

Diese Forschung konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschriebene Stipendienförderung verwirklicht werden.

Der europäische Hochwasserschutz

von Dalma Poncsák

Die Natur hat eine große, von den Menschen kaum kontrollierbare Macht, die immer wieder ihre verheerende Kraft in verschiedenen Formen von Katastrophen, seien es Hochwasser, Tsunami, Erdbeben usw., zeigt. Naturereignisse, wie die in diesem Sommer aufgetretenen Überflutungen entlang der Donau, bestätigen uns, dass der Mensch einen Kampf gegen die Natur nicht gewinnen kann.

Das Hochwasser bedeutet nicht nur für die einzelnen Staaten, sondern auch für die Europäische Union ein immer vorhandenes Problem, das oft in schweren Formen auftritt.

Die Überflutungen kennen, wie alle Katastrophen, die vom Menschen gebildeten Grenzen nicht; egal ob es um Außengrenzen oder innerstaatliche Grenzziehungen geht.

Das Gefährdungspotenzial der Katastrophen motiviert die Staaten, bilaterale Abkommen zu schließen um einander in Krisensituationen Hilfe zu leisten. Neben zweiseitigen Absprachen bieten ein Staatenverbund wie die EU eine gute Handlungsebene, auf der grenzüberschreitende, von der Natur verursachte Katastrophen behandelt werden können. Der Hochwasserschutz wird in der Europäischen Union in mehreren Teilbereichen, auch im Primär- und Sekundärrecht, geregelt. Trotzdem ist die vor kurzem etikettierte Hochwasserrichtlinie 2007/20/EG auf die Umweltzuständigkeit des Art.175 (1) EGV gestützt; Sie verfolgt einen katastrophenschutzrechtlichen Ansatz. Dementsprechend wird zuerst die Rechtsgrundlage des Katastrophenschutzes vorgestellt.

Beim europäischen Katastrophenschutz ist die Kompetenzfrage nicht ohne Probleme. Vor der Inkrafttretung des Lissaboner Vertrags hat der EG-Vertrag keine ausreichende Rechtsgrundlage im Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Mitgliedsstaaten und EU geleistet. Obwohl im Art.3 des EG-Vertrags Katastrophenschutz als eine Aufgabe der Europäischen Union formuliert wurde, ermächtigt es die Organe der EU nicht vollständig, eigene Katastrophenschutzmaßnahmen zu treffen. Dieser Defekt wurde so vermieden, dass für die Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes die Generalklausel des Art. 308 des EG-Vertrags angewandt wurde. Aufgrund dieser Klausel konnte der Rat die Vorschriften einstimmig verabschieden, womit die Voraussetzung der Erforderlichkeit der Maßnahmen

erfüllt ist. Aber diese konnte auch noch keine hinreichende Rechtslage für den europäischen Katastrophenschutzmaßstab geben.

Ausserdem benötigte die steigende Tätigkeit der Europäischen Union auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes eine spezielle Befugnis für operative Katastrophenschutzmaßnahmen.

Diese problematische Rechtslage wird durch den Lissaboner Vertrag geklärt. In dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wurden bestimmte Vorschriften hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten und EU erfasst.

Die Europäische Union ist zuständig für Unterstützung, Ergänzung und Koordinierung im Bereich des Katastrophenschutzes im Sinne der Art. 6 i.V.m.Art.2 Abs. 5 AEUV. Mit dieser Regelung wurde sozusagen eine neue Art der Federführung geschaffen.

Die europäischen Kompetenzen auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes werden im Art.196 AUEV konkret bestimmt; im Art.196 AUEV werden die Zielsetzungen der gemeinschaftlichen Katastrophenschutzaktivitäten aufgezählt.¹

Der europäische Hochwasserschutz selbst wird erstmals ausführlich in Richtlinie 2007/60/EG geregelt. Obwohl die Solidaritätsfondsverordnung Regelungen über die finanzielle Unterstützung während und nach Katastrophensituationen enthält, die auch Hochwasser betrifft, regelt die Überflutungskrisensituationen aber nicht spezifisch. Gleiches gilt für die Wasserrahmenrichtlinie, in der die Reduzierung der Hochwassergefahr nur als Nebenziel erscheint, da diese Richtlinie das Hochwasser als ein Hemmnis betrachtet, das die Bewahrung des guten Zustands der Gewässer verhindert. Die Hochwasserschutzrichtlinie im Vergleich mit der Wasserrahmenrichtlinie verfolgt keinen umweltrechtlichen, sondern einen katastrophenschutzrechtlichen Ansatz, obwohl sie auf der Umweltzuständigkeit des Art. 175.ABs. 1 EGV beruht. In diesem Bezug wird der Klimawandel nur als mitauslösend für Überflutungen benannt, aber die Regelungen der Richtlinie werden der europäischen Klimaschutzpolitik nicht in erster Linie dienen. Die Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrichtlinie berühren auch gleiche Themenpunkte; aber diese Überschneidungen folgen aus dem gemeinsamen Regelungsobjekt.

Trotz des in der Wasserrahmenrichtlinie angestrebten Zieles der Schaffung eines komplexen Ordnungsrahmens für die gemeinsame europäische Wasserpolitik konnte dies nur teilweise verwirklicht werden.² Die Hochwasserrichtlinie versucht diese Lücke zu schließen.

