

Vorbeugender Hochwasserschutz – eine Querschnittsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden

*Bernd Düsterdiek,
Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bonn*

Die aktuellen Hochwasserereignisse in Sachsen und Brandenburg haben verdeutlicht, dass ein Umdenken im Bereich des Hochwasserschutzes unabdingbar ist.

Reißende Fluten, Rettungsaktionen sowie zahlreiche Tote und Verletzte: Sachsen und die angrenzenden Gebiete in Tschechien und Polen haben Anfang August 2010 die schlimmste Naturkatastrophe seit der „Jahrhundertflut“ im Jahr 2002 erlebt. Die Bilder gleichen sich immer wieder: Verzweifelte Menschen werden gerettet, die sich an Bäume und Brückenpfeiler klammern oder auf den Dächern ihrer überfluteten Häuser ausharren. Eine Blitz-Flut an der Neiße hatte den Pegel in Görlitz nach einem Staumauer-Bruch in Polen binnen drei Stunden um über vier Meter in die Höhe schnellen lassen. Folgewirkungen dieses Hochwasserereignisses haben sich auch im Land Brandenburg gezeigt. Anders als in Sachsen verfügt Brandenburg aber über Möglichkeiten, das Hochwasser teilweise zurückzuhalten und zu kanalisieren. Dies und die nach der letzten Flut durchgeführten Hochwasserschutzmaßnahmen haben dazu geführt, dass die Schadenssituation in Brandenburg – anders als in Sachsen – überschaubar geblieben ist.

Enormes Schadenspotential

Noch kann die abschließende Schadenssumme des aktuellen Hochwassers in Sachsen sowie in Brandenburg nicht beziffert werden. Das Land Sachsen sowie der Sächsische Städte- und Gemeindegang gehen aber für Sachsen mindestens von einem dreistelligen Millionenbetrag aus. Wie viel ein Hochwasser zerstören kann, zeigte sich bereits im Jahr 2002: Das damalige Hochwasser an Elbe und Oder kostete nach Angaben der Versicherungswirtschaft über 15 Milliarden Euro und war damit die mit Abstand teuerste Flut in Mittel- und Osteuropa in den vergangenen dreißig Jahren. Angaben der Europäischen Umweltagentur zu Folge haben Hochwasserereignisse seit 1998 in Europa mehrere hundert Menschenleben gefordert. Über eine halbe Million Menschen haben ihr Zuhause verloren und über 30 Milliarden Euro an versicherten Schäden wurden verursacht.

Unstreitig ist, dass es in Deutschland wie in vielen Nachbarländern immer häufiger zu Starkregenereignissen und in deren Folge zu erheblichen Überschwemmungen und

Hochwassersituationen kommt. Die von den Versicherern registrierten Flutkatastrophen haben sich in den vergangenen zwanzig Jahren weltweit nahezu vervierfacht. Viele Experten stellen einen unmittelbaren Zusammenhang zum Klimawandel her, der nicht nur zu Hochwasser, sondern zunehmend auch zu langanhaltenden Dürreperioden und damit verbundenen Negativfolgen (Absinken des Grundwasserspiegels, reduzierte Ernteerträge, Waldbrandgefahr etc.), auch und insbesondere in den Städten und Gemeinden, führt.

Kommunen fordern unbürokratische Hilfe mit Beteiligung des Bundes

Um auf die aktuelle Hochwassersituation insbesondere in Sachsen angemessen reagieren zu können, hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund ein Programm zur Beseitigung der Flutschäden gefordert, an dem sich auch der Bund beteiligen muss. Gerade vor dem Hintergrund der dramatischen Finanzsituation der Kommunen sollte es eine solidarische Hilfe aller staatlichen Ebenen geben. Insbesondere die Investitionsmittel der Kommunen, die ab nächstem Jahr in zahlreichen Ländern deutlich zurückgefahren werden sollen, müssen gestärkt werden. Die an der kommunalen Infrastruktur (Straßen, Wege, Brücken, Kläranlagen etc.) entstanden Schäden müssen schnellstmöglich beseitigt werden. Das ist nicht nur eine Frage der Verkehrssicherheit, sondern auch eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung in den jeweiligen Regionen. Angesichts der Tatsache, dass aufgrund des Klimawandels zukünftig in immer kürzeren Abständen mit vergleichbaren Hochwasserereignissen gerechnet werden muss und sich daher die Sprache von der „Jahrhundertflut“ verbietet, sollte nach Auffassung des DStGB das Modell eines „Aufbauhilfefonds“, wie er bereits im Jahr 2002 von Bund und Ländern initiiert wurde, für die Zukunft erneut in den Blick genommen werden.

