (nicht im Amtsblatt veröffentlicht)

Mitteilung der Kommission vom 12. Juli 2004, „Hochwasserrisikomanagement – Vermeidungs-, Schutz- und Minderungsmaßnahmen“, KOM(2004) 472 endg. (*zitiert als Mitteilung Hochwasserrisikomanagement*)

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser vom 18.01.2006, KOM(2006) 15 endg. (*zitiert als Vorschlag HWRL*)

Deutschland

Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge e.V. DKKV (Hrsg.), Hochwasservorsorge in Deutschland. Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet. Schriftenreihe des DKKV 29, Bonn 2003

LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (Hrsg.), Strategie zur Umsetzung der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie in Deutschland. LAWA-ad-hoc-Ausschuss „Hochwasser“ vom 15.09.2008

Österreich

BMLFUW (Hrsg.), FloodRisk II Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement. Synthesebericht, Wien 2009

BMLFUW (Hrsg.), Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011, Bericht zur Umsetzung in Österreich, Wien o.J.

BMLFUW (Hrsg.), Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos. Fachlicher Leitfaden (Stand: 22. September 2010), Wien 2010

Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (nicht mehr in Kraft)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
a.M.	anderer Meinung
AR	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BauGB	dt. Baugesetzbuch
BBI	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BDLF	Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung
BE	Bern
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (Lausanne)
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
bGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Appenzell A.Rh.
BL	Basel-Landschaft
BlgNR	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BMLFUW	österr. Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BR	Bündner Rechtsbuch
BS	Basel-Stadt
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
bspw.	beispielsweise
BUWAL	ehemaliges Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
B-VG	österr. Bundes-Verfassungsgesetz
BWV	österr. Bundeswasserbauverwaltung
bzw.	beziehungsweise
CH	Schweiz
ders.	derselbe
d.h.	das heisst
dt.	deutsch
E.	Erwägung(en)
EB	Erläuternde Bemerkungen
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
ESP	Entwicklungsschwerpunkt
EU	Europäische Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Berlin)
f.	folgende
ff.	fortfolgende

Fn.	Fussnote
FR	Freiburg
GDB	Gesetzesdatenbank des Kantons Obwalden
GE	Genf
GG	dt. Grundgesetz
GL	Glarus
GP	Gesetzgebungsperiode
GR	Graubünden
GS	Gesetzessammlung des Kantons Appenzell I.Rh.
GS	Gesetzessammlung des Kantons Glarus
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
GSchV	Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 (SR 814.201)
Hrsg.	Herausgeber
HWRL	Hochwasserrichtlinie 2007/60/EG
IRM	integrales Risikomanagement
i.V.m.	in Verbindung mit
JU	Jura
KV	Kantonsverfassung
lit.	litera
LS	Zürcher Gesetzessammlung
LU	Luzern
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (SR 901.1)
m	Meter
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Mrd.	Milliarde(n)
N	Note(n)
NE	Neuenburg
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Heidelberg)
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (München)
NW	Nidwalden
o.J.	ohne Jahresangabe
österr.	österreichisch
OW	Obwalden
öwaw	Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft (Wien)
PBG	Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht (Zürich)
	Planungs- und Baugesetz
PBV	Planungs- und Bauverordnung
Pkt.	Punkt(e)
PLANAT	Nationale Plattform Naturgefahren
RB	Thurgauer Rechtsbuch
RB	Urner Rechtsbuch
RL	Raccolta delle leggi del cantone Ticino
	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
ROG	dt. Raumordnungsgesetz
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RSG	Recueil systématique genevois
RSJU	Recueil systématique de la législation du Jura

RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise
RV	Regierungsvorlage
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SächsGVBl.	sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SG	St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel Land
sGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis
SH	Schaffhausen
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SO	Solothurn
sog.	so genannt, -e, -er, -es
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SRSZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz
SZ	Schwyz
Tab.	Tabelle
TG	Thurgau
TI	Tessin
UAbs.	Unterabsatz
UGB	dt. Umweltgesetzbuch
UR	Uri
usw.	und so weiter
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
VD	Waadt
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VS	Wallis
WaG	Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)
WaV	Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992 (SR 921.01)
WBG	Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR 721.100)
WBV	Verordnung über den Wasserbau (Wasserbauverordnung, WBV) vom 2. November 1994 (SR 721.100.1)
WHG	dt. Wasserhaushaltsgesetz
WLV	österr. Wildbach- und Lawinenverbauung
WRG	Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG) vom 22. Dezember 1916 (SR 721.80)
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG
Wv	Wiederverlautbarung
z.B.	zum Beispiel
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht (Köln)
ZG	Zug
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Baden-Baden)

A. Einleitung

1. Ausgangsthese

Mit der Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (im Folgenden: EU-Hochwasserrichtlinie, HWRL)¹ wurde auf europäischer Ebene ein risikobasierter Umgang mit Hochwasser mittels Hochwasserrisikokarten und Hochwasserrisikomanagementplänen eingeführt. Das schweizerische Hochwasserschutzrecht ist im Gegensatz dazu schon über zwanzig Jahre alt. Es bezweckt die vorsorgliche Abwehr von Überschwemmung mittels Gefahrenkarten und raumplanerischen sowie baulich-technischen Massnahmen. Im Gegensatz zur EU ist die Strategie des integralen Risikomanagements in der Schweiz noch nicht rechtlich verankert worden.

2. Begriff des Hochwasserschutzrechts

Generell ist dem Recht und der Rechtswissenschaft ein spezielles „Hochwasserschutzrecht“ fremd. Ein solcher Rechtsbereich, der sich mit allen Regeln, die den Schutz vor Hochwassern sowie den Umgang mit diesen betreffen, umschreiben liesse, wäre als Untergliederung eines umfassenderen *Naturgefahrenrechts* denkbar, das neben dem Hochwasserschutz auch andere gravitative Gefahren wie Lawinen oder Murgänge umfasste sowie auf tektonische (Erdbeben) oder klimatische Gefahren (insbesondere Sturm, Hagel und Trockenheit) ausdehnbar wäre.² Dieser neu zu konstituierende Rechtsbereich hätte als Querschnittsmaterie Anteil an verschiedenen bereits anerkannten Materien, die dann in ein möglichst geschlossenes System zu bringen wären.³ Die derzeit bestehende Zersplitterung⁴, was insbesondere die Regelungsorte und Regelungsansätze betrifft, könnte so – zumindest teilweise – überwunden werden. Eine andere, weniger ambitionöse aber gleichwohl anspruchsvolle Möglichkeit wäre, das Hochwasserschutzrecht systematisch als Teil eines *integralen Wasserrechts* zu sehen. Dazu müssten aber auch die diversen ausserwasserrechtlichen Anknüpfungspunkte in das Hochwasserschutzrecht integriert werden.

Statt eines harmonisierten Hochwasserschutzrechts präsentiert sich die Rechtslage jedoch in der Regel sehr inhomogen. Eine überblicksweise Erfassung der Hochwasservorschriften, die notwendiger Ausgangspunkt dieser Analyse sein muss, hat

¹ ABl. L 288/27.

² Zur üblichen Typologie der Naturgefahren vgl. bspw. nur BLOETZER/EGLI/PETRASCHECK/SAUTER/STOFFEL, Klimaänderungen und Naturgefahren in der Raumplanung (Synthesebericht NFP 31), S. 43; BEELER, Planerischer Schutz, S. 34 ff.

³ Hochwasserschutz als Querschnittsaufgabe an die Gesetzgebung bei KLOEPFER, Einleitung, S. 12. Nach Rechtsetzungsebenen ist neben der supranationalen (EU) und nationalen (zentralen, regionalen und kommunalen) Ebene auch die völkerrechtliche von Belang; siehe DURNER, Hochwasserschutz im Völkerrecht, S. 67 ff. Das Naturgefahrenrecht als dichtes Geflecht aus bundesrechtlichen und kantonrechtlichen Normen und Zuständigkeiten bei HEPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 61. Überblick bei JENNI, Hochwasserschutz, S. 131 f.

⁴ Vgl. nur HEPERLE, Rechtszersplitterung, S. 155 ff.

bei der Untersuchung der in Frage kommenden Gesetzeswerke auf ihre „Hochwasserschutzrelevanz“ hin zu beginnen.⁵ Damit lassen sich die primären Regelungen erfassen, ein Ausfransen weiterer in der einen oder anderen Art relevanter Normen hin zu den Rändern und die damit verbundene tendenzielle Uferlosigkeit solcher Abgrenzungen ist dabei in Kauf zu nehmen. Insofern muss sich das Gutachten in der Folge auf eine Auswahl hochwasserschutzrelevanter Normen beschränken.

2.1. International

Im vertraglich geprägten Völkerrecht können zwar in der letzten Zeit auf Hochwasser bezogene Regelungen vermehrt festgestellt werden, es existiert jedoch kein ausschliesslich dieser Thematik gewidmetes Abkommen.⁶

2.2. Europäische Union

Im EU-Recht zeichnet sich kein eigenes Verständnis eines Hochwasserschutzrechts ab. Das Thema firmiert unter der Umweltkompetenz der Union und wird nahezu ausschliesslich aus dieser Perspektive geregelt.

2.3. Schweiz

Im Schweizer Recht bildet das Hochwasserschutzrecht einen Teilbereich des allgemeinen Wasserrechts nach Art. 76 BV. Dieses umfasst bekanntlich die Bereiche Gewässerschutz, Schutz vor Hochwasser und Nutzung der Wasserkraft, was sich in den drei Regelwerken Gewässerschutzgesetz (GSchG), Wasserbaugesetz (WBG) und Wasserrechtsgesetz (WRG) niederschlägt. Wenn auch die zentralen Hochwasserschutznormen Inhalt des WBG sind, besteht eine Vernetzung mit dem Gewässerschutzrecht insbesondere über die Gewässerräume (dazu siehe unten Pkt. 9.1.). Aus historischer Sicht ist eine enge Verbindung mit dem Waldrecht gegeben, enthielt doch die aBV einen seit 1874 bestehenden Wasserbau- und Forstpolizeiartikel (Art. 24 aBV).⁷

3. Auftrag

Das Gutachten stellt nach dem einleitenden Teil (A.) in einem ersten Schritt zunächst das Europäische Hochwasserschutzrecht dar (B.). Dabei werden die verschiedenen Rechtsquellen erarbeitet (4.), um dann in der Folge die Richtlinie 2007/60/EG vertieft zu analysieren und zu bewerten (5.). In diesem Rahmen wird auch aufgezeigt, wie die Richtlinie in Deutschland und Österreich umgesetzt wird. Die Verbindungen zur Richtlinie 2000/60/EG werden angesprochen (6.).

In einem zweiten Schritt (C.) wird das Schweizer Hochwasserschutzrecht dargestellt (7.). Die Schwerpunkte liegen dabei im Wasserbaurecht (8.), Gewässerschutzrecht (9.) sowie Planungs- und Baurecht (10.).

⁵ So schon HATTENBERGER, Naturgefahren und öffentliches Recht, S. 68.

⁶ Siehe ROLFSEN, Öffentliche Hochwasservorsorge, S. 88 ff.

⁷ Siehe MARTI, St. Galler Kommentar zu Art. 76 BV, Rz. 1 und 18. Zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der früheren Verfassungsartikel siehe JAGMETTI, Kommentar zur BV 1874, Art. 24 und 24^{bis}.

Im dritten Schritt (D.) werden die erzielten Erkenntnisse miteinander verglichen (11.). Schliesslich werden Vorschläge für entsprechende Anpassungen des schweizerischen Rechts erarbeitet (12.).

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse (E.) schliesst die Untersuchung ab.

B. Europäisches Hochwasserschutzrecht

In diesem Abschnitt wird das EU-Hochwasserschutzrecht gesamthaft erfasst (4.), um dann auf Hochwasserrichtlinie (5.) und Wasserrahmenrichtlinie (6.) näher einzugehen.

4. Rechtsquellen

Die primären Rechtsquellen des *Hochwasserschutzes* in der Europäischen Union konzentrieren sich auf zwei Rechtsakte:

Die Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (im Folgenden: **EU-Hochwasserrichtlinie, HWRL**)⁸. 2007 in Kraft getreten verfolgt sie das Ziel, einen Rahmen für Bewertung und Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung hochwasserbedingter nachteiliger Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Union zu schaffen.⁹

Eine hier noch näher zu erläuternde Verlinkung besteht zur 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 (im Folgenden: **EU-Wasserrahmenrichtlinie, WRRL**)¹⁰. Die Zielsetzung der Ende 2000 in Kraft getretenen Richtlinie besteht in der Konstituierung eines allgemeinen Ordnungsrahmens für den Gewässerschutz, der sich zu einer umfangreichen und komplexen Europäischen Wasserpolitik ausgewachsen hat.

Diese beiden zentralen Richtlinien, die der Umsetzung ins mitgliedstaatliche Recht bedürfen,¹¹ stehen jedoch nicht isoliert für sich, sondern sind eingebettet in ein mehr oder weniger loses Netz anderer Unionsinstrumente und -initiativen.

So wären aus dem Bereich des *Umweltschutzes* zu nennen:

Zunächst besteht ein Zusammenhang zur Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (**UVP-Richtlinie**)¹². So sind bestimmte Projekte ab einer gewissen Grössenordnung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, unter anderem bspw. auch Flusskanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten (Anhang 2 Ziff. 10 lit. f RL 2011/92/EU) oder Bauvorhaben zur Umleitung von Wasserressourcen von einem Flusseinzugsgebiet in ein anderes (Anhang 1 Ziff. 12 und Anhang 2 Ziff. 10 lit. m RL 2011/92/EU).

⁸ ABl. L 288/27. Mangels offiziellem Kurztitel findet gelegentlich auch – inhaltlich leicht verkürzend – die Bezeichnung Hochwasserschutzrichtlinie Verwendung; vgl. REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 468 m.w.N. Ebenso Hochwassermanagementrichtlinie; vgl. WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 774 ff., insbesondere Fn. 28.

⁹ Art. 1 HWRL.

¹⁰ ABl. L 327/1.

¹¹ Vgl. nur JAAG, Europarecht. Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, 3. Aufl., Zürich 2010, S. 237.

¹² ABl. L 26/1.

Mit 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-Richtlinie**)¹³ sollen Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden. Art. 3 Abs. 2 lit. a RL 2001/42/EG sieht in der Folge unter anderem im Bereich der Wasserwirtschaft eine solche Umweltprüfung vor. Pläne und Programme, die ausschließlich Zielen insbesondere des Katastrophenschutzes dienen, sind allerdings davon ausgenommen (Art. 3 Abs. 8 RL 2001/42/EG).

Im Falle der Freisetzung bestimmter Stoffe durch Überflutungen bestimmter Anlagen besteht auch ein Zusammenhang zur Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (**SEVESO II**)¹⁴, die die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt bezweckt. Sie gilt für Betriebe, in denen gefährliche Stoffe in bestimmten Mengen vorhanden sind.

Das trifft auch auf die Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (**IPPC-Richtlinie**)¹⁵ zu, die auf die integrierte Vermeidung und Verminderung von Emissionen aus den in Anhang I der RL genannten industriellen Tätigkeiten insbesondere auch ins Wasser abzielt, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.

Schliesslich können Querverbindungen zur **Aarhus-Konvention**¹⁶ und damit verbundener unionaler Gesetzgebung¹⁷ im Bereich der öffentlichen Beteiligung an Verfahren und des Zugangs zu Informationen in Umweltangelegenheiten bestehen.

Aus dem Bereich des *Katastrophenschutzes* können genannt werden:

Mit der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des **Solidaritätsfonds** der Europäischen Union¹⁸ wurde es ermöglicht, finanzielle Unterstützung bei (bestimmten) Katastrophenfällen zu leisten.

Mit der Entscheidung des Rates 2001/792/EG vom 23. Oktober 2001 über ein Gemeinschaftsverfahren zur **Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzeinsätzen**¹⁹ wurde ein Verfahren eingeführt, das es ermöglichen soll, bei schweren Notfällen, wie insbesondere auch Naturkatastrophen, die sich innerhalb oder ausserhalb der EU ereignen, einen Beitrag zu einem besseren Schutz vor allem der Menschen, aber auch der Umwelt und von Sachwerten einschliesslich Kulturgütern zu leisten.

Daneben sind noch die sonstigen unionalen Aktivitäten im Bereich des **Katastrophenschutzes** zu berücksichtigen.²⁰

¹³ ABl. L 197/30.

¹⁴ ABl. L 10/13, in Geltung bis 31.05.2015, abgelöst durch die RL 2012/18/EU, ABl. L 197/1.

¹⁵ ABl. L 24/8.

¹⁶ UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf>. Siehe Botschaft vom 28. März 2012 zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung (BB1 2012 4323).

¹⁷ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm>.

¹⁸ ABl. L 311/3.

¹⁹ ABl. L 297/7.

²⁰ Siehe http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prevention_overview.htm.

Zusammenhänge bestehen weiter zu den Politiken betreffend Green Infrastructure²¹, Biodiversität²², INSPIRE-Richtlinie²³ und ganz speziell zum **Klimawandel**²⁴.

Betreffend *Finanzierung* und *Forschung* sind im Rahmen der europäischen Regionalpolitik auch Investitionen in Hochwasserschutzmassnahmen unterstützungsfähig²⁵, ebenso in der Politik der ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik²⁶.

Die europäische Forschungspolitik unterstützt bereits seit Anfang der 1980er Jahre durch mehrere Rahmenprogramme Forschungsarbeiten zu verschiedenen Aspekten des Hochwasserrisikomanagements. Mit dem 6. Forschungsrahmenprogramm (2002 – 2007) wurde das Hochwasserforschungsprojekt FLOODsite²⁷ unterstützt, mit dem Methoden für die integrierte Hochwasserrisikoanalyse und -bewältigung entwickelt werden sollten. Mit dem 7. Rahmenprogramm (2007 – 2013) wurden unter anderem das Projekt STARFLOOD zur Neugestaltung und Stärkung des Umgangs mit Hochwasserrisiko in Europa oder auch IMPRINTS zur Verbesserung von Bereitschaft und Risikomanagement für Sturzfluten und Muren durchgeführt. Das neue Programm Horizont 2020 (2014 – 2020) sieht einen Fokus auf katastrophenresilienten Gesellschaften (Disaster Resilient Societies, DRS) vor, insbesondere geht es um Schutz und Verbesserung kritischer Infrastruktur und Versorgungslinien, Resilienz in Europa und Standardisierung der Fähigkeit zur Zusammenarbeit von Systemen bei Notfällen (Kommunikation).

5. Richtlinie 2007/60/EG („Hochwasserrichtlinie“)²⁸

5.1. Entstehung

Aktivitäten der Unionsorgane auf dem Gebiet des Hochwasserschutzes bestehen schon des längeren.²⁹ So zeigte sich die EU angesichts der **Flutkatastrophe in Zentraleuropa**

²¹ Siehe <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems>.

²² Übereinkommen über die biologische Vielfalt, SR 0.451.43.

²³ Die Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. L 108/1, verpflichtet die Mitgliedstaaten, stufenweise bestimmte interoperable Geobasisdaten sowie Geofachdaten für die Zwecke der unionalen Umweltpolitik sowie anderer politischer Massnahmen oder sonstiger Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, bereitzustellen.

²⁴ Siehe http://ec.europa.eu/environment/water/adaptation/index_en.htm.

²⁵ So können die Strukturfonds (ABl. 1999 L 161/ 1 ff.), insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Kohäsionsfonds vorbeugende (Infrastruktur)Investitionen einschliesslich Hochwasserschutz finanzieren; Beispiele in Mitteilung Hochwasserrisikomanagement, S. 5.

²⁶ Vgl. die Leader-Initiative in Art. 61 ff. VO (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277/1. Ab 01.01.2014: VO (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 347/487.

²⁷ Siehe www.floodsite.net.

²⁸ Allgemeine Informationen mit zahlreichen Links siehe http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/index.htm.

²⁹ Trotzdem haben die europäischen Organe den Hochwasserschutz erst vergleichsweise spät für ihre Normsetzung erkannt; REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 468. Das frühere punktuelle europäische Wasserrecht hatte die Thematik nicht in einer eigenen Richtlinie aufgegriffen; zur Entwicklung des europäischen Wasserrechts siehe BREUER, Gewässerschutzrecht, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum

im Sommer 2002 solidarisch mit den Opfern und schlug für die betroffenen Mitgliedstaaten und Beitrittsländer verschiedene finanzielle Massnahmen durch Konzentration bzw. Umprogrammierung vorhandener Mittel vor allem aus den Strukturfonds, der Landwirtschaft und diversen Beitrittsvorbereitungsprogrammen vor sowie die Schaffung des heutigen „EU-Katastrophenhilfsfonds“.³⁰ Die entsprechende Mitteilung schliesst mit der Ankündigung, dass die Kommission längerfristig in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Massnahmen zur wirksameren Vorsorge vor Naturkatastrophen fördern wolle.

Im Juli 2004 legte dann die Kommission die Mitteilung „**Hochwasserrisikomanagement – Vermeidungs-, Schutz- und Minderungsmassnahmen**“³¹ vor, die auf analytischer Grundlage ein Konzept für ein Hochwasserrisikomanagement³² auf Gemeinschaftsebene beschreibt und zu dem Schluss kommt, dass konzertierte, koordinierte Massnahmen auf EU-Ebene einen beträchtlichen Mehrwert erbringen und das Niveau des Hochwasserschutzes insgesamt verbessern würden³³.

Die wesentlichen Merkmale dieses Aktionsprogramms würden umfassen:

- a) Verbesserung der Koordinierung und Zusammenarbeit durch die Entwicklung und Implementierung von Hochwasserrisikoplänen für jedes Flusseinzugsgebiet und für Küstenbereiche, wo menschliche Gesundheit, die Umwelt, die wirtschaftlichen Aktivitäten oder die Lebensqualität durch Hochwasser negativ beeinflusst werden können;
- b) Entwicklung und Implementierung von Hochwasserrisikoplänen, als ein Mittel zur Planung und Kommunikation;
- c) Erleichterung des Informations- bzw. des Erfahrungsaustausches, gemeinsame Entwicklung und Förderung bester Praktiken;

europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR)², Band II, 1. Teilband, Köln/Berlin/Bonn/München, 2003, § 65 Rz. 27 ff.

³⁰ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Die Antwort der Europäischen Gemeinschaft auf die Hochwasserkatastrophe in Österreich, Deutschland und mehreren Beitrittsländern – Eine Initiative im Geiste der Solidarität, KOM(2002) 481 endg. (nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

³¹ Mitteilung der Kommission vom 12. Juli 2004, „Hochwasserrisikomanagement – Vermeidungs-, Schutz- und Minderungsmassnahmen“, KOM(2004) 472 endg. So hätten sich allein zwischen 1998 und 2002 in Europa über 100 grössere Hochwasserereignisse mit Schäden ereignet im Umfang von etwa 700 Toten und rund 25 Mrd. € an versicherten Schäden. „Angesichts des potentiellen Risikos für Menschenleben, Vermögenswerte und die Umwelt können wir uns Untätigkeit nicht leisten; die Verpflichtung Europas zu nachhaltiger Entwicklung könnte schwerwiegend aufs Spiel gesetzt werden, wenn wir keine angemessenen Massnahmen ergreifen.“; S. 2.

³² Hochwasserrisikomanagement zielt gemäss Mitteilung Hochwasserrisikomanagement, S. 4, darauf ab, die Wahrscheinlichkeit und/oder die Auswirkung von Hochwasserereignissen zu verringern. „Die Erfahrung hat gezeigt, dass das wirksamste Konzept in der Entwicklung von Programmen zum Hochwasserrisikomanagement liegt, welche die folgenden Elemente einbeziehen:

- *Vermeidung*: Vermeidung von Hochwasserschäden durch Vermeidung der Errichtung von Wohnhäusern und Industriebauten in bestehenden und künftigen Hochwasserabflussbereichen; durch Anpassung künftiger Entwicklungen an das Hochwasserrisiko; und durch Förderung angemessener Bodennutzung, sowie land- und forstwirtschaftlicher Praktiken;
- *Schutz*: Setzen von Massnahmen, bauliche wie nicht-bauliche, um die Wahrscheinlichkeit von Hochwasserereignissen und/oder der Auswirkungen von Hochwasserereignissen an einem bestimmten Standort zu vermindern;
- *Bereitschaft*: Information der Bevölkerung über Hochwasserrisiken und Massnahmen im Falle eines Hochwasserereignisses;
- *Notfallmassnahmen*: Entwicklung von Notfallplänen im Falle von Hochwasserereignissen;
- *Wiederherstellung und Lernen aus Erfahrungen*: Wiederherstellung normaler Verhältnisse so bald wie möglich, bei Minderung der sozialen wie der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung.“

³³ So der 5. Erwägungsgrund HWRL.

- d) Entwicklung stärkerer Querverbindungen zwischen Forschung und den für Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz verantwortlichen Behörden;
- e) Verbesserung der Koordinierung zwischen relevanten Gemeinschaftspolitiken;
- f) Verbesserung der Bewusstseinsbildung gegenüber Hochwasserrisiken durch Beteiligung der Interessierten sowie verbesserte Kommunikation.

Im Anhang werden bereits Leitlinien für die Entwicklung und Implementierung von Hochwasserrisikomanagementplänen und Hochwasserrisikokarten formuliert.

Die heute geltende EU-Hochwasserrichtlinie geht zurück auf einen **Kommissionsvorschlag** vom 18.01.2006³⁴ und übernimmt teilweise wörtlich Begründungen aus der Mitteilung von 2004. So wird zusätzlich zu wirtschaftlichen und sozialen Schäden auch auf mögliche schwerwiegende Umweltauswirkungen von Hochwasser hingewiesen.³⁵ Die Kommission erkennt zwei Trends, die auf eine Zunahme des Hochwasserrisikos und grössere hochwasserbedingte Schäden in Europa hinweisen: Erstens würden Umfang und Häufigkeit von Hochwasser als Folge des Klimawandels, unzureichender Flussbewirtschaftung und von Bautätigkeiten in hochwassergefährdeten Gebieten zunehmen. Zweitens habe sich in diesen Gebieten aufgrund einer höheren Zahl von Einwohnern und Wirtschaftsgütern ein signifikant erhöhtes Risiko ergeben.³⁶ Mit der Richtlinie strebt die Kommission die Verringerung und Bewältigung hochwasserbedingter Risiken für die menschliche Gesundheit, Umwelt, Infrastrukturen und Eigentum an. Nach Einschätzung von *Breuer*³⁷ herrschte im Europäischen Parlament frühzeitig ein prinzipieller Konsens mit der Kommissionsinitiative, aber auch eine pragmatische und zurückhaltende Tendenz. So wurde wiederholt die strengste Beachtung des Subsidiaritätsprinzips eingemahnt, zahlreiche wichtige Entscheidungen wie das Schutzniveau und die Wahl der Schutzmassnahmen sollten von den Mitgliedstaaten selbst getroffen werden.³⁸

Im damaligen **Mitentscheidungsverfahren** nach Art. 251 EGV fasste das Europäische Parlament am 13.06.2006 eine legislative Entschliessung zum Vorschlag der Kommission, brachte allerdings nicht weniger als 75 Änderungsanträge ein.³⁹ Am 15.06.2006 unterbreitete der Ratsvorsitz einen Kompromissvorschlag, der die weiteren Beratungen wesentlich prägte. Auf dieser Basis erfolgten der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 23.11.2006, der Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 25.04.2007 sowie der einstimmige Beschluss des Rates vom 18.09.2007.⁴⁰

³⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser vom 18.01.2006, KOM(2006) 15 endg.

³⁵ Z.B. wenn Abwasserbehandlungsanlagen oder Fabriken, in denen grosse Mengen toxischer Chemikalien gelagert sind, überflutet oder Feuchtgebiete zerstört werden und die biologische Artenvielfalt verringert wird; Vorschlag HWRL, S. 2.

³⁶ Vorschlag HWRL, S. 2.

³⁷ BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 96.

³⁸ Nachweis bei BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 96 Fn. 6.

³⁹ Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 13.06.2006 (ABl. C 300E/123).

⁴⁰ Nachweise bei BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 96 Fn. 8 bis 10.

