

Hochwasservorsorge und Hochwasserrisikomanagement

Positionspapier des Deutschen Städtetages

I. Einführung

Hochwasser sind in den Flussgebieten immer wiederkehrende Ereignisse. Allerdings häufen sich in den letzten Jahrzehnten die Extremhochwasser am Rhein 1993 und 1995, an der Oder 1997 und 2010, an der Elbe 2002, 2006 und 2013 sowie an der Donau 1999, 2005, 2009 und 2013, verbunden mit der Überschwemmung großer Landflächen sowie einer immer höheren Schadenssumme. Allein im Donau- und Elbeeinzugsgebiet wurden die Schäden im Jahr 2013 auf 20 Milliarden Euro geschätzt. Hinzu kommen die vielen Hochwasser an Gewässern in kommunaler Zuständigkeit. Fragen nach Ursachen, Schutz und Vorsorge werden dabei nach jedem dieser Ereignisse durch die Bevölkerung immer dringlicher gestellt. Auch unterirdische Hochwasser im Grundwasser treten immer häufiger auf. Starkregen führen nicht nur vermehrt zum Auftreten von wild abfließendem Wasser, oft verbunden mit Bodenerosionen, im Übergangsbereich zwischen Landwirtschaft und Siedlungsbereichen; der Überstau der Kanalisation in größeren Stadtgebieten ist keine Seltenheit mehr.

In den letzten Jahrhunderten sind rund 90 % der Auenflächen in den deutschen Gewässergebieten verloren gegangen. Flüsse und Bäche haben viel Raum eingebüßt mit der Folge, dass sich Hochwasser nicht mehr schadlos auf unbebaute Flächen ausbreiten können. Zudem verschärft das Defizit von technisch angelegten Rückhalteräumen zur Aufnahme von Wassermassen die Hochwasserlage der Unterlieger. Der Bau von Deichen, der Aufbau mobiler Hochwasserschutzwände und die Nutzung bestehender Überschwemmungsgebiete reichen nicht aus, um die Städte mit ihrer Bebauung ausreichend vor Hochwasser zu schützen. Als Folge des Klimawandels haben die jüngeren Hochwasserereignisse ein immer extremeres Niveau. Integrierte Klimaschutz- und Anpassungsstrategien im Bereich der Wasserwirtschaft gewinnen auch beim Hochwasserschutz und bei Starkregenerereignissen zunehmend an Bedeutung. Deshalb dürfen die Hochwasserereignisse auch in lokal begrenzten Bereichen nicht als singuläre Ereignisse mit langem Wiederkehrintervall angesehen werden, sondern es ist notwendig, sich systematisch dem vorsorgenden Hochwasserschutz zu widmen.

Die Ereignisse des Jahres 2013, sowie auch die regionalen Starkniederschläge 2014 haben gezeigt, dass die Hochwasservorsorge in den Flussgebieten nur länderübergreifend und unter Einbeziehung der Kommunen nachhaltig und wirksam vorangebracht werden kann. Hochwasserschutz ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen und bedingt deshalb eine enge Zusammenarbeit aller Verwaltungs- und Politikebenen.

II. Die Zunahme von Hochwasserereignissen und Starkniederschlägen – eine Herausforderung für die Städte

Die Häufung der außergewöhnlichen Hochwasserereignisse in den letzten zwei Jahrzehnten und die Zunahme von Hochwasser auslösenden Extremwetterlagen machen es dringend erforderlich, Hochwasservorsorge und Hochwasserabwehr zu einem umfassenden Hochwasserrisikomanagement auszubauen. Dabei können die Städte an ihre vorhandenen Schutzmaßnahmen anknüpfen und diese gezielt weiterentwickeln. Damit wird ein entscheidender Beitrag zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (EG-HWRM-RL), die am 26. November 2007 in Kraft getreten ist, geleistet. Die nationale Umsetzung erfolgte im Rahmen der am 3. März 2010 in Kraft getretenen Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG). Bis Dezember 2015 hat die Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen für Gewässer zu erfolgen, in denen Hochwasser bzw. Überflutungen eine erhebliche Gefahr für menschliche Gesundheit, Umwelt, Kulturerbe, wirtschaftliche Fähigkeit oder Sachwerte darstellen können. Ein solches Vorgehen bedarf einer engen Abstimmung mit den Kommunen.

