

Hangwasser im Spannungsfeld zwischen Eigenverantwortung, Eigeninitiative und öffentlicher Vorsorge

Dipl.-Ing. Theodor Steidl MIM

„Hochwasser durch Starkregen“ – so lautet der zutreffende Titel des ORF Landesstudios Salzburg am 1.6.2016 zu den Überflutungsbildern des Tages. Nachdem bei den größeren Flüssen im Bundesland Salzburg gerade einmal die Meldegrenzen erreicht wurden, kam es speziell im Nördlichen Flachgau zu Schadensbildern, die eine Zuordnung zu oberflächlich abfließenden Niederschlagswässern, über die Ufer getretenen Bachwässern und Regenwässern, die aus überlasteten Kanälen ausgetreten sind, schwierig machen. Die Identifizierung der Verursacher und der Ruf nach Abhilfe treten medial in der Regel noch während des Ereignisses auf.

Definitionsproblem

Über viele Jahrzehnte war die Lehrmeinung, dass Hangwasser unterirdisches Wasser ist, das sich in den Hohlräumen der Berghänge talwärts bewegt. (Quelle: Skriptum „Gewässerkunde 1989, Prof. Sigfried Radler“)

Das sagt(e) auch die ÖNORM B2400: Hangwasser ist unterirdisches Wasser, dass sich in den Hohlräumen der Berghänge talwärts bewegt. (Quelle ÖNORM B2400 – seit 1.2.2016 zurückgezogen)

Im Rahmen der einschlägigen Arbeiten des ÖWAV wurden folgende Definition eingeführt: „oberirdisches Hangwasser“: Hochwasser, das nicht durch Bäche oder Flüsse, sondern in sonst trockenen Einzugsgebieten durch flächenhaften Abfluss von Oberflächenwässern insbesondere in Hanglagen infolge von Niederschlag und Schmelzwasser (Tauflut) entsteht. Der ÖWAV unterscheidet dabei zwischen oberirdischem und unterirdischem Hangwasser. (Quelle: Präsentation, „Bauen und Wassergefahren“ Kapitel 2.1 Wassergefahren, Stand November 2013)

Seitens der Kammer für Architekten und Ingenieurkonsulenten wird zwischen Hangwässern, an der Oberfläche abfließenden Niederschlagswässern und aufsteigenden Grundwässern unterschieden (Quelle: Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten; Anhörungsverfahren OIB-Richtlinie 3, September 2014):

Die einschlägigen Gesetzesmaterien kennen die Begrifflichkeit „Hangwasser“ nicht. Das Wasserrechtsgesetz definiert Hochwasser als „zeitlich beschränkte Überflutung von Land,

das normalerweise nicht mit Wasser bedeckt ist, insbesondere durch Ströme, Flüsse, Bäche und Seen. Davon ausgenommen sind Überflutungen aus Abwassersystemen.“ (Quelle: WRG 1959 idgF; § 55 (1) Ziffer 2). Das neben stehende Bild (Quelle: ORF Landesstudio Salzburg) würde daher rechtlich von keinem Hochwasser ausgehen!



Aus Sicht des Verfassers wäre im Sinne der Rechtssicherheit für den Lebens- und Wirtschaftsstandort Österreich eine **begriffliche Klarstellung** anzustreben.

Die EU unterscheidet - einem Vortrag von Clemens Neuhold folgend (Risikomanagement pluvialer Hochwässer in Österreich, Linz, 2014) - zwischen folgenden Kategorien: Fluvial, Pluvial, Ground water, Sea Water und artificial water bearing infrastructure. Die meisten dieser Großkategorien werden weiter in Unterkategorien eingeteilt. Die Zuordnung von Hochwasserschäden in eine der Kategorien wäre eindeutig und nachvollziehbar machbar und könnte ein einheitlicher europäischer Standard unterstützt werden.

