



Gewässer als Staatsgrenze

Waters as state border

Franz-Walter Froschauer, Sankt Pölten und Konrad Stania, Wien

Kurzfassung

Besitz- und Staatsgrenzen haben sich durch die Entwicklung unserer Kulturen ergeben. Auch Gewässer sind von den Folgen der Grenzziehungen betroffen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit war daher ein wichtiges Werkzeug zur abgestimmten Vorgangsweise bei der Festlegung und Umsetzung von wasserwirtschaftlichen Zielen, um das Gewässer und die umliegende Landschaft im Spannungsfeld der verschiedenen Funktionen nachhaltig zu entwickeln.

Schlüsselwörter: Wasserwirtschaft, Staatsgrenzen

Abstract

Boundaries between owners and states have resulted from the development of our cultures. Even waters are affected by the consequences of demarcations. Cross-border cooperation was therefore an important tool for a coordinated approach in the definition and implementation of water management objectives in order to sustainably develop the waters and the surrounding landscape in the area of conflict between the various functions.

Keywords: water management, state boundaries

1. Einleitung

Gewässer bilden eine unabdingbare Grundlage für alle Aspekte menschlichen Daseins. Sie sind aber auch in vielfacher Hinsicht von den Folgen unseres Lebens und Wirtschaftens betroffen.

Besitz- und Staatsgrenzen haben sich durch die Entwicklung unserer Kulturen ergeben. Sie haben auch Auswirkungen auf Gewässer, die von baulichen Eingriffen zum Grenzschutz¹⁾ bis zu unterschiedlichen Sichtweisen bei der Bewertung und Umsetzung von gewässer- und landschaftsrelevanten Maßnahmen reichen. Gewässer kennen zwar als Elemente von (Natur)Landschaften zunächst keine von Menschen gezogenen Grenzen, sind aber von den Folgen der Grenzziehungen betroffen.

Flüsse und Seen sind prägende Landschaftselemente. Staats-, aber auch Eigentums- und Nutzungsgrenzen orientieren sich oft genauso an ihnen wie Sprachräume und Kulturen. Gewässer haben aber als Migrations- und Verkehrsweg oder Natur- und Erholungsraum und Ressource auch eine wesentliche verbindende Funktion sowohl für den Menschen als auch für die Umwelt. Ebenso sind die mit der Nutzung des Wassers, dessen

Schutz aber auch der Abwehr von Naturgefahren einhergehenden Herausforderungen oftmals Treiber öffentlicher oder privater, zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit.

Die Staatsgrenzen Österreichs im heutigen Sinn wurden nach dem Ersten Weltkrieg gezogen, also im Rahmen eines massiven Umbruchs und auf der Suche nach neuer Stabilität. Aus heutiger ökologisch orientierter Sicht auf Gewässer ist klar, dass die Gewässer dynamische Systeme sind und Freiräume für ihre Entwicklung benötigen. Dabei können kurzfristige Veränderungen an kleinen Gewässern oder Wildbächen ebenso eine Rolle spielen wie langfristige Prozesse bei der Verlandung von Seen oder Änderungen des Grundwasserhaushaltes. Die daraus resultierenden Raumansprüche können erheblich sein und umfassen den Wasserlauf an sich und sein Umfeld. Auch innerstaatlich ist es eine große Herausforderung, den Gewässern mehr Raum zu geben.

Am Beginn des 21. Jahrhunderts sind Naturräume selten geworden und haben daher einen hohen Stellenwert. Zu deren nachhaltiger Bestandssicherung sind Freiräume zur dynamischen Entwicklung notwendig.

1) Die Auswirkungen auf den Grenzschutz wurden umfangreich beispielsweise im Beitrag der USA zur Architekturbiennale in Venedig 2018 über Maßnahmen an der Grenze USA/Mexiko dargestellt. <http://dimensionsofcitizenship.org/participants/estudio-teddy-cruz-plus-fonna-forman/>



Abb.1: Grenzschutzbunker an der Thaya, der nach Öffnung des Eisernen Vorhangs durch natürliche Sukzession „außer Dienst“ gesetzt wurde (Foto: Franz-Walter Froschauer)



Abb. 2: „Building Bridges“: Mobile Brücke im Rahmen eines sportlichen Wettbewerbs im Rahmen der Österr.-Tschech. Wasserwirtschaftstage an der Grenzstrecke der Thaya (2013) (Foto Franz-Walter Froschauer)



Abb. 3: Ponton-Brückenbau an der March durch das österreichische Bundesheer anlässlich des Storchenfestes 2008 (Foto Franz-Walter Froschauer)



Abb. 4: EU-Förderungen zur Forcierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit; Herstellen eines gegenseitigen Verständnisses durch die gemeinsame Lösung wasserwirtschaftlicher Belange.

2. Bedeutung der Naturräume an den Staatsgrenzen

Besonders an Staatsgrenzen befinden sich schützenswerte naturnahe Lebensräume, wie beispielsweise der „European Green Belt“²⁾ zeigt. Es ist daher nicht überraschend, wenn Widersprüche zwischen Forderungen nach stabiler Lage der Staatsgrenze in Wasserläufen und der dynamischen Natur des guten ökologischen Zustandes der Gewässer auftauchen und gelöst werden müssen.

