



Dresden, 19.8.2002

## **7-Punkte Programm Zum Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Elbe**

Die Hochwasserkatastrophe im Einzugsgebiet der Elbe und ihrer Nebenflüsse im August 2002 hat die Abhängigkeit des Menschen von der Natur erneut in drastischer Weise deutlich gemacht. In Anbetracht der verheerenden Schäden sind erhebliche Anstrengungen zur Linderung der Not der Menschen erforderlich.

Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass sich in Hochwasserereignissen zu einem gewissen Grad auch Folgen des menschlichen Eingriffs in die Wirkungsweise des Naturhaushalts zeigen. Wenngleich solche Jahrhundertereignisse nicht grundsätzlich verhindert werden können, so lassen sich doch das Ausmaß und die Schadensbilanz von Hochwasserereignissen durch einen vorsorgenden Hochwasserschutz auf der gesamten Fläche verringern.

Geht man zudem davon aus, dass extreme Hochwasserereignisse in den kommenden Jahrzehnten klimabedingt häufiger auftreten können, so kommt es darauf an, durch eine kluge Flächenhaushaltspolitik und ein regionales Flächenmanagement deren Ursachen und Schäden so weit wie möglich zu verringern. Einzelne Kommunen haben damit begonnen, ihre Flächennutzung und Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz regional abzustimmen. Den guten Beispielen fehlt allerdings noch die Breitenwirkung.

Auch die Bundesregierung hat mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine vorsorgende Flächenhaushaltspolitik getan. Sie formuliert unter anderem das Ziel, den derzeitigen Verbrauch von Freiflächen von 129 Hektar pro Tag in den kommenden Jahren auf 30 Hektar zu reduzieren. Um der zunehmenden Beanspruchung von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke und dem Bauen am falschen Ort wirksam entgegenwirken zu können, ist jedoch eine Operationalisierung dieses Ziels erforderlich.

Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage seiner bisherigen Forschungsarbeiten legt das Dresdner Institut für ökologische Raumentwicklung in dem folgenden 7-Punkte-Programm Vorschläge für eine Verbesserung des vorsorgenden Hochwasserschutzes im Einzugsgebiet der Elbe vor.



## **1. Verbesserung der Informationen über Ursachenzusammenhänge und mögliche Überschwemmungsgebiete**

Eine Vorsorge gegenüber den Schäden von Hochwasserereignissen ist nur auf der Basis ausreichender Informationen über die komplexen Zusammenhänge bei der Entstehung und dem Abfluss von Hochwasser möglich. Extremereignisse werden zwar maßgeblich durch die Wetterlage bestimmt, jedoch kann die Höhe des Wasserabflusses durch die Art der Flächennutzung und deren Rückhaltewirkung beeinflusst werden. So führen der geringe Abflussrückhalt in der Landschaft, zum Beispiel durch intensive landwirtschaftliche Bodennutzung und die Versiegelung von Freiflächen in Städten und Gemeinden, in ihrer Kumulation über große Landesteile zu einer Abflussverschärfung. Dies gilt zunächst für die Nebenflüsse im Einzugsgebiet der Elbe. Im Strom selbst verursacht die Vielzahl schneller Zuflüsse mit zeitlicher Verzögerung Abflussscheitel, für die infolge gewässernaher Deiche keine Ausuferung in die ursprünglichen Gewässerauen möglich ist.

Für eine flächenkonkrete Ursachenanalyse, die diese Faktoren berücksichtigt, kann auf erhebliches wissenschaftliches und technisches Know how zurückgegriffen werden. Gleichwohl muss die Forschung in noch stärkerem Maße als bisher interdisziplinär angelegt und forciert werden. Digitale Umweltdaten, kontinuierliche Messsysteme, Satellitenaufnahmen und Computermodelle können dabei genutzt werden. Karten, welche die Gebiete zeigen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit bei einem einhundert- bzw. fünfhundertjährigen Hochwasserereignis überschwemmt werden, sollten flächendeckend für das gesamte Einzugsgebiet der Elbe erarbeitet werden. Mit Hilfe dieser Grundlagen könnten die Flächennutzungsplanung der Städte und Gemeinden verbessert, die Information der Öffentlichkeit transparenter gestaltet und die Notwendigkeit von Maßnahmen zum Abflussrückhalt und zur Auenrevitalisierung besser verdeutlicht werden.