EU-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie

Darüber hinaus gilt: Nur ein integriertes Vorgehen aller am Hochwasserschutz beteiligten Akteure wird helfen, zukünftig die Gefahren durch Hochwasser eindämmen zu können. Konkrete Handlungsansätze lassen sich den Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes (WHG 2010) entnehmen.

Die bereits durch das Hochwasserschutzgesetz von 2005 erheblich erweiterten Rahmenvorschriften zum Hochwasserschutz sind im neuen WHG zu einer Vollregelung ausgebaut worden. Gleichzeitig wurde die EU-Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken in das deutsche Recht umgesetzt. Demnach ist in Deutschland bis zum 22.12.2011 eine vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos sowie eine Festlegung von Risikogebieten vorzunehmen. In einem zweiten Schritt sollen bis zum 22.12.2013 Gefahren- und Risikokarten durch die zuständigen Behörden erstellt werden. Bis zum 22.12.2015 sind schließlich auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Risikomanagementpläne zur Reduzierung von Hochwassergefahren zu erstellen. Bund und insbesondere die Länder sind daher aufgerufen, in hochwassergefährdeten Bereichen eine detaillierte Riskobewertung vorzunehmen. Die aktuellen Hochwasserereignisse haben einmal mehr belegt, dass neben intakten Deichen auch ausreichende Retentionsflächen und Flutpolder vorhanden sein müssen, um den Hochwassergefahren angemessen begegnen zu können.

Wichtig ist: Vorhandene Karten und Pläne können genutzt werden. An vielen internationalen Flussgebietseinheiten, aber auch in den rein nationalen Flusseinzugsgebieten in Deutschland, wurden in der Vergangenheit bereits Risikobewertungen sowie Hochwasseraktionspläne mit entsprechendem Kartenwerk erstellt. Die schon vorhandenen Arbeiten können zum Vollzug der Richtlinie genutzt werden, sofern sie vor dem 22. Dezember 2010 abgeschlossen sind und der Informationsgehalt den Anforderungen der Richtlinie entspricht. Ein wichtiges Anliegen der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie ist zudem die Verbesserung der Information über Hochwassergefahren in der Öffentlichkeit und die aktive Einbeziehung interessierter Stellen bei der Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung von Risikomanagementplänen.

Kommunen sind die zentralen Akteure beim Hochwasserschutz

Ungeachtet der aktuellen Hochwasserereignisse steht fest: Eine zentrale Rolle bei der Frage nach einem effektiven Hochwasserschutz kommt den Städten und Gemeinden zu.

Sie sind als Verantwortliche für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger ebenso betroffen wie als maßgeblicher Akteur eines vorbeugenden Hochwasserschutzes. In der Praxis ist es Aufgabe der Städte und Gemeinden, durch Steuerung der Flächennutzung, der Infrastruktur- und der Siedlungsentwicklung die Rückhalteräume für das Wasser zu vergrößern und zugleich das Schadenspotenzial zu vermindern. Dies gilt insbesondere für eine sachgerechte Bauleitplanung. Nach wie vor gilt, dass in festgesetzten Überschwemmungsgebieten unter anderem die Ausweisung von neuen Baugebieten sowie die Errichtung und Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 34 und 35 BauGB grundsätzlich untersagt ist. Ausnahmetatbestände sind in § 62 Abs. 2 bis 4 WHG geregelt. Die erheblichen Gefahren von Personen- und Sachschäden im Hochwasserfall legen nahe, diesem Vorsorgegrundsatz in der kommunalen Planungspraxis besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Insgesamt sollte durch eine Änderung der Flächennutzung in Überschwemmungsgebieten sowie in hochwassergefährdeten Gebieten die Angriffsfläche für ein Hochwasser reduziert werden.