Zur Zeit der Festschreibung der österreichischen Staatsgrenzen wurden natürliche Flusslandlandschaften oft als „verwildert“ bezeichnet. Die auch von der Not der damaligen Zeit getriebene Suche nach nutzbaren Flächen hat dazu geführt, dass die Gewässer in hart regulierte Bette gezwungen wurden. Es ist daher aus dieser Sicht wenig überraschend, dass Staatsgrenzen in Gewässer gelegt wurden – stabil reguliert und klar ersichtlich in der Landschaft. Dem heutigen Paradigmenwechsel hin zu natürlichen Lebensräumen entsprechen sie nicht.

Von wesentlicher Bedeutung für die internationale Wasserwirtschaft waren auch die Änderungen der politischen Strukturen in Mitteleuropa. Nach dem Zweiten Weltkrieg bestimmten der „Eiserne Vorhang“ und die damit einhergehende Teilung gemeinsamer Wirtschafts- und Lebensräume die Entwicklung Österreichs und einiger seiner Nachbarstaaten. Die Notwendigkeit einer wasserwirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten hat jedoch rasch zu völkerrechtlichen Verträgen geführt, die eine gemeinsame Lösung der zu bewältigenden Herausforderungen ermöglichten. Diese umfassten sowohl die Grenzgewässer an sich als auch alle Einwirkungen darauf. Der Notwendigkeit der Betrachtung im größeren Rahmen, also im Einzugsgebiet, wurde damit bereits Rechnung getragen.

3. Internationale wasserwirtschaftliche Zusammenarbeit

Mit dem Fall des Eisernen Vorhanges und dem schrittweisen Beitritt Österreichs und seiner östlichen bzw. südöstlichen Nachbarstaaten in

2) <https://www.kulturerbejahr2018.at/de/eych/projekte/detailansicht/projekt/eych-projekt-lineare-kulturlandschaftszone-european-green-belt-eiserner-vorhang-ICOMOS>



Abb. 5: Zusammenarbeit im Bereich der Hochwasserprognose

die Europäische Union öffneten sich weitere Perspektiven der Zusammenarbeit. Zusätzlich zu den bestehenden bilateralen- und multilateralen Abkommen wurde in den Jahren 2000 bzw. 2006 ein gemeinsamer europäischer Rechtsrahmen durch die EU Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, 2000/60/EG) und der EU Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG) geschaffen. Die Bewirtschaftung der grenzüberschreitenden Einzugsgebiete ist zwischen den Staaten im Einzugsgebiet abgestimmt. Ziel ist, einen guten Zustand der Gewässer und ein gemeinsames, nicht widersprüchliches Hochwassermanagement zu erreichen.

Die Ziele der Wasserwirtschaft haben sich laufend fachlich vertieft. Ebenso wuchs die Bereitschaft, gegenseitig Einblicke auf die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse der Nachbarstaaten zu geben. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um voneinander zu lernen und eine gemeinsame Sichtweise auf wasserwirtschaftliche Fragen zu entwickeln. Die grenzüberschreitend abgestimmte Bewirtschaftungs- und Hochwasserrisikomanagementplanung ist ein Ergebnis dieser Entwicklung zu Offenheit und Transparenz.

Die vielleicht einfach klingende Forderung nach Zusammenarbeit und gemeinsamer Bewirtschaftung eines grenzüberschreitenden Einzugskörpers

beziehungsweise Gewässers ist jedoch im Detail ein komplexer Prozess. Neben den vermessenen Staatsgrenzen bestehen auch noch weitere Herausforderungen, die nicht unterschätzt werden dürfen. Dazu zählen divergierende Sichtweisen auf Expertenebene ebenso wie die jeweils national unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben von Behördenstrukturen und Zuständigkeiten und nicht zuletzt Sprachbarrieren.

Wie wichtig eine gemeinsame Betrachtung eines Grenzgewässers ist, lässt sich am einfachsten am Beispiel des Hochwasserschutzes darstellen: Die Hochwasserschutzsysteme zweier Staaten am selben Gewässer müssen auf beiden Ufern aufeinander abgestimmt sein - sowohl in ihrer Dimensionierung als auch in ihrem Betrieb, ansonsten würde ein Staat nachteilige Auswirkungen durch die Hochwasserschutzmaßnahmen des Nachbarn erleiden. Das setzt aber die Abstimmung sowohl der Datengrundlagen als auch der Auswertung voraus.

Mit dem Europäischen Fond für regionale Entwicklung wurde ein wichtiges und effektives Instrument zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschaffen. Die hohen Förderquoten von bis zu 85% der Kosten spornen nicht nur zur Durchführung bilateraler Projekte an,



Abb. 6 und Abb. 7: Gemeinsame Schulführung österreichischer und tschechischer Schüler zum Thema Hochwasserschutz am Grenzfluss Thaya im Rahmen eines EU-finanzierten Projekts

sie bieten auch die Möglichkeit, kostspielige Herausforderungen zu lösen, die sonst nur schwer oder gar nicht durch die Einzelstaaten finanzierbar wären. Die Themen der grenzüberschreitenden Projekte decken das ganze wasserwirtschaftliche Spektrum ab und reichen von Dürre bis Hochwasser, von Schifffahrt zu Renaturierungen bis hin zur Gewässergüte.