Öffentliche Vorsorge

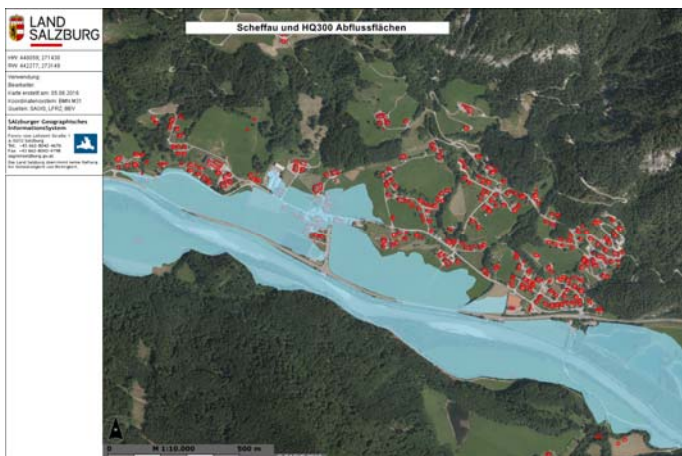
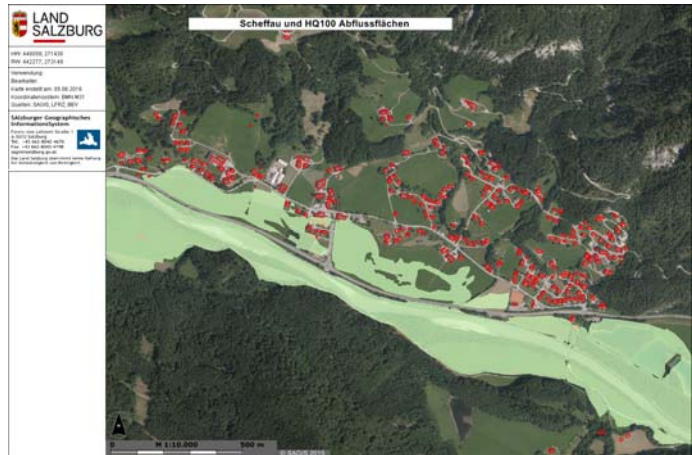
Die Trägerschaft der öffentlichen Vorsorge wird vom Verfasser umfassend verstanden: von Bundesdienststellen bis zu Gemeindeämtern, von Behörden, den Fachdienststellen zu Katastrophenschutz- und Katastrophenhilfeeinrichtungen, von gesetzlichen Interessensvertretungen bis hin zu Blaulichtorganisationen.

Rechtliche Instrumente:



Das Wasserrechtsgesetz **WRG 1959** i.d.g.F. berücksichtigt keine Überflutungen durch Niederschläge. Es wird nur allgemein festgestellt, dass keine Auswirkungen auf Ober-, Neben- oder Unterlieger stattfinden dürfen. Das Hochwasserabflussgebiet wird gemäß § 38 auf das 30jährige Hochwasser definiert.

Das Wasserbautenförderungsgesetz **WBFG 1985** idgF in Kombination mit den Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung **RIWA-T 2015** sehen vor, dass den schutzwasserwirtschaftlichen Planungen und Projektierungen für Siedlungen und bedeutende Wirtschafts- und Verkehrsanlagen (höherwertige Nutzungen) grundsätzlich die Gewährleistung eines Schutzes bis zu Hochwasserereignissen mit einem voraussichtlichen Wiederkehrintervall von 100 Jahren (HQ100) als Schutzgrad zugrunde zu legen ist.



Mit der Diskussion der **EU-Hochwasserrichtlinie** wurde der Horizont des Hochwasserabflussraumes erweitert. Nicht nur das Bemessungsereignis, dass einem geförderten Hochwasserschutzprojekt zugrunde liegt, sondern auch das Überlastereignis, in Österreich definiert durch das HQ300, wird berechnet. Damit werden Restrisikobereiche wahrnehmbar.

Das Salzburger Raumordnungsgesetz **ROG Salzburg 2009** i.d.g.F. berücksichtigt bei der Flächenwidmung die Eignung als Bauland und definiert im § 28 (3) Als Bauland dürfen vorbehaltlich § 37 Flächen nicht ausgewiesen werden, die ...

Ziff 2: Im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Lawinen, Murgängen, Steinschlag udgl. gelegen sind oder als wesentliche Hochwasserabfluss- oder Hochwasserrückhalteräume zu erhalten sind, ...

Bebauungsgrundlagengesetz **BGG 1968** idgF:

§ 14: Die Bauplatzerklärung ist zu versagen, wenn die Grundfläche vom Standpunkt des öffentlichen Interesses für die Bebauung ungeeignet erscheint. Dies ist der Fall, wenn ... (b) die Grundfläche infolge ihrer Bodenbeschaffenheit oder weil sie im Gefährdungsbereich von