Ungeachtet dessen gilt: Beim Schutz von Flächen gegen Hochwasser gibt es ebenso wenig ein allgemeingültiges Patentrezept wie für Maßnahmen zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme. Im Falle von Hochwasservorsorgemaßnahmen müssen daher immer die konkreten Rahmenbedingungen vor Ort berücksichtigt werden. Hierzu gehört nicht zuletzt die Lage und Topografie einer Gemeinde ebenso wie die bisherige Siedlungsentwicklung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei aller Unterstützung eines vorsorgenden Hochwasserschutzes dieser vor Ort, das heißt in den Gemeinden auch Akzeptanz finden muss. Es ist daher zu empfehlen, in der Praxis die Bürgerinnen und Bürger eng in die Planung und Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz vor Hochwasser einzubinden und entsprechende Informationsangebote bereitzustellen. Ziel muss es sein, ein allgemeines Hochwasserbewusstsein zu schaffen.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist erforderlich

Gerade beim Thema Hochwasserschutz zeigt sich zudem die große Bedeutung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dies gilt insbesondere für den ständigen Austausch von Informationen.

Beispiel: Bereits im Dezember 2002 hat unter Beteiligung von Deutschland, Polen und Tschechien die Vollversammlung der IKSO (Internationale Kommission zum Schutz der Oder) ein Hochwasseraktionsprogramm verabschiedet. Unter dem Eindruck des katastrophalen Oderhochwassers im Jahr 1997 haben die Vertragsparteien vereinbart, das Mandat der IKSO auf die Zusammenarbeit beim Hochwasserschutz und der Hochwasservorsorge zu erweitern. Unter anderem wurde eine "Gemeinsame Strategie und Grundsätze für ein Aktionsprogramm Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Oder" erarbeitet.

Die bereits ergriffenen Maßnahmen sollten hier – wie auch in anderen Flußgebietseinheiten in Europa - weiterentwickelt werden, so dass etwa der grenzüberschreitende Informationsfluss auch dann gesichert ist, bevor eine Hochwasseralarmstufe ausgelöst wird. So könnten sich die Einsatzkräfte und Helfer vor Ort noch besser auf die jeweilige Hochwassersituation einstellen. Darüber hinaus sollte an eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Festlegung und Umsetzung von Aktionsplänen oder auch der dezentralen Rückhaltung von Hochwasser über die Landesgrenzen hinweg gedacht werden. Dies gilt im Übrigen nicht nur international, sondern auch für die Zusammenarbeit der Bundesländer untereinander. Ein Blick in die Praxis zeigt, dass diesbezüglich noch ein erheblicher Nachholbedarf besteht. So sind beispielsweise bundesweit über 14 Projekte zur Deichrückverlegung auf den Weg gebracht worden, lediglich 1 Projekt ist aber bis zum Jahr 2009 (in Brandenburg) erst umgesetzt worden. Inwieweit der Abschluss von Staatsverträgen zum abgestimmten Fluten von Rückhalteflächen sinnvoll und umsetzbar wäre, bleibt indes dahingestellt. Einige Bundesländer haben diese aus Niedersachsen stammende Idee eher kritisch kommentiert.

Kooperation als Erfolgsfaktor – Hochwasserpartnerschaften bilden!

Die zurückliegenden Hochwasserereignisse haben erneut verdeutlicht, dass für Kirchturmdenken beim Thema „Vorbeugender Hochwasserschutz“ kein Raum ist. So mag die Eindeichung vor Ort zwar zur Absenkung des Wasserstandes in einer Gemeinde führen. Unterliegern ist hiermit jedoch häufig nicht geholfen. Ganz im Gegenteil: Jede Eindeichung erhöht in der Praxis die Hochwassergefahr für Unterlieger. Städte, Gemeinden und Landkreise sollten daher die ihnen obliegende Verantwortung nicht mit Verweis auf andere Anrainer leichtfertig abwälzen.

Es ist daher sehr zu begrüßen, wenn auch immer mehr Kommunen ihre Flächennutzungspläne und Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz untereinander sowie regional abstimmen. Erforderlich ist jedoch eine noch stärkere Breitenwirkung. Diese zu unterstützen und publik zu machen, ist auch Aufgabe der kommunalen Spitzenverbände beim vorbeugenden Hochwasserschutz.