## **2. Reduzierung der Schadenspotenziale**

Für Gebiete, in denen trotz verbesserter Flächennutzung eine Überflutung im Hochwasserfall nicht vermieden werden kann, sollten die Schadenspotenziale bestimmt werden. Gebiete sollten nach Prioritäten geschützt werden. Dazu gilt es die Überschwemmungsgebiete nach ihrer Überflutungshäufigkeit zu ermitteln und öffentlich parzellenscharf bekannt zu machen. Je nach Schadenshöhe lassen sich für sie passive Maßnahmen entwickeln. Hierzu gehören unter anderem temporäre Schutzeinrichtungen, bauliche Maßnahmen, die Tolerierung einer gelegentlichen Überflutung und nicht zuletzt der Rückbau und die Verlagerung von Nutzungen auf andere Standorte. Derartige



Maßnahmen können nur gemeinsam mit den betroffenen Grundeigentümern entwickelt werden und bedürfen im Einzelfall einer finanziellen Unterstützung. Erfahrungen hierzu liegen aus deutschen Flussgebieten vor.

### **3. Verbesserung der Vorsorgeplanung und Ausrichtung an den Erfordernissen von Flusseinzugsgebieten**

Katastrophenartige Auswirkungen von Hochwasserereignissen können nur dann abgemildert werden, wenn es gelingt, deren Ursachen und Folgen in einer abgestimmten Weise im Rahmen einer vorsorgenden, gesamtträumlichen Planung zu berücksichtigen. Die Landes- und Regionalplanung ist die hierfür geeignete Planungsebene. Sie verfügt zum Beispiel mit der Möglichkeit, sogenannte Vorrang- und Vorbehaltsgebiete auszuweisen, die Hochwasserschutzfunktionen erfüllen können, über ein Instrumentarium, das im Sinne einer Vorsorgeplanung eingesetzt werden kann.

Mit der Novellierung des Sächsischen Landesplanungsgesetzes wurde allerdings ein potenzielles Instrument zur überfachlichen und übergemeindlichen Abstimmung, nämlich die Möglichkeit Fachliche Entwicklungspläne - zum Beispiel zum Hochwasserschutz – aufzustellen, abgeschafft. Die Regionalplanung ist noch zögerlich, die Rolle des Moderators bei der umfassenden Abstimmung zum vorsorgenden Hochwasserschutz zu übernehmen. Auch der Zuschnitt der Planungsräume bietet keine guten Voraussetzungen für eine Planung, die sich an Erfordernissen von Flusseinzugsgebieten orientiert.

Vor diesem Hintergrund hat das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) bereits vor Jahren Vorschläge unterbreitet, informelle Pläne zum vorbeugenden Hochwasserschutz für Flusseinzugsgebiete zu erarbeiten. Drei wichtige Inhalte sind: die Darstellung von Räumen, in denen eine Entsiegelung bzw. eine Regenwasserversickerung erforderlich ist, die Ausweisung von Gebieten für eine gewässernahe Rückhaltung des Wassers (Retentionsflächen) sowie die Grenzen der Gebiete, in denen mit hohen Schadenspotenzialen zu rechnen ist. Eine solche Planung erfordert einen höheren Detaillierungsgrad als die "übliche" Regionalplanung, da hier auch konkrete dezentrale Maßnahmen vor Ort wie zum Beispiel die kleinflächige Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen dargestellt werden sollten. Sie darf außerdem nicht an administrativen Grenzen halt machen, sondern muss sich an den Naturräumen orientieren.



#### **4. Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit**

Ein wirksamer Hochwasserschutz ist nur durch eine enge Kooperation und Koordination der zuständigen Raumplanungsträger, der Umweltfachplanungen, sonstiger staatlicher Einrichtungen und Dienststellen, der privaten Akteure, der Städte und Gemeinden sowie der betroffenen Bürger zu verwirklichen. Geht man davon aus, dass sich das dazu notwendige Flächenmanagement primär an Einzugsgebieten von Gewässern orientieren sollte, so liegt es nahe, Zweckgemeinschaften in Form von Verbänden, Vereinen oder losen Zusammenschlüssen wie zum Beispiel Flussgebietskooperationen und Hochwassernachbarschaften zu bilden.

Solche Zweckbündnisse sollten als Solidargemeinschaften verstanden werden. Denn die Anstrengungen von Gemeinden in weitgehend ungefährdeter Höhenlage können für die tieferliegenden Gemeinden existentiell sein.

Eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist zur Zeit nicht auf formalem, sondern nur auf informellem Wege zu erreichen. Hierbei kann die Landes- und Regionalplanung eine Moderationsfunktion übernehmen. Die Anschubfinanzierung der regionalen Zusammenarbeit und der gemeinsamen Erarbeitung von integrierten Konzepten für einen vorsorgenden Hochwasserschutz in Flusseinzugsgebieten sollte durch Fördermittel unterstützt werden.