5.2. Kompetenzgrundlage

Die HWRL stützt sich als einzige Grundlage auf Art. 175 Abs. 1 EGV [aktuell: Art. 192 Abs. 1 AEUV] und damit die Kompetenz der EU im Bereich der **Umweltpolitik**.⁴¹ Angesichts der vor allem auch wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Hochwassern mag dies zunächst erstaunen. Allgemein basiert auf dieser Kompetenzgrundlage das unionale Umweltrecht hinsichtlich verschiedener Kategorien, nämlich unter anderem auch medienbezogene Regelungen wie im Bereich des Gewässerschutzes.⁴² Die Kommission selbst verweist in dieser Frage auf ähnliche Instrumente für die Risikovermeidung und die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten, insbesondere der Seveso-Richtlinie und der WRRL.⁴³ Diese Anknüpfung wurde offenbar als ausreichend angesehen, auch wenn die HWRL im Prinzip keinen umweltrechtlichen, sondern einen katastrophenschutzrechtlichen Ansatz verfolgt.⁴⁴

Die verfahrensrechtlichen Ausnahmen des Art. 192 Abs. 2 AEUV, wo es um für die Mitgliedstaaten sensible Bereiche geht, für die die Union ausserhalb der Umweltpolitik entweder keine Kompetenz hat, oder im Rat nur mit Einstimmigkeit entschieden werden kann,⁴⁵ nennen ausdrücklich auch Massnahmen, die die mengenmässige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen (Art. 192 Abs. 2 lit. b AEUV). Diese Bestimmung zielt jedoch nur auf die Wassernutzung in quantitativer Hinsicht, so dass wasserqualitätsbezogene Regelungen wie etwa in der WRRL von Abs. 1 erfasst werden.⁴⁶ Dasselbe gilt wohl auch für hochwasserschutzbezogene Vorschriften.

Ausdrücklich beruft sich die Kommission auf das **Subsidiaritätsprinzip**.⁴⁷ Dieses gelange zur Anwendung, da die Mitgliedstaaten die Ziele der HWRL angesichts der meist zu mehreren Staatsgebieten gehörenden Einzugsgebiete der Flüsse und Küstengebiete nicht ausreichend verwirklichen könnten. Einseitige Massnahmen der Mitgliedstaaten könnten zu unterschiedlichen und sogar widersprüchlichen Vorgehensweisen führen, rein nationale Konzepte für das Hochwasserrisikomanagement werden als weder technisch noch wirtschaftlich sinnvoll erachtet. Koordinierte Planung und Massnahmen innerhalb von Einzugs- und Teileinzugsgebieten sollten sicherstellen, dass die Interessen aller Beteiligten angemessen berücksichtigt und die Ressourcen optimal genutzt werden. Dem Vorschlag entsprechend ist die HWRL für das gesamte Unionsgebiet verabschiedet worden. Die von mehreren Staaten vertretene Auffassung, der umfassende Geltungsbereich sei mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar und wäre lediglich auf grenzüberschreitende (gemeinsame) Einzugsgebiete und Küstengebiete zu begrenzen, in denen die von einem Mitgliedstaat im Rahmen des Hochwassermanagements getroffenen

⁴¹ Allgemein zu Art. 175 EGV bzw. Art. 192 AEUV siehe CALLIESS, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 175; SCHERER/HESELHAUS, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Rn. 74 ff.

⁴² Vgl. die Systematik bei CALLIESS, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 4 ff.

⁴³ Vorschlag HWRL, S. 6. Allgemein zur Kompetenzabgrenzung bei Art. 192 AEUV siehe SCHERER/HESELHAUS, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Rn. 106 ff.

⁴⁴ So REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 468. Kritisch ROLFSEN, Öffentliche Hochwasservorsorge, S. 97 ff.

⁴⁵ CALLIESS, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 28.

⁴⁶ CALLIESS, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 31; SCHERER/HESELHAUS, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Rn. 95.

⁴⁷ Vorschlag HWRL, S. 6 f. Allgemein zur umweltrechtlichen Kompetenzausübung nach dem Subsidiaritätsprinzip CALLIESS, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 16 ff.

Massnahmen Auswirkungen auf die Nachbarländer haben könnten, blieb erfolglos.⁴⁸ Die Richtlinie setzte sich ohne angemessene Begründung im Ergebnis darüber hinweg (Erwägungsgrund 23 HWRL).⁴⁹

Nach Interpretation von *Breuer*⁵⁰ schneide die HWRL mit dieser flächendeckenden Zielsetzung insbesondere in die Raumplanung und damit in mitgliedstaatliche Kompetenzen ein, was in Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV [ex-Art. 5 Abs. 2 EGV] nicht unproblematisch erscheine, aber offenbar auf der Vorstellung beruhe, dass die Unionskompetenz auf einen wertenden Effizienzvergleich gestützt werden könne⁵¹. *Reinhardt*⁵² bewertet die Vorgabe komplexer Infrastrukturen für Staaten, die (wie etwa Inselstaaten) keiner unionsweiten Hochwasserpoltik bedürfen bzw. die keinen nennenswerten Überschwemmungsgefahren ausgesetzt sind, als primärrechtswidrig.

Die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** ergibt sich nach zutreffender Argumentation der Kommission aus der Tatsache, dass die bei Untätigkeit zu erwartenden potentiellen Schäden weitaus höher liegen würden als die Kosten, die mit der HWRL verbunden sind (z.B. für Hochwasserkartierung, Hochwasservorhersagesysteme und Frühwarnsysteme).⁵³ Überdies könnten Einzugsgebiete, Teileinzugsgebiete und Regionen ohne signifikantes Hochwasserrisiko bzw. in denen bereits geeignete Massnahmen ergriffen wurden von dieser Richtlinie auch ausgenommen werden.

5.3. Regelungsinhalte

Für einen einleitenden komprimierten Überblick über die Regelungsinhalte lässt sich der Vorschlag der Kommission wie folgt zitieren:

„Mit der ... Richtlinie sollen hochwasserbedingte Risiken für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, Infrastrukturen und Eigentum verringert und bewältigt werden. Vorgesehen sind Hochwasserrisikokarten für alle Gebiete, in denen ein signifikantes Hochwasserrisiko besteht, die grenzüberschreitende Koordinierung innerhalb von Einzugsgebieten sowie die Erstellung von Plänen für das Hochwasserrisikomanagement im Rahmen eines umfassenden partizipatorischen Prozesses. Angesichts der Unterschiede in der EU in Bezug auf Geographie, Hydrologie und Siedlungsstruktur besteht im Rahmen der ... Richtlinie für die Mitgliedstaaten eine beträchtliche Flexibilität, das erforderliche Schutzniveau, die im Hinblick darauf notwendigen Massnahmen und die Zeitpläne für die Umsetzung der Pläne für das Hochwasserrisikomanagement festzulegen.“⁵⁴

⁴⁸ Dänemark, Malta, Schweden und Grossbritannien begründeten diese Begrenzung mit Gründen der zwischenstaatlichen Umweltrelevanz, dem Aspekt der streng verstandenen Erforderlichkeit einer transnationalen Regelung und der völkerrechtlich geläufigen Perspektive der Internationalität; siehe BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 97 m.w.N.; BREUER, *Der Vorschlag für eine EG-Hochwasserrichtlinie*, S. 176.

⁴⁹ So REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, 469; vgl. dort auch Hinweise zur ähnlich gelagerten deutschen Diskussion um die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes 2005. Kritisch ROLFSEN, *Öffentliche Hochwasservorsorge*, S. 107 ff.

⁵⁰ BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 97 f.

⁵¹ Dazu CALLIESS, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Art. 5 EUV Rn. 40 ff.

⁵² REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, 469.

⁵³ Vorschlag HWRL, S. 7.

⁵⁴ Vorschlag HWRL, S. 5 f.

5.3.1. Ziel

Als Ziel definiert Art. 1 HWRL die Schaffung eines Rahmens für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf⁵⁵ die menschliche Gesundheit, Umwelt, Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Union. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass Hochwasser das Potential haben, zu Todesfällen, zur Umsiedlung von Personen und zu Umweltschäden zu führen, die wirtschaftliche Entwicklung ernsthaft zu gefährden und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Union zu behindern (Erwägungsgrund 1 HWRL). Hochwasser wird als natürliches Phänomen, das sich nicht verhindern lässt, bezeichnet, gleichwohl trügen bestimmte menschliche Tätigkeiten⁵⁶ und Klimaänderungen dazu bei, die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Hochwasserereignissen zu erhöhen und deren nachteilige Auswirkungen zu verstärken (Erwägungsgrund 2 HWRL).

5.3.2. Definitionen

Art. 2 HWRL verweist hinsichtlich der Definitionen der Begriffe „Fluss“, „Einzugsgebiet“, „Teileinzugsgebiet“ und „Flussgebietseinheit“ auf Art. 2 der WRRL. Daneben finden sich folgende Begriffsbestimmungen:

„**Hochwasser**“ (Ziff. 1): Dieses wird als zeitlich beschränkte Überflutung von Land, das normalerweise nicht mit Wasser bedeckt ist, definiert und insbesondere mit Überflutungen durch Flüsse und Gebirgsbäche umschrieben.

„**Hochwasserrisiko**“ (Ziff. 2): Dabei handelt es sich um die Kombination der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, Umwelt, Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten.

Damit wird der Risikobegriff eingeführt, der sich vom Gefahrenbegriff unterscheidet. Das Begriffspaar „Risiko“ und „Gefahr“ wird unterschiedlich behandelt (insbesondere rechtlich, soziologisch sowie technisch/mathematisch). Im verwaltungsrechtlichen Sinn zeichnen sich Risiken vor allem durch die vollkommene Ungewissheit eines Schadenseintritts aus, die es nicht mehr zulasse, wie bei der Gefahr ein sinnvolles Produkt aus Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit zu bilden.⁵⁷ Die Gefahr im Sinne des materiellen Polizeibegriffs ist die naheliegende, mit erheblicher Wahrscheinlichkeit eintretende Beeinträchtigung, die unbedingt vermieden bzw. abgewehrt werden muss (Gefahrenabwehr). Risiken haben demgegenüber eine deutlich geringere Eintretenswahrscheinlichkeit, liegen unterhalb der Gefahrenschwelle und müssen bloss bestmöglich reduziert werden (Risikovorsorge).⁵⁸ Für den Hochwasserschutz relevant scheint jedoch vielmehr das in der Sicherheitswissenschaft gebräuchliche Begriffsverständnis, wonach das Risiko Resultat der Interaktion von Gefährdung

⁵⁵ Gemeint ist wohl „für“; so auch BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 99; pointiert REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 469 Fn. 16.

⁵⁶ Genannt werden die Zunahme von Siedlungsflächen und Vermögenswerten in Überschwemmungsgebieten sowie die Verringerung der natürlichen Wasserrückhaltefähigkeit des Bodens durch Flächennutzung.

⁵⁷ SPARWASSER/ENGEL/VOSSKUHL, Umweltrecht, S. 70 ff. m.w.N.

⁵⁸ SEILER, Risikobasiertes Recht, S. 39 ff. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Unterscheidung würde den Rahmen des Gutachtens sprengen.

(beschrieben durch Intensität und Wahrscheinlichkeit) und Vulnerabilität (beschrieben durch Exposition und Empfindlichkeit) ist.⁵⁹

Insofern ist zu fragen, ob der Unionsgesetzgeber mit dem Abstellen auf den Risikobegriff hier bewusst eine Systementscheidung getroffen hat oder ob es sich dabei nicht vielmehr um eine Übersetzungstechnische Fehlleistung handelt, die ausser Acht lässt, dass der Begriff der dogmatischen Kategorie des Risikos in der deutschen Rechtsprache besser als Gefahr zu verstehen ist.⁶⁰ Dagegen scheint zunächst die Richtlinie selbst zu sprechen, unterscheidet doch Art. 6 HWRL ausdrücklich zwischen Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten. Dort finden die beiden Begriffe allerdings nicht im Sinne einer Abgrenzung zwischen polizeirechtlichen Gefahren und Risikolagen Verwendung, sondern unterscheiden zwischen gebietspezifischem Gefährdungsgrad und potentiellen Auswirkungen.⁶¹ Insofern wird vertreten, dass die Kategorisierung des Art. 6 HWRL nichts mit der inhaltlichen Unterscheidung zwischen Risiko und Gefahr zu tun habe.⁶² Das mag wohl auf die (verwaltungs)rechtliche Terminologie zutreffen, der Unionsgesetzgeber scheint hier jedoch dem technischen Begriffsverständnis zu folgen.

Die explizite Einführung des Risikobegriffs bringt hier die Gesamtkonzeption der HWRL, als dem modernen Risikomanagement verpflichtet, notwendig zum Ausdruck. Das EU-Hochwasserschutzrecht beruht eben aktuell nicht mehr auf dem ausschliesslich an der Gefahrenabwehr orientierten Sicherheitsansatz sondern bewusst auf dem Kreislauf des Risikoansatzes (dazu siehe unten Pkt. 11.1. und 11.2.).

5.3.3. *Koordinierung innerhalb einer Flussgebietseinheit*

Für die Zwecke der HWRL haben die Mitgliedstaaten die nach Art. 3 Abs. 1, 2, 3, 5 und 6 WRRL getroffenen **Vereinbarungen** zu nutzen. Dabei können sie jedoch andere als die nach Art. 3 Abs. 2 WRRL benannten Behörden als zuständige Behörden benennen sowie bestimmte Küstengebiete oder einzelne Einzugsgebiete bestimmen und diese einer anderen als der nach Art. 3 Abs. 1 WRRL bestimmten Bewirtschaftungseinheit zuordnen (Art. 3 HWRL). Damit wird die Vorgehensweise des Art. 3 WRRL übernommen, insbesondere bezüglich der Verwendung der Flussgebietseinheiten als Bewirtschaftungseinheiten und der gemäss WRRL benannten zuständigen Behörden.⁶³ Dort ist zur Anwendung der Richtlinie sowohl innerhalb jeder Flussgebietseinheit im jeweiligen Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates als auch auf internationale Flussgebietseinheiten im Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten bzw. über das Unionsgebiet hinausgehend der Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen vorgesehen. Der in der HWRL verwendete Begriff „Vereinbarung“, im Sinne der Terminologie der WRRL wohl besser „Verwaltungsvereinbarung“, hat in der Literatur als zu eng und

⁵⁹ Siehe nur DKKV (Hrsg.), Hochwasservorsorge in Deutschland, S. 13 ff. m.w.N., insbesondere S. 15. Vgl. auch § 73 Abs. 1 Satz 2 WHG.

⁶⁰ So REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 470, nach dem es bei der HWRL gerade um die Bewertung des Produkts aus Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit – Art. 2 Ziff. 2 HWRL – gehe. Die anerkannte Aufgabe des Hochwasserschutzes sei Vorsorge und Abwehr der aus den Überschwemmungen folgenden Schäden, nicht aber gehe es um die Einschätzung eines im Rechtssinne gerade nicht gefährlichen Risikos, das in der Form des Restrisikos nach der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (grundlegend BVerfG, Beschl. Vom 08.08.1978 – 2 BvI. 8/77, BVerfGE 49, 89/90) als sozialadäquat von jedermann hinzunehmen sei.

⁶¹ BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 101.

⁶² So REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 471.

⁶³ Vorschlag HWRL, S. 9.

verwirrend Kritik hervorgerufen. Der bloße Abschluss von „Vereinbarungen“ reiche nicht aus, vielmehr müssten im Sinne von „Vorkehrungen“ auch sonstige Massnahmen einsetzen.⁶⁴

5.3.4. Planungsinstrumentarium

Das Planungsinstrumentarium der HWRL besteht aus drei aufeinander aufbauenden Schritten, die im Mittelpunkt der mitgliedstaatlichen Umsetzung stehen. Diese drei Stufen umfassen die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos (Kapitel II), die Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten (Kapitel III) und die Hochwasserrisikomanagementpläne (Kapitel IV).

5.3.4.1. Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos

Das Kapitel II sieht eine Bewertung des Hochwasserrisikos und auf dieser Grundlage dann die Benennung von Gebieten mit potentiell signifikantem Hochwasserrisiko vor. Der Ausdruck „vorläufige“ dürfte auf einem Übersetzungsfehler beruhen und wäre im Sinne von „vorbereitende“ zu lesen.⁶⁵

Die Mitgliedstaaten haben für jede Flussgebietseinheit bzw. für jede Bewirtschaftungseinheit oder für jeden in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit eine vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos vorzunehmen (Art. 4 Abs. 1 HWRL). Diese Bewertung erfolgt auf der Grundlage verfügbarer oder leicht abzuleitender Informationen mit dem Ziel einer Einschätzung der potentiellen Risiken. Obligatorische (Mindest)inhalte (Art. 4 Abs. 2 lit. a bis c HWRL) und fakultative Inhalte (Art. 4 Abs. 2 lit. d HWRL)⁶⁶ werden normiert.

Auf der Grundlage einer vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos gemäss Art. 4 HWRL haben dann die Mitgliedstaaten in jeder Flussgebietseinheit, jeder Bewirtschaftungseinheit oder jedem in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit diejenigen Gebiete zu bestimmen, bei denen sie davon ausgehen, dass ein potentiell signifikantes Hochwasserrisiko besteht oder für wahrscheinlich gehalten wird (Art. 5 Abs. 1 HWRL).⁶⁷ Die Bestimmung von Gebieten in

⁶⁴ Siehe kritisch BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 99.

⁶⁵ So REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, S. 470, im Vergleich mit der englischen („preliminary“) und französischen („préliminaire“) Textfassung.

⁶⁶ Z.B. in geeignetem Massstab angelegte Karten aus denen Grenzen, Topographie und Flächennutzung hervorgehen (lit. a); Beschreibung vergangener Hochwasser mit signifikanten nachteiligen Auswirkungen mit der Wahrscheinlichkeit der Wiederkehr in ähnlicher Form (lit. b); Beschreibung der signifikanten Hochwasser der Vergangenheit, sofern signifikante nachteilige Folgen zukünftiger ähnlicher Ereignisse erwartet werden könnten (lit. c); abhängig von den besonderen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten erforderlichenfalls eine Bewertung der potentiell nachteiligen Folgen künftiger Hochwasser unter möglichst umfassender Berücksichtigung von Faktoren wie Topografie, Lage von Wasserläufen und ihrer allgemeinen hydrologischen und geomorphologischen Merkmale, der Wirksamkeit der bestehenden vom Menschen geschaffenen Hochwasserabwehrinfrastrukturen, Lage bewohnter Gebiete etc. (lit. d). Für REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, S. 470, handelt es sich bei diesen Bewertungsmaßstäben um eine streckenweise umständlich formulierte Ansammlung schlichter Selbstverständlichkeiten ohne nennenswerte normative Deziisionskraft.

⁶⁷ REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, S. 470, stösst sich hier an der Ansammlung vager Begrifflichkeiten und stellt die Frage nach der richtlinienrechtlichen Anordnung im Sinne Art. 288 Abs. 3 AEUV [ex-Art. 249 Abs. 3 EGV]. Als Rechtsnorm sei diese Formulierung weder vollzugsfähig noch in ihrer Umsetzung bewertbar.

internationalen Flussgebietseinheiten oder mit anderen Mitgliedstaaten geteilten Bewirtschaftungseinheiten ist zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten zu koordinieren (Art. 5 Abs. 2 HWRL). Eine Einstufung von Hochwasserrisiken als nicht signifikant wird z.B. in dünn bevölkerten oder unbewohnten Gebieten oder in Gebieten mit beschränktem wirtschaftlichen oder ökologischem Wert erfolgen können (Erwägungsgrund 11 HWRL). Diese Gebietseinstufung hat hinsichtlich der nachfolgenden Planungen und Massnahmen selektierenden Charakter.⁶⁸ Aufgrund der relativ unbestimmten Formulierung der Norm könnte sich eine rechtliche Überprüfung streitiger Gebietsfestsetzungen, die in das grundrechtlich geschützte Eigentum eingreifen, als nicht handhabbar erweisen.⁶⁹

5.3.4.2. Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten

Als zweites Instrument schreibt die HWRL für die nach Art. 5 Abs. 1 HWRL bestimmten Gebiete Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten auf Ebene der Flussgebietseinheiten oder Bewirtschaftungseinheiten vor (Art. 6 Abs. 1 HWRL). Werden die Gebiete von mehreren Mitgliedstaaten geteilt, unterliegt die Erstellung einem vorherigen Informationsaustausch zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten (Art. 6 Abs. 2 HWRL). Damit soll ein zuverlässiges Informationswerkzeug geschaffen werden, um eine wertvolle Grundlage für die Festlegung von Prioritäten sowie für technische, finanzielle und politische Entscheidungen im Bereich des Hochwasserrisikomanagements zu schaffen (Erwägungsgrund 12 HWRL).

Die *Hochwassergefahrenkarten* erfassen nun die geografischen Gebiete, die nach folgenden bestimmten Szenarien überflutet werden können:

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

Für jedes dieser – im Übrigen wenig präzise formulierten⁷⁰ – Szenarien ist das Ausmass der Überflutung, die Wassertiefe bzw. gegebenenfalls der Wasserstand und gegebenenfalls die Fliessgeschwindigkeit oder der relevante Wasserabfluss anzugeben (Art. 6 Abs. 4 HWRL).

Im Unterschied dazu verzeichnen die *Hochwasserrisikokarten* (Art. 6 Abs. 5 HWRL) potentielle hochwasserbedingte nachteilige Auswirkungen nach den in Abs. 3 beschriebenen Szenarien, die anzugeben sind als Anzahl der potentiell betroffenen Einwohner (lit. a); Art der wirtschaftlichen Tätigkeiten in dem potentiell betroffenen Gebiet (lit. b); Anlagen gemäss IPPC-RL⁷¹, die im Falle der Überflutung unbeabsichtigte Umweltverschmutzungen verursachen könnten, und potentiell betroffene Schutzgebiete gemäss WRRL (lit. c); sowie weitere vom Mitgliedstaat als nützlich betrachtete

⁶⁸ So BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 100.

⁶⁹ REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, S. 470.

⁷⁰ Nach REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, S. 471, verweigere sich die hier verfolgte Typologie greifbarer Massstäbe oder konkreter Rechtsfolgen. Auf die Diskrepanz zur Ausweisung nach deutschem WHG in Anlehnung an bewährte Massstäbe der naturwissenschaftlich-technischen Hochwasserforschung wird hingewiesen.

⁷¹ Fn. 14.

Informationen wie 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 (lit. d).

Damit wird für jedes der als signifikant gefährdet ausgewiesenen Gebiete sowohl eine Gefahrenkarte als auch eine Risikokarte erstellt. Erstere gibt Auskunft über den Grad der Gefährdung des jeweiligen Gebiets, letztere über die zu erwartenden nachteiligen Auswirkungen (einschliesslich potentieller Quellen von Umweltverschmutzungen). Diese Terminologie wird mitunter als verwirrend empfunden, da die Unterscheidung zwischen Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten – für *Breuer*⁷² entgegen dem Begriffssinn – nicht eine gebiets- oder situationsbezogene Abstufung zwischen polizeirechtlich verstandenen Gefahren und blossen Risikolagen trifft. Anstatt eine Abgrenzung zwischen strikter Gefahrenabwehr und relativierter, nach Massgabe der Verhältnismässigkeit dosierter Risikovorsorge vorzunehmen, schreibe die Richtlinie eine inhaltliche Aufspaltung in hochwasserspezifische und auswirkungsbezogene Realfaktoren vor, was die Aufspaltung des Sachzusammenhangs der hochwasserbedingten Gefahren- und Risikosituationen nach sich ziehe.

5.3.4.3. Hochwasserrisikomanagementpläne

Das dritte und wichtigste Instrument bilden die koordinierten *Hochwasserrisikomanagementpläne*, die auf der Grundlage der Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten auf der Ebene der Flussgebiets- oder Bewirtschaftungseinheiten erstellt werden (Art. 7 Abs. 1 HWRL). Dabei haben die Mitgliedstaaten für die einschlägigen Gebiete angemessene Ziele⁷³ für das Hochwasserrisikomanagement⁷⁴ festzulegen, wobei der Schwerpunkt auf der Verringerung potentieller hochwasserbedingter nachteiliger Folgen für die menschliche Gesundheit, Umwelt, Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten und, sofern angebracht, auf nicht-baulichen Massnahmen der Hochwasservorsorge und/oder einer Verminderung der Hochwasserwahrscheinlichkeit liegt (Art. 7 Abs. 2 HWRL).

Inhaltlich (Art. 7 Abs. 3 HWRL) umfassen diese Risikomanagementpläne Massnahmen zur Erreichung der oben formulierten Ziele und die in Teil A des Anhangs beschriebenen Bestandteile, wie insbesondere eine Zusammenfassung der Massnahmen und deren Rangfolge sowie eine Beschreibung der Umsetzung des Plans⁷⁵. Die Pläne haben relevante Aspekte, wie etwa Kosten und Nutzen, Ausdehnung der Überschwemmung, Hochwasserabflusswege und Gebiete mit Potential zur Retention von Hochwasser, die umweltbezogenen Ziele des Art. 4 WRRL, Bodennutzung und Wasserwirtschaft, Raumordnung, Flächennutzung, Naturschutz und Schifffahrt zu berücksichtigen. Die Pläne erheben den Anspruch alle Aspekte des Hochwasserrisikomanagements zu erfassen, wobei der Schwerpunkt auf Vermeidung, Schutz und Vorsorge (einschliesslich

⁷² So BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 101.

⁷³ Kritik an diesem unbestimmten Rechtsbegriff bei BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 102.

⁷⁴ Nach REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, S. 471, meine der Begriff Hochwasserrisikomanagement im Grunde nichts anderes als vorbeugender Hochwasserschutz.

⁷⁵ Informationen zur Überwachung der Fortschritte bei der Planumsetzung, zu Informations- und Anhörungsmassnahmen, zu zuständigen Behörden und gegebenenfalls Beschreibung der Koordinierungsverfahren.

Hochwasservorhersagen und Frühwarnsystemen) liegt und die besonderen Merkmale des betreffenden Einzugsgebietes berücksichtigt werden. Ebenfalls einbezogen werden können die Unterstützung nachhaltiger Flächennutzungsmethoden, die Verbesserung des Wasserrückhalts und kontrollierte Überflutungen bestimmter Gebiete im Falle eines Hochwasserereignisses.

Hochwasserrisikomanagementpläne, die in einem Mitgliedstaat erstellt werden, dürfen grundsätzlich keine Massnahmen enthalten, die das Hochwasserrisiko anderer Länder flussaufwärts oder flussabwärts im selben Einzugsgebiet erheblich erhöhen (Art. 7 Abs. 4 HWRL; Erwägungsgrund 15: Grundsatz der Solidarität).⁷⁶ Letztlich besteht die Umsetzungsverpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung der Managementpläne bis zum 22. Dezember 2015 (Art. 7 Abs. 5 HWRL).

Was die Anzahl der Pläne angeht normiert Art. 8 Abs. 1 HWRL, dass für Flussgebiets- oder Bewirtschaftungseinheiten, die vollständig in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates fallen, ein einziger Plan oder ein auf Ebene der Flussgebietseinheit koordiniertes Paket mit Plänen zu erstellen ist. Abweichende Normierungen werden für internationale Flussgebiets- oder Bewirtschaftungseinheiten vorgenommen (Art. 8 Abs. 2 bis 4 HWRL).

Stellt ein Mitgliedstaat ein Problem fest, das Auswirkungen auf das Hochwasserrisikomanagement für seine Gewässer hat, von diesem Mitgliedstaat jedoch nicht gelöst werden kann, kann er dies der Kommission und jedem anderen betroffenen Mitgliedstaat mitteilen und Lösungsempfehlungen geben, wobei die Kommission innerhalb von sechs Monaten reagieren muss (Art. 8 Abs. 5 HWRL).

Das gesamte Instrumentarium der Richtlinie mündet in diese „verbale Kaskade“⁷⁷ der Hochwasserrisikomanagementpläne. *Reinhardt*⁷⁸ macht darauf aufmerksam, dass diese Pläne strukturell den Massnahmenprogrammen nach Art. 11 WRRL gleichen und deren Rechtsnatur teilen. Insofern vermisst er die Integration der Hochwasserschutzziele in die wasserrechtlichen Massnahmenprogramme und beklagt einen sachlich nicht zu rechtfertigenden erhöhten administrativen Koordinationsaufwand. Ein Ausbau der bestehenden wasserrechtlichen Planungsinstrumente hätte demnach nähergelegen als die Hinzufügung eines separaten Plans.⁷⁹

Ausserdem wäre die Chance, mit einer Festlegung von Qualitätszielen besonders hinsichtlich der in bestehenden Hochwasseraktionsplänen zu wenig berücksichtigten Massnahmen der weitergehenden Hochwasservorsorge europäisch Mindeststandards zu setzen, nicht genutzt worden.⁸⁰

⁷⁶ Ausgenommen diese Massnahmen wurden koordiniert und es wurde im Rahmen des Art. 8 HWRL zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten eine gemeinsame Lösung gefunden..

⁷⁷ So BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 101.

⁷⁸ REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, S. 471 f. Die Massnahmenprogramme nach Art. 11 WRRL enthielten die Massnahmen zur Erreichung der in Art. 4 WRRL vorgegebenen Umweltziele, während die Hochwasserrisikomanagementpläne nach Art. 7 HWRL die Massnahmen auf dem Weg zur Erreichung der Ziele des Hochwasserrisikomanagements auflisteten.