Als best practice-Beispiele sind hier grenzüberschreitende Hochwasserprognosemodelle wie March/Thaya (AT-CZ-SK), Raab (AT-HU), Mur (AT, SI, HU, HR), der Hochwasserrückhalteraum Polder Soutok im Bereich des Dreiländereckes AT-CZ-SK oder auch Renaturierungsmaßnahmen an vielen Grenzgewässern zu nennen.

Getreu dem Motto „Wasser kennt keine Grenzen“ sind derzeit auch neue Projekte zum Thema Klimawandel und Trockenheit in Ausarbeitung.

4. Herausforderungen im Zusammenhang Staatsgrenze und Wasserwirtschaft

Trotz der heute erreichten großen Intensität der bilateralen und internationalen wasserwirtschaftlichen Zusammenarbeit ergeben sich aus der dynamischen Natur der Gewässer und dem im Wesentlichen statischen oder nur mit großem Aufwand veränderbaren Charakter von Staatsgrenzen einige Herausforderungen. Dies gilt besonders dann, wenn die große Dimension übergeordneter Planungsinstrumente verlassen wird und konkrete Einzelprobleme zu behandeln sind. Dazu einige Aspekte aus wasserfachlicher Sicht.

Ersichtlichkeit der Staatsgrenze

Es ist evident, dass Staatsgrenzen, solange sie in Gewässern verlaufen, klar sichtbar sind. Dies wird nur dann zur wasserwirtschaftlich relevanten Frage, wenn daraus abgeleitet wird, sich verlagernde Gewässer in ihre ursprüngliche Lage zurückzuführen und die dazu notwendigen Maßnahmen zum Beispiel der Erreichung des guten Zustandes der Gewässer zuwiderlaufen würden.

Abgestimmte Bewirtschaftung der Gewässer

In der europäischen Union wurde durch die EU Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, 2000/60/EG) und der EU Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG) ein einheitlicher Rahmen für den Schutz der Gewässer und das Hochwasserrisikomanagement geschaffen. Bereits vor den europäischen Richtlinien bestanden zahlreiche multi- und bilaterale Abkommen, die nach wie vor gültig sind. Sie gewährleisten, dass keine Maßnahmen mit

maßgeblichen negativen Auswirkungen auf den Nachbarstaat ohne dessen jeweilige Zustimmung gesetzt werden. Eine gemeinsame Bewirtschaftung der Gewässer sollte daher unabhängig von der detaillierten Lagefestlegung der Staatsgrenze sichergestellt sein.

Betroffenheit von Grundanrainern bei Gewässerverlagerungen

Diese Herausforderung auf dem Weg zu natürlicheren Gewässerlebensräumen ist unabhängig davon zu lösen, ob sich das Gewässer an einer Staatsgrenze oder innerstaatlich befindet.

Nutzung und Zugang zu den Gewässern

Darunter fallen zahlreiche Aspekte bei der Verlagerung von Gewässern an den Staatsgrenzen. Derartige Probleme treten zwar innerstaatlich auch auf, sind aber im staatsgrenzüberschreitenden Bezug wesentlich komplizierter zu lösen – schon allein wegen unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen im Nachbarstaat und in vielen Fällen anderer Sprachen. Konkrete Herausforderungen können beispielsweise Wasserentnahmen, Abwassereinleitungen, Schifffahrt, Freizeitnutzung oder Fischerei sein. Zudem ist davon auszugehen, dass in der öffentlichen Diskussion nicht nur vorhandene Rechte und konkrete Planungen von Bedeutung sind, sondern auch der Fortbestand üblicher Gepflogenheiten oder das Offenhalten zukünftiger Möglichkeiten und Nutzungen (Optionsnutzen). Sicher spielt dabei auch eine Rolle, ob dem mit dem Vertrag von Schengen erreichten freien Grenzübertritt vertraut wird. Die auf Grund der (Grenz-)Gewässerverträge eingerichteten Gremien können Hilfestellungen zur Diskussion dieser Fragen anbieten, soweit dies der Wirkungsbereich der Verträge erlaubt.

Anschrift der Autoren:

Dipl.-Ing. Dr. Konrad Stania, Mitglied in mehreren Grenzgewässerkommissionen, Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, Abteilung 1 / 3: Nationale und internationale Wasserwirtschaft, Stubenring 1, 1010 Wien.

E-Mail: konrad.stania@bmt.gv.at

Dipl.-Ing. Franz-Walter Froschauer, Mitglied der Österr.-Tschech. Grenzgewässerkommission, Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Wasserwirtschaft, Landhausplatz 1, Haus 2, 3109 St. Pölten.

E-Mail: walter.froschauer@noel.gv.at