#### **5. Harmonisierung und verbesserter Vollzug rechtlicher Regelungen**

Deutschland verfügt durch die Novellierungen einschlägiger Gesetze (z.B. Wasserhaushaltsgesetz, Raumordnungsgesetz, Landeswassergesetze), veranlasst durch die großen Hochwasser im Winter 1993 und 1995 am Rhein sowie an der Oder im Sommer 1997, bereits über ein umfangreiches Regelinstrumentarium zur Hochwasservorsorge. Defizite bestehen hingegen im Vollzug der Vorschriften. Hierzu gehört vor allem die mangelnde Ausweisung und Festsetzung von Überschwemmungsgebieten.

Darüber hinaus bestehen nach wie vor unabgestimmte und konfligierende Rechtsvorschriften. Beispielsweise wirken einzelne Bestimmungen insbesondere des Landwirtschaftsrechts, des Baurechts, des Wasserwegerechts und des kommunalen Abwasserrechts gegen die Belange des vorsorgenden Hochwasserschutzes. Diesbezügliche Probleme sollten so schnell wie möglich behoben werden.



## **6. Ausweitung der länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

Hochwasser macht nicht an Grenzen halt. Entscheidungen über vorbeugende Maßnahmen zum Hochwasserschutz in einem Bundesland können Auswirkungen auf das Gebiet anderer Länder haben. Zur Harmonisierung dieser Maßnahmen dient bereits das wasserrechtliche Abstimmungsgebot, wonach über Landesgrenzen hinweg eine Kooperation von Ober- mit Untertägern vorgeschrieben ist. Vor diesem Hintergrund sollte der Hochwasserschutz auch bei der länderübergreifenden Abstimmung im Rahmen der Landes- und Regionalplanung besondere Beachtung finden.

Für die Elbe hat der Hochwasserschutz darüber hinaus eine transnationale und damit europäische Dimension. Von daher ist eine staatenübergreifende Vorgehensweise geboten. Durch internationale Verträge zwischen Deutschland und Tschechien wurde für die Elbe ein erster Schritt in Richtung einer verbesserten Kooperation bei der Hochwasservorsorge getan. Allerdings liegt der Schwerpunkt derzeit zu wenig auf dem vorsorgenden Hochwasserschutz. Hier gilt es, weitergehende Vereinbarungen zum Beispiel im Hinblick auf die Raumordnung folgen zu lassen. Denn der Anspruch eines staatenübergreifenden Flusseinzugsgebietsmanagements kann ohne entsprechende planungsrechtliche Voraussetzungen und vor allem ohne abgestimmte Planungsinstrumente der beiden Anliegerstaaten nicht verwirklicht werden.

## **7. Nutzung von Informations- und Steuerungstechnologien für das Hochwassermanagement**

Das Ausmaß von Hochwasserschäden lässt sich noch während eines Hochwasserereignisses durch teilweise Steuerung der Abflusswellen beeinflussen. Hierzu können Umweltinformationssysteme eingesetzt werden, die Daten über die Wettersituation, die Wasserstände im Oberlauf und das Abflussgeschehen in den Zuflüssen auswerten. Sie liefern fortwährende Hinweise für den Betrieb von Stauhaltungen und Rückhalteräumen. Damit können gegebenenfalls einzelne Überflutungsbereiche mit besonders hohen Schadenspotenzialen gezielt länger geschützt werden.

Beispiele aus anderen Gebieten der Bundesrepublik zeigen, dass mit derartigen technischen Hilfsmitteln durch häufigere, kleinere Hochwasserabflüsse eine Begrenzung der Schäden erreicht werden kann. Für die speziellen Verhältnisse der Elbe sollten solche Instrumente eigens konzipiert werden. Vor dem akuten Einsatz bei Hochwasserereignissen sollten sie für die Erprobung von Katastrophenschutzplänen genutzt werden.



## **Fazit**

Das verheerende Ausmaß des extremen Hochwassers an der Elbe braucht an erster Stelle Solidarität mit den Betroffenen und alle Anstrengungen zur Beseitigung der Schäden. Zugleich sollte aber auch so früh wie möglich der Blick in die Zukunft gerichtet werden. Es gilt, den vorsorgenden Hochwasserschutz so schnell wie möglich weiterzuentwickeln. Dies erfordert eine konzentrierte Aktion aller Beteiligten. Mit dem vorliegenden 7-Punkte-Programm werden aus Sicht des Instituts für ökologische Raumentwicklung maßgebliche Ansatzpunkte hierfür benannt.