⁷⁹ So zählt Art. 11 Abs. 3 lit. 1 WRRL zu den grundlegenden Massnahmen ausdrücklich auch die Vermeidung und Verringerung der Folgen unerwarteter Verschmutzungen etwa bei Überschwemmungen und erwähnt Systeme zur frühzeitigen Entdeckung und Warnung, die der Hochwasservorbeugung strukturell nicht unähnlich erscheinen; REINHARDT, *Der neue europäische Hochwasserschutz*, S. 472.

⁸⁰ WAGNER, *Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie*, S. 778.

5.3.5. Abstimmung mit der WRRL, Information und Konsultation der Öffentlichkeit

Gemäss Art. 9 HWRL treffen die Mitgliedstaaten angemessene Massnahmen, um die Anwendung der HWRL und WRRL miteinander zu koordinieren, wobei der Schwerpunkt auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz und des Informationsaustausches sowie zur Erzielung von Synergien und gemeinsamen Vorteilen im Hinblick auf die Umweltziele des Art. 4 WRRL zu legen ist. Insbesondere sind jeweils Erstellung und Überarbeitungen der HWRL-Karten und Pläne sowie die aktive Einbeziehung aller interessierten Stellen mit bestimmten Artikeln der WRRL zu koordinieren (Art. 9 Ziff. 1 bis 3 HWRL). Die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete gemäss WRRL und von Hochwasserrisikomanagementplänen gemäss HWRL wird als Element der integrierten Bewirtschaftung der Einzugsgebiete verstanden (Erwägungsgrund 17 HWRL). Es gilt die hydromorphologischen, für die oberirdischen Gewässer massgebenden Umweltqualitätsziele der WRRL und die Anforderungen des vorbeugenden Hochwasserschutzes hinsichtlich der Gewässer-, Ufer- und Deichgestalt sowie der Rückhalteflächen in ihrem Zusammenhang zu erfassen und mit einheitlichen Programmen zu verwirklichen.⁸¹

Zur ersten Bewertung des Hochwasserrisikos, zu den Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten sowie den Hochwassermanagementplänen haben die Mitgliedstaaten im Einklang mit den geltenden unionalen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Zugang zu ermöglichen (Art. 10 Abs. 1 HWRL). Weiter fördern die Mitgliedstaaten eine aktive Einbeziehung der interessierten Stellen bei Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Hochwasserrisikomanagementpläne (Art. 10 Abs. 2 HWRL).

5.3.6. Durchführung, Änderung und Übergangsmassnahmen

Abgerundet wird das Instrumentarium durch ergänzende Regelungen über Durchführung und Änderungen der Richtlinie (Art. 11 und 12 HWRL) sowie Übergangsmassnahmen, die den Mitgliedstaaten Flexibilisierungsmöglichkeiten eröffnen (Art. 13 HWRL).

5.3.7. Überprüfungen, Berichtswesen

Verschiedene Elemente der Richtlinie werden bis zu einem bestimmten Zeitpunkt und danach jeweils alle sechs Jahre überprüft und erforderlichenfalls aktualisiert.⁸² Dabei ist (teilweise) den voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels auf das Auftreten von Hochwasser⁸³ Rechnung zu tragen (Art. 14 HWRL). Somit kann mittels ständiger

⁸¹ BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 103.

⁸² Siehe unten Pkt. 5.4.

⁸³ Zur Rolle des Klimawandels siehe REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 19 f.; REESE, Hochwasserschutz, S. 36 ff.; HATTERMANN, Risiken von hydrologischen Extremen vor dem Hintergrund des Klimawandels, S. 23 ff.; WAGNER, Der Klimawandel als Auslöser eines rapiden Wandels im „Naturgefahrenmanagement“, S. 363 ff.; GRÜNEWALD/SCHANZE, Klimawandel – Konsequenzen für Wasser und Raum, S. 44 ff.

Erfolgskontrolle und Verbesserung eine stetige Anpassung an veränderliche Risikoverhältnisse erzielt werden.⁸⁴

In der Folge haben die Mitgliedstaaten der Kommission innerhalb von drei Monaten die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos, die Karten und Pläne sowie die überarbeiteten und gegebenenfalls aktualisierten Fassungen zur Verfügung zu stellen (Art. 15 Abs. 1 HWRL). Damit besteht eine Umsetzungskontrolle durch die Kommission.⁸⁵

Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und Rat bis zum 22.12.2018 und danach alle sechs Jahre einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie, bei dessen Erstellung die Auswirkungen des Klimawandels zu berücksichtigen sind (Art. 16 HWRL). Die Mitgliedstaaten haben die Kommission über die nationalen Vorschriften auf dem der Richtlinie unterfallenden Gebiet in Kenntnis zu setzen (Art. 17 HWRL).

5.4. Bewertung

Mit der HWRL sollen hochwasserbedingte Risiken für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, Infrastrukturen und Eigentum verringert und bewältigt werden, besonders entlang Flüssen und in Küstengegenden. Dazu fokussiert die Richtlinie (lediglich) auf einen Rahmen für „die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken“ (Art. 1 HWRL) und lässt – so die Kritik – die Regelung konkreter Ziele oder Massnahmen zur Gefahrenabwehr weitgehend vermissen. Gegenstand sei demnach in erster Linie die Schaffung für geeignet befundener Infrastrukturen, die eine einheitliche Einschätzung der jeweiligen Risiken ermöglichen sollen. Damit bleibe die Richtlinie aber weit hinter der Vorgabe anspruchsvoller materieller Ziele zurück.⁸⁶ Darin wird von kritischen Stimmen ein weiterer Beweis für die vielfach beklagte Tendenz **verfahrenslastiger Normsetzung** im EU-Recht unter weitestgehendem Verzicht auf gestalterische Kraft gesehen. Insbesondere zeige das die letztlich leer laufende Regelung über die Hochwasserrisikomanagementpläne, durch die die Mitgliedstaaten lediglich angehalten würden, angemessene Ziele festzulegen und geeignete Massnahmen vorzusehen.⁸⁷ Wenn denn mit dem von Naturgewalten ohnehin regelmässig überforderten Recht überhaupt effektiver Hochwasserschutz leistbar sei, dann vor allem auf der Grundlage klarer politischer Vorgaben zur Risikobewertung. Aus Sicht der vom Hochwasser betroffenen Bürger seien subjektive Ansprüche auf staatliches Handeln oder Unterlassen, gegebenenfalls auch auf Entschädigung und Schadenersatz wünschenswert.

Wenn sich also auch manche Autoren mehr materielle Inhalte gewünscht hätten⁸⁸, ist dem doch entgegenzuhalten, dass die Konzeption der HWRL als Risikomanagementrichtlinie (dazu siehe Pkt. 11.1. und 11.2.) ja gerade das Ziel verfolgt, einen Managementzyklus anzustossen, der auf Dauer zu einem regional angepassten Umgang mit der

⁸⁴ REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 22 f.

⁸⁵ So REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 22.

⁸⁶ REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 469, vermutet als Grund die bewusste Vermeidung des von vornherein zu erwartenden Streits um inhaltliche Zielsetzungen. Weiter REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, zusammenfassend S. 27 f., wonach zwar auf der „Assessment-Seite“ Massstäbe gesetzt würden, die „Massnahmen-Seite“ jedoch zu schwach bleibe, um eine durchgreifende Trendwende für den vorbeugenden Hochwasserschutz erwarten zu lassen.

⁸⁷ REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 473.

⁸⁸ BREUER, Der Vorschlag für eine EG-Hochwasserrichtlinie, S. 175; REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 473.

Hochwassergefährdung führt.⁸⁹ Hochwasser wird trotz Verstärkung durch menschliche Verhaltensweisen als natürliches Phänomen begriffen, das sich letztlich nicht verhindern lässt (Erwägungsgrund 2 HWRL). Insofern ist es auch nur sehr **begrenzt** einer effektiven **rechtlichen Regelung zugänglich**.⁹⁰ Dieser Befund spiegelt sich eben in einem vergleichsweise eher kargen Regelungsansatz wieder, der sich der Vorgabe konkreter materieller Zielsetzungen im Wesentlichen enthalte und sich auch aus diesem Grund weitgehend auf prozedurale Instrumente beschränke.⁹¹

Die hochkomplexe **Umsetzungsarbeit**, die hier die Mitgliedstaaten zu leisten haben, ist etwa in der WRRL, aber auch in zahlreichen Richtlinien anderer und verwandter Rechtsbereiche vorgeprägt. Dennoch stellt sie hohe Anforderungen an Personal und Sachaufwand. All diesen Normen gemein ist eben die relativ offene Normierung, die zwar Ziele und grundsätzliche Instrumente vorgibt, im Einzelnen aber den Mitgliedstaaten in der Umsetzung grossen Spielraum lässt. So wird denn auch in der Literatur dieser Ansatz als „einseitige finale, vage formulierte Inpflichtnahme der Mitgliedstaaten“⁹² kritisiert. In der Tat enthält die HWRL keine normativen Vorgaben für bürgerverbindliche Regelungen, insbesondere nicht für wasser-, bau- oder raumplanungsrechtliche Eingriffe sowie die daraus resultierenden Vollzugs- und Abwägungsprobleme. Adressat ist allein der Mitgliedstaat (Art. 19 HWRL), der für die komplexe Aufgabe des Hochwasserschutzes in die Pflicht genommen wird.⁹³ Die finale Rechtsetzung bringt unvermeidlich Regelungen mit sich, die „hochabstrakt, inhaltsschwach und sibyllinisch offen“⁹⁴ sind und schiebt gleichsam die Fronarbeit der Lösung von Eingriffs- und Vollzugsproblemen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen im Rahmen des nationalen Rechts zu. Diese für *Breuer* einseitige, realisierungsoffene Inpflichtnahme der Mitgliedstaaten bringe diese durch die vorausseilenden Zielproklamationen sowie die alleinige Zuweisung der Erfüllungsverantwortung und Realisierungslast in die Dauergefahr der Zielverfehlung, d.h. drohender Umsetzungs- und Vollzugsdefizite.⁹⁵ Die geringen bzw. fehlenden Zielvorgaben könnten dazu führen, dass die nationalen Verwaltungen die Pläne nur rein formal erfüllen, ohne dass dies grosse Auswirkungen auf bestehende Planungsprozesse, Massnahmen und Governance-Strukturen hat.⁹⁶ Im Gegensatz dazu kann diese Konzeption aber auch als Stärke aufgefasst werden. Auf der Basis von breit angelegten partizipativen Prozessen könnten mit Hilfe der Gefahren- und Risikokarten Diskurse über lokale und regionale Gefährdungslagen entstehen, die die Grundlage für an die jeweilige Gefährdungslage angepasste Hochwasservorsorgekonzepte bilden. *Wagner*⁹⁷ weist darauf hin, dass die

⁸⁹ So WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 776, der auf eine Parallele zu prozessorientierten ISO-Normen hinweist.

⁹⁰ Zu den vielfältigen Steuerungserfordernissen im Recht des Hochwasserschutzes siehe exemplarisch REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 20.

⁹¹ REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 468.

⁹² BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 109.

⁹³ BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 106.

⁹⁴ BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 106.

⁹⁵ BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 107; so auch REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 473.

⁹⁶ So WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 779, für die deutschen Bundesländer.

⁹⁷ WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 779, verspricht sich davon langfristig eine Verringerung der starken staatlichen Verantwortungsübernahme im Hochwasserschutz, die für das Fehlen eines angepassten Risikobewusstseins in der Bevölkerung mit verantwortlich sei.

Entstehung neuer Governance-Strukturen, die durch die WRRL bereits angestossen wurden, damit gefestigt und ausgebaut würde.

5.5. Umsetzung

In Bezug auf die Umsetzung sind insbesondere vorgesehen bis 2011 eine Bewertung des Hochwasserrisikos in den Einzugsgebieten und bis 2013 die Erstellung von Hochwasserrisikokarten für alle Gebiete, in denen ein signifikantes Hochwasserrisiko besteht. Weiterhin sind die grenzüberschreitende Koordinierung innerhalb von Einzugsgebieten sowie bis 2015 die Erstellung von Plänen für das Hochwasserrisikomanagement und eine umfassende Einbeziehung der Mitgliedstaaten geplant.

Der Zeitplan und die Fristen, die der Richtlinien text vorgibt, lassen sich im Einzelnen wie folgt zusammenfassen:

- 26.11.2009: Richtlinie ist (innert zwei Jahren nach dem Inkrafttreten) in nationales Recht umzusetzen (Art. 17 Abs. 1 HWRL);
- 26.05.2010: Mitteilung der getroffenen Vereinbarungen gemäss Art. 3 an die Kommission (Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 HWRL);
- 22.12.2010: Beschluss allfällig ergriffener Übergangsmassnahmen durch die Verwendung äquivalenter, vor diesem Stichtag erstellter Instrumente (Art. 13 HWRL);
- 22.12.2011: Abschluss der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos (Art. 4 Abs. 4 HWRL);
- 22.12.2013: Erstellung der Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten (Art. 6 Abs. 8 HWRL);
- 22.12.2015: Erstellung und Veröffentlichung der Hochwasserrisikomanagementpläne (Art. 7 Abs. 5 HWRL);
- 22.12.2018 und danach alle sechs Jahre: Überprüfung und erforderlichenfalls Aktualisierung der vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos (Art. 14 Abs. 1 HWRL);
- 22.12.2019 und danach alle sechs Jahre: Überprüfung und erforderlichenfalls Aktualisierung der Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten (Art. 14 Abs. 2 HWRL);
- 22.12.2021 und danach alle sechs Jahre: Überprüfung und erforderlichenfalls Aktualisierung der Hochwasserrisikomanagementpläne (Art. 14 Abs. 3 HWRL).

Hinter dieser zyklischen Hochwasserrisikomanagement-Planung stehen letztlich in Anlehnung an die WRRL drei, sich im 6-Jahres-Zyklus wiederholende Planungsschritte (Gebietsauswahl, Kartierung, Massnahmen). Lediglich für den ersten Schritt der Kartenerstellung ist ein zusätzliches Jahr vorgesehen.

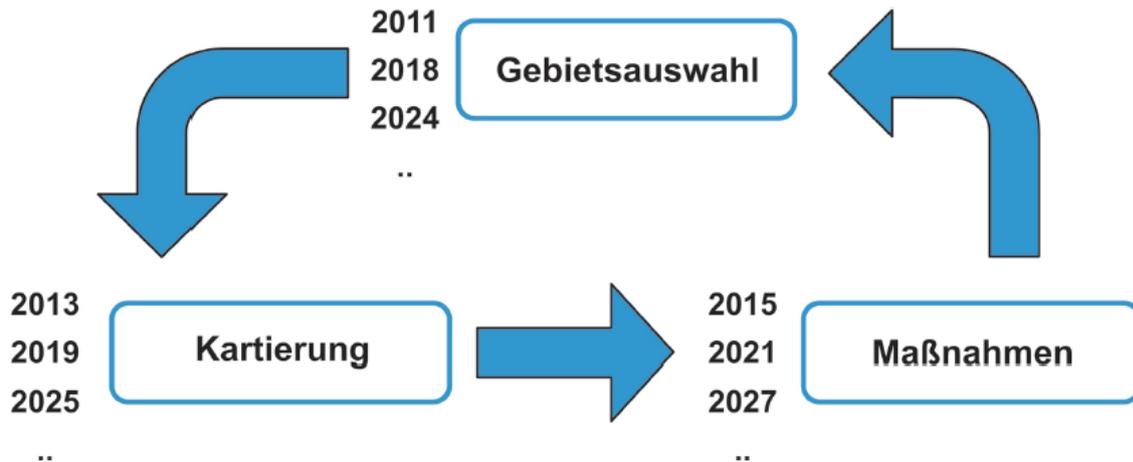


Abb. 1: Die zyklische Hochwasserrisikomanagement-Planung der EU-HWRL

Quelle: Pleschko/Kaufmann, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 329

Der „Hochwasser-Anzeiger“ der Kommission zeigt, dass – was zumindest die Vorlage von Berichten und Informationen betrifft – alle Mitgliedstaaten bisher im Zeitplan liegen.⁹⁸

Angesichts des in den einzelnen Mitgliedstaaten bereits bestehenden, allerdings zwischen den einzelnen Materien weitgehend zersplitterten „Hochwasserschutzrechts“⁹⁹ stellt die Umsetzung der HWRL in nationales Recht eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Es geht nicht nur darum, das Instrumentarium des EU-Rechts in mitgliedstaatlichen Normen abzubilden, sondern auch Systementscheidungen zu treffen und drohende Normkollisionen aufzulösen. Der Umsetzungsbedarf erschöpfe sich jedoch im Wesentlichen in der mitunter aufwendigen und zudem kostenintensiven Anreicherung der mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren.¹⁰⁰ Breuer¹⁰¹ weist darauf hin, dass der Eindruck der Harmonie zwischen europäischem und nationalem Hochwasserschutzrecht sowie zwischen Hochwasserschutz und Bodennutzungsinteressen nur auf der Abstraktionsebene allgemeiner Ziele, Postulate und Planungsinstrumente bestehe, sobald man jedoch die bürgerverbindliche Gesetzgebung, die unausweichlichen Eingriffe in Freiheit und Eigentum und konkrete Vollzugs- und Abwägungsprobleme ins Visier nehme, würden Konflikte aufbrechen.

5.5.1. Deutschland

5.5.1.1. Allgemein¹⁰²

Für die Umsetzung der HWRL in deutsches Recht ist wesentlich, dass der Bund aufgrund der Föderalismusreform I¹⁰³ nunmehr über eine konkurrierende und vollumfängliche

⁹⁸ Siehe http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/timetable.htm.

⁹⁹ Siehe oben Pkt. A.2.

¹⁰⁰ REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 473.

¹⁰¹ BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 104.

¹⁰² Für eine Kurzübersicht siehe <http://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewasser/hochwasser/>; siehe auch <http://www.hkc-koeln.de/de/projekte/projekt-3/hw-managementrichtlinie/index.html>.

Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt verfügt (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 32 GG).¹⁰⁴ Gleichwohl behalten die einzelnen Wassergesetze der Länder ihre Bedeutung.

Bund

Zunächst ist die bundesgesetzliche Umsetzung der HWRL durch §§ 56 bis 65 **Umweltgesetzbuch (UGB)**, Buch II (Wasserwirtschaft), geplant.¹⁰⁵ In der langen Geschichte des Versuchs, eine Kodifikation des deutschen Umweltrechts zu schaffen, folgt den beiden sog. Professorenentwürfen aus den 1990-Jahren 2008 der sog. Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums. Dieser gliedert sich in fünf Einzelbücher und einige Verordnungen, im zweiten Buch (UGB II) sind die Regelungen über die Wasserwirtschaft vorgesehen. Nachdem jedoch Ende Januar 2009 das UGB endgültig für gescheitert erklärt wird, werden stattdessen Einzelgesetze erarbeitet. Das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts wird in der Folge beschlossen und das WHG dementsprechend mit Wirkung zum 1. März 2010 revidiert.¹⁰⁶

Zentrale Norm ist damit weiterhin das **Wasserhaushaltsgesetz (WHG)**¹⁰⁷. Vor dem Hintergrund des Jahrtausend-Hochwassers 2002 wird zunächst bereits der nationale Gesetzgeber aktiv und fügt im Jahr 2005 neue Massgaben für einen vorbeugenden Hochwasserschutz in das alte WHG¹⁰⁸ als 4. Abschnitt ein, die bis 10.05.2007 von den Ländern umzusetzen sind.¹⁰⁹ Jedoch zeichnet sich bereits vor der Erlassung dieses sog. *Hochwasserschutzgesetzes*¹¹⁰ die Verabschiedung der HWRL und damit die Umstellung auf neue unionsrechtliche Instrumente ab. Schliesslich wird mit der WHG-Novelle 2009 im Rahmen des *Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts*¹¹¹ der Hochwasserschutz den Vorgaben der HWRL angepasst und auf Basis der neuen konkurrierenden Bundeskompetenz werden zugleich umfassendere Bestimmungen auch in Umsetzungsfragen getroffen, die bisher der Landesgesetzgebung vorbehalten waren.¹¹²

¹⁰³ Gesetz zur Änderung des GG vom 28.08.2006, BGBl. I S. 2034.

¹⁰⁴ BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 104; REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 20 Fn. 19, spricht von einer Vollgesetzgebungskompetenz, die durch das Abweichungsrecht der Länder erheblich relativiert sei. Zur früheren Kompetenzverteilung in Bezug auf Hochwasserschutz siehe DAMMERT, Hochwasserschutz und Umweltrecht, S. 63 f.

¹⁰⁵ Vom 20.05.2008 UGB II RefE. Dazu siehe WABNITZ, Der Referentenentwurf zum UGB-Wasser in der Kritik von Ländern und Rechtswissenschaft, S. 91 ff.; BERENDES, Hochwasserschutz im neuen Umweltgesetzbuch, S. 123 f.; REINHARDT, Identität und Zukunft des Wasserrechts, S. 352 ff.; GRÜNEWALD/SCHANZE, Wasserwirtschaftliche Planung, S. 36.

¹⁰⁶ Historischer Überblick bei GIESEN, Wasserrecht, S. 518 f.; BERENDES, Hochwasserschutz im neuen Umweltgesetzbuch, S. 121 ff.

¹⁰⁷ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) vom 31.07.2009, BGBl. I S. 2585.

¹⁰⁸ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) vom 19.08.2002, BGBl. I S. 3245.

¹⁰⁹ Siehe BREUER, Die neuen wasserrechtlichen Instrumente des Hochwasserschutzgesetzes, S. 614 ff.; GRÜNEWALD/SCHANZE, Wasserwirtschaftliche Planung, S. 32 f.; REESE, Hochwasserschutz, S. 48 ff. Zur Entstehung siehe KÖCK (Hrsg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes.

¹¹⁰ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005, BGBl. I S. 1224 als Artikelgesetz (CH: Mantelerlass). Dazu siehe BREUER, Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz, S. 104 ff.; BERENDES, Das Hochwasserschutzgesetz des Bundes, S. 197 ff.; FASSBENDER, Die Neuregelungen im Wasserhaushaltsgesetz, S. 111 ff.; JEKEL, Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, S. 393 ff.; KOTULLA, Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, S. 129 ff.

¹¹¹ Vom 31.07.2009, BGBl. I S. 2585 als Artikelgesetz (CH: Mantelerlass).

¹¹² REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 20.

Das nunmehr geltende Recht stellt demnach eine Synthese aus den europäischen Vorgaben und den bisherigen bundes(rahmen)rechtlichen und landesrechtlichen Vorgaben dar und umfasst im einschlägigen Kapitel 3 Abschnitt 6 folgende Inhalte¹¹³:

- § 72 Hochwasser (Definition)
- § 73 Bewertung von Hochwasserrisiken, Risikogebiete
- § 74 Gefahrenkarten und Risikokarten
- § 75 Risikomanagementpläne
- § 76 Überschwemmungsgebiete an oberirdischen Gewässern
- § 77 Rückhalteflächen
- § 78 Besondere Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete
- § 79 Information und aktive Beteiligung
- § 80 Koordinierung
- § 81 Vermittlung durch die Bundesregierung (bei Nichteinigung der Länder)

Länder

Für den Vollzug des WHG sind grundsätzlich die Landeswassergesetze nötig.¹¹⁴ Deren konkretisierenden Einzelbestimmungen ermöglichen erst dessen Anwendung, obgleich auch das WHG selbst punktuelle Vollregelungen enthält, die ohne landesrechtliche Ausgestaltung vollzugsfähig sind.¹¹⁵ Diese Vollregelungen kollidieren jedoch in vielen Details mit dem hergebrachten Landesrecht.¹¹⁶

5.5.1.2. *WHG*

Auf den ersten Blick präsentiert sich dieser Regelungsrahmen als ein viel versprechendes Schutzprogramm, das aber nach Meinung von Reese¹¹⁷ an entscheidenden Punkten weiterhin zu vage gehalten sei, um konträre Anreizstrukturen überwinden zu können. Der 6. Abschnitt des WHG bringt in der Umsetzung die wortgetreue Übernahme der richtlinienrechtlichen Begriffe und Verfahren sowie in einem nationalen Teil eine Überarbeitung der bestehenden WHG-Regelungen.¹¹⁸

Risikobewertung und Risikogebiete: Die Gebietseinstufung des Art. 5 HWRL greift die Risikogebiete heraus, die in der deutschen Rechtsterminologie bisher als Überschwemmungsgebiete (§ 31b WHG a.F.) bezeichnet worden sind (§ 73 WHG).¹¹⁹

¹¹³ Zu den zentralen Regelungselementen REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 20 f.; GRÜNEWALD/SCHANZE, Wasserwirtschaftliche Planung, S. 36 ff.

¹¹⁴ Zur Umsetzung des WHG a.F. KOTULLA, Die rechtlichen Regelungen der Länder zum Hochwasserschutz, S. 137 ff.

¹¹⁵ LASKOWSKI, Gewässerschutzrecht, S. 698 Rz. 23.

¹¹⁶ GIESEN, Wasserrecht, S. 519.

¹¹⁷ REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 21.

¹¹⁸ Siehe REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 473, noch zum UGB II RefE; BERENDES, Hochwasserschutz im neuen Umweltgesetzbuch, S. 126 ff.

¹¹⁹ Während § 31b WHG a.F. einen Top-Down-Prozess anstrebte, der kaum Möglichkeit einer Anpassung der Regelung an den örtlichen Kontext gab, orientiert sich die HWRL an einem Bottom-Up-Prozess, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten angehalten werden, eine Datengrundlage zu schaffen, auf deren Basis dann eine rationale Entscheidung über Schutzmassnahmen ergriffen werden kann. WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 776, erklärte sich daraus auch die bisher zögerliche Implementierung der Überschwemmungsgebiete nach WHG a.F. in den Ländern.

Gefahrenkarten und Risikokarten: Die Gefahren- und Risikokarten (§ 74 WHG) ersetzen die bisherige nationale Pflicht zur Ausweisung überschwemmungsgefährdeter Gebiete. Neu eingeschlossen sind jetzt auch Risikogebiete, die nur bei Versagen von Deichen oder bei Hochwasserextremereignissen mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit unterhalb des statistischen hundertjährigen Maximalpegels (HQ₁₀₀) überflutet werden können.¹²⁰ Mit dieser neuen zwingenden Berücksichtigung auch von seltenen Extremereignissen, müsse jetzt also in Deutschland auch das Restrisiko kartographisch dargestellt werden.¹²¹ In einigen Bundesländern bzw. an einzelnen grösseren Flüssen bestehen allerdings bereits Karten, die seltene Ereignisse berücksichtigen.¹²²

Risikomanagementpläne: Die bisherigen Verpflichtungen, für überschwemmungsgefährdete Gebiete Schutz- und Vorsorgemassnahmen festzulegen (§ 31e Abs. 2 WHG a.F.) und Hochwasserschutzpläne zu erstellen (§ 31d WHG a.F.¹²³), werden nun in den Hochwasserrisikomanagementplan integriert (§ 75 WHG). Dieser bezieht sich auf die Risikogebiete, fraglich bleibt die Möglichkeit einer vergleichbaren Risikomanagementplanung für Gebiete ausserhalb derselben.¹²⁴

Überschwemmungsgebiete: Neben dem Instrumentarium der HWRL wird aber auch das unter § 31b WHG a.F. eingeführte nationale Instrument des gesetzlich geschützten Überschwemmungsgebietes mit gewissen Modifizierungen und Ergänzungen weitergeführt. Demnach haben die Länder innerhalb der unionalen Risikogebiete Überschwemmungsgebiete nach dem Bemessungshochwasser HQ₁₀₀ (also 100jährige Hochwasser)¹²⁵ auszuweisen sowie die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Gebiete (§§ 76 f. WHG). Für diese werden besondere Schutzvorschriften in Form zahlreicher konkreter Nutzungsverbote normiert (§ 78 WHG).¹²⁶ Damit erscheinen

¹²⁰ REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 21.

¹²¹ WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 777. A.M. offenbar REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 471. Das alte WHG kannte seit 2005 das 100jährige Hochwasser als einheitliches Sicherheitsniveau (vgl. §§ 31b und 31d WHG a.F.).

¹²² Vgl. LÖW, Die Hochwasserrichtlinie der Europäischen Union, S. 18. In den Bundesländern, in denen das bereits jetzt Praxis ist, können die entsprechenden Kartenwerke gemäss Art. 13 Abs. 2 HWRL weiterverwendet werden.

¹²³ Zu den Unterschieden zur alten Regelung WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 777 f. und Tab. 3. Zu nennen ist insbesondere die Ausrichtung der für die Hochwasserrisikomanagementpläne genannten Ziele und Massnahmen auf alle Bereiche der Hochwasservorsorge mit einem Schwerpunkt auf in das gesellschaftliche System eingreifende Massnahmen, während das WHG a.F. klar auf das natürliche System fokussierte. Zur Kritik an der alten Regelung, insbesondere dem Erforderlichkeitsvorbehalt und der Begrenzung auf das statistische Jahrhunderthochwasser siehe REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 22.