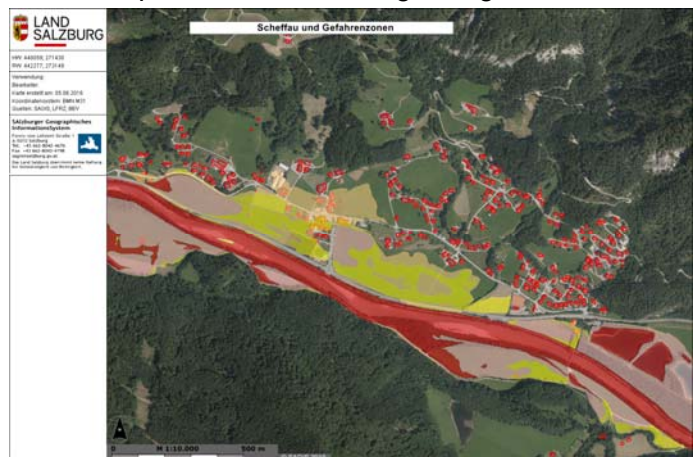
Hochwasser, Lawinen, Murgängen, Steinschlag u. dgl. gelegen oder als wesentlicher Hochwasserabfluss- oder -rückhalteraum zu erhalten ist, eine Bebauung nicht zulässt; diese Gründe stellen dann keinen Versagungstatbestand dar, wenn sie durch wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen nachweislich behebbar sind und es sich um bereits weitgehend verbaute Gebiete handelt;

Salzburger Baupolizeigesetz **BauPolG1997**, §20 (10):

Stellt die Baubehörde fest, dass eine bauliche Anlage trotz Einhaltung der in der Baubewilligung vorgeschriebenen Auflagen nicht ausreichend gegen Gefahren und allfällige Schäden durch Hochwasser, Lawinen, Murabgänge, Steinschlag udgl gesichert ist, kann sie zu diesem Zweck andere oder zusätzliche Auflagen vorschreiben, es sei denn, die Auflagen wären unverhältnismäßig.

(Schutz)Wasserwirtschaftliche Planungsinstrumente:

Zu den wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumenten zählen seit vielen Jahren schutzwasserwirtschaftliche Grundsatzkonzepte und Gefahrenzonenkarten. Beide entstanden aus Gewässerbetreauungskonzepten bzw. Gewässerentwicklungskonzepten. Bei den schutzwasserwirtschaftlichen Grundsatzkonzepten wurde allerdings lange Zeit nur auf das 100-jährliche Hochwasser abgestellt, da nur Schutzmaßnahmen für Hochwässer dieser Jährlichkeit förderfähig waren. Erst in jüngerer Zeit ist man gedanklich auf Hochwasserabflussräume übergegangen und hat letztere mit dem 300-jährlichen Hochwasser berechnet. In den



Gefahrenzonenkarten gehen diese Flächen als Restrisikobereiche ein.

In einigen Bundesländern werden in jüngerer Zeit auch „Hangwasserkarten“ erarbeitet und den Behörden zur Verfügung gestellt. Aus persönlicher Sicht des Autors haben diese Karten aber lediglich einen informativen Charakter und sind weder in rechtlichen noch in wasserwirtschaftlichen Instrumenten abgesichert.

Instrumente der Risikovorsorge

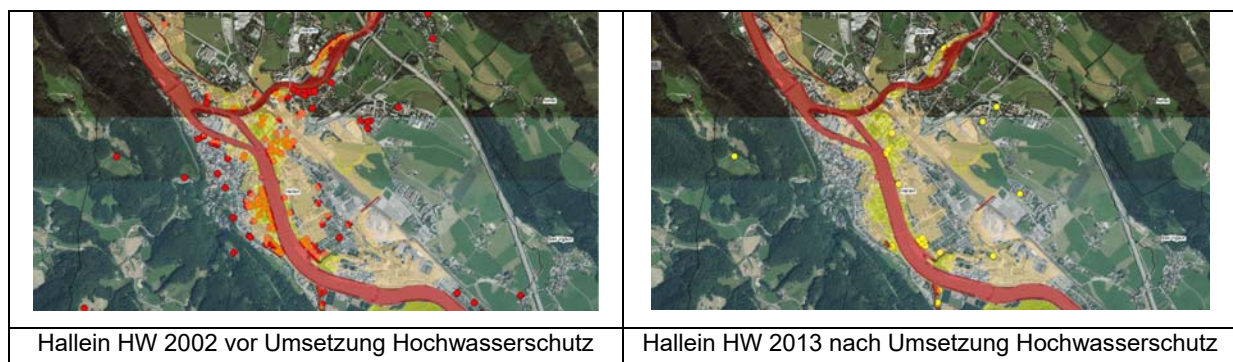
Über den staatlichen **Katastrophenfonds** können Schäden durch Naturgefahren finanziell teilweise abgegolten werden. Als Größenordnung kann ein Beitrag von ca. 30 % der

Schadenssumme erwartet werden. Der Beitrag ist abhängig von der Höhe des Schadens und von der finanziellen Situation des Geschädigten. Der Katastrophenfonds wird aus Sicht des Unterfertigten als Solidarbeitrag der Österreicherinnen und Österreicher verstanden.