¹ Andreas Walus: Katastrophenschutz made by EU in Magazin: Bevölkerungsschutz 1/2010
http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Publ_magazin/bsmag_1_10.pdf?__blob=publicationFile

² Reinhardt: Der neue europäische Hochwasserschutz in: Natur und Recht (2008) 30:468-473

Über die Erlassung der Hochwasserrichtlinie 2007/20/EG haben das Europäische Parlament und der Rat entsprechend des Subsidiaritätsprinzips entschieden, da Hochwassergefahrenabwehr wegen seines Ausmaßes und seiner Auswirkungen effizienter auf europäischer Ebene geregelt werden kann und die Mitgliedsstaaten die erklärten Ziele nicht entsprechend erreichen.³ Ob diese Entscheidung tatsächlich mit der Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht, ist bestreitbar. Den grenzüberschreitenden Charakter und die Wirkung der Überflutungen rechtfertigt nicht in allen Fällen und automatisch das einheitliche gemeinschaftsrechtliche Verfahren. Diese Tatsache beweist auch, dass Dänemark, das Vereinigte Königreich, Malta und Schweden einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend gemacht haben.⁴ Desweiteren muss man die Inselstaaten erwähnen, die keinen einheitlichen europarechtlichen Hochwasserschutz benötigen. Diese Staaten dürfen auch nicht außer acht gelassen werden; also solche, die von den Überflutungsgefahren gar nicht betroffen sind. Aus diesen Gründen ist die Erforderlichkeit der Schaffung einer kompletten Infrastruktur für Hochwasserschutz strittig, kann jedoch als Verletzung des Primärrechts betrachtet werden.⁵

Die am 26.11.2007 in Kraft getretene Hochwasserrichtlinie begrenzt sich auf den prozeduralen Ansatz, der administrative Mittel erfasst. Die Richtlinie sichert die Bedingungen für einen mehrstufigen planerischen Prozess in den Mitgliedsstaaten, dessen Ergebnisse die Risikomanagementpläne sein sollen.⁶

Das in der Hochwasserrichtlinie angestrebte Ziel ist nach Art.1:

„einen Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Gemeinschaft zu schaffen.“⁷ Bemerkenswert ist, dass in der Hochwasserrichtlinie nur dieser Artikel den Anspruch einer Hochwasserschutzrichtlinie enthält; aber es kommt in weiteren Teilen der Richtlinie nicht mehr in wesentlich erwähnenswerter Form vor. Im deutschen Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes aus dem Jahr 2005 werden dagegen

³ Christina Faye Weiss: Der „sterreichische Hochwasserschutz: Eine Besprechung der WRG-Novelle 2011, Hamburg, Diplomica 2012

⁴ Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier 2006/0005 (COD), 1456/06, ENV 357; ferner Breuer, Der Vorschlag für eine EG-Hochwasserrichtlinie-eine kritische Würdigung, EurUP 2006, 170/176

⁵ Reinhardt, NuR (2008) 30:468-473

⁶ Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg :Arbeitshilfe Hochwasserschutz und Bauplanungsrecht –unter Berücksichtigung der WHG-Novelle 2009- Stand:November 2009 15-20

⁷ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken

zum Beispiel konkrete Ziele und Vorschriften zur Hochwassergefahrenabwehr weitestgehend erfasst.⁸

Entsprechend der in Art.1 festgelegten Zielsetzung schafft die EU mit der Hochwasserrichtlinie die entsprechenden Voraussetzungen, um Hochwassergefahren einheitlich einschätzen zu können.⁹ In dieser Richtlinie verlangt die Union von den Mitgliedsstaaten, die Einzugsbereiche und dazugehörigen Küstengebiete, die am meisten bedroht sind, zu ermitteln und für diese Bereiche entsprechende Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikomanagementpläne auszuarbeiten.

Die Richtlinie schreibt drei Stufen vor: Die erste Stufe ist die vorausschauende Bewertung des Hochwasserrisikos. Falls Überschwemmungsgefahr besteht, folgt als nächster Schritt die Erstellung von Gefahren- und Risikokarten. Die dritte Stufe ist die Erarbeitung von Hochwasserrisikomanagementplänen für die betreffenden Bereiche.

Bezüglich den zur „River Basin“ zugehörigen internationalen Einzugsbereiche muss die dreistufige Planung zwischen den beteiligten Staaten koordiniert werden. Die Anforderung der Öffentlichkeit muss bei allen drei Schritten erfüllt werden; Es müssen Pläne fürs Hochwasserrisikomanagement, die Risikobewertung und auch Karten für alle zugänglich gemacht werden.¹⁰

Desweiteren werden abstrakte Kriterien für die Bewertung in der Richtlinie festgelegt um mit deren Hilfe die Risikoreiche zu erkennen und kartographisch zu dokumentieren.

Die tatsächliche Vermeidung, Verringerung und Behebung der Überflutungsschäden wird nur nach der Erstellung der Hochwasserrisikoplänen geregelt. In diesen Plänen sind die erforderlichen Ziele des Hochwasserrisikomanagements und dafür geeignete Maßnahmen erfasst. Infolgedessen fehlen den Richtlinien die materiellen Ziele, die den Mitgliedsstaaten inhaltliche Verantwortlichkeiten übertragen.¹¹ Obwohl die Überschwemmungsgefahrenabwehr sachlich das Interesse der öffentlichen Gewässerbewirtschaftung bildet, hat die Richtlinie nur eine koordinative Rolle.

Und obwohl das Recht keinen ausschließlichen Schutz vor Überflutungen gewährleistet, kann es aber aber zur Verbesserung der Gefahrenabwehr und Vorsorge beitragen.

⁸ Reinhardt, NuR (2008) 30:468-473

⁹ Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg :Arbeitshilfe Hochwasserschutz und Bauplanungsrecht, ferner : Reinhardt, NuR (2008) 30:468-473

¹⁰ <http://www.eu-infothek.com/article/krisenmanagement-und-katastrophenschutz-oesterreich-und-der-eu-teil-2>

¹¹ Reinhardt: NuR (2008) 30:468-473