¹²⁴ Nicht erfasst seien daher bspw. unbebaute Ufergebiete und (baulich) ungenutzte Flächen, die zu Überschwemmungszwecken dienen, weiter Gebiete, die in besonderer Weise für die Hochwasserentstehung relevant sind und in denen Massnahmen zur Verbesserung des Wasserrückhaltes getroffen werden können sowie auf alle für den Wasserrückhalt und die Hochwasserentstehung relevanten Gebiete der Einzugsgebiete; REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 23, plädiert deshalb dafür, den Wortlaut zum Anwendungsbereich der Pläne, nach dem diese „für Risikogebiete“ zu erstellen sind (§ 75 Abs. 1 WHG), extensiv auszulegen, sodass „für“ die Reduzierung des Hochwasserrisikos in den Risikogebieten auch Massnahmen ausserhalb dieser festgelegt werden können..

¹²⁵ Allein hier gilt noch die Beschränkung auf das statistische Hochwasserrisiko; REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 22; REESE, Hochwasserschutz, S. 50.

¹²⁶ So wird untersagt: Ausweisung von neuen Baugebieten; Errichtung oder Erweiterung bestimmter baulicher Anlagen; Errichtung von Mauern, Wällen oder ähnlichen Anlagen quer zur Fliessrichtung; Aufbringen und Ablagern von wassergefährdenden Stoffen auf dem Boden (ausgenommen ordnungsgemässe Land- und Forstwirtschaft); nicht nur kurzfristige Ablagerung von Gegenständen, die den Wasserabfluss

dieses nationalen Handhaben konkreter und verbindlicher als das auf der HWRL basierende Instrumentarium, auch wenn es Schwächen aufweist.¹²⁷

5.5.1.3. Länder

Aus der Strategie zur Umsetzung der HWRL in Deutschland des „Ad-hoc-Ausschusses Hochwasser“ der „Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser“ (LAWA)¹²⁸ geht hervor, dass viele Bundesländer von der Übergangsregelung gemäss Art. 13 HWRL Gebrauch machen wollten und bereits vorliegende Bewertungen des Hochwasserrisikos sowie fertiggestellte Karten und Pläne nicht nur zur Erfüllung der Richtlinie nutzen sondern die Umsetzung der Hochwasserschutzkonzepte der Länder auch während der Implementierung der HWRL unverzögert weiter läuft. Es ist jedenfalls von einem relativ breiten Spektrum inhaltlicher Umsetzung in den deutschen Bundesländern auszugehen.¹²⁹

So zeige das Beispiel *Bayerns*, dass die eingesetzten Schutzmassnahmen immer noch überwiegend auf die technische Beherrschung des natürlichen Systems (vor allem technischer Hochwasserschutz) ausgerichtet seien und nicht etwa auf die Ermittlung und Festsetzung von Überschwemmungsgebieten, die Verbesserung der Hochwasserwarnung oder die Sensibilisierung und Steigerung der Eigenverantwortung potentiell Betroffener.¹³⁰

Hingegen kennt erstmals das Wassergesetz *Sachsens* das Instrument eines „Hochwasserentstehungsgebietes“ (§ 100b SächsWG¹³¹), womit der Hochwasserentstehung in der Fläche gesetzlich entgegengewirkt werden soll. Diese Gebiete sind dadurch gekennzeichnet, dass bei Starkniederschlägen oder bei Schneeschmelze in kurzer Zeit starke oberirdische Abflüsse eintreten können, die zu einer Hochwassergefahr in den Fliessgewässern führen können. Reese empfiehlt dieses Instrument auch bundesrechtlich zu verankern, da dieses keine konstruktiven Beiträge zur Vermeidung der Hochwasserentstehung einfordere, sondern diesen wichtigen Baustein der Hochwasservorsorge sogar durch die Anwendungsbeschränkung auf Risikogebiete weitgehend ausgrenze.¹³²

behindern oder die fortgeschwemmt werden können; Erhöhen oder Vertiefen der Erdoberfläche; Anlegen von Baum- und Strauchpflanzungen; Umwandlung von Grünland in Ackerland; Umwandlung von Auwald in eine andere Nutzungsart (§ 78 Abs. 1 Ziff. 1 bis 9 WHG). Die Länder können weitere Vorschriften erlassen, soweit dies erforderlich ist zu Erhalt oder Verbesserung der ökologischen Strukturen der Gewässer, Vermeidung oder Verringerung von Erosion, Erhalt oder Rückgewinnung von Rückhalteflächen, Regelung des Hochwasserabflusses, hochwasserangepassten Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und Vermeidung von Störungen der Wasserversorgung (§ 78 Abs. 5 WHG).

¹²⁷ Etwa die Ermessensabhängigkeit der Gebietsabgrenzung und die mangelnde gerichtliche Kontrolle; siehe REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 24 f.

¹²⁸ LAWA (Hrsg.), Strategie zur Umsetzung der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie in Deutschland.

¹²⁹ So verfolgten die Bundesländer bezogen auf die Risikomanagementpläne (§ 75 WHG) unterschiedliche Wege bei der Inanspruchnahme der Übergangsregelung, abhängig von den bisher entwickelten und eingesetzten Planungsinstrumenten; genauer GRÜNEWALD/SCHANZE, Wasserwirtschaftliche Planung, S. 37.

¹³⁰ Während insbesondere die Ausrichtung der für die Hochwasserrisikomanagementpläne genannten Ziele und Massnahmen auf alle Bereiche der Hochwasservorsorge mit einem Schwerpunkt auf in das gesellschaftliche System eingreifende Massnahmen abziele; WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 777 f.

¹³¹ SächsGVBl. 2004, S. 482.

¹³² REESE, Hochwasserschutz, S. 73 ff.; REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 26.

Allgemein wird kritisiert, dass die Zeitpläne des Vollzugs des nationalen Hochwasserschutzgesetzes und der europäischen HWRL jedenfalls quer zueinander lägen, sodass es an der zeitlichen und sachlichen Abstimmung zwischen der nationalen und supranationalen Rechtsetzung fehle.¹³³

5.5.1.4. *Bewertung*

Das bisher bestehende deutsche Hochwasserschutzrecht war nicht frei von ungelösten Vollzugsproblemen.¹³⁴ Mit der Implementierung der HWRL im WHG auf Bundesebene kommt es aber zu einer typischen Gemengelage von ursprünglich nationalen (bspw. Überschwemmungsgebiete) und unional geprägten Regelungen.¹³⁵ Überdies werden vielfältige Koordinationen nötig.¹³⁶

Die Bewertung dieses neuen Rechtsrahmens fällt unterschiedlich aus. So werden etwa hinsichtlich *Ermittlung, Bewertung und Darstellung von Hochwasserrisiken* die Art. 4 bis 6 HWRL und die sie umsetzenden Regelungen der §§ 73 und 74 WHG als „ein durchaus bemerkenswertes Beispiel fortschrittlicher Risikoregulierung“ bewertet.¹³⁷

Hinsichtlich der Bewertung von *Gefahren- und Risikokarten* unterscheidet *Wagner*¹³⁸ als Zielgruppen die Wasserwirtschaft, den Katastrophenschutz, die Raumplanung und die breite Öffentlichkeit, namentlich vom Hochwasser Betroffene. Die Nutzbarkeit der Karten wird dabei im Vergleich zu den bereits bestehenden Überschwemmungsgebieten verschieden eingeschätzt. So sei das berücksichtigte Schadenpotential der Hochwasserrisikokarten¹³⁹ für eine ökonomische Bewertung des Risikos unzureichend und Kosten-Nutzen-Untersuchungen für unterschiedliche Managementmassnahmen könnten nur eingeschränkt erfolgen. Weiter seien die Risikokarten für die Raumplanung und Information der Betroffenen nicht nützlich, während sie auf überregionaler Ebene für den Katastrophenschutz ein sinnvolles Planungsinstrument darstellten. Die Gefahrenkarten hingegen stellten mit der Berücksichtigung seltener Hochwasserereignisse eine sinnvolle Ergänzung zu den festgesetzten Überschwemmungsgebieten dar und könnten aufgrund ihres höheren Informationsgehalts¹⁴⁰ auch besser für die Aufklärung der Bevölkerung eingesetzt werden.

Entscheidend ist aber auch, dass die von der Hochwassermanagementplanung ermittelten räumlichen Vorsorgeerfordernisse in der *räumlichen Gesamtplanung* rezipiert werden.¹⁴¹ Sowohl das Raumordnungsgesetz (ROG)¹⁴² als auch das Baugesetzbuch

¹³³ „Fristenchaos“, im Detail siehe BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 106.

¹³⁴ Vgl. BREUER, *Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz*, S. 108 f. m.w.N.

¹³⁵ Für REESE, *Hochwasserschutz*, S. 51, führt das WHG in der neuen Fassung die unionalen und nationalen Ansätze zu einem vergleichsweise komplexen Regelungssystem zusammen.

¹³⁶ Siehe zum Koordinationsbedarf zwischen Wasserwirtschaft und Raumplanung SCHANZE/GREIVING, *Koordination von Raumplanung und Wasserwirtschaft beim Hochwasserrisikomanagement*, S. 93 ff.

¹³⁷ REESE, *Das neue Recht des Hochwasserschutzes*, S. 21; REESE, *Hochwasserschutz*, S. 52 f.

¹³⁸ WAGNER, *Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie*, S. 777.

¹³⁹ Einwohnerzahl, Art der wirtschaftlichen Tätigkeit, besondere Anlagen (Art. 6 Abs. 5 HWRL).

¹⁴⁰ Wassertiefe, gegebenenfalls Fließgeschwindigkeit (Art. 6 Abs. 4 HWRL).

¹⁴¹ REESE, *Das neue Recht des Hochwasserschutzes*, S. 23 f.; REESE, *Hochwasserschutz*, S. 57.

¹⁴² Vom 22.12.2008, BGBl. I S. 2986.

(BauGB)¹⁴³ benennen dabei ausdrücklich den Hochwasserschutz als Grundsatz bzw. Planungsbelang und beziehen dabei die Erfordernisse des vorbeugenden, flächenhaften Hochwasserschutzes explizit ein (§ 2 Abs. 2 Ziff. 7 Satz 5 ROG; § 1 Abs. 6 Ziff. 12 BauGB). Dabei fehlt jedoch insbesondere eine formale Verknüpfung mit dem – als blosser verwaltungsinterner Akt einzustufenden – Hochwasserrisikomanagementplan, weshalb es in der Praxis wohl auf das „härtere“ Instrument des Überschwemmungsgebietes mit seinen gesetzlichen Planungs- und Nutzungsbeschränkungen ankommen werde.¹⁴⁴

Die *aktuelle Umsetzung* in Deutschland verläuft planmässig. Zum 22.12.2013 wurden die Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten fristgemäss erstellt, derzeit werden innerhalb der Flussgebietsgemeinschaften die Hochwasserrisikomanagementpläne erarbeitet und abgestimmt. Es wird davon ausgegangen, dass der Implementierungsplan eingehalten werden wird.

5.5.2. Österreich

5.5.2.1. Allgemein¹⁴⁵

Die Umsetzung der HWRL in österreichisches Recht erfolgt aufgrund der Kompetenzlage gemäss Art. 10 Abs. 1 Ziff. 10 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung durch den Bund. In der Bundesverfassung finden sich die Kompetenztatbestände allgemein für das Wasserrecht („Wasserrecht“) als auch für den Wasserbau („Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zweck der unschädlichen Ableitung der Hochfluten“). Mangels Kompetenz gibt es keine einschlägigen Regelungen in den Landesrechten.¹⁴⁶

Bund

Im zentralen **Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959)**¹⁴⁷ werden die Vorgaben der HWRL mit der WRG-Novelle 2011¹⁴⁸ umgesetzt. Die Novelle enthält die Festlegung der einzelnen Schritte des von der HWRL vorgegebenen Planungsprozesses für ein Hochwasserrisikomanagement sowie daneben auch eine Adaptierung von Instrumenten im Rahmen des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 bei der WRRL.¹⁴⁹ Als Teil der einzugsgebietsbezogenen Planung implementiert die Änderung im Sechsten Abschnitt des WRG 1959 die Planungsschritte einer vorläufigen Bewertung des

¹⁴³ Vom 23.09.2004, BGBl. I S. 2414.

¹⁴⁴ Zur Aufnahme von Angaben zum Hochwasserrisikomanagement in die Pläne der Raumordnungs- und Bauleitplanung siehe SCHANZE/GREIVING, Koordination von Raumplanung und Wasserwirtschaft beim Hochwasserrisikomanagement, S. 96 ff. Umfassend SCHANZE, Hochwasserrisikomanagement nach Hochwasserrichtlinie (HWRL), S. 155 ff.

¹⁴⁵ Für eine Kurzübersicht siehe

http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/wasser/hochwasser_waser/eu_hochwasserrl/. Für Dokumente zur Umsetzung <http://wisa.lebensministerium.at/article/archive/31401>. Breitenwirksame Aufbereitung auf <http://www.wasseraktiv.at/>.

¹⁴⁶ VOGL, Wasserrecht, S. 460 f. Die zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des B-VG 1920 bestehenden Landesgesetze (als Ausführungsgesetze zum früheren Reichswasserrechtsgesetz) werden zu partikulärem Bundesrecht und sind nur mehr als Interpretationsgrundlage für die Versteinerung heranzuziehen.

¹⁴⁷ Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959 (Wv).

¹⁴⁸ BGBl. I Nr. 14/2011.

¹⁴⁹ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 1.

Hochwasserrisikos einschliesslich der Bestimmung der Gebiete mit potentiell signifikantem Hochwasserrisiko, der Erstellung von Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten sowie von Hochwasserrisikomanagementplänen. Die Verpflichtung zur Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen, welche Massnahmen beinhalten und somit operativen Charakter haben sollen, werden als wesentliches Instrument zur Abwehr und Pflege der Gewässer im Vierten Abschnitt des WRG 1959 verankert.¹⁵⁰ Als Teil der Massnahmensetzung und Grundlage für weitere, darauf aufbauende Massnahmen wird eine Gefahrenzonenplanung normiert. Weiter werden die Vorgaben der Richtlinie bezüglich der Berichtspflichten an die Europäische Kommission und bezüglich der Beteiligung der Öffentlichkeit umgesetzt. Insgesamt wird mit einem Aufwand von 26,54 Mio. € bzw. 2,0 (Bund) und 8,3 (Länder) VBÄ pro Jahr gerechnet.¹⁵¹

Die in § 42a Abs. 3 WRG vorgesehene Durchführungsverordnung über Inhalt, Form und Ausgestaltung der Gefahrenzonenplanungen ist derzeit in Arbeit.

Länder

Aufgrund der Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung existiert kein themenspezifisches Landesrecht.¹⁵²

5.5.2.2. WRG

Die Umsetzung der HWRL wird in die bestehende Systematik des WRG integriert. Dabei bieten sich der 4. Abschnitt („Von der Abwehr und Pflege der Gewässer“) und der 6. Abschnitt („Einzugsgebietsbezogene Planung und Durchführung von Massnahmen zur nachhaltigen Bewirtschaftung zum Schutz und zur Reinhaltung sowie zur Abwehr und zur Pflege der Gewässer“) an. Wie schon die Umsetzung der WRRL führt auch die Implementierung der HWRL zu einem Ausbau der Planungsinstrumente.¹⁵³ Legistisch betrachtet wird durch die erneute Einfügung umfangreicher europarechtlicher Bestimmungen in zahlreichen eingeschobenen Paragraphen die Lesbarkeit des WRG weiter erschwert.

Betreffend die Begriffsbestimmung „Hochwasser“ gemäss Art. 2 Ziff. 1 HWRL macht der österreichische Bundesgesetzgeber von der vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, Überflutungen aus Abwassersystemen auszunehmen (§ 55 Abs. 1 Ziff. 2 lit. a WRG 1959).

Risikobewertung und Risikogebiete: Die vorläufige *Bewertung* des Hochwasserrisikos war bis zum 22.12.2011 für sämtliche Gewässer im Bundesgebiet¹⁵⁴ durchzuführen und umfasste neben der Beschreibung vergangener Hochwasser die Bewertung potentieller, nachteiliger Folgen künftiger Hochwasser unter Einbeziehung insbesondere auch jener Flächen, für die aufgrund ihrer derzeitigen Nutzung noch kein Hochwasserrisiko besteht,

¹⁵⁰ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 1.

¹⁵¹ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 1 f.

¹⁵² Ausgenommen etwa die Landes-Ausführungsgesetzgebung gemäss § 43 Abs. 1 letzter Satz WRG 1959.

¹⁵³ VOGL, Wasserrecht, S. 461 f.

¹⁵⁴ Also für die drei internationalen Flussgebietseinheiten Donau, Elbe und Rhein.

in Zukunft aufgrund von vorgesehenen Nutzungen aber ein Risiko bestehen könnte (§ 55i WRG 1959).¹⁵⁵ Für die Durchführung der vorläufigen Bewertung war das Verfahren über die Erstellung der Nationalen Gewässerbewirtschaftungspläne im Rahmen der WRRL (§ 55h Abs.1 WRG 1959) sinngemäss anzuwenden.

Das Ergebnis der vorläufigen Bewertung war die Einteilung und grobmassstäbliche kartografische Darstellung der Gewässer nach Risikoklassen. Dieses bildete damit die Grundlage für die im selben Zeitraum vorzunehmende Bestimmung der Gebiete mit potentiell signifikantem Hochwasserrisiko (§ 55j WRG 1959).¹⁵⁶ Dabei war das in § 55i Abs. 3 WRG 1959 festgelegte Verfahren anzuwenden (und damit parallel zur Risikobewertung), mit der Massgabe, dass der Landeshauptmann den Entwurf des Bundesministers¹⁵⁷ auf Plausibilität prüft, erforderlichenfalls ergänzt und die Zusammenführung der von den Ländern gemeldeten Gebiete dem Bundesminister obliegt. Als Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko werden jene genannt, die bereits eine dichte Bebauung bzw. industrielle Nutzung aufweisen, aber auch jene, die von der Raumplanung durch einschlägige Widmungen (Zonierungen) zur Bebauung konkret vorgesehen sind (Bauland, Bauerwartungsflächen).

Gefahrenkarten und Risikokarten: Die rechtliche Umsetzung des Art. 6 HWRL in § 55k WRG 1959 entspricht im Wesentlichen dem europarechtlichen Normtext. Wo vorhanden, kann auf bereits existierende Karten, die den in § 55k festgelegten Anforderungen entsprechen, zurückgegriffen werden und somit die Übergangsbestimmung des Art. 13 HWRL in Anspruch genommen werden.¹⁵⁸ Zusätzlich zu den Gebieten mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko können auch ausserhalb dieser Gebiete *Hochwassergefahrenkarten* erstellt werden, die als Grundlage für nachfolgende Bewertungen von Hochwasserrückhaltegebieten hinsichtlich ihrer Wirksamkeit für nicht-bauliche Massnahmen in den Hochwasserrisikomanagementplänen dienen oder eine hinweisende Funktion auf potenzielle Hochwasserabflussgebiete haben. Die in Art. 6 Abs. 3 HWRL vorgesehenen Überflutungsszenarien der von den Hochwassergefahrenkarten erfassten Gebiete werden wie folgt ausgeführt: Hochwasser mit niedriger Wahrscheinlichkeit als voraussichtliches Wiederkehrintervall von 300 Jahren (HQ₃₀₀), mittlere Wahrscheinlichkeit zumindest 100 Jahre (HQ₁₀₀) und hohe Wahrscheinlichkeit 30 Jahre (HQ₃₀) (§ 55k Abs. 2 WRG 1959).¹⁵⁹ Letzteres, gemäss HWRL nicht zwingend darzustellendes Szenario („gegebenenfalls“) wird in Österreich

¹⁵⁵ Zu Methodik und Ergebnissen siehe PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 331 f.; insbesondere mit der Liste signifikanter Risikogebiete <http://wisa.lebensministerium.at/article/articleview/90850/1/31407>.

¹⁵⁶ Dabei handelt es sich im Wesentlichen um solche Gebiete, die bereits eine höherwertige Nutzung (etwa als Siedlungsraum, Industrie- und Gewerbefläche, infrastrukturell genutzte Fläche) aufweisen oder von der Raumplanung für eine derartige einschlägige Nutzung konkret vorgesehen sind, oder Gebiete umfassen, in denen besonders gefährliche Anlagen, hochwassersensible Schutzgebiete oder bedeutende Kulturerbegüter gelegen sind; EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 4. Siehe im Einzelnen BMLFUW (Hrsg.), Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos 2011; BMLFUW (Hrsg.), Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos, Fachlicher Leitfaden.

¹⁵⁷ Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

¹⁵⁸ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 16.

¹⁵⁹ Zur Begründung dieser Wahl siehe EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 16 f.

Im Gegensatz dazu arbeiten die Gefahrenzonenpläne für Wildbäche mit 150-jährlichen Bemessungsereignissen. Die Brücke zwischen dem 100-jährlichen hydrologischen Ereignis der BWV und dem 150-jährlichen Wildbach-Ereignis der WLW wurde über einen gemeinsamen Leitfaden zur „Festlegung von Bemessungsereignissen“ geschlagen; siehe PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 332.

aufgrund der relativen Häufigkeit und Betroffenheit relativ vieler Siedlungsräume aufgenommen.¹⁶⁰

Die *Hochwasserrisikokarten* werden nur für die Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko erstellt (§ 55k Abs. 4 WRG 1959), das Risiko wird entsprechend der Szenarien HQ₃₀, HQ₁₀₀ und HQ₃₀₀ differenziert dargestellt. Gebiete, in denen Hochwasser mit hohem Feststoffgehalt oder murartige Hochwasserereignisse auftreten können (§ 55k Abs. 4 Ziff. 4 WRG 1959), stellen ein besonderes Risiko für Leben und Gesundheit von Menschen dar und sind in den Gefahrenzonenplänen der Wildbach- und Lawinenverbauung ausgewiesen.¹⁶¹

Bei Erstellung beider Karten ist ebenfalls das in § 55h Abs. 1 festgelegte Verfahren (Erstellung der Nationalen Gewässerbewirtschaftungspläne) sinngemäss anzuwenden. Gemäß § 55k Abs. 5 WRG 1959 wurde ein Entwurf der Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten vom BMLFUW erstellt und den Ländern zur Überarbeitung übermittelt. Beide Kartentypen sollen bis 22.12.2013 erstellt und veröffentlicht werden.

Risikomanagementpläne: Das Hochwasserrisikomanagement wird als Teil der einzugsgebietsbezogenen Planung ebenfalls im 6. Abschnitt verankert (§ 55l WRG 1959).¹⁶² Der zuständige Bundesminister¹⁶³ ist zur Erstellung und Veröffentlichung koordinierter Hochwasserrisikomanagementpläne bis zum 22.12.2015 verpflichtet (§§ 42a Abs. 1 und 55l Abs. 1 WRG 1959). Dabei sind für die Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko angemessene Ziele festzulegen, die sich in vier Oberziele gliedern lassen: Vermeidung neuer Risiken vor einem Hochwasserereignis, Reduktion bestehender Risiken vor einem Hochwasserereignis, Reduktion nachteiliger Folgen während und nach einem Hochwasserereignis sowie Stärkung des Risiko- bzw. Gefahrenbewusstseins.¹⁶⁴ Weiter sollen angemessene Unterziele („Handlungsfelder“) formuliert werden, die alle Bereiche des Kreislaufs des integralen Risikomanagements (Vorsorge, Schutz, Bewusstsein, Vorbereitung, Nachsorge) abdecken. Die für die Erreichung der solcherart definierten Ziele erforderlichen Massnahmen (§ 55l Abs. 3 und 4 WRG 1959) haben ebenfalls das gesamte Spektrum des Hochwasserrisikomanagements abzudecken, das auch Themen umfasst, die in Länderzuständigkeit (wie Raumordnung, Baurecht, Katastrophenschutz) oder im Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern (wie Themen der Wasserwirtschaft) festzulegen und zu bearbeiten sind.¹⁶⁵ Als Massnahmen des Hochwasserrisikomanagements werden neben baulichen Massnahmen also auch nicht-bauliche Massnahmen verstanden, die dem in § 42a Abs. 1 WRG 1959 genannten Ziel dienen.¹⁶⁶ An Instrumenten und Massnahmen im Rahmen der Hochwasserrisikomanagementpläne werden im WRG 1959 vorgesehen:

¹⁶⁰ 30 Jahre sei überdies eine zeitliche Dimension, die für die Menschen überschaubar sei und zur Schärfung des Risikobewusstseins beitragen könne; EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 17.

¹⁶¹ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 17.

¹⁶² Zur Novellierung der verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen für die Beteiligung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans (§§ 55 Abs. 5, 55g Abs. 3, 104a Abs. 3) siehe EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 12 f.

¹⁶³ Siehe Fn. 155.

¹⁶⁴ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 18.

¹⁶⁵ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 18.

¹⁶⁶ Zu den baulichen Massnahmen werden in den Erläuterungen z.B. die Errichtung und Instandhaltung von Schutz- und Regulierungswasserbauten und mobilen Hochwasserschutzsystemen einschliesslich Verbesserung des Feststoffhaushalts sowie die Reduktion des Schadenspotenzials durch bauliche Eigenvorsorgemassnahmen der vom Hochwasser Betroffenen gezählt. Zu den nicht-baulichen Massnahmen

Gefahrenzonenplanungen: Für die Risikogebiete sind – sofern nicht bereits ausreichender Hochwasserschutz oder gleichwertige Planungen bestehen – sog. Gefahrenzonenplanungen zu erstellen. Weiter können auf dieser Grundlage wasserwirtschaftliche Regionalprogramme erlassen werden (§ 42a Abs. 2 WRG 1959). Die Erstellung dieser Gefahrenzonenplanungen und deren Aktualisierungen liegt beim zuständigen Bundesminister in Zusammenarbeit mit den Ländern (zum Verfahren siehe § 42a Abs. 3 WRG 1959). Die aus diesen Planungen resultierenden Gefahrenzonen und Funktionsbereiche sind im Wasserbuch (§§ 124 f. WRG 1959) ersichtlich zu machen. In den Gefahrenzonenplanungen sind die Gebiete darzustellen, die nach den Szenarien der Hochwassergefahrenkarten überflutet werden können und in denen eine Freihaltung erforderlich ist („Vorbehaltsbereiche“)¹⁶⁷ oder in denen die Voraussetzungen zur Reduktion bestehender Risiken zu schaffen sind („Hinweisbereiche“).¹⁶⁸

Wasserwirtschaftliche Regionalprogramme: Wenn es zur Verringerung hochwasserbedingter nachteiliger Folgen erforderlich ist, hat der Landeshauptmann mit Verordnung für bestimmte Oberflächenwasserkörper oder Teile derselben Überflutungsgebiete zu erlassen, die unter anderem Einschränkungen bei der Verleihung von Wasserrechten oder die Beibehaltung eines bestimmten Zustandes zum Zweck haben können (§§ 42a Abs. 2 und 55g Abs. 1 WRG 1959).

Wasserrechtliche Bewilligungspflicht: Eine wasserrechtliche Bewilligungspflicht für besondere bauliche Herstellungen besteht nunmehr nicht nur in bei 30-jährlichen Hochwassern überfluteten Gebieten, sondern auch in solchen Gebieten, für die zum Zweck der Verringerung hochwasserbedingter nachteiliger Folgen ein wasserwirtschaftliches Regionalprogramm erlassen wurde und dieses eine solche Bewilligungspflicht ausdrücklich vorsieht (§ 38 Abs. 1 WRG 1959).¹⁶⁹

Bildung von Wassergenossenschaften oder Wasserverbänden: In Gebieten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit von Hochwasser überflutet werden können¹⁷⁰, ist durch die Bildung einer Wassergenossenschaft (§ 73 WRG 1959) oder eines Wasserverbandes (§ 87 WRG 1959) für die Ausführung von Massnahmen des Hochwasserrisikomanagements Sorge zu tragen (§ 43 Abs. 1 WRG 1959). Es besteht aber kein Anspruch auf Tätigwerden der Behörde.¹⁷¹

zählen demnach z.B. Hochwasservorhersage- und Frühwarnsysteme, Massnahmen des Katastrophenmanagements, Verbesserung des Wasserrückhaltes im Einzugsgebiet, Erhaltung und Gewinnung von für den Hochwasserrückhalt geeigneten Gebieten, Freihaltung von Hochwasserabflussgebieten, nachhaltige Flächennutzungsmethoden, Schutzmassnahmen gegen Verschmutzungsquellen im Hochwasserfall sowie die Schaffung von Systemen zum Ausgleich von Nutzen und Belastungen zwischen den Betroffenen bzw. zwischen den Gemeinden; EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 10.

¹⁶⁷ Wegen der voraussichtlichen Schadenswirkung oder Gefährdung, zur Verhinderung eines Zuwachses des Schadenspotenzials, zur Reduktion der Hochwassergefahren oder für Zwecke späterer schutzwasserwirtschaftlicher Massnahmen.

¹⁶⁸ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 11 f.

¹⁶⁹ EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 9.

¹⁷⁰ Ersetzt die bisherigen Szenarien eines 30-jährlichen Hochwasserereignisses. Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko gehen oftmals über die bei 30-jährlichen Hochwassern überfluteten Gebiete hinaus, womit zukünftig auch Fälle „katastrophaler Ereignisse“ im Sinne höchstrichterlicher Rechtsprechung (etwa 100-jährliche Hochwasser) erfasst werden; Nachweise in EB zur RV 1030 BlgNR 24. GP S. 10.

¹⁷¹ BUMBERGER/HINTERWIRTH, WRG Kommentar, § 43 K 3.

TABELLE 1

**Gegenüberstellung der Artikel der EU-HWRL und deren
Umsetzungsbestimmungen im Wasserrechtsgesetz 1959 i. d. F. BGBl. I
Nr. 14/2011**

Artikel der EU-HWRL	Bestimmungen im WRG 1959	Inhalt
Art. 1 und 2	§ 55	Ziele, Definitionen
Art. 3	§ 55o	Flussgebietseinheiten, zuständige Behörden
Art. 4	§ 55i	Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos
Art. 5	§ 55j	Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko
Art. 6	§ 55k	Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten
Art. 7 und 8	§ 55l und § 42a (1)	Hochwasserrisiko- managementpläne
Art. 9	§ 55 m	Abstimmung mit der EU- Wasserrahmenrichtlinie
Art. 10	§§ 55 m und 59	Information und Konsultation der Öffentlichkeit
Art. 13	–	Übergangsmaßnahmen
Art. 14	§§ 55i (4), 55k (6) und 55l (7)	Überprüfungen einschl. Auswirkungen des Klimawandels
Art. 15	§ 55o (5)	Berichte an die EU-Kommission
Art. 17	§ 145b Z 7	Hinweis auf Gemeinschaftsrecht
Anhang A: HWRM-Pläne und B: Aktualisierungen	Anhang B Teil II	Inhalte der Bewirtschaftungspläne zu § 55l Abs. 4 WRG (A. HWRM-Pläne B. Bestandteile späterer Aktualisierungen)
zu Art. 7: Instrumente und Maßnahmen im Rahmen der HWRM-Pläne	§ 42a (2)	Gefahrenzonenplanungen
	§ 42a (2) § 55 g (1)	wasserwirtschaftliche Regionalprogramme
	§ 38 (1)	wasserrechtliche Bewilligungspflicht
	§ 43 (1)	Bildung einer Wassergenossen- schaft oder eines Wasserverbandes
	§ 104	Vorläufige Überprüfung eines Bewilligungsantrages

Quelle: Pleschko/Kaufmann, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 330

Die Massnahmen sind im Plan in geeigneter Form örtlich zuzuordnen. Sie können je nach ihrer Art auf politische Einheiten oder auf Flussgebietseinheiten, Planungsräume oder Teile derselben heruntergebrochen werden. Die Massnahmen sind weiter hinsichtlich des Masses der Zielerreichung bezogen auf die jeweilige örtliche Einheit zu bewerten, der Handlungsbedarf ist zu ermitteln und daraus ist eine Rangfolge der Massnahmen

abzuleiten.¹⁷² Die Öffentlichkeit ist bei der Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen zu beteiligen (§ 55m WRG 1959).¹⁷³

5.5.2.3. Bewertung

Die Umsetzung der HWRL in Österreich wird als konsequente Fortsetzung des mit der Aufarbeitung der massiven Hochwasser 2002 und 2005 eingeschlagenen Weges gesehen.¹⁷⁴ Dieser ist durch einen Paradigmenwechsel von der Gefahrenabwehr hin zum Schadensmanagement und damit integralen Hochwasserschutz gekennzeichnet.¹⁷⁵ Dabei sei der Kreis der Kooperationspartner über die traditionelle Schutzwasserwirtschaft¹⁷⁶ hinaus um Hydrographie, Raumordnung, Baurecht und Katastrophenschutz erweitert worden, das Zusammenrücken dieser Akteure im Hochwasserrisikomanagement erhalte nun durch die unionale Regelung einen wasserrechtlichen Rahmen. Weiter sollte die verbesserte Information der Bevölkerung und Bewusstseinsbildung die Eigenvorsorge stärken. Das potenzielle signifikante Hochwasserrisiko i.V.m. den Managementplänen werde einen wichtigen Aspekt für eine Priorisierung bei der künftigen Zuteilung von Mitteln zum Schutz vor Naturgefahren darstellen.¹⁷⁷ Nicht zuletzt sollten die Ziele des Hochwasserrisikomanagements auch in den Katastrophenschutz-, Raumordnungs- und Baugesetzen der Länder verstärkte Berücksichtigung finden und darüber hinaus in wasserwirtschaftliche und andere Planungen und Konzepte sowie in Förderprogramme und Förderrichtlinien einfließen.

Dabei wurde auch in Österreich bewusst versucht, Bestehendes in die neuen Planungsinstrumente einzubauen oder mit diesen sinnvoll zu verknüpfen. Insbesondere wurde die Umsetzung der HWRL auch dazu genutzt, bewährte Planungsinstrumente auf eine neue rechtliche Basis zu stellen und Erkenntnisse aus den FloodRisk-Projekten¹⁷⁸ umzusetzen.¹⁷⁹ So wurden mit § 42a Abs. 2 WRG 1959 *Gefahrenzonenplanungen und wasserwirtschaftliche Regionalprogramme* als wichtige Vorsorgemassnahmen deklariert, deren Erstellung an die Oberziele in Hochwasserrisikomanagementplänen und die Notwendigkeit der Verringerung hochwasserbedingter nachteiliger Folgen geknüpft ist. Die Sorgetragung zur *Bildung einer Wassergenossenschaft oder eines Wasserverbandes* nach § 43 WRG 1959 für die Ausführung von Massnahmen des Hochwasserrisikomanagements wurde mit den planerischen Vorgaben des Hochwasserrisikomanagementplanes verbunden.¹⁸⁰ Damit zeigt sich ein ähnliches Bild

¹⁷² EB zur RV 1030 B1gNR 24. GP S. 18.

¹⁷³ Rechtlich ist erst der Entwurf der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen (§ 551 Abs. 5 letzter Satz WRG 1959).

¹⁷⁴ PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 329.

¹⁷⁵ PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 331.

¹⁷⁶ In Österreich: Auf Bundesebene das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW; Zuständigkeit: Wasser) sowie das Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie (BMVIT; Zuständigkeit: Infrastruktur), tätig in drei Dienstzweigen: Wasserstrassenverwaltung (viadonau), Bundeswasserbauverwaltung (BWV) sowie Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV). Siehe PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 331.

¹⁷⁷ PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 335.

¹⁷⁸ BMLFUW (Hrsg.), FloodRisk II.

¹⁷⁹ PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 330.

¹⁸⁰ PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 330.

wie in der deutschen Umsetzung, wonach bewährte nationale Instrumente beibehalten und in die Vorgaben der HWRL integriert werden.

Die seitens eines integralen Hochwasserrisikomanagements erforderliche interdisziplinäre, bereichsübergreifende Zusammenarbeit mit Entscheidungsträgern auch ausserhalb der Wasserwirtschaft spiegelt sich wider in den Hochwasserrisikomanagementplänen, die als Planungsinstrumente der Wasserwirtschaft auch Bereiche ausserhalb ihrer *Kompetenz* ansprechen werden müssen. Dieser kompetenzrechtliche Widerspruch wird – es wird nicht daran gedacht, die bestehenden Zuständigkeiten im Hochwasserrisikomanagement zu verändern – durch die genannte verfahrensrechtliche Kooperation (§ 55I Abs. 5 und 6 WRG 1959) aufgelöst. Während auf Bundesebene die Einbindung der Partner auf Initiative des BMLFUW erfolgt, hat auf Landesebene die wasserwirtschaftliche Planung diese Koordinationsaufgabe wahrzunehmen.¹⁸¹

Der *aktuelle Umsetzungsstand* in Bezug auf die bis Ende 2013 zu erarbeitenden Gefahren- und Risikokarten ist im Zeitplan. Die bis Ende 2015 zu veröffentlichenden Risikomanagementpläne sind für Österreich, was Inhalt und Funktion betrifft, noch nicht abschliessend definiert. Die neuen nationalen Instrumente der Gefahrenzonenplanung und der Regionalprogramme sind bislang noch nicht angewandt worden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Hochwasserrisikomanagementpläne soll gemeinsam mit der Aktualisierung des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplanes ab Dezember 2014 erfolgen.¹⁸²

6. Richtlinie 2000/60/EG („Wasserrahmenrichtlinie“)

6.1. Regelungsinhalte

Während die Union bereits seit langem über Umweltvorschriften im Bereich des qualitativen Gewässerschutzes verfügt¹⁸³, sind Hochwasser in der Vergangenheit nicht Gegenstand von Regelungen gewesen. Mit der Wasserrahmenrichtlinie wurde dann 2000 der Grundsatz der grenzüberschreitenden Koordinierung innerhalb von Einzugsgebieten¹⁸⁴ eingeführt und das Ziel formuliert, für sämtliche Gewässer eine gute Qualität zu erreichen. Ziel ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Gewässerschutz insbesondere zwecks Schutz aquatischer Ökosysteme und Umwelt, Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung, Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers sowie ein „Beitrag zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen“ (Art. 1 WRRL).

¹⁸¹ PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 334.

¹⁸² PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 335.

¹⁸³ Z.B. RL 76/464/EWG betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (ABl. L 129/23); RL 80/68/EWG über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (ABl. L 20/43); RL 91/676/EWG über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375/1).

¹⁸⁴ Zu den sog. Flussgebietsgemeinschaften siehe BREUER, Flussgebietsgemeinschaften aus europä-, verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: Ruffert (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts. FS Schröder, Berlin 2012, S. 477 ff.

6.2. Verhältnis zur RL 2007/60/EG

In der WRRL wurde kein (Haupt)Ziel im Zusammenhang mit dem Hochwasserrisikomanagement gesetzt (so ausdrücklich auch Erwägungsgrund 4 HWRL).¹⁸⁵ Gleichwohl streift die allgemein konzipierte WRRL Überschwemmungen stichwortartig¹⁸⁶, Überschwemmungen werden als Hindernis auf dem Weg zu einem guten Zustand der Gewässer angeführt und entsprechende Ausnahmen für die Erreichung der Umweltziele formuliert (Art. 4 Abs. 6 WRRL).

Umgekehrt nimmt die HWRL selbst wiederholt auf die WRRL Bezug. Etwa für bestimmte Definitionen (Art. 2 HWRL, siehe Pkt. 5.3.2.) sowie betreffend die Koordinierung innerhalb einer Flussgebietseinheit (Art. 3 HWRL, siehe Pkt. 5.3.3.), aber auch in technischer Hinsicht (Art. 12 HWRL)¹⁸⁷.

Letztlich stehen die Massnahmen der HWRL in engem Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL. Art. 9 HWRL sieht eine Abstimmung zwischen beiden Richtlinien hinsichtlich organisatorischer und institutioneller Aspekte sowie zeitlicher Abläufe vor (siehe Pkt. 5.3.5.), gestützt auf die Flussgebietseinheiten, die zuständigen Behörden und den mit Art. 21 WRRL eingesetzten Ausschuss. Die Zeitpläne sind vollständig synchronisiert¹⁸⁸, was insbesondere auch eine enge Koordinierung der öffentlichen Anhörungsverfahren sicherstellen soll.¹⁸⁹ So sind die Hochwasserrisikomanagementpläne zeitgleich mit den Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplänen zu veröffentlichen und können in diese einbezogen werden. Gleiches gilt für die Hochwasserkarten und die Ist-Bestandsanalyse.¹⁹⁰ Ferner wird die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission zeitlich abgestimmt.

Insgesamt werden Hochwasserrisikomanagement und Wasserqualitätsmanagement als Teil der integrierten Bewirtschaftung von Einzugsgebieten begriffen¹⁹¹, es kann daher von einem Nebeneinander von Hochwasserschutz und Gewässerschutz in der EU gesprochen werden.

Die Unterschiede zwischen beiden Regelwerken bringt *Reinhardt*¹⁹² pointiert auf den Punkt:

„... Dies ergibt sich zudem unmittelbar aus dem grundsätzlichen Regelungsansatz der Wasserrahmenrichtlinie, der in erster Linie den ökologischen Gewässerschutz, nicht aber eine ganzheitliche Gewässerbewirtschaftung im Blick hat. Im Gegensatz hierzu verfolgt die Hochwasserrichtlinie, obschon sie explizit auf die Umweltkompetenz des Art. 175 Abs. 1 EGV gestützt worden ist, gerade keinen umweltrechtlichen, sondern einen

¹⁸⁵ ROTHER, Beitrag zur Diskussion um den Entwurf einer europäischen Hochwasserschutzrichtlinie, S. 178, bezeichnet es als „Geburtsfehler“ der WRRL, dass bei ihrer Verabschiedung der Hochwasseraspekt „ausen vorgelesen worden sei“, obwohl Hochwasser unzweifelhaft eine Ausprägung des natürlichen Wasserkreislaufs sei.

¹⁸⁶ Siehe etwa Erwägungsgrund 32 und Art. 4 Abs. 6 WRRL.

¹⁸⁷ Unterstützung der Kommission in Hochwasserangelegenheiten durch einen nach Art. 21 WRRL gebildeten Ausschuss.

¹⁸⁸ So beziehen sich die Fristen der WRRL alle auf den 22.12., das Datum des Inkrafttretens. Ebenso kennt die WRRL die Überprüfungen im 6-Jahresabstand.

¹⁸⁹ Vorschlag HWRL, S. 6.

¹⁹⁰ PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 330.

¹⁹¹ Vorschlag HWRL, S. 8. Siehe auch ALBRECHT/WENDLER, Koordinierte Anwendung, S. 608 ff.

¹⁹² REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 468.

katastrophenschutzrechtlichen Ansatz. ... Die Berührungspunkte, Überschneidungen und Konflikte mit der Wasserrahmenrichtlinie entstehen mithin nicht aus normativer Gemeinsamkeit, sondern sind notwendige Konsequenz des gemeinsamen tatsächlichen Regelungsobjekts in der übergreifenden Klammer des Wasserwirtschaftsrechts.“

Angesichts der schon in der amtlichen Bezeichnung der WRRL zum Ausdruck gebrachten Absicht der Schaffung eines Ordnungsrahmens für die unionale Wasserpolitik, könne man aufgrund der rein ökologisch wirkenden Vorschriften derselben eine allenfalls nur teilweise Umsetzung sehen. Insoweit wäre dann auch die HWRL nicht etwa eine Konkretisierung eines umfassenden europäischen wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmens, sondern ein „schlichtes Zurückfallen in die frühere und vielfach als überwunden geglaubte punktuelle Normgebung im europäischen Wasserrecht“¹⁹³. Die hiermit instrumentell weiter verfestigte, doch letztlich nur künstliche Zweiteilung von ökologischem Gewässerschutz und Hochwasserschutz sei notwendige Folge der verkürzenden Wahrnehmung des Wasserrechts als sektoraler Teilbereich des medialen Umweltschutzrechts.¹⁹⁴

¹⁹³ REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 469.

¹⁹⁴ REINHARDT, Der neue europäische Hochwasserschutz, S. 472; daran ändere auch Art. 9 HWRL nichts, dessen Formulierungen viel zu vage blieben, um einer einheitlichen unionsrechtlichen Gewässerbewirtschaftung hinreichende Konturen zu verleihen, S. 473.

C. Schweizerisches Hochwasserschutzrecht

In diesem Abschnitt wird ein Überblick über die hochwasserschutzrelevanten Rechtsquellen (7.) gegeben, um sich dann vertiefter mit Wasserbaurecht (8.), Gewässerschutzrecht (9.) sowie Planungs- und Baurecht (10.) auseinander zu setzen.

7. Rechtsquellen

In der Bundesverfassung findet sich kein allgemeiner Naturgefahrenartikel, gleichwohl wird aus den Art. 75 BV (Raumplanung), Art. 76 BV (Wasser) und Art. 77 BV (Wald) das Recht des Bundes abgeleitet, im jeweiligen Sachbereich dementsprechende Regeln für den Schutz vor Naturgefahren aufzustellen.¹⁹⁵ Einzelne Kantonsverfassungen kennen hingegen einschlägige Grundlagen.¹⁹⁶

Zentrale bundesrechtliche Rechtsquelle ist die Gesetzgebung im Bereich des Wasserbaus mit **Wasserbaugesetz** (WBG) und Wasserbauverordnung (WBV). Der Hochwasserschutz erstreckt sich aber nicht nur auf die Belange des Wasserbaus, sondern – so das Bundesgericht – auch auf solche des Gewässerschutzes.¹⁹⁷ Damit sind auch **Gewässerschutzgesetz** (GSchG) und Gewässerschutzverordnung (GSchV) zu berücksichtigen. Ebenfalls von Interesse ist das **Raumplanungsrecht** (RPG, RPV und kantonales Recht), das die Steuerungsfunktion im Bereich der Bodennutzung ausübt und ermöglicht, gefährdete Flächen auszuweisen und entsprechend angepasst zu nutzen.¹⁹⁸

Weitere Themen, auf die hier im Folgenden nicht mehr eingegangen wird, sind zu finden im **Landwirtschaftsrecht** – hier vor allem die Ausrichtung von Beiträgen und Investitionskrediten um Kulturland sowie landwirtschaftliche Bauten und Anlagen vor Verwüstung oder Zerstörung durch Naturereignisse zu schützen bzw. den naturnahen Rückbau von Kleingewässern zu fördern (Art. 87 Abs. 1 lit. c und e LwG), ebenso die einschlägigen Zielsetzungen von Gesamtmeliorationen¹⁹⁹ –, im **Natur- und Heimatschutzrecht** sowie im **Infrastrukturrecht**. Weiter zu erwähnen ist das **Waldrecht**, da die Schutzfunktion des Waldes mit der Wasserrückhaltefähigkeit des Waldbodens bei starken Niederschlägen auch für den Hochwasserschutz von Relevanz ist. Dazu muss genügend Waldfläche in den Gewässereinzugsgebieten vorhanden sein, gegebenenfalls muss die Bodenqualität durch waldbauliche Massnahmen über einen längeren Zeitraum hinweg entsprechend angepasst werden.²⁰⁰ Somit profitiert der Hochwasserschutz vom Walderhaltungsziel und seiner Umsetzung.

¹⁹⁵ Siehe Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 10.

¹⁹⁶ Z.B. Art. 105 Abs. 3 KV ZH (LS 101).

¹⁹⁷ BGE 1A.157/2006, E. 2.2.1., wonach nicht übersehen werden dürfe, dass die auf das WBG abgestimmten Art. 37 bis 39 und 44 GSchG im Sinne eines quantitativen Gewässerschutzes weitere Anforderungen an den Wasserbau stellen.

¹⁹⁸ HEPERLE, Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren, S. 20.

¹⁹⁹ Weitere Hinweise bei HEPERLE, Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren, S. 21 ff.

²⁰⁰ FREHNER/WASSER/SCHWITTER, Schutzwald Anhang 1, S. 19 ff.

8. Wasserbaurecht

Ausgangspunkt auf verfassungsrechtlicher Ebene ist Art. 76 Abs. 1 und 3 BV, wonach der Bund verpflichtet ist, für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers zu sorgen.²⁰¹ Dies hat er „im Rahmen seiner Zuständigkeiten“ zu tun, Abs. 3 ermächtigt den Bund zu einer umfassenden Gesetzgebung im Bereich Wasserbau.²⁰² Dem ist der Bund mit Wasserbaugesetz (WBG) und Wasserbauverordnung (WBV) nachgekommen.

8.1. Bund (WBG, WBV)

Art. 1 WBG enthält eine Legaldefinition von **Hochwasserschutz**, wonach der Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen bezweckt wird.

Im WBG macht der Bund zurückhaltend von der Gesetzgebungskompetenz Gebrauch.²⁰³ Er bezeichnet den Hochwasserschutz als Aufgabe der Kantone (Art. 2 WBG) und beschränkt sich im Bereich der **Massnahmen** auf den Erlass von Grundsätzen für den Hochwasserschutz (Art. 3 WBG). So haben die Kantone den Hochwasserschutz in erster Linie durch den Gewässerunterhalt und raumplanerische Massnahmen²⁰⁴ zu gewährleisten, erst subsidiär sind andere Massnahmen wie Verbauungen, Eindämmungen, Korrekturen, Geschiebe- und Hochwasserrückhalteanlagen sowie alle weiteren Vorkehrungen gegen Bodenbewegungen zu treffen.

An inhaltlichen **Anforderungen** (Art. 4 WBG) wird einzig der Unterhalt von Gewässern, Ufern und Werken in solcher Art und Weise normiert, dass der vorhandene Hochwasserschutz, insbesondere die Abflusskapazität erhalten bleibt. Bei Eingriffen in das Gewässer muss dessen natürlicher Verlauf möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden, Gewässer und Gewässerraum sind ökologisch zu gestalten²⁰⁵.

Der zentrale Abschnitt aber befasst sich mit den **finanziellen Leistungen des Bundes** (Art. 6 bis 10 WBG), aus denen das abzugeltende **Instrumentarium** deutlich hervorgeht: Zum einen Erstellung, Instandstellung und Ersatz von Schutzbauten und -anlagen, zum anderen Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten, Einrichtung und Betrieb von Messstellen sowie Aufbau von Frühwarndiensten zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen (Art. 6 Abs. 2 lit. a und b WBG). Die Höhe der globalen oder einzeln gewährten Abgeltungen wird insbesondere differenziert nach dem Gefahren- und Schadenpotenzial sowie dem Umfang und der Qualität der Massnahmen sowie von deren Planung (Art. 2 Abs. 1 lit. a und b; Art. 2 Abs. 3 lit. a und c WBV). Keine Abgeltungen

²⁰¹ Dabei geht es primär – in Ausrichtung auf den Schutz des Menschen und seiner Vermögenswerte – um den Hochwasserschutz, aber auch um den Schutz vor Bodenerosion, Hangrutschungen und Feststoffablagerungen, soweit diese mit Auswirkungen des Wassers zusammenhängen; MARTI, St. Galler Kommentar zu Art. 76 BV, Rz. 5.

²⁰² Im Detail MARTI, St. Galler Kommentar zu Art. 76 BV, Rz. 18.

²⁰³ So HEPERLE, Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren, S. 20.

²⁰⁴ Dazu HEPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 28 ff.

²⁰⁵ Derart, dass sie einer vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt als Lebensraum dienen können, die Wechselwirkungen zwischen ober- und unterirdischen Gewässern weitgehend erhalten bleiben und eine standortgerechte Ufervegetation gedeihen kann.

werden gewährt an Massnahmen, die zum Schutz von Neubauten und -anlagen in erheblich gefährdeten Gebieten erforderlich sind sowie Massnahmen zum Schutz touristischer Bauten und Anlagen, die sich ausserhalb des Siedlungsgebietes befinden (Art. 2 Abs. 5 WBV). Somit können die im Wasserbaurecht des Bundes vorgesehenen Instrumente zu *wasserbaulichen Massnahmen* und zur *Erstellung von Gefahrengrundlagen* zusammengefasst werden (siehe Art. 2 Abs. 1 WBV).²⁰⁶ Einzelne kantonale Regelungen sprechen hier von aktivem und passivem Hochwasserschutz.²⁰⁷ Überdies kann der Bund Massnahmen, die den Hochwasserschutz gefährden, verbieten oder verlangen, dass sie rückgängig gemacht werden (Art. 11 Abs. 3 WBG; Art. 18a WBV).

Die **restlichen Bestimmungen** betreffen die kantonale Koordination bei interkantonalen Gewässern (Art. 5 WBG), Vollzug und Aufsicht (Art. 11 und 12 WBG), Grundlagenbeschaffung (Art. 13 bis 15 WBG) sowie das Verfahren (Art. 16 und 17 WBG). Das trifft im Wesentlichen auch auf die WBV zu. Insbesondere sind dort die Kantone verpflichtet, *Gefahrenkataster* und *Gefahrenkarten* zu erstellen bzw. zu führen (Art. 27 WBV).

8.2. Kantone

Das Wasserbaurecht der Kantone²⁰⁸ regelt im Wesentlichen Wasserbauprojekte und deren Durchführung bis hin zur Finanzierung. Weitere **Regelungsgegenstände** sind Gewässerunterhalt, Pflichten der Anstösser, Enteignung, Verfahren, Finanzierung sowie

²⁰⁶ Wobei sich die im Normtext offensichtlich unterschiedenen Bereiche „wasserbauliche Massnahmen“ und „Erstellung von Gefahrengrundlagen“ unter der Überschrift „wasserbauliche Massnahmen“ finden.

²⁰⁷ Vgl. Art. 5 Abs. 1 WBG VS; Art. 1 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 und 3 WBG BE: als Massnahmen des passiven Hochwasserschutzes werden die Ausscheidung von Gefahren- und Schutzgebieten in der Nutzungsplanung, Bauverbote und Auflagen für Bauten und Anlagen sowie Vorkehren zum Schutz einzelner Objekte genannt; als Massnahmen des aktiven Hochwasserschutzes Gerinneausbau, Rückhaltmassnahmen, Ableitung von Hochwasserspitzen, Umleitung eines Gewässers, Erneuerung oder Ersatz vorhandener Schutzbauten.

²⁰⁸ §§ 120 ff. Baugesetz **AG** (BauG AG), SAR 713.100; Wasserbaugesetz **AR** (WBauG AR), bGS 741.1; Wasserbaugesetz **AI** (WBauG AI), GS 721.000; Wasserbauverordnung AI (WBauV AI), GS 721.010; Wasserbaugesetz **BL** (WBauG BL), SGS 445; **BS** keine Regelung; Wasserbaugesetz **BE** (WBG BE), BSG 751.11; Wasserbauverordnung BE, BSG 751.111.1; Gewässergesetz **FR** (GewG FR), BDLF 812.1; Loi sur les eaux **GE** (LEaux-GE), RSG L 2 05; **GL** keine Regelung; Wasserbaugesetz **GR** (KWBG GR), BR 807.700; Loi sur la protection contre les incendies et les dangers naturels **JU**, RSJU 871.1; Wasserbaugesetz **LU**, SRL 760; Wasserbauverordnung LU, SRL 760a; Loi sur les eaux **NE** (LEaux NE), RSN 731.101; Décret concernant les dépenses d'entretien et de correction des cours d'eau NE, RSN 731.111; Wasserrechtsgesetz **NW**, NG 631.1; Wasserbaugesetz **OW**, GDB 740.1; Gesetz über die Regelung der Abflussverhältnisse des Sarnersees zur Hochwassersicherheit des Sarneraats **OW**, GDB 740.2; Wasserwirtschaftsgesetz **SH**, SHR 721.100; Verordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz SH, SHR 721.103; Wasserrechtsgesetz **SZ**, SRSZ 451.100; Vollzugsverordnung SZ, SRSZ 451.111; §§ 15 ff. Gesetz über Wasser, Boden und Abfall **SO** (GWBA SO), BGS 712.15; Wasserbaugesetz **SG**, sGS 734.1; Wasserbauverordnung SG, sGS 734.11; **TI** keine Regelung; Gesetz über den Wasserbau **TG**, RB 721.1; Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Wasserbau TG, RB 721.11; Wasserbaugesetz **UR**, RB 40.1211; Loi sur la police des eaux dépendant du domaine public **VD** (LPDP VD), RSV 721.01; Gesetz über den Wasserbau **VS**, SGS 721.1; Verordnung über den Wasserbau VS, SGS 721.100; Gesetz über die Gewässer **ZG** (GewG), BGS 731.1.; Wasserwirtschaftsgesetz **ZH** (WWG ZH), LS 724.11; vgl. auch Konkordat zwischen den Kantonen Uri und Schwyz über Massnahmen zur Sicherung des Riemenstaldnerbaches und seines Einzugsgebietes, UR: nicht auffindbar; SZ: SRSZ 453.110.1.; Interkantonale Vereinbarung über die Regulierung des Abflusses des Vierwaldstättersees (IVRV), LU: SRL 763; UR: RB 40.1218; SZ: SRSZ 453.210.1; OW: GDB 740.5; NW: NG 631.2.

Schwellenkorporationen (BE) bzw. Wuhrgenossenschaften (LU, OW) und -korporationen (SZ). Prioritätenreihungen orientieren sich an den Bundesregeln.²⁰⁹ Auf den minimalen Raumbedarf von Fliessgewässern wird in FR, GE, SO, VD (Art. 25 GewG FR; Art. 11 LEaux-GE; Art. 21 GWBA SO; Art. 2a LPDP VD) eingegangen. Planerische Grundlagen finden sich in den Kantonen AR, AI, BL, BE, FR, GE, GR, SO und SG, die sich grob vereinfacht wie folgt systematisieren lassen:

1. Zunächst kennen einige Kantone **Gewässerkataster** oder **-inventare** sowie teilweise auch Ereigniskataster, die grössere Schadensereignisse dokumentieren²¹⁰.
2. Eine nächste Kategorie bilden Ausweisungen und Darstellungen hochwassergefährdeter Gebiete, etwa in Gestalt von **Gefahren(hinweis)karten** (Art. 8 Abs. 1 lit. c WBauG AR²¹¹; Art. 14 LEaux-GE; Art. 2h LPDP VD; wohl auch § 22 Abs. 2 WWG ZH²¹²). So sind in AI zunächst Schutzziele zu erarbeiten, auf die dann die Massnahmen zum Schutz vor Hochwasser auszurichten sind (Art. 5 WBauG AI). „Im Sinne der Wasserbau- und der Waldgesetzgebung“ sind ein **Gefahrenkataster** zu führen und Karten über die Naturgefahren zu erstellen bzw. periodisch nachzuführen (Art. 6 WBauG AI). Die Ergebnisse von Gefahrenkarten und weiteren Gefahren- und Risikoabklärungen sind im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung und bei der Erteilung von Baubewilligungen zu berücksichtigen (Art. 7 WBauG AI). Auch in VS sind die sog. **Gefahrenzonen**²¹³ für Behörden und Private verbindlich (Art. 16 ff. WBG VS). Diese werden betreffend mögliche Überflutungen definitiv ausgeschieden (Plan und Vorschriften, letztere legen bauliche Massnahmen und Eigentumsbeschränkungen fest) und dann als Hinweis auf die Zonennutzungspläne und in die Bau- und Zonenreglemente der Gemeinden übertragen. In SG ist von Gefahren-, Risiko- und Schutzdefizitkarten die Rede²¹⁴.
3. Eigentliches planungsrechtliches Instrumentarium findet sich nur in wenigen Kantonen. So sieht der Kanton BE einen eigenen behördenverbindlichen **Gewässerrichtplan** als Bestandteil des kantonalen Richtplans vor (Art. 16 Abs. 3 WBG BE), der für bestimmte Gebiete zu erlassen ist, wo es zur Beurteilung der Zweckmässigkeit der wasserbaulichen Tätigkeiten, zu deren Koordination in einem grösseren Gebiet oder aus anderen Gründen erforderlich ist (Art. 16 Abs. 2 WBG BE). Sein Gegenstand ist es in den Grundzügen zu zeigen, wie in bestimmten Einzugsgebieten die Ziele des Gesetzes erreicht werden sollen und wie die Abstimmung der wasserbaulichen Massnahmen auf andere raumwirksame Tätigkeiten erfolgen soll (Art. 17 Abs. 1 WBG BE). Er kann unter anderem Retentionsflächen, ausgeschiedene Schutz- oder Gefahrenzonen sowie Gewässerstrecken und Ufergebiete, bei welchen aktive

²⁰⁹ Z.B. Art. 3 WBG SG. Dazu RITTER, WBG SG Kommentar, S. 49 f.

²¹⁰ Vgl. bspw. Art. 8 Abs. 1 lit. a und b WBauG AR; § 9 WBauG BL.

²¹¹ Gefahrenhinweiskarte und Gefahrenkarte in Art. 8 Abs. 1 lit. c WBauG AR, jeweils ohne nähere Umschreibung

²¹² Zur Rechtslage im Kanton ZH siehe SCHAUB, Planungs- und baurechtliche Massnahmen, S. 14 ff.

²¹³ Zu Inhalt und Form der Pläne und Vorschriften der Gefahrenzonen siehe Art. 15 f. WBG VS.

Insbesondere sind in den Plänen die Gefahrenstufen hoch, mittel, gering oder Restgefährdung (erstellt nach Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit) oder die wichtigsten schutzwürdigen Objekte zu bezeichnen. Die Vorschriften legen die nötigen Anforderungen fest, um die Sicherheit von Personen, Tieren und bedeutenden Sachwerten zu gewährleisten.

²¹⁴ Vgl. RITTER, WBG SG Kommentar, S. 81 f.

Hochwasserschutzmassnahmen getroffen werden, bezeichnen (Art. 17 Abs. 2 WBG BE). FR sieht einen **Richtplan des Einzugsgebiets** vor, der auf Ebene des Einzugsgebietes die allgemeinen Ziele und Grundsätze des kantonalen Richtplans konkretisiert sowie die erforderlichen Massnahmen definiert und koordiniert (Art. 4 Abs. 1 GewG FR), freilich – soweit zu sehen – ohne hochwasserspezifische Inhalte. In VS zeigt der **Sachplan der Gewässer** in den Grundzügen auf, wie die angestrebten Ziele zu erreichen sind und gibt an, wie sie untereinander und mit den Zielen der Raumplanung zu koordinieren sind. Er verzeichnet dabei namentlich unter anderem Gefahrenperimeter, in denen keine neuen Anlagen oder Bauten errichtet werden dürfen oder nur mit einem angemessenen Hochwasserschutz, Gewässer- und Uferabschnitte, für die aktive Hochwasserschutzmassnahmen ergriffen werden müssen, potenzielle Überschwemmungsgebiete oder den zu erreichenden Sicherheitsgrad (Art. 12 f. WBG VS).

4. GR kennt das Instrument der generellen **Wasserbaupläne**, die einzugsgebiets- sowie systemorientiert sind und die Grundlagen und Konzepte zur Koordination geplanter Massnahmen für den Hochwasserschutz mit anderen raumwirksamen Interessen, Vorhaben und Tätigkeiten enthalten (Art. 4 KWBG GR). Für bauliche Massnahmen wird auch in BE ein Wasserbauplan vorgesehen, der aber insbesondere auch Überflutungsgebiete samt den nötigen Baubeschränkungen regelt (Art. 22 lit. a WBG BE). Bei Überflutungsgebieten wird die Gefährdung von Sachwerten in Kauf genommen, sofern keine Menschen gefährdet und keine grossen Schäden zu befürchten sind (Art. 7 Abs. 2 WBG BE). Im VS dienen die Wasserbaupläne als Grundlage für die Ausführungsprojekte, sie legen für einen begrenzten Abschnitt die besonderen Wasserbaumassnahmen fest und regeln die Nutzungsweise des Bodens im Projektperimeter (Art. 14 WBauG VS).

In BL zeigt ein **Wasserbaukonzept** auf, wo Vorkehrungen im Bereich des Hochwasserschutzes und der Revitalisierungen zu treffen sind (§ 10 WBauG BL). Ähnlich das Wasserbaukonzept in SO, das als Grundlage für die Richt- und Nutzungsplanung unter anderem Flächen, die als Überflutungsgebiet oder Rückhaltebecken dienen sollen, oder Gewässerabschnitte und Ufergebiete, bei welchen entsprechend einer Prioritätenliste Hochwasserschutzmassnahmen getroffen werden sollten, enthält (§ 17 GWBA SO). In SG umfasst ein mehrjähriges Wasserbau- und Renaturierungsprogramm einschlägige Hochwasserschutzvorhaben (Art. 18 f. WBG SG).²¹⁵

5. Ausserdem sind bei allen Bauvorhaben auch die allgemeinen **Mindestabstände** zu Gewässern zu beachten. Diese betragen bspw. im Kanton LU, abhängig von der Gewässerart und ob es sich um Bau- oder Nichtbauzonen handelt, zwischen 20 m und 6 m für Neubauten und bestehende Bauten (§§ 5 f. LU WBG). Die gesetzlichen Gewässerabstände können aber im Bau- und Zonenreglement, in einem vom Regierungsrat zu genehmigenden Nutzungsplan oder in einer Schutzverordnung nach dem Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz erhöht oder herabgesetzt werden.

²¹⁵ Solche Wasserbauprojekte werden als Sondernutzungspläne realisiert; siehe RITTER, WBG SG Kommentar, S. 75 ff.

8.3. Bewertung

Auf Ebene des Bundeswasserbaurechts finden sich neben einer Definition von „Hochwasserschutz“ und der Zuweisung desselben an die Kantone hauptsächlich Regelungen betreffend das Förderungsinstrumentarium. Inhaltliche Anforderungen sind spärlich. Insbesondere zu beachten ist die Normierung des Vorzugs raumplanerischer Massnahmen und Massnahmen des Gewässerunterhalts vor baulich-technischen Massnahmen.

Das Wasserbaurecht der Kantone hat dagegen zum Teil eine reichhaltige Praxis an planerischen Grundlagen ausgebildet. In kaum einheitlicher Terminologie, mit unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden und Auswirkungen auf die raumplanerische Richt- und Nutzungsplanung ist ein zumindest aus der Aussenperspektive unübersichtliches Regelungsgeflecht entstanden.

9. Gewässerschutzrecht

Die verfassungsrechtliche Grundlage des Gewässerschutzrechts bildet Art. 76 Abs. 2 und 3 BV. Demnach erlässt der Bund unter anderem Vorschriften über den Gewässerschutz und die Sicherung angemessener Restwassermengen. Damit ist als qualitativer und quantitativer Gewässerschutz im Sinne des 1975 geschaffenen Art. 24^{bis} Abs. 2 lit. a aBV der wichtigste Gesetzgebungsauftrag im Rahmen der umfassenden Rechtsetzungszuständigkeiten des Bundes auf dem Gebiet des Wasserrechts umschrieben.²¹⁶ Der Bund hat das Gewässerschutzgesetz (GSchG) und die Gewässerschutzverordnung (GSchV) erlassen.

9.1. Bund (GSchG, GSchV)

Das GSchG nennt in seinem Zweckartikel den Hochwasserschutz nicht (Art. 1 GSchG).

Erst die neuen Renaturierungsartikel²¹⁷ weisen einen einschlägigen Bezug auf. So haben die Kantone den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer unter anderem so festzulegen, das der Schutz vor Hochwasser gewährleistet werden kann (Art. 36a Abs. 1 lit. b GSchG; Art. 41a Abs. 3 lit. a und Abs. 4 GSchV, Art. 41b Abs. 2 lit. a und Abs. 3 GSchV).²¹⁸ Dieser **Gewässerraum** ist bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen sowie extensiv zu gestalten und zu bewirtschaften (Art. 36a Abs. 3 GSchG). Auch die vorgesehenen **Revitalisierungen** von Gewässern (Art. 38a GSchG) können von Relevanz sein. Sie sind vorrangig vorzusehen, wenn deren Nutzen unter anderem durch das Zusammenwirken mit anderen Massnahmen zum Schutz vor Hochwasser vergrössert wird (Art. 41d Abs. 2 lit. c GSchV). Weiter haben sich die Massnahmen gegen beeinträchtigende kurzfristige künstliche Änderungen des Wasserabflusses in einem Gewässer (**Schwall und Sunk**) durch Inhaber von Wasserkraftwerken auch nach den Interessen des Hochwasserschutzes zu richten (Art. 39a Abs. 2 lit. d GSchG). Der **Geschiebehaushalt** im Gewässer darf durch Anlagen nicht so verändert werden, dass

²¹⁶ MARTI, St. Galler Kommentar zu Art. 76 BV, Rz. 15.

²¹⁷ AS 2010 4285, in Kraft seit 1. Januar 2011.

²¹⁸ Ausserdem sind Massnahmen gegen die natürliche Erosion der Ufer des Gewässers nur zulässig, soweit dies für den Hochwasserschutz erforderlich ist (Art. 41c Abs. 5 GSchV).

unter anderem der Hochwasserschutz wesentlich beeinträchtigt wird. Die zu treffenden Massnahmen haben sich auch nach den Interessen des Hochwasserschutzes zu richten (Art. 43a Abs. 1 und Abs. 2 lit. d GSchG).

Überdies dürfen Fliessgewässer nur **verbaut oder korrigiert** werden, wenn insbesondere der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten es erfordert²¹⁹ (Art. 37 Abs. 1 lit. a GSchG). Für das Verbot des Überdeckens oder Eindolens von Fliessgewässern kann die Behörde Ausnahmen bewilligen, z.B. für Hochwasserentlastungs- und Bewässerungskanäle (Art. 38 Abs. 2 lit. a GSchG). Bei der Erstellung des **regionalen Entwässerungsplanes** (REP) ist unter anderem der Hochwasserschutz zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 3 GSchV).

9.2. Kantone

Auf das Gewässerschutzrecht der Kantone²²⁰ kann hier nicht umfassend eingegangen werden. Die einschlägigen Gesetze und Verordnungen haben den Vollzug des

²¹⁹ Verweis auf Art. 5 Abs. 1^{bis} Wasserbaupolizeigesetz 1877, heute Art. 3 Abs. 2 WBG.

²²⁰ Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässer **AG** (EG UWR AG), SAR 781.200; Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässer AG (V EG UWR AG), SAR 781.211; Vollzugsverordnung zur Gewässerschutzverordnung des Bundes AG (VV GSchV AG), SAR 781.221; Gesetz über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer **AR** (UGsG AR), bGS 814.0; Verordnung zum Gesetz über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer AR (UGsV AR), bGS 814.01; Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **AI** (EG GSchG AI), 814.300; Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer AI (VEG GSchG AI), 814.310; Gesetz über den Gewässerschutz **BL**, SGS 782; Kantonale Gewässerschutzverordnung BL (kGSchV BL), SGS 782.11; Kantonale Gewässerschutzverordnung **BS**, SG 783.20; Kantonales Gewässerschutzgesetz **BE** (KGSchG BE), BSG 821.0; Kantonale Gewässerschutzverordnung BE (KGV BE), BSG 821.1; Gewässergesetz **FR** (GewG FR), SGF 812.1; Gewässerreglement FR (GewR FR), SGF 812.11; Loi sur les eaux **GE** (LEaux-GE), RSG L 2 05; Règlement d'exécution de la loi sur les eaux **GE** (REaux-GE), RSG L 2 05.01; Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **GL** (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz GL), GS VIII B/21/1; Verordnung zum Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz GL (Gewässerschutzverordnung GL), GS VIII B/21/4; Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **GR** (Kantonales Gewässerschutzgesetz, KGSchG GR), BR 815.100; Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer GR (Kantonale Gewässerschutzverordnung, KGSchV GR), BR 815.200; Ordonnance sur la protection des eaux **JU**, RSJU 814.21; Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **LU** (EGGSchG LU), SRL 702; Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer LU (Kantonale Gewässerschutzverordnung, KGSchV LU), SRL 703; Loi sur la protection des eaux **NE** (LCPE NE), RSN 805.10; Règlement d'exécution de la loi sur la protection des eaux NE (RLCPE NE), RSN 805.100; Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **NW** (Kantonales Gewässerschutzgesetz, kGSchG NW), NG 722.1; Vollzugsverordnung zum kantonalen Gewässerschutzgesetz NW (Kantonale Gewässerschutzverordnung, kGSchV NW), NG 722.11; Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **OW** (kantonale Gewässerschutzverordnung OW), GDB 783.11; Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz **SH**, SHR 814.200; Vollziehungsverordnung zum Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz SH (Kantonale Gewässerschutzverordnung, GSchVV SH), SHR 814.201; Kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **SZ** (KVzGSchG SZ), SRSZ 712.110; Vollzugsverordnung zur Kantonalen Verordnung zum Gewässerschutzgesetz SZ (GSchG-VV SZ), SRSZ 712.111; §§ 78 ff. Gesetz über Wasser, Boden und Abfall **SO** (GWBA SO), BGS 712.15; §§ 22 ff. Verordnung über Wasser, Boden und Abfall **SO** (VWBA SO), BGS 712.16; Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz **SG**, sGS 752.11; Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung SG (GSchVG SG), sGS 752.2; Verordnung zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung SG (GSchVV SG), sGS 752.21; Legge d'applicazione della legge federale

Bundesrechts über den Schutz der Gewässer sicherzustellen und regeln insbesondere die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden, aber auch von Privaten.²²¹ Spezifisch hochwasserschutzrelevante Normierungen konnten bei einer stichprobenartigen Überprüfung nicht erkannt werden.

9.3. Bewertung

Die gewässerschutzrechtlichen Regelungen schreiben in zahlreichen Bestimmungen insbesondere auf Bundesebene vor, dass sich diverse Massnahmen (auch) nach den Interessen des Hochwasserschutzes auszurichten haben (Schwall und Sunk, Geschiebehalt). Aus Gründen des Hochwasserschutzes kann bspw. vom Überdeckungs- und Eindolungsverbot von Fliessgewässern abgewichen werden (Art. 38 Abs. 2 lit. a GSchG). Von besonderer Relevanz sind freilich die im Rahmen der Renaturierungsartikel neu geschaffenen Vorschriften über Gewässerräume und Revitalisierungen. Dabei haben die Kantone dafür zu sorgen, dass diese bei der Richt- und Nutzungsplanung Berücksichtigung finden.

10. Planungs- und Baurecht

Das *Planungsrecht* auf Grundlage Art. 75 BV hat mit der Richt- und Nutzungsplanung ein differenziertes System ausgebildet, das die Frage aufwirft ob und wenn ja wie Aspekte des Hochwasserschutzes darin zu integrieren sind.

Das *Baurecht* kennt im Bereich der technischen Bauvorschriften Vorgaben für die Ausführung und Ausgestaltung von Bauten im Hinblick auf mögliche Gefährdungen durch Hochwasser. Damit kann der Schutz vor Hochwasser mit planerischen und baupolizeilichen Mitteln verfolgt werden.

10.1. Bund (RPG, RPV)

Das RPG sieht vor, dass die Kantone im Rahmen der Erstellung ihrer **Richtpläne** unter anderem auch festzustellen haben, welche Gebiete durch Naturgefahren erheblich bedroht sind (Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG).²²² Auf Basis der Grundlagenarbeit zur Feststellung von Gefahrengebieten gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG verlangt der Bund als Mindestvorgabe in den kantonalen Richtplänen das Aufzeigen der Massnahmen zum

contro l'inquinamento delle acque **TI** (LALIA TI), RL 9.1.1.2; Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **TG** (EG GSchG TG), RB 814.20; Verordnung des Regierungsrates zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer und zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer **TG** (RRV EG GSchG TG), RB 814.211; Art. 12 ff. Kantonaes Umweltgesetz **UR** (KUG UR), RB 40.7011; Loi sur la protection des eaux contre la pollution **VD** (LPEP VD), RSV 814.31; Règlement d'application de la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution **VD** (RLPEP VD), RSV 814.31.1; Gesetz betreffend die Vollziehung des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen die Verunreinigung **VS**, SGS 814.2; Gesetz über die Gewässer **ZG** (GewG ZG), BGS 731.1; Verordnung zum Gesetz über die Gewässer **ZG** (V GewG ZG), BGS 731.11; Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz **ZH** (EG GSchG ZH), LS 711.1; Verordnung über den Gewässerschutz **ZH**, LS 711.11.

²²¹ So bspw. § 1 EGGSchG LU; Art. 1 KGSchG BE.

²²² Zu den Gefahrengebieten siehe HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, S. 123; WALDMANN/HÄNNI, RPG Kommentar, N 25 ff. zu Art. 6 RPG.

Schutz vor Naturgefahren sowie zur Vermeidung möglicher Schadensereignisse oder -folgen, die in vier Leitsätzen konkretisiert werden.²²³ Dazu gehört erstens die Festlegung der Naturgefahrenvorsorge als Richtplanziel und die Formulierung der wichtigsten Grundsätze und Prinzipien zum Schutz vor Naturgefahren, insbesondere auch die Prioritätenfolge von raumplanerischen Massnahmen zur Schadensvermeidung vor baulichen Massnahmen zur Gefahrenabwehr. Zweitens müssen die Kantone Zuständigkeiten und zeitliche Vorgaben für die Erstellung von *Gefahrenhinweiskarten*²²⁴ und *Gefahrenkarten*²²⁵ in den Richtplan aufnehmen. Drittens geht es um den Auftrag zur Umsetzung der geschaffenen Gefahrenkarten in die Nutzungsplanung der Gemeinden. Viertens wird die Überprüfung der Gefahrengrundlagen in periodischen Abständen oder bei wesentlichen Veränderungen vorgesehen. Diese Gefahrenkarten werden teilweise noch durch Intensitätskarten und weitere Unterlagen ergänzt.

Eine entsprechende Bestimmung bei den **Nutzungsplänen** fehlt, da aber diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen zu prüfen sind (Art. 26 Abs. 2 RPG), ist auch eine Umsetzung insbesondere der Gefahrenkarten in der Nutzungsplanung erforderlich. Es ist eine Aufgabe der Raumplanung sicherzustellen, dass gefährdete Flächen der Gefahrensituation angepasst genutzt werden.²²⁶

Überdies üben Bund, Kantone und Gemeinden insbesondere auch dann raumwirksame Tätigkeiten aus, wenn sie für Gewässerkorrekturen oder Schutzmassnahmen Beiträge ausrichten (Art. 1 Abs. 2 lit. d RPV).

10.2. Kantone

Dem Kanton obliegt es nun, insbesondere die entsprechenden rechtlichen Grundlagen zu schaffen und die *Gefahrenhinweiskarten* auszuarbeiten. Gestützt auf den kantonalen Richtplan erstellen sodann der Kanton oder die Gemeinden die *Gefahrenkarten*, die dann von den Gemeinden in der Nutzungsplanung umzusetzen sind.

In der Praxis entsprechen die Gefahrenkarten der Kantone grossmehrheitlich den Bundesempfehlungen und beschränken sich in der Regel auf die Bauzonen. Bis Ende 2012 hatten die Kantone 85 % der Gefahrenkarten erstellt.²²⁷ In Ergänzung zu diesen

²²³ Siehe Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 22.

²²⁴ **Gefahrenhinweiskarten** geben eine grobe Übersicht über die Gefährdungssituation. Sie helfen bei der Richtplanung mögliche Konflikte durch Nutzungen in Gefahrengebieten zu erkennen, dienen der Prüfung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzonen sowie der Prioritätensetzung bei der Erarbeitung von Gefahrenkarten. Siehe Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 15 f.

²²⁵ **Gefahrenkarten** geben im Gegensatz zu den Gefahrenhinweiskarten eine detaillierte Übersicht über die Gefährdungssituation in fünf Gefahrenstufen (rot, blau, gelb, gelb-weiss gestreift, weiss). Sie enthalten Gefahrengebiete als Grundlagen für die Ausscheidung von Gefahrenzonen in der Nutzungsplanung. Im Detail siehe Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 16 f.

Gefahrenkarten sind grundsätzlich raumplanungsrechtlich nicht determiniert (lediglich in Art. 27 Abs. 1 lit. c WBV und Art. 15 Abs. 1 WaV), sondern finden sich in verschiedenen Materialien. LÜTHI, Gefahrenkarte, S. 8, definiert sie wie folgt: Gefahrenkarte ist eine streng nach objektiven wissenschaftlichen Kriterien erstellte Karte, welche innerhalb eines klar abgegrenzten Perimeters flächendeckend Aussagen macht über die Gefährdung bzw. Nicht-Gefährdung der Stellen im Gelände durch Naturgefahren, über die Gefahrenarten, über die Intensität der Gefahren sowie über deren Eintretenswahrscheinlichkeit.

²²⁶ HEPPELLE, Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren, S. 20.

²²⁷ <http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren/11421/11423/index.html?lang=de>.

detaillierten Karten im Siedlungsgebiet führen die meisten Kantone auch die flächendeckenden Gefahrenhinweiskarten.²²⁸ Manche Kantone kennen an deren Stelle oder in Ergänzung dazu noch Ereigniskarten.²²⁹ Generell ist die Umsetzung bundesrechtlicher Vorschriften auf der Ebene kantonaler Gesetze und Verordnungen bzw. Richtlinien und Konzepte hier aber äusserst vielfältig und uneinheitlich.²³⁰

Auf die Umsetzung der Bundesvorgaben im kantonalen Planungs- und Baurecht in Bezug auf den Hochwasserschutz kann hier nur beispielhaft eingegangen werden.²³¹ So legt bspw. der **Richtplan** des Kantons Luzern einen inhaltlichen Schwerpunkt auf vermehrte raumplanerische Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren.²³² Im Abschnitt „L3 Naturgefahren“ werden die oben genannten Mindestvorgaben des Bundes aufgenommen, indem das Ziel einer Gefahrenvorsorge durch sachgerechten Unterhalt, raumplanerische Massnahmen und weitere kosteneffiziente Schutzmassnahmen vorgesehen wird, um grosse Schäden zu verringern oder zu vermeiden.²³³ Ein wichtiger Punkt ist dabei die Realisierung einer angepassten Raumnutzung aufgrund der erarbeiteten Gefahrenkarten, die auch zu einer Verminderung von bestehenden Gefährdungen führt. Anderenfalls müssen Gefährdungen vom bestehenden Nutzungen über andere Schutzmassnahmen reduziert werden.²³⁴ Gefahrenhinweiskarten liegen im Kanton LU flächendeckend für alle gravitativen Naturgefahren vor, Gefahrenkarten sind nur für Bauzonen/Siedlungsgebiete zu erstellen und liegen derzeit für alle Siedlungsgebiete mit bedeutendem Schadenspotential vor. Für weitere Gebiete werden laufend Gefahrenkarten erarbeitet. Im Rahmen der Koordinationsaufgaben nennt der Richtplan Luzern ausdrücklich insbesondere die bindende Berücksichtigung von Gefahrenhinweisen bei Bauten ausserhalb von Bauzonen sowie die Verpflichtung der Gemeinden zur Erstellung der Gefahrenkarten auf Basis Gefahrenhinweiskarte.

Auch können weitere Richtpläne kommunaler oder regionaler Planungsträger nach Massgabe des kantonalen Rechts einschlägige Bestimmungen enthalten. Im Kanton LU ist bspw. aktuell der interkommunale Richtplan „ESP Luzern-Nord“ der Gemeinde Emmen und Stadt Luzern²³⁵ zu nennen. Auf dem Erfordernis einer Gesamtplanung gemäss ESP aufbauend, wurde weiter ein „Masterplan Stadtzentrum Luzern Nord“ als selbstbindendes informelles Planungsinstrument ausgearbeitet, der unter anderem die Hochwasserschutzmassnahmen am Seetalplatz in Emmen als verbindliche Vorgabe aufführt.²³⁶

²²⁸ <http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren/11421/11425/index.html?lang=de>. 2004 gab es in rund der Hälfte der Kantone solche Gefahrenhinweiskarten; LÜTHI, S. 26.

²²⁹ <http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren/11421/11426/index.html?lang=de>. Siehe LÜTHI, S. 26 f. Zu weiteren Fragen kantonaler Praxis wie erfasste Gebiete, Genehmigung durch Behörden oder Verantwortlichkeit und Kostentragung, S. 28 ff.; zur rechtlichen Bedeutung solange eine raumplanerische Umsetzung fehlt, S. 38 ff. Zu Ereigniskataster, Gefahrenhinweiskarte und Gefahrenkarte siehe BEELER, Planerischer Schutz, S. 39 f.

²³⁰ LÜTHI, S. 27. Allgemein zur Umsetzung der Gefahrenkarten BEELER, Planerischer Schutz, S. 40 f.

²³¹ Zur Rechtslage im Kanton ZH siehe SCHAUB, Planungs- und baurechtliche Massnahmen, S.10 ff.; im Kanton SZ siehe BEELER, Planerischer Schutz, S. 41 ff.

²³² Richtplan LU, S. 2 f.

²³³ Richtplan LU, S. 120 f.

²³⁴ Richtplan LU, S. 120. Für mögliche Massnahmen vgl. Planungsbericht LU Naturgefahrenschutz, S. 7 ff.

²³⁵ ESP Luzern-Nord Erläuterung.

²³⁶ Masterplan Luzern Nord, S. 3, 8 und 40.

In der **Nutzungsplanung** kennt das Planungs- und Baugesetz LU²³⁷ als Unterteilung der Nichtbauzonen die Gefahrenzonen (§§ 35 Abs. 3 und 57; 146 PBG LU). Die Gefahrenzonen umfassen demnach Gebiete, die aus Sicherheitsgründen, namentlich wegen insbesondere auch Überschwemmungsgefahr, nicht oder nur unter sichernden Massnahmen überbaut werden dürfen. So fordert der Richtplan Luzern ausdrücklich, dass die Gemeinden ihre Gefahrenkarten in die Nutzungsplanung durch die Ausscheidung solcher Gefahrenzonen umzusetzen haben.²³⁸ Allenfalls sind auch Bauzonen anzupassen oder in ihren Bau- und Zonenreglementen entsprechende Bestimmungen zu erlassen.²³⁹ Zudem sind bei Bedarf im Baubewilligungsverfahren die erforderlichen Schutzmassnahmen individuell festzulegen.

Technische Bauvorschriften mit ausdrücklichem Bezug auf Hochwasser finden sich in den kantonalen Bauvorschriften in der Regel nicht. Meist beschränkt sich der kantonale Gesetzgeber auf allgemeine Hinweise (siehe z.B. § 146 Abs. 2 PBG LU). Detaillierte Vorschriften sind zumeist in technischen Normen²⁴⁰ enthalten. Das BAFU erachtet diese privatrechtlichen Normen als eine effiziente Form der Selbstregulierung und richtet sich insoweit darauf aus, als es eng mit den Normenorganisationen zusammenarbeitet, sodass der Schutz vor Naturgefahren bei der Erarbeitung von Normen integriert wird.²⁴¹ Für Objektschutzmassnahmen gegen gravitative Naturgefahren gibt es derzeit keine einschlägigen Normen, es findet aber eine Wegleitung der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen Verwendung, die sich als Ergänzung der Normen SIA 260, 261 und 261/1 versteht.²⁴²

Im Kanton VS ist im Baugesuch den Plänen ein ordnungsgemäss ausgefülltes kantonales Formular bezüglich Erdbebensicherheit von Bauwerken beizulegen (z.B. Art. 36 Abs. 1 lit. c BauVO VS²⁴³). Die Anwendung der SIA-Normen wird durch Nutzungsvereinbarungen zwischen Bauherrschaft und Projektverfasser sichergestellt.²⁴⁴

10.3. Gemeinden²⁴⁵

In ihren Rahmen- und Sondernutzungsplanungen legen in der Regel letztlich die Gemeinden eigentümerverbindlich und parzellenscharf die zulässige Raumnutzung fest. Grundlage für eine kommunale **Nutzungsplanung** unter korrekter Berücksichtigung von Naturgefahren sind die *Gefahrenkarten*, da diese meist räumlich unverändert in grundeigentümerverbindliche Gefahrenzonen des kommunalen Rechts übernommen

²³⁷ SRL 735.

²³⁸ Die mit 1. Januar 2014 in Kraft tretende Revision des PBG LU wird diese Verpflichtung in einem neuen § 146 Abs. 3 ins Gesetz aufnehmen.

²³⁹ Richtplan LU, S. 120 f.

²⁴⁰ Insbesondere SIA-Normen 260 (Grundlagen der Projektierung von Tragwerken), 261 (Einwirkungen auf Tragwerke) und 261/1 (Einwirkungen auf Tragwerke – Ergänzende Festlegungen). Siehe auch HEPPELLE, *Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements*, S. 39.

²⁴¹ LIECHTI/KÄSTLI, *Normenstrategie BAFU*.

²⁴² EGLI, *Wegleitung Objektschutz gegen gravitative Naturgefahren*, Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen, Bern 2005.

²⁴³ SGS 705.100.

²⁴⁴ *Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren*, S. 30.

²⁴⁵ Text folgt weitgehend OTT, *Hochwasserschutz*, S. 22 ff.

werden und bis zu einer Verbotszone mit Bauverbot für erheblich gefährdete Gebiete führen können.²⁴⁶

Zur Umsetzung in die Nutzungsplanung werden grundsätzlich mit dem Gefahrenzonenmodell und dem Gefahrenhinweismodell zwei Systeme unterschieden.²⁴⁷

Das *Gefahrenzonenmodell* wird etwa vom Kanton LU empfohlen und umfasst eine Umsetzung der Gefahrenkarten in eine verbindliche Zonenordnung mit ausgewiesenen Gefahrenzonen nach § 57 LU PBG und entsprechenden Bestimmungen im Bau- und Zonenreglement. Die Gefahrenzonen sind Nichtbauzonen des kantonalen Rechts (Art. 18 RPG)²⁴⁸, ihre konkrete Ausgestaltung bleibt den Gemeinden überlassen, wobei der Kanton verschiedene Varianten aufzeigt.²⁴⁹ Im Kanton LU beschränkt sich die Schaffung von Gefahrenzonen üblicherweise auf das Baugebiet sowie angrenzende Gebiete.²⁵⁰ Aufgrund der Einteilung der Gefahrenkarte in erhebliche, mittlere, geringe Gefährdung und Restgefährdung werden auch die Gefahrenzonen in entsprechende Zonen eingeteilt,²⁵¹ nämlich

- Verbotszonen: Grundsätzlich besteht ein Bau- und/oder Nutzungsverbot, es sind keine neuen Bauzonen zulässig. Ausserdem sind bestehende, unüberbaute Bauzonen wieder auszuzonen.
- Gebotsbereiche: Das Bauen mit Auflagen ist erlaubt, wenn schwere Schäden durch geeignete Massnahmen zu verhindern sind. Die Ausscheidung von neuen Bauzonen ist möglich, wenn vorgängig die Gefährdung durch Massnahmen wie wasserbauliche Schutzmassnahmen reduziert wurde. Trotzdem sind Neuausscheidungen zurückhaltend vorzunehmen.
- Hinweisebereiche: Hier besteht eine Hinweispflicht der Gemeinden auf die Gefährdungssituation. Ansonsten ist die Nutzung nicht eingeschränkt, wobei allerdings die Empfehlung von Objektschutzmassnahmen zuhanden der Grundeigentümer angezeigt ist. Für besonders sensible Nutzungen oder grössere Überbauungen sind auch hier allfällige Auflagen für Schutzmassnahmen notwendig.
- Restgefährdungsbereich ohne Gefahrenzonen: Grundsätzlich besteht hier keine Einschränkung der Nutzungsplanung, allerdings sollten Anlagen mit sehr hohem Schadenspotenzial trotzdem vermieden werden. Für sehr sensible Objekte kann auch eine Notfallplanung bezüglich der Gefährdung von Menschen und erheblichen Sachwerten angezeigt sein.

Abhängig von der gewählten Umsetzung, sind dann auf die Gefahrenzonen abgestimmte Vorschriften im kommunalen Bau- und Zonenreglement notwendig. Bei erheblich gefährdeten Gebieten ist es unter Umständen auch angezeigt, mit baulichen oder

²⁴⁶ Wegleitung LU, S. 12; Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 24 ff.; LÜTHI, S. 23 f. Zu den eigentumsrechtlichen Aspekten siehe auch WALDMANN, Entschädigung, S. 165 ff.

²⁴⁷ Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 26; Wegleitung LU, S. 10 f.

²⁴⁸ WALDMANN/HÄNNI, RPG Kommentar, N 34 zu Art. 18 RPG.

²⁴⁹ Wegleitung LU, S. 10 f. So können die Gefahrenzonen im normalen Zonenplan überlagert eingezeichnet werden, als Gefahrenzonenplan auf demselben Blatt wie der Zonenplan oder als eigenständiger Gefahrenzonenplan ausgewiesen werden, S. 16 f. Siehe auch Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 26.

²⁵⁰ Wegleitung LU, S. 13.

²⁵¹ Wegleitung LU, S. 12 ff.; Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 16.

planerischen Sofortmassnahmen wie dem befristeten Erlass einer Planungszone zu reagieren.²⁵²

Bei Überschwemmungsgefahr ist für die Festlegung der massgeblichen Schutzhöhe von Gebäuden die Überflutungshöhe inklusive allfälligen Wellenschlags zu berücksichtigen, da bis zu dieser Höhe die Gebäude gegen eindringendes Wasser zu schützen sind.²⁵³

Diese Schutzhöhen lassen sich bei einfachen Fällen direkt aus den Gefahrenkarten ableiten, ansonsten sind skalierte Intensitätskarten oder sogar eine zusätzliche Schutzhöhenkarte nötig, um eine verhältnismässige Festlegung der Auflagen zu den differenzierten Gefahrenzonen des Hochwasserprozesses, vor allem im Gebotsbereich, zu ermöglichen.

Beim *Gefahrenhinweismodell* werden die Gefahrengebiete nur orientierend im Zonenplan eingetragen und mit allgemeinen Vorschriften im Bau- und Zonenreglement kombiniert, oder es wird sogar nur ein allgemeiner Verweis auf die Gefahrenkarten ins Reglement aufgenommen.²⁵⁴

Der Stand der einschlägigen kommunalen Nutzungsplanung variiert stark von Kanton zu Kanton bzw. Gemeinde zu Gemeinde.²⁵⁵ Bis Ende 2012 waren 66 % aller Gefahrenkarten in die kommunalen Zonenpläne umgesetzt.²⁵⁶

Aber auch wenn keine Gefahrenzonen ausgewiesen und keine allgemeinen Hinweise auf die Gefahrenkarten in den Bau- und Zonenreglementen enthalten sind, entfalten die Gefahrenkarten spätestens über die **Baubewilligung** indirekte, verbindliche Wirkung.²⁵⁷ Die Gefahrengrundlagen sind gemäss § 146 LU PBG bei der Erteilung einer Baubewilligung zwingend zu beachten. Allenfalls kann eine Baubewilligung mit Auflagen erteilt werden (§ 146 Abs. 2 LU PBG), ausgenommen im Verbotsbereich oder wenn es keine geeigneten Auflagen zur Gewährleistung der Sicherheit gibt. Mögliche Auflagen ergeben sich bei ausgewiesenen Gefahrenzonen meist aus den entsprechenden Bau- und Zonenreglementen oder müssen im Einzelfall festgelegt werden, wobei vor allem Nutzungsbeschränkungen, Objektschutzmassnahmen oder die Voraussetzung von vorgängig realisierten baulichen Schutzmassnahmen in Betracht kommen.²⁵⁸

Überdies ist auf die Schaffung von ausreichend Gewässerraum (**Gewässerraumsicherung**, Art. 21 Abs. 3 WBV) zu achten. Dafür stehen den Gemeinden wie gesehen verschiedene Instrumente zur Verfügung: Von den Baulinien, geeigneten Nutzungszonen (wie Freihalte-, Grün- oder Schutzzone) bis hin zu

²⁵² Wegleitung LU, S. 13 und 21.

²⁵³ Wegleitung LU, S. 20.

²⁵⁴ Wegleitung LU, S. 10, 16 und 18; Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 26 f.

²⁵⁵ Für den Kanton LU siehe OTT, Hochwasserschutz, S. 27 ff., wonach die Erstellung der Gefahrenkarten für alle Gemeinden grundsätzlich abgeschlossen ist, bis Mitte 2011 aber nur 24 von 87 Gemeinden in irgendeiner Form Gefahrenzonen für den Hochwasserschutz und die dazugehörigen Bau- und Zonenreglemente für das gesamte Gemeindegebiet erlassen haben. Dabei wurde meist eine Variante mit differenzierten Gefahrenzonen und entsprechenden Bauvorschriften gewählt, wobei eine individuelle Überprüfung vorgesehen wird und meist auch weitere Auflagen im Baubewilligungsverfahren möglich sind. Eine weit verbreitete Umsetzungsmöglichkeit mit ausgewiesenen Gefahrenzonen ist auch die individuelle Prüfung der Baugesuche und der Erlass von Auflagen gestützt auf die notwendigen Schutzhöhen von Intensitäts- oder Gefahrenkarten. Daneben gibt es auch noch einige Umsetzungen, die nur von wenigen Gemeinden gewählt wurden.

²⁵⁶ <http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren/11421/11423/index.html?lang=de>.

²⁵⁷ Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 29 f.

²⁵⁸ Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 29 f.

vertraglichen Instrumenten und Landerwerb durch das Gemeinwesen.²⁵⁹ Als Baubehörde 1. Instanz sind auch die oben erwähnten allgemeinen Mindestabstände zu Gewässern gemäss kantonalem WBG und Art. 41a und 41b GSchV einzuhalten.

10.4. Bewertung

Die Raumplanung ist ein wichtiger Teil des integralen Risikomanagements, indem sie auf die Gefahrensituationen Rücksicht nimmt und dazu beiträgt, vorhandene Risiken zu reduzieren und neue zu vermeiden.²⁶⁰

Während die Kantone zur Erstellung von Gefahren- und Gefahrenhinweiskarten gemäss Art. 27 Abs. 1 lit. c WBV (übrigens auch Art. 15 Abs. 1 WaV) verpflichtet sind, fehlt eine explizite Regelung der Gefahrenkarten im eigentlichen Raumplanungsrecht des Bundes. Dabei bilden diese die fachliche Grundlage zur Bestimmung der geeigneten Nutzung eines bestimmten Gebietes bezüglich der Gefährdung durch die verschiedenen Naturgefahrenprozesse und somit auch für die dafür notwendigen Instrumente wie Richt- und Nutzungspläne, Konzepte und Sachpläne des Bundes, Bauvorschriften und Baubewilligungen.²⁶¹ Die einschlägigen Vorschriften des kantonalen Planungs- und Baurechts lassen in der Regel bei der Verlinkung der Gefahrenkarten mit der kommunalen Ebene weiten Spielraum, sodass – gemessen am unterschiedlichen Umsetzungsstand der Gemeinden – eine im besten Fall unübersichtliche Vielzahl an Instrumenten und Regelungsweisen besteht.

²⁵⁹ Vgl. Wegleitung LU, S. 13; Richtplan LU, S. 118.

²⁶⁰ Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 7 f.

²⁶¹ Siehe Berücksichtigung der Hochwassergefahren, S. 15.

D. Synthese und Anpassungsvorschläge

In diesem Abschnitt werden nun die herausgearbeiteten grundlegenden Charakteristika des schweizerischen und europäischen Hochwasserschutzrechts einander gegenübergestellt, bevor daran anschliessend allfällige Anpassungsvorschläge für die Regelungen in der Schweiz erarbeitet werden.

11. Vergleich EU – Schweiz

Im Umgang mit dem Hochwasserschutz präsentieren sich die hier untersuchten Normen unterschiedlicher Provenienz auf den ersten Blick sehr vielgestaltig.

Kurz zusammengefasst beruft sich die *HWRL* ausdrücklich auf den Risikobegriff, was mehrheitlich als Ausdruck der Verpflichtung zu einem modernen Risikomanagement gedeutet wird. Mit dem dreistufigen Planungsinstrumentarium (vorläufige Bewertung, Gefahren- und Risikokarten, Risikomanagementpläne) kennt die Richtlinie tatsächlich einen Prozess von zu ergreifenden Massnahmen. In der für die Praxis relevanten nationalen Umsetzung durch die EU-Mitgliedstaaten zeigt sich sowohl im deutschen als auch im österreichischen Wasserrecht eine zum Teil sehr kreative Implementierung der unionalen Regeln, mit denen bereits bestehende und bewährte Instrumente kombiniert bzw. sogar teilweise in diese integriert werden.

Eine vergleichbare zentrale Konzeption ist dem *Schweizer Hochwasserschutzrecht* fremd. Das zentrale Wasserbaurecht des Bundes weist die Aufgabe des Hochwasserschutzes den Kantonen zu und trifft mit der Priorisierung von Gewässerunterhalt und raumplanerischen Massnahmen vor baulich-technischen Massnahmen eine wesentliche Vorgabe. Das Gewässerschutzrecht des Bundes beschränkt sich im Wesentlichen auf Gewässerräume und Revitalisierungen, das eidgenössische Planungs- und Baurecht auf Vorgaben zum Richtplan, wobei nähere Instrumente nur auf Empfehlungsebene ausgeführt werden. Die Regelungen der kantonalen Wasserbaugesetze sowie Planungs- und Baugesetze zeichnen sich durch eine verwirrende Begriffs- und Inhaltsvielfalt aus, die Vergleiche erschwert. Punktuell finden sich Schanieren („Links“) zwischen den einzelnen Materien. (So beispielsweise, wenn gemäss GSchG²⁶² und WBV²⁶³ die Gewässerräume, Revitalisierungen und Gefahrengebiete ausdrücklich bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen sind, oder im Planungsrecht²⁶⁴, wenn die Gefahrenkarte in einer verbindlichen Zonenordnung durch die Gemeinden umgesetzt werden muss.)

Die sich bereits in dieser kurzen Zusammenfassung abzeichnenden Unterschiede beider Systeme sind nun theoretisch zu vertiefen.

²⁶² Art. 36a Abs. 3 GSchG.

²⁶³ Art. 21 Abs. 2 WBV. Siehe auch z.B. Art. 12 Abs. 2 WBG SG.

²⁶⁴ Z.B. ab 1. Januar 2014 § 146 Abs. 3 PBG LU i.V.m. § 42 PBV LU. Sonst nur allgemeiner Art wie z.B. Art. 23 Abs. 2 Einführungsgesetz zum WaG NW, NG 831.1.

11.1. Sicherheits- und Risikoansatz

Die wissenschaftlichen und fachlichen Diskurse um ein zukunftsweisendes Hochwassermanagement beschäftigen sich vorwiegend mit den eingesetzten Schutzmassnahmen und den grundlegenden Schutzstrategien. Auf diese kann hier zwar nicht vertieft eingegangen werden, jedoch ist auf die Unterscheidung zwischen dem natürlichen und dem gesellschaftlichen System hinzuweisen.²⁶⁵ Während in den Naturwissenschaften der Fokus auf dem Verständnis der natürlichen Prozesse liege, betonten die Sozialwissenschaften die Rolle der Gesellschaft für die Entstehung von Schadensereignissen. Daraus lassen sich prinzipiell zwei Ansätze für den Hochwasserschutz ableiten: Zum einen der *technische Hochwasserschutz*, der auf die Veränderung des Naturereignisses abzielt, zum anderen die weitergehende *Hochwasservorsorge*, die der Entwicklung des Schadenspotentials in der Gesellschaft entgegenwirken bzw. die Bewältigung der Schadensereignisse erleichtern soll. Insofern ist in der Literatur von einem Paradigmenwechsel vom „**Hochwasserschutz**“ zum „**Hochwasserrisikomanagement**“ die Rede.²⁶⁶

Der traditionelle Hochwasserschutz bezieht sich im Wesentlichen auf die Steuerung der hydrologischen Prozesse und umfasst damit wesentliche, aber nicht alle prinzipiellen Möglichkeiten einer Verringerung gesellschaftlicher Schäden durch Hochwasser. *Schanze*²⁶⁷ zeigt anhand dreier Punkte die Grenzen des Hochwasserschutzes im Vergleich zum Hochwasserrisikomanagement auf. Erstens sei das Verständnis über die Beeinflussung der Naturgefahr zu eng, wenn man sich nur auf die Steuerung des Wasserabflusses mit Mitteln des Wasserbaus beschränkt und bspw. der Einfluss der Landnutzung auf die Abflussentstehung oder negative Konsequenzen örtlicher Verkleinerungen von Überschwemmungsgebieten nicht berücksichtigt werden. Zweitens würde die Veränderbarkeit der Schadensanfälligkeit (Vulnerabilität) nicht gebührend beachtet, da die vorhandenen sozialen und ökonomischen Schadenspotenziale als Schutzgüter nicht in Frage gestellt würden. Mit Zunahme der Schadenspotenziale entstehe die Anforderung nach einer Ausweitung von Schutzmassnahmen, eine Abwägung von Nutzen und Kosten bei Anlage bzw. Unterhaltung von Schutzmassnahmen in Relation der Wahrscheinlichkeit von Schäden sei jedoch nicht vorgesehen. Drittens schliesslich fehle eine Differenzierung der Schutzziele nach Bemessungsereignissen von Überschwemmungsgebieten, was häufig dem Bewusstsein über die notwendige Eigenvorsorge abträglich sei. So habe sich der klassische Hochwasserschutz im Sinne einer vollständigen Vermeidung von Überflutungen wegen inhärenter Unsicherheiten, hoher Kosten sowie erheblicher sozialer und ökologischer Auswirkungen als weder erreichbar noch nachhaltig erwiesen. Die Schäden durch Hochwasser könnten vielmehr nur bis zu einem gewissen Grad abgeschätzt und reduziert werden. Dieser Grad des tolerierbaren Risikos bedürfe jedoch einer gesellschaftlichen Abstimmung und Festlegung und könne sowohl durch die Verringerung der

²⁶⁵ Siehe WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 774.

²⁶⁶ GRÜNEWALD/SCHANZE, Wasserwirtschaftliche Planung, S. 30 ff. m.w.N.; SCHANZE, Perspektiven für ein flussgebietsbezogenes Hochwasserrisikomanagement, S. 167 ff; ROLFSEN, Öffentliche Hochwasservorsorge, S. 161 f. Begriffe wie „vorbeugend“, „vorsorgend“ oder „integriert“ wiesen auf diese inhaltliche Transformation hin. REESE, Hochwasserschutz, S. 45 f., spricht vom integrierten Hochwasserrisikomanagement. Siehe auch HEINTZ/HAGEMEIER-KLOSE/WAGNER, Towards a Risk Governance Culture in Flood Policy, S. 139 ff.

²⁶⁷ SCHANZE, Perspektiven für ein flussgebietsbezogenes Hochwasserrisikomanagement, S. 168.

Hochwassergefahr als auch durch die Verringerung der Schadensanfälligkeit erreicht werden.²⁶⁸ Deshalb finde weltweit ein Übergang zum Paradigma des Hochwasserrisikomanagements statt, das insbesondere für die kontinuierliche und ganzheitliche gesellschaftliche Analyse, Bewertung und Verringerung der Risiken durch Hochwasser stehe.

In der Schweiz hat auf Ebene der Schutzstrategien die PLANAT unter dem Titel „Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur“²⁶⁹ die Unterschiede zwischen einem *Sicherheitsansatz* und einem *Risikoansatz* herausgearbeitet. Während der Sicherheitsansatz eher nachsorgend, fachtechnisch und sektoriell ausgerichtet ist, ist der Risikoansatz vorsorgend, interdisziplinär und integriert orientiert. Die Massnahmen im Sicherheitsansatz sind überwiegend auf ein einheitliches Sicherheitsniveau ausgerichtet, das eine Priorisierung unterschiedlicher Massnahmen stark erschwert, während sich der Risikoansatz als Managementprozess versteht, der das integrale Risikomanagement mit Risikoanalyse, Risikobewertung und Risikoreduktion vertritt.²⁷⁰ Die Risikoanalyse (risk analysis) dient der Ermittlung künftiger Hochwasserrisiken und basiert auf der Bestimmung der Hochwassergefahr (Ausmass, Wahrscheinlichkeit) und der Vulnerabilität (sozial, ökonomisch, ökologisch) sowie deren Verknüpfung. Die Risikobewertung (risk assessment) bringt ein subjektives Moment ins Spiel, das über die Wahrnehmung von Risiken hinaus eine Abwägung zwischen monetären und nicht-monetären Kosten und Nutzen vornimmt und so die gesellschaftliche Aushandlung eines tolerierbaren Risikos leistet. Die Risikoreduktion (oder Risikominderung; risk mitigation) schliesslich umfasst physische Massnahmen sowie rechtliche, finanzielle, planerische und andere Instrumente der Vorsorge, des Katastrophenmanagements und der Nachsorge.²⁷¹

11.2. Rechtskonzeption

Legt man nun diese beiden, hier stark vereinfachten Ansätze auf das geltende Hochwasserschutzrecht um, lässt sich folgende Zuordnung vornehmen:

Die **HWRL** folgt grundsätzlich der Logik des Risikoansatzes²⁷² und bildet den Kreislauf des Risikomanagements ab: Risikoidentifizierung (Kapitel II: Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos), Risikoanalyse (Kapitel III: Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten) sowie Risikobewertung und Risikoreduktion (Kapitel IV: Hochwasserrisikomanagementpläne).

²⁶⁸ GRÜNEWALD/SCHANZE, Wasserwirtschaftliche Planung, S. 31.

²⁶⁹ PLANAT, Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur. PLANAT, die nationale Plattform Naturgefahren stellt sich vor, Biel o.J.; PLANAT Strategie. Siehe allgemein zum IRM-Modell der PLANAT HEPERLE, Rechtliche Verankerung des integrierten Risikomanagements, S. 64 ff.

²⁷⁰ WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 774 f. Siehe auch zu den Komponenten des Hochwasserrisikomanagements bei SCHANZE, Perspektiven für ein flussgebietsbezogenes Hochwasserrisikomanagement, S. 169 f. Ausführlich zum integralen Risikomanagement GOVONI, Rechtliche Aspekte, S. 105 ff., zum Risikokreislauf, S. 110 ff.

²⁷¹ Siehe für die Operationalisierung des Hochwasserrisikomanagements SCHANZE, Perspektiven für ein flussgebietsbezogenes Hochwasserrisikomanagement, S. 171 ff.

²⁷² So auch WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 776; HEINTZ/HAGEMEIER-KLOSE/WAGNER, Towards a Risk Governance Culture in Flood Policy, S. 137.

Das **schweizerische Hochwasserschutzrecht** basiert hingegen (noch) mehrheitlich auf dem Sicherheitsansatz. Die vorsorgliche Abwehr von Überschwemmungen wird auf Gefahrenkarten abgestützt und erfolgt vornehmlich durch raumplanerische und baulich-technische Massnahmen.

Dasselbe trifft im Wesentlichen übrigens auch auf das traditionelle Hochwasserschutzinstrumentarium Deutschlands und Österreichs zu. So wird für Deutschland die Umsetzung der HWRL ausdrücklich als Chance gesehen, den von der Wissenschaft wiederholt eingeforderten Risikoansatz zumindest in Grundzügen in den nationalen Hochwasserschutz, der bisher in der Konzeption mehrheitlich dem Sicherheitsansatz verpflichtet war, zu implementieren.²⁷³ Ebenso wird in Österreich der Paradigmenwechsel von der Gefahrenabwehr hin zum Schadensmanagement und damit integralen Hochwasserschutz erkannt.²⁷⁴ Der risikobasierte Ansatz der HWRL muss also auch in den EU-Mitgliedstaaten erst einmal ankommen.

Betrachtet man die Entwicklung des einschlägigen schweizerischen Rechts, so wird der reaktive Umgang mit Naturgefahren mittels Wechsel von einem ausschliesslich baulich-technischen zu einem planerischen Schutz erst in den 1990er-Jahren mit dem neuen Wasserbau- und Waldgesetz vollzogen.²⁷⁵ Die PLANAT führt dann zu Beginn des 21. Jahrhunderts den hier beschriebenen zweiten Paradigmenwechsel im Umgang mit Naturgefahren ein, nämlich den Wechsel von der Gefahrenabwehr zum Risikomanagement.²⁷⁶ Hepperle hat 2011 untersucht, inwieweit sich das IRM-Konzept in der Gesetzgebung niedergeschlagen hat. Sein Befund lautet, dass das geltende Naturgefahrenrecht nach wie vor primär auf die Gefahrenabwehr ausgerichtet sei und dem IRM nur ansatzweise Rechnung trage.²⁷⁷ Zum gleichen Ergebnis ist bereits sieben Jahre zuvor die PLANAT gekommen.²⁷⁸

Gleichwohl wird der Ansatz eines integralen Risikomanagements in der Praxis propagiert und zu einem gewissen Teil wohl auch praktiziert, in den einschlägigen Rechtsvorschriften des *Bundes* bildet er sich hingegen noch kaum ab.²⁷⁹ Einzig bei den Beiträgen an die Kosten einzeln gewährter Abgeltungen beim Wasserbau wird zur Differenzierung der Grad der Umsetzung einer umfassenden Risikobetrachtung herangezogen (Art. 2 Abs. 3 lit. b WBV). Ebenso sind beim Wasserbau im Rahmen der Aufsicht des Bundes, die dieser in Form von verpflichtend einzuholenden Stellungnahmen zu den kantonalen Massnahmen ausübt, Ansätze einer gesamthaften Betrachtung

²⁷³ WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, insbesondere S. 779. ROLFSSEN, Öffentliche Hochwasservorsorge, S. 162 ff., kommt in Prüfung des dt. WHG zum Schluss, dass bei dem im Gesetz angelegten Dreischritt Risikobewertung und Gebietsausweisung (§ 73 WHG), Erstellung von Gefahren- und Risikokarten (§ 74 WHG) sowie Aufstellung von Risikomanagementplänen (§ 75 WHG) zumindest ein sachlicher Gleichlauf zur Vorgehensweise des Risikoansatzes gegeben ist.

²⁷⁴ PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 331.

²⁷⁵ Im Zuge der Überschwemmungen 1987; so GOVONI, Rechtliche Aspekte, S. 103.

²⁷⁶ HEPPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 12.

²⁷⁷ HEPPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 12.

²⁷⁸ PLANAT Strategie, S. 7. Im Synthesebericht kommt die PLANAT zum Schluss, dass der risikobasierte Lösungsansatz und die konsequente Orientierung der Schutzmassnahmen auf den verschiedenen Stufen erst ansatzweise umgesetzt seien. Insbesondere bedinge der geforderte Paradigmenwechsel weiter gehende Anpassungen. Es seien kaum risikobasierte Regelungen vorhanden, zudem würden die Gesetze den geforderten gleichwertigen Einsatz von technischen, biologischen, planerischen und organisatorischen Massnahmen sowie die Gleichwertigkeit von Prävention, Intervention und Wiederinstandstellung ungenügend unterstützen; S. 59 f.