Ein ergänzendes Mittel zur finanziellen Risikovorsorge wären **Versicherungen**, die aus Naturgefahren resultierende Schäden zu einem weiteren Teil abdecken könnten. Dabei wäre es zielführend, wenn diese Versicherungen nicht die vielen kleinen Schäden – welche z.B. durch private Ansparmodelle abgedeckt werden könnten – sondern Existenz bedrohende große Schäden abdecken würden. Dies wäre über höhere Selbstbehalte in Verbindung mit dem adäquaten Versicherungstarif gut steuerbar. Die derzeitige Versicherungspraxis unterstützt dieses Denkmodell meist nicht: Objekte, die einen Versicherungsschutz in Hochwasserabflussgebieten nach HORA beantragen, werden in der Regel nicht mehr versichert. Auch die maximale Versicherungsleistung ist meist in einer Höhe begrenzt, die bei Existenz bedrohenden Schäden keine wirkliche Hilfestellung bringt. Über versicherungsmathematische Modelle müssten sich attraktive Angebote entwickeln lassen.

Bauvorsorge

Die Instrumente der öffentlichen Bauvorsorge (Umsetzung von Hochwasserschutzprojekten) auf Bundes- und Landesebene (Bundeswasserbauverwaltung und Wildbach und Lawinenverbauung) funktionieren nach Einschätzung des Verfassers hervorragend. Der Vergleich der Hochwässer 2002 und 2013 zeigen am Beispiel des Gemeindegebietes von Hallein bezogen auf die Schadensmeldungen zum Katastrophenfonds den Erfolg der Maßnahmen:



Nach Meinung des Verfassers sind allerdings Bauvorsorgeempfehlungen auf Gemeindeebene verbesserungsbedürftig. Während in bekannten Hochwasserabflussgebieten weiterhin der Erdgeschoßfußboden mindestens 30cm über der höchsten bekannten Hochwasserabflussquote vorgeschrieben wird, werden außerhalb

dieser Gebiete keine Schutzmaßnahmen vorgeschrieben oder empfohlen. Es ist schon fast Regel geworden, dass die Erdbodenfußkante unterhalb der Geländeoberkante zu liegen kommt und das Objekt im topografischen Tiefpunkt des Grundstückes angeordnet wird. Tiefgaragenabfahrten mit zu gering dimensionierten Entwässerungsrinnen führen zu selbst verursachten Schäden in den Kellerräumen.

Interessant wäre die Untersuchung, ob die Abflussbeiwerte für die Regenwasserkanalisation



den wasserrechtlichen Bewilligungen nach wie vor entsprechen. Eine subjektive Einschätzung des Verfassers würde derzeit davon ausgehen, dass die Abflussbeiwerte und die definierten Einzugsgebiete für die Regenwasserkanalisation deutlich überschritten sind. In Kombination mit der prognostizierten Häufung der Intensität der Niederschlagsereignisse

werden überstauende Kanäle als Ursache bei Hochwasserschäden zur Regel werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kanalisation unsachgemäß als Vorfluter für gepumptes Kellerwasser Verwendung findet. Auch diese Kanäle sind nicht dafür bemessen. Es kommen zusätzliche Personenkreise zu Schaden, die ansonsten nicht vom Hochwasser betroffen gewesen werden.

Information und Aufklärung

Ein wesentlicher Bestandteil der öffentlichen Vorsorge ist die Information und Aufklärung der betroffenen Bevölkerung bzw. Wirtschaftstreibenden. Ein leicht lesbarer Internetauftritt, die einfache Auffindung des eigenen Grundstücks in geeigneten Kartenwerken oder die Aufklärung der Grundeigentümer durch die örtlichen Baubehörden, sind einfache Möglichkeiten zur Schadensverminderung im Anlassfall. Diesbezüglich ist auch der Initiative des ÖWAV's Dank auszusprechen, der dieses Thema federführend in Österreich aufbereitet.