Das Hochwasserrisikomanagement in dichten urbanen Gebieten muss folgende Fragen beantworten:

- Wie sind die Stadt oder der Stadtteil durch verschiedenartige Überflutungsrisiken gefährdet?
- Wie muss die städtebauliche Entwicklung gesteuert werden, um nicht beherrschbare Risiken für Nutzungen in Risikogebieten zu verhindern? Wie kann das weitere Anwachsen des Schadenspotenziales begrenzt werden? Welcher Raum soll dabei den Gewässern, welcher den Siedlungen gegeben werden?
- Welche baulich-technischen Schutzmaßnahmen der öffentlichen Hand sind für Bestandsgebiete (d. h. überschwemmungsgefährdete, bebaute Gebiete) notwendig und finanziell tragbar?
- Was können im Hochwasserfall die kommunale Wasserwehr bzw. der Katastrophenschutz leisten und wo sind die Grenzen des Katastrophenschutzes? ¹
- Was können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in eigener Verantwortung tun? Welche Informationen und Unterstützung benötigen sie von der öffentlichen Verwaltung für eine wirksame Eigenvorsorge?
- Wie sorgt die Stadt für ihre eigenen Liegenschaften und Nutzungen vor?
- Welche Auswirkungen wird der fortschreitende Klimawandel haben und welche Anpassungsstrategien sind erforderlich? ²
- Welche Maßnahmen müssen durchgeführt werden, um nach einem Hochwasser die Schäden so beseitigen zu können, dass die künftige Hochwasservorsorge und –abwehr verbessert wird und nicht der alte, schadensanfällige Zustand nur wiederhergestellt wird?

Kommunales Hochwasserrisikomanagement ist ein wichtiger Teil der Daseinsvorsorge und eine Aufgabe der Stadtentwicklung und erst komplementär hierzu Aufgabe des Gewässerbaus bzw. des technischen Hochwasserschutzes. Für ein wirksames kommunales Hochwasserrisikomanagement müssen alle Gefahren für Leib und Leben sowie der Werteerhalt im Zusammenhang betrachtet werden. Dies umfasst die Auswirkungen für die bebauten Stadtgebiete, die von allen Oberflächengewässern, vom aufsteigenden Grundwasser, aus überstauten Bereichen des Abwassersystems und in zunehmendem Maße von Starkregenereignissen ausgehen.

Hinzu kommt, dass der Klimawandel Häufigkeit und Heftigkeit von Starkniederschlägen erhöht, die insbesondere bei kleineren, i. d. R. kommunalen Gewässern zu sehr schnell ansteigender Wasserführung („flash floods“) führen können. Auch abseits von Gewässern können Starkniederschläge beispielsweise an Hanglagen, Senkenlagen oder Unterführungen zu Gefährdungen führen. Wenn keine Vorsorge getroffen wird, kann es zu Gefahr für Leib und Leben sowie erheblichen materiellen Schäden durch die Gewalt der fließenden Welle oder durch mitgeführtes Sediment und Treibgut kommen. In städtischen Gebieten, die keine anderweitige Vorflut durch Gewässer mehr besitzen, können auch ganze Stadtbereiche überschwemmt werden. Bei Flutereignissen an Gewässern mit lokalem oder regionalem Einzugsgebiet sind die Vorwarnzeiten so kurz, dass die Hochwasserabwehr eine mangelhafte oder fehlende Hochwasservorsorge nicht kompensieren kann.

¹ Siehe dazu Positionspapier Weiterentwicklung des Katastrophenschutzes zum Schutz vor Hochwasser und Extremwetter; beschlossen vom Hauptausschuss am