²⁷⁹ Schon in Bezug auf die Umsetzung der Gefahrenkarten durch die Kantone weist LÜTHI, S. 32, darauf hin, dass die Verwaltung auf der praktischen Ebene tendenziell eher weiter sei als auf der gesetzgeberischen Ebene. So wohl auch SCHAUB, Planungs- und baurechtliche Massnahmen, S. 18, für den Kanton ZH.

vorgesehen. So haben die beim Bundesamt für die Stellungnahme einzureichenden Unterlagen neben einem umfassenden Projektbeschrieb samt Plänen unter anderem auch eine Übersicht über die bestehende Naturgefahrensituation, die möglichen Schäden und die gewählten Schutzziele oder Angaben über die Vereinbarkeit mit der Richt- und Nutzungsplanung zu umfassen (Art. 17 WBV). Hingegen gehen die planerisch-kartographischen Instrumente kaum über das Niveau der vorläufigen Bewertung im Sinne der HWRL hinaus. So haben die Kantone im Wasserbaurecht Gefahrengebiete zu bezeichnen (Art. 21 WBV), Gefahrenkataster zu führen sowie Gefahrenkarten samt deren periodische Nachführung im Rahmen der Grundlagenbeschaffung zu erstellen (Art. 27 WBV).

Ähnlich präsentiert sich das Bild bei den Rechtsvorschriften der *Kantone*. Einzelne Ansätze für einen Risikomanagementansatz finden sich bspw. in der geplanten Revision WBG des Kantons Bern, mit der der Text begrifflich an den aktuellen Stand im Bereich Gefahrenprävention angepasst und die Verbindung zur Risikostrategie Naturgefahren des Regierungsrats hergestellt werden soll. So wird der Begriff „Risiko“ ausdrücklich denjenigen der „Gefahr“ ablösen (siehe Art. 15 Abs. 1 nWBG BE).²⁸⁰ Ausserdem soll künftighin eine stärkere Berücksichtigung des gesamten Einzugsgebiets erfolgen (Art. 15 Abs. 1 letzter Satz nWBG BE)²⁸¹, und Gewässer mit erhöhtem Koordinationsbedarf, für die innert zehn Jahren ein Gewässerrichtplan zu erlassen ist, sollen bezeichnet werden (Art. 16 Abs. 2 nWBG BE)²⁸².

Überdies unterscheiden sich beide Rechtskonzepte auch in ihrer *Rechtssetzungstechnik*. So ist der Hochwasserschutz vom Steuerungsansatz her traditionell, also eher konditional programmiert, d.h. an ordnungsrechtlichen Vorgaben orientiert. Mit der Neuausrichtung auf das Hochwasserrisikomanagement ist jedoch eine Tendenz hin zu einer finalen Programmierung gefordert, nicht zuletzt gekennzeichnet durch die zunehmende Bedeutung von Partizipationsprozessen.²⁸³

12. De lege ferenda

Soll der integrale Risikomanagementansatz jetzt auch im schweizerischen Hochwasserschutzrecht vollumfänglich verankert werden, besteht Revisionsbedarf. Geht es um die Umsetzung des gesamten integralen Risikomanagementkonzepts der PLANAT, ist auf die abstrakt gehaltenen Empfehlungen von *Hepperle* hinzuweisen.²⁸⁴ Demnach sei auf strategischer Ebene mit erheblichen konzeptionellen Anpassungen zu rechnen, wenn die Umsetzung des IRM den Koordinationsanforderungen des geltenden Rechts genügen

²⁸⁰ So Antrag des Regierungsrates Änderung WBG BE, S. 3 und 5 f.

²⁸¹ Antrag des Regierungsrates Änderung WBG BE, S. 4: In den letzten Jahren habe sich – auch international – die Einsicht durchgesetzt, dass Hochwasserschutz wie überhaupt das gesamte Gewässermanagement aus Sicht des Einzugsgebiets heraus erfolgen müsse. Für komplexere wasserbauliche Aufgaben sei es notwendig, dass nicht nur ein Ausschnitt eines Gewässers, sondern das gesamte massgebende System des Gewässers analysiert wird und die wasserbaulichen Massnahmen darauf abgestimmt werden. Dabei gehe es nicht nur um eine räumliche Erweiterung des Blickwinkels, sondern auch um eine integrale Gesamtsicht aller betroffenen Interessen wie insbesondere Wassernutzung, Gewässerschutz, Naturschutz, Landwirtschaft und Naturgefahren. Dazu siehe auch Einzugsgebietsmanagement Anleitung; Einzugsgebietsmanagement Leitbild.

²⁸² Antrag des Regierungsrates Änderung WBG BE, S. 4 f.

²⁸³ OVERBECK, Anpassungsfähigkeit und Anpassungsstrategien im Gewässer- und Naturschutz, S. 77. Zur damit bedingten Erweiterung der Kooperationspartner siehe PLESCHKO/KAUFMANN, Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich, S. 335, sowie oben Pkt. 5.5.2.3.

²⁸⁴ HEPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 122 ff.

soll. Deshalb empfiehlt *Hepperle* sich für die Entwicklung einer praxisnahen Konzeption der Grundsatzgesetzgebung zunächst insbesondere auf den Bereich des Hochwasserschutzes zu beschränken.²⁸⁵ Dieser Hinweis soll hier insofern aufgegriffen werden, als ein paar konkrete und pragmatische Anpassungsvorschläge zur Diskussion gestellt werden.

12.1. Revisionsbedarf

Folgende Punkte sind derzeit – zumindest vollumfänglich – noch nicht im nationalen Recht implementiert:

1. Es muss über die blosse Risikoidentifizierung im Rahmen von der vorläufigen Bewertung der HWRL vergleichbaren Instrumenten (insbesondere Gefahrenkarten) hinausgegangen und eine **Risikoanalyse und Risikobewertung** vorgenommen werden. Potentielle Überflutungsgebiete sind also nach ihrem Gefährdungsgrad zu differenzieren und die zu erwartenden Auswirkungen zu erfassen, bevor die konkreten Massnahmen ergriffen werden können. Dieser Ansatz findet sich bereits in einzelnen kantonalen wasserbaulichen Instrumenten (z.B. Art. 5 WBauG AI; Art. 17 Abs. 1 WBG BE). Die Gefahrenkarten in der derzeitigen Form reichen alleine nicht aus, dort fehlt insbesondere eine Risikoabschätzung als Folge der festgestellten Gefahren.²⁸⁶

2. Wie gesehen sind die Massnahmen im Sicherheitsansatz überwiegend auf ein einheitliches Sicherheitsniveau ausgerichtet, das eine Priorisierung unterschiedlicher Massnahmen nahezu verunmöglicht. Im Gegensatz dazu sollen im Sinne des Risikoansatzes **unterschiedliche Sicherheitsstandards** in Gebieten mit unterschiedlich hohem Risiko umgesetzt werden können.

3. Werden solcherart die zu erreichenden Sicherheitsstandards auf die Gebiete mit unterschiedlich hohem Risiko abgestimmt, kommt einer **Bevölkerungsbeteiligung** wie in Art. 10 HWRL zentrale Bedeutung zu.²⁸⁷ Der Einbezug der Öffentlichkeit geschieht bislang nur punktuell, je nach Ausgestaltung der sektoriellen Regelungen.

4. Dazu kommt die für das IRM notwendige interdisziplinäre, bereichsübergreifende Zusammenarbeit auch über die Wasserwirtschaft hinaus, womit kompetenzrechtliche Widersprüche überwunden werden können. Mittels **Koordinationsbestimmungen** gilt es sektorspezifische Unterschiede zu überbrücken, gerade die (neuen) europäischen Instrumente der Wasserwirtschaft lassen die klassische Aufgabenverteilung – hier übergeordnete, flächendeckende und koordinierende Raumplanung, dort vollziehende, massnahmenorientierte Fachplanung – überholt erscheinen und erfordern ein neues Miteinander.²⁸⁸

²⁸⁵ HEPPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 123.

²⁸⁶ Und zwar hinsichtlich der Gefährdung von Leib und Leben einerseits sowie der finanziellen Auswirkungen andererseits. Zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit sei die Gefahrenkarte zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Grundlage; LÜTHI, Gefahrenkarte, S. 23.

²⁸⁷ WAGNER, Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie, S. 776. Zum Risikodialog GOVONI, Rechtliche Aspekte, S. 108.

²⁸⁸ HAAREN/GALLER, Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum, S. 4 f.

5. In diesem Sinne werden Prozesse einer gemeinsamen Strategieentwicklung der unterschiedlichen **Fachplanungen** und in der Folge deren Übernahme in die **räumliche Gesamtplanung** gefordert. Da die Raumplanung über die rechtlichen und planerischen Instrumente verfüge, um über die wasserrechtlichen Gebietsausweisungen hinausgehende Ausweisungen, Darstellungen und Festsetzungen vornehmen zu können, komme letztlich ihr die Konkretisierung der Massnahmen zur Verringerung der Vulnerabilität zu.²⁸⁹

12.2. Lösungsmodelle

Um einen einheitlichen Ansatz wie den des IRM implementieren zu können, bedarf es entweder einer zentralen Norm, die sich über die bestehenden Materien Gesetze stützt und diversen Anpassungsbedarf auslöst, oder einer punktuellen Revision der Materien Gesetze.

Die erste Variante eines **vorgeordneten Konzepts** funktioniert in der EU aufgrund des grundsätzlichen Vorrangs des Unionsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht. Das nationale Recht ist im Sinne der rechtsverbindlichen EU-Richtlinie zu modifizieren und zu ergänzen. Im schweizerischen Rechtssystem muss schon aufgrund der Kompetenzlage dieser Lösungsweg verwehrt bleiben.²⁹⁰ Auch einer auf Verfassungsebene dem Bund eingeräumten Grundsatzgesetzgebungskompetenz und daraus folgend einer formellen Naturgefahrengesetzgebung wären wegen der notwendigen Abstimmung mit anderen Rechtsbereichen rechtsimmanente Grenzen gesetzt.²⁹¹ Denkbar wäre allenfalls noch mittels aufwendig zu erarbeitenden Konkordaten die kantonalen Rechtslagen einander anzugleichen. Der verstärkte Einsatz rechtlich unverbindlicher Empfehlungen und Richtlinien (wie bei den Gefahrenkarten²⁹²) kann eine einheitliche Umsetzungspraxis nur im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften bewirken.

Die zweite Variante **punktuelle Revisionen** bedeutet den mühsamen Weg der Änderung des gesamten einschlägigen Rechts quer durch alle Materien. Am elegantesten mittels Mantelerlass könnten zumindest die zentralen Normen auf Ebene des Bundes revidiert werden. Um auch eine umfassende Verknüpfung der bestehenden sektoralen Regelungen insbesondere in Wasserbau, Gewässerschutz und Raumplanung herbeizuführen, wären stärkere Verlinkungen und Brücken zwischen den Materien Gesetzen zu überlegen.

Fasst man – realistischerweise – den zweiten Weg ins Auge, fragt sich, wie man dem aufgezeigten Revisionsbedarf im Rahmen der bestehenden Regelungswerke am besten entsprechen kann. Angelpunkt müsste wohl die Raumplanung sein, die mit der Richt- und Nutzungsplanung geeignete Instrumente für die Umsetzung des integralen Risikomanagements zur Verfügung stellt, da sie auf eine Gesamtschau raumwirksamer Ursachen und deren gegenseitigen Abhängigkeiten ausgelegt ist, ganz im Gegensatz zu sektoriellen Betrachtungsweisen.²⁹³ Hier gilt es die entsprechenden Instrumente weiterzuentwickeln, mit den anderen Rechtsbereichen zu harmonisieren und (wo noch nicht passiert) verbindlich zu setzen.

²⁸⁹ HAAREN/GALLER, Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum, S. 9.

²⁹⁰ Vgl. nur HEPERLE, Rechtszersplitterung, S. 155 ff.

²⁹¹ HEPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 75 f.

²⁹² Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren; Wegleitung LU.

²⁹³ BEELER, Planerischer Schutz, S. 39.

In diesem Sinne wird vorgeschlagen:

Bund

Wasserbau (WBG, WBV)

- Verankerung des Risikobegriffs: Der im Rahmen der PLANAT propagierte und international zu beobachtende Paradigmenwechsel hin zum integralen Risikomanagement sollte auch im Schweizer Hochwasserschutzrecht verankert werden. Dabei stellt sich zuerst die Frage, ob der Risikobegriff – ähnlich wie in Art. 2 Ziff. 2 HWRL – in die einschlägigen Normen übernommen werden soll. Das Wasserbaurecht berührt aktuell diese Frage nicht, es nimmt an zahlreichen Stellen sprachlich auf „Gefahr“ Bezug²⁹⁴, „Risiko“ findet sich so gut wie nicht²⁹⁵. Diesem Punkt mag mehr Signalwirkung als vertiefte rechtliche Bedeutung zukommen. Dennoch wird auch angesichts der in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen voneinander abweichenden Begriffsinhalten vorgeschlagen, eine Risikodefinition aufzunehmen und diesen Terminus dann in der Folge sprachlich durchzuhalten.
- Vorgaben für Schutzziele: Weiter stellt sich die Frage, ob auf Bundesstufe verbindliche Vorgaben für die Festlegung von Schutzziele gemacht werden sollten.²⁹⁶ Eine Differenzierung der Schutzziele nach Schutzgütern könnte solche aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit erfordern.²⁹⁷
- Inhaltliche Spezifizierung der Hochwasserschutzmassnahmen: Aktuell macht der Bund sehr zurückhaltend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch.²⁹⁸ Neben dem Unterhalt (Art. 4 WBG) und baulich-technischen Massnahmen (Art. 3 Abs. 2 WBG) spricht das WBG undifferenziert von „raumplanerischen Massnahmen“ (Art. 3 Abs. 1 WBG). Die WBV spezifiziert dies hinsichtlich der Bezeichnung von Gefahrengebieten (Gefahrenkataster, Gefahrenkarte; Art. 21 i.V.m. Art. 27 Abs. 1 lit. b und c WBV). Alles andere bleibt den genannten Empfehlungen vorbehalten. Damit wird die Pflicht zur Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten durch die Kantone derzeit nur auf Verordnungsstufe (ebenso Art. 15 WaV) geregelt. Auf Gesetzesstufe enthält das WBG (wie auch das WaG) lediglich Subventionstatbestände für die Abgeltung der Erstellung von Gefahrenkarten. Daraus kann zwar abgeleitet werden, dass damit auch auf Gesetzesstufe eine derartige Erstellungspflicht besteht,²⁹⁹ dennoch wäre bei einem so zentralen Instrumentarium eine Verankerung auf Ebene WBG wünschenswert. Auf Stufe WBV wären dann weitergehende, auch inhaltliche Vorgaben vorstellbar, um heute mehrheitlich in Empfehlungen enthaltene Inhalte auch im Sinne einer Einheitlichkeit kantonaler Regelungen auf eine verbindliche Ebene zu heben.
- Erweiterung der raumplanerischen Hochwasserschutzmassnahmen um Risikomanagementinstrumente: Vergleicht man das Instrumentarium der HWRL und

²⁹⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 1 WBG, Art. 6 Abs. 2 lit. b WBG, Art. 2 Abs. 1 WBV, Art. 20 lit. b WBV, Art. 21 WBV, Art. 22 WBV, Art. 24 WBV, Art. 27 Abs. 1 lit. b und c WBV.

²⁹⁵ Vgl. einzig Art. 2 Abs. 3 lit. b WBV.

²⁹⁶ Dazu HEPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 79 f.

²⁹⁷ Vgl. die Umweltziele des Art. 4 WRRL.

²⁹⁸ So HEPERLE, Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren, S. 20.

²⁹⁹ So GOVONI, Rechtliche Aspekte, S. 108 f.

des heimischen Wasserbaurechts fällt auf, dass das derzeitige schweizerische Instrumentarium gleichsam auf halbem Wege stehen bleibt. In der HWRL erfolgt die vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos auf Stufe 1 Risikoidentifizierung. Dem entspricht im Wesentlichen im Schweizer Recht die Gefahrenhinweiskarte. Auf Stufe 2 Risikoanalyse kennt das EU-Hochwasserschutzrecht als ersten Schritt die Einordnung der Überflutungsgebiete in verschiedene Wahrscheinlichkeitsklassen in den Hochwassergefahrenkarten und als zweiten Schritt das Verzeichnis der nachteiligen Auswirkungen in den Hochwasserrisikokarten. Den europäischen Hochwassergefahrenkarten entsprechen in erster Linie die schweizerischen Gefahrenkarten mit ihren fünf Gefahrenstufen. Was aber derzeit noch fehlt, ist der Schritt von der Gefahrenkarte zur Risikokarte, also der eigentliche Konzeptwechsel von der Gefahr zum Risiko. Die Gefahrenkarten, wie sie derzeit in den Empfehlungen vorgegeben werden, informieren in der Regel nicht über die potentiellen nachteiligen Folgen in Bezug auf Einwohneranzahl, wirtschaftliche Tätigkeiten, Anlagen und weitere Informationen. Die Ausscheidung in den Gefahrenkarten orientiert sich primär an den Gefahren und damit deren statistischer Eintretenswahrscheinlichkeit, während die Verletzlichkeit der Schutzobjekte nur nach einer groben Kategorisierung berücksichtigt wird. Hier verlange ein risikobasierter Ansatz darüberhinaus den Einbezug der Vulnerabilität der Schutzobjekte sowohl einzeln als auch insgesamt.³⁰⁰ Überdies vollends fehlt ein Pendant zu den konkreten Zielen und Massnahmen der Hochwasserrisikomanagementpläne der HWRL auf Stufe 3 Risikoreduktion. Erst dieser Schritt ermöglicht die notwendige Risikoabschätzung und differenzierte Sicherheitsstandards.

- Einrichtung partizipatorischer Prozesse: Gleichzeitig mit der Implementierung von Risikomanagementplänen wäre die Öffentlichkeitsbeteiligung zu regeln, die im Sinne eines partizipatorischen Prozesses eine aktive Einbeziehung der Bevölkerung bei Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung derselben vorsieht. Dabei wäre den Kantonen ein solcher Einbezug aufzutragen, die diesem dann in einer Vielzahl von Fällen mit bestehenden Beteiligungs- und Einspruchsrechten im Planungsrecht nachkommen könnten. Auch die Regelung eines eigentlichen Risikodialogs³⁰¹ ausserhalb verfahrensrechtlicher Vorschriften ist, wie die WWRL zeigt³⁰², denkbar.
- Verknüpfung der Risikomanagementinstrumente mit den finanziellen Leistungen des Bundes: Dies scheint mit den bestehenden Regelungen (insbesondere Art. 2 Abs. 1 und 3 WBV) erfüllt. Die Höhe der dort gewährten Abgeltungen richtet sich u.a. nach dem Gefahren- und Schadenpotenzial sowie dem Grad der Umsetzung einer umfassenden Risikobetrachtung. Inhaltliche Differenzierungen wären noch denkbar.
- Verknüpfung der Risikomanagementinstrumente mit der Richt- und Nutzungsplanung: Siehe unten Raumplanung (RPG, RPV).

³⁰⁰ HEPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 29 f. Die Auseinandersetzung mit der Verletzlichkeit der betroffenen Schutzobjekte spiele überall dort eine Rolle, wo Bauten bereits errichtet wurden.

³⁰¹ Dazu HEPERLE, Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements, S. 93 ff.

³⁰² Siehe Art. 14 WRRL.

- Umbenennung des Wasserbaugesetzes: Bei Umsetzung der hier vorgeschlagenen inhaltlichen Erweiterungen um Risikomanagementinstrumente wäre zu überlegen, ob der (antiquierte) Titel „Wasserbaugesetz“ noch angemessen ist. Eine neue Bezeichnung wie etwa „Hochwasserschutzgesetz“ wäre zwar einerseits insofern problematisch als sie suggerieren würde, dass hier alle einschlägigen Regelungen gebündelt in einem Erlass vorlägen, würde aber andererseits der dann erweiterten Zielrichtung des Gesetzes weitaus besser entsprechen. Kompetenzrechtliche Probleme können keine erkannt werden (Art. 76 Abs. 1 BV).

Gewässerschutz (GSchG, GSchV)

- Einbindung der Gewässerräume in die Risikomanagementinstrumente: Die Risikomanagementinstrumente, wie hier für das WBG vorgeschlagen insbesondere die Risikomanagementpläne, haben die Gewässerräume zu berücksichtigen. Um diese Verknüpfung auch in GSchG oder GSchV deutlich zu machen, könnte eine derartige Pflicht ausdrücklich normiert werden.³⁰³ Damit wäre auch das Verhältnis zwischen den Hochwasserschutzinstrumenten Wasserbau und Gewässerschutz klargestellt.
- Verknüpfung der Gewässerräume mit der Richt- und Nutzungsplanung: Siehe unten Raumplanung (RPG, RPV).

Raumplanung (RPG, RPV)

- Verknüpfung der Gefahrenkarten und Gewässerräume mit der Richt- und Nutzungsplanung: Während die Regelungen über die Gewässerräume ausdrücklich bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen sind (Art. 36a Abs. 3 GSchG), fehlt eine solche Bestimmung für die Gefahrenkarten. Dass die naheliegende Regelung der Gefahrenkarte im Bereich der Raumplanung bisher nicht erfolgt ist, ist primär auf historische Gründe zurückzuführen.³⁰⁴ Im RPG werden die Kantone lediglich verpflichtet festzustellen, welche Gebiete durch Naturgefahren erheblich bedroht sind (Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG). Dies muss aber nicht mittels Gefahrenkarte geschehen, die Kantone sind diesbezüglich frei. Wegen der Wichtigkeit dieser Verlinkung und auch aus Gründen eines einheitlichen legislatorischen Konzeptes, wäre die Berücksichtigung der Gefahrenkarten durch die Kantone bei der Richt- und Nutzungsplanung (in Anlehnung an Art. 36a Abs. 3 GSchG) verbindlich vorzusehen.³⁰⁵
- Verknüpfung der Risikomanagementinstrumente mit der Richt- und Nutzungsplanung: Bei rechtlicher Verankerung der Risikomanagementinstrumente im Wasserbaurecht wäre dann die Berücksichtigung auch der Risikokarten und Risikomanagementkarten durch die Kantone bei der Richt- und Nutzungsplanung verbindlich zu setzen.

³⁰³ Siehe Art. 36a Abs. 3 GSchG.

³⁰⁴ LÜTHI, Gefahrenkarte, S. 18, da Naturgefahrenregelungen bereits im Wald- und Wasserbaurecht enthalten waren, als das RPG geschaffen wurde.

³⁰⁵ Die deutsche Umsetzung der HWRL, wo im Raumplanungsrecht formal zwar auf den Hochwassermanagementplan Bezug genommen wird, dieser aber keine absolute Bindungswirkung für dasselbe entfaltet (siehe Pkt. 5.5.1.4. sowie REESE, Hochwasserschutz, S. 60), zeigt die Wichtigkeit der Verbindlichsetzung einer solchen Vorgabe. Die deutsche Hochwasserrisikomanagementplanung wird deshalb als ein blosses Verwaltungsinternum ohne eigenes Anordnungsinstrumentarium gezeichnet, das auch gegenüber umsetzungsverantwortlichen Fachplanungen nur als Abwägungsbelang gelten könne; REESE, Das neue Recht des Hochwasserschutzes, S. 28.

- Anpassung der Gefahrenkarten und Risikomanagementinstrumente: Für das deutsche Recht wird darauf aufmerksam gemacht, dass sich die nur bedingt dynamisch ausgestaltete Raumplanung als zu träge erweisen könnte, Änderungen und Anpassungen des Hochwasserrisikomanagements (gemäss HWRL im Rahmen der zyklischen Überarbeitung alle sechs Jahre) auch zeitnah umzusetzen.³⁰⁶ Im Schweizer Planungsrecht erfolgt die Überarbeitung der Richtpläne grundsätzlich alle zehn Jahre sowie bei geänderten Verhältnissen, die der Nutzungspläne wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 9 Abs. 2 und 3, Art. 21 Abs. 2 RPG). Das müsste genügend Spielraum lassen, auf geänderte Szenarien in angemessener Zeit reagieren zu können.
- Verpflichtung zu kantonalen Hochwasserschutzstrategien: Die Kantone könnten auch verpflichtet werden, für (bestimmte) Gefahrengebiete eine eigentliche Hochwasserschutzstrategie mit entsprechenden Schutzziele auszuarbeiten und im Rahmen der Richtplanung als behördenverbindlich zu erklären.

Kantone

Raumplanung

- Verpflichtung der Gemeinden: Die oben beschriebenen Verbindungen zwischen Nutzungsplanung und Gefahrenkarte bzw. Risikomanagementinstrumenten (Risikokarte und Risikomanagementkarte) müssen vom kantonalen Planungs- und Baurecht in letzter Konsequenz für die kommunalen Zonenordnungen verbindlich gesetzt werden (Gefahrenzonenmodell).
So sieht etwa im Kanton SZ der Gesetzgeber vor, dass bei Gebieten mit erheblicher Gefährdung die Gemeinden den Erlass kommunaler Planungszonen zu prüfen haben (Abs. 1 lit. a Satz 2 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des PBG SZ vom 19. September 2007). Diese zwingende Prüfungspflicht bezieht sich insbesondere auf die Gebiete mit erheblicher Gefährdung (roter Gefahrenbereich), womit der kantonale Gesetzgeber die Gemeinden dazu zwingt, die Umsetzung der Ergebnisse aus den Gefahrenkarten im heikelsten Bereich unbedingt vorzunehmen.³⁰⁷ Im Kanton LU sieht der ab 1.1.2014 geltende neue § 146 Abs. 3 PBG LU ausdrücklich vor, dass Gefahrenkarten in der Nutzungsplanung umzusetzen seien.

³⁰⁶ REESE, Hochwasserschutz, S. 60 f.

³⁰⁷ BEELER, Planerischer Schutz, S. 43.

E. Zusammenfassung

Die deutlich bedeutendste Rechtsquelle des europäischen Hochwasserschutzrechts ist die **EU-Hochwasserrichtlinie** (HWRL). Mit diesem Regelungswerk sollen hochwasserbedingte Risiken für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, Infrastrukturen und Eigentum verringert und bewältigt werden. Vorgesehen sind Hochwasserrisikokarten für alle Gebiete, in denen ein signifikantes Hochwasserrisiko besteht, die grenzüberschreitende Koordinierung innerhalb von Einzugsgebieten sowie die Erstellung von Plänen für das Hochwasserrisikomanagement im Rahmen eines umfassenden partizipatorischen Prozesses. Die verbesserte Information der Bevölkerung und Bewusstseinsbildung soll zur Stärkung der Eigenvorsorge beitragen (5.).

Die HWRL ist nach im Rahmen eines mehrstufigen Zeitplans von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen. Eine Analyse der **Umsetzung** in Deutschland und Österreich zeigt, dass dabei bewährte nationale Instrumente beibehalten und teilweise in die Vorgaben der HWRL integriert werden, womit eine von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat durchaus differierende Gemengelage von nationalen und unionalen Regelungsinhalten entsteht (5.5.).

Das schweizerische Hochwasserschutzrecht speist sich insbesondere mit Wasserbaurecht, Gewässerschutzrecht und Planungs- und Baurecht aus mehreren verschiedenen Rechtsquellen. Während das **Wasserbaurecht** des Bundes neben dem Vorzug raumplanerischer vor baulich-technischer Massnahmen hauptsächlich Förderungsregelungen kennt, hat das Wasserbaurecht der Kantone eine zum Teil reichhaltige Praxis an planerischen Grundlagen ausgebildet (8.). Nach dem **Gewässerschutzrecht** haben sich diverse Massnahmen nach dem Hochwasserschutz auszurichten, die neu geregelten Gewässerräume sind von den Kantonen bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen (9.). Im **Planungs- und Baurecht** des Bundes fehlt eine ausdrückliche Regelung der Gefahrenkarten. Im kantonalen Recht präsentieren sich die einschlägigen Bestimmungen über die Berücksichtigung der Gefahrenkarten im kommunalen Recht sehr offen und vielfältig (10.).

Von der Rechtskonzeption her betrachtet folgt die HWRL dem modernen **Risikoansatz**, der kurz gesagt die Verringerung der Schadensanfälligkeit zum Ziel hat, während das Schweizer Recht mehrheitlich dem traditionellen **Sicherheitsansatz** verpflichtet ist, der eine Verringerung der Hochwassergefahr anstrebt (11.).

Soll der integrale Risikomanagementansatz auch im schweizerischen Hochwasserschutzrecht verankert werden, besteht **Revisionsbedarf** hinsichtlich einer Reihe zentraler Punkte. Beschreitet man den pragmatischen Weg punktueller Revisionen des bestehenden Rechts können in den genannten Materien konkrete Vorschläge de lege ferenda erstattet werden, die in Orientierung an der HWRL insbesondere auf eine Erweiterung raumplanerischer Hochwasserschutzmassnahmen um Risikomanagementinstrumente und eine stärkere Verlinkung zwischen den Rechtsbereichen abzielen (12.).