Aus eigener Erfahrung sprechend, wird das Thema nur im Anlassfall von breiten Bevölkerungsschichten wahrgenommen. Schon nach kurzen Zeitabschnitten verschwindet das Hochwasserereignis aus der kollektiven Erinnerung. Für Hochwassergeschädigte gilt das nicht in diesem Ausmaß; trotzdem werden von der Abteilung Wasser angebotene Informationsmöglichkeiten kaum genützt.

Eigenverantwortung

Als Eigenverantwortung (auch *Selbstverantwortung*) bezeichnet man die Bereitschaft und die Pflicht, für das eigene Handeln und Unterlassen Verantwortung zu übernehmen. Das bedeutet, dass man für das eigene Tun und Unterlassen einstehen und die Konsequenzen, etwa in Form von Sanktionen, dafür trägt (Quelle: Wikipedia).

Es hat mich betroffen gemacht, dass noch während des Hochwasserereignisses 2002 eine Intervention für eine Flächenwidmung im 100-jährlichen Hochwasserabflussraum für ein Gewerbegebiet beim damaligen Landeshauptmann von Salzburg zu beantworten war. Auch die übliche Praxis, dass die Ableitung der Regenwässer in einen während der Bauarbeiten vorgefundenen Kanal stattfindet (unabhängig ob dieser dafür bemessen oder geeignet ist und ohne den Betreiber des Kanals zu informieren), ist in diese Kategorie einzuordnen.

Jede Ausweisung von Gefahrenzonenplänen führt zu Grundsatzdiskussionen, die die Ausdehnung der roten oder gelben Zone, sofern das eigene Grundstück betroffen ist, als übertrieben und nicht notwendig erscheinen lässt. Anstatt die Chance zu nutzen, sich gegen Naturgefahren zu wappnen, wird das Thema viel zu oft ignoriert.

Die stärkere Berücksichtigung von Eigenverantwortung im oben genannten Sinn könnte insgesamt eine erzieherische Wirkung beim Bewusstsein für Naturgefahren haben. Das bewusste In Kauf nehmen von Schäden um ein ansonsten unattraktives Grundstück verwerten zu können, darf bei Schadenseintritt trotz aller Dramatik nicht der Gesamtbevölkerung überantwortet werden.



Quelle: facebook; Sebastian Groth
1.6.2016

Es muss uns bewusst sein, dass nicht grundsätzlich andere die Schuld an einem Schadensereignis haben, sondern dass wir selbst auch einen Beitrag dazu geleistet haben könnten. Und es muss uns als Gesellschaft klar sein, dass es keine Sicherheit gegen Naturgefahren geben kann, sondern wir uns auf den Umgang mit Naturgefahren konzentrieren müssen.

Eigeninitiative

Der wesentlichste Handlungsschwerpunkt zur Schadensminimierung liegt neben der öffentlichen Bauvorsorge in der Eigeninitiative der möglicherweise betroffenen Bevölkerung. Ein passives Abwarten und eine Schuldzuweisung im Anlassfall auf andere – in der Regel öffentliche - Stellen sind weder passend noch hilfreich.

In einem ersten Schritt wäre das Gefahrenszenario zu ermitteln. Bundes- und Landesstellen haben dafür über Geographische Informationssysteme umfangreiches Kartenmaterial zur Verfügung gestellt (z.B. HORA, Hochwasseranschlaglinien, Gefahrenzonen der Bundeswasserbauverwaltung und der Wildbach- und Lawinenverbauung, Ereignisdokumentationen, ...). Der noch nicht Ortskundige holt sich tunlichst Informationen in den Gemeindearchiven oder bei den bereits länger ansässigen Nachbarn. Eine visuelle Einschätzung über das nächste Gewässer, Hangneigungen und topographische Tiefenlinien kann auch helfen (Hausverstand!).

Risikovorsorge

Zusätzlich zu den Säulen des Katastrophenfonds (Solidargemeinschaft des Staates) und der Versicherungswirtschaft (Solidargemeinschaft der betroffenen Bevölkerung) wäre auch in die **private** finanzielle **Risikovorsorge** zu investieren. Eine monatliche Rücklage von überschaubaren kleinen Beträgen auf ein „Naturgefahrensparbuch“ kann im Anlassfall äußerst hilfreich sein, da der oder die Betroffenen im Notfall auf liquide Mittel zurückgreifen können. In der Bankenwirtschaft wird allerdings noch kein wirklich geeignetes Produkt dafür angeboten. Als Denkmöglichkeit wird eine Art Kapitalsparbuch mit der Kombination der Idee eines Bausparbuches (ev. sogar mit staatlicher Unterstützung) angeregt. Das Kapital bleibt bis zum Anlassfall mit einem attraktiveren Zinssatz gebunden, ist dann aber sofort – ev. sogar verbunden mit einem staatlich geförderten Kredit zum Schutz vor Naturgefahren - verfügbar.