Beispielhaft sei auf das im Sommer 2010 in Rheinland-Pfalz eingerichtete „Informations- und Beratungszentrum Hochwasservorsorge“ hingewiesen, welches unter aktiver Beteiligung des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz die

Bildung von kommunalen Hochwasserpartnerschaften begleiten und unterstützen will. Hochwasserpartnerschaften werden in diesem Fall als freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden, Städten und Landkreisen verstanden, die faktisch von einem Hochwasserrisiko betroffen sind. Inhaltlich sollen Lösungen für die Hochwasserprobleme der jeweils beteiligten Kommunen gefunden werden, wobei neben dem hochwasserangepassten Planen und Bauen auch Themen wie die Abstimmung von Alarm- und Einsatzplänen, die Interpretation von Gefahrenkarten, die Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit sowie die Risikoabsicherung durch Versicherungen und Rücklagen eine Rolle spielen. Vergleichbare Ansätze gibt es auch in anderen Bundesländern, wie etwa die seit 2003 in Baden-Württemberg bestehenden kommunalen Hochwasserpartnerschaften.

Fazit aus kommunaler Sicht:

Die Erfahrungen mit Flutkatastrophen der letzten Jahre haben gezeigt, dass der vorbeugende Hochwasserschutz eine Daueraufgabe ist, der weiter an Bedeutung gewinnen wird. Aus kommunaler Sicht sollten insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Dem Vorsorgegedanken und dem Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Hochwasser muss eine Priorität zukommen.
- Erforderlich ist die Erarbeitung integrierter kommunaler Hochwasserschutzkonzepte, die eine Gewässerentwicklungsplanung, Katastrophenschutz - Einsatzpläne, Optimierung des technischen Hochwasserschutzes in den Kommunen sowie eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit einschließt. Hierzu bedarf es einer finanziellen Förderung der Einzelmaßnahmen durch Bund und Länder.
- Nur ausnahmsweise kommunale Bebauungsplanung in hochwassergefährdeten Bereichen. Durch Steuerung der Flächennutzung, der Infrastruktur- und der Siedlungsentwicklung sind die Rückhalteräume für das Wasser zu vergrößern und zugleich das Schadenspotenzial zu vermindern. Hierzu gehört auch, dass Bauleitpläne, die für hochwassergefährdete Gebiete bereits eine bauliche Nutzung vorsehen, auf die Möglichkeit einer Änderung überprüft werden.
- Verbesserte Zusammenarbeit auf Bundes- und insbesondere auf Ebene der Bundesländer beim Hochwasserschutz. So muss auf Ebene der Länder vor allem eine Zusammenarbeit bei der Festlegung und Umsetzung von Aktionsplänen und auch die dezentrale Rückhaltung von Hochwasser über die Landesgrenzen hinweg sichergestellt werden.
- Die Hochwasserereignisse verdeutlichen, dass für „Kirchturmdenken“ kein Raum ist. Es ist daher zu begrüßen, wenn immer mehr Kommunen ihre Flächennutzungspläne und Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz untereinander sowie regional abstimmen. Erforderlich ist jedoch eine noch stärkere Breitenwirkung.

- Einbindung der Bürgerinnen und Bürger. Es muss ein allgemeines „Hochwasserbewusstsein“ geschaffen werden: Das Wohnen direkt am Fluss ist sicherlich sehr attraktiv. Doch alle Bürgerinnen und Bürger wissen, dass ein zu nahes Bauen am Fluss katastrophale Folgewirkungen haben kann.
- Präzise Unwetterwarnungen sind schließlich ein wichtiger Baustein eines wirksamen Krisenmanagements. Deshalb bedarf es bundesweit einer noch präziseren und regional abgestimmten Unwetter- und Hochwasservorhersage.

Städte, Gemeinden sowie die Bürgerinnen und Bürger werden immer mit einem gewissen Risiko an unseren Flüssen leben müssen. Auch in Zukunft wird es daher – selbst bei noch so gutem Hochwasserschutz – keine „Vollkasko-Sicherheit“ für alle geben. Dennoch können Bund, Länder sowie Städte und Gemeinden – unter Einbindung der betroffenen Bevölkerung - dieses Risiko einschränken und mit den ihnen jeweils zur Verfügung stehenden Mitteln Hochwasserschäden minimieren.