Bauvorsorge

Es gibt umfangreiche Empfehlungen für Maßnahmen, um Objekte gegen Hochwasser, oberflächlich abfließendes Niederschlagswasser oder aufsteigendes Grundwasser abzusichern. Vom höher geführten Lichtschacht über die Freihaltung von Abflussgassen bis hin zum Einbau von geeigneten Fenstern und Türen gehen die Beispiele, die im Internet einfach und schnell downloadbar sind. Diese Beispiele sind für Bauherren als auch deren Planer leicht verfügbar und müssten nur in der Praxis angewendet werden.

Verhaltensvorsorge

Wenn man bei Starkregenereignissen das Verhalten von Schaulustigen oder von Verkehrsteilnehmern beobachtet (heute umfassend in diversen Social Media Netzwerken dokumentiert) hat man den Eindruck, dass der Umgang mit Naturgefahren verlernt wurde. Die verschiedenen Arten von Naturgefahren benötigen auch unterschiedliche Maßnahmen zur Verhaltensvorsorge: Während bei lange andauernden Hochwässern an größeren Flüssen meist eine gewisse Vorwarnzeit vorhanden ist, treten Starkregenereignisse unvermittelt und kaum prognostizierbar auf. Während in ersterem Fall die Vorwarnzeit genützt werden könnte, das Schadenspotential in den gefährdeten Räumlichkeiten zu verringern, ist in letzterem Fall der Sicherheit von Leib und Leben unbedingt der Vorzug zu geben.

Seitens der Zivilschutzorganisationen wurde umfangreiche Materialien über das richtige Verhalten vor, während und nach dem Eintritt eines schadenauslösenden Naturereignisses aufbereitet. Oftmals wurde aber der Kommunikationsweg zur Bevölkerung noch nicht gefunden.

Zusammenfassung oder gesellschaftspolitische Handlungsoptionen

Das Leben mit Naturgefahren kann und darf sich nicht auf öffentliche finanzierte Baumaßnahmen zum Schutz vor Naturgefahren beschränken. Aus Sicht des Verfassers werden folgende Ziele formuliert:

- Die Definitionen und Begrifflichkeiten sind klar. Die Wissenschaft, die Behörden und die Gerichte sowie deren jeweiliger Sachverstand interpretieren ähnliche Sachverhalte nach gleichen Grundsätzen
- Die einschlägigen Rechtsmaterien sind so angepasst, dass ein volkswirtschaftlich effektiver Schutz des Lebens- und Wirtschaftsraums Österreich – auch bei Eingriff in bestehende Rechte – ermöglicht wird
- Es gibt attraktive Angebote von Versicherungsgesellschaften für die Finanzierung von Schäden, die aus Naturgefahren resultieren. Dabei wird der Fokus auf Existenz bedrohende Schäden und nicht auf regelmäßig wiederkehrende kleine Schäden gelegt: (Zweite Säule der Risikovorsorge)

- Es gibt staatlich unterstützte Ansparprodukte von Banken, die im Anlassfall eine schnelle Schadensbehebung durch liquide Mittel ermöglichen (Dritte Säule der Risikosorge)
- Geschulte Personen aus den Bereichen der Planung und der Baubehörden verhindern durch gezielte, effektive Beratung vermeidbare Schäden aus Naturgefahren
- Der Bevölkerung ist im Umgang mit Naturgefahren klar, dass der Schutz von Leib und Leben (auch dem eigenen) oberste Priorität hat
- Personengruppen, die Eigenverantwortung einfordern, stehen auch im Schadensfall dazu. Bewusst riskierte Schäden infolge von Naturereignissen werden nicht der Allgemeinheit übergeben.

Es muss uns allen unmissverständlich bewusst sein, dass es niemals eine Sicherheit vor Naturgefahren geben wird und geben wird können. Der funktionierende Schutz vor häufig wiederkehrenden Ereignissen darf nicht zu einer Hilflosigkeit bei seltenen oder Überlastereignissen führen!

Dipl.-Ing. Theodor Steidl, MIM
Referatsleiter
Abteilung Wasser
Amt der Salzburger Landesregierung
Michael-Pacherstraße 36
5020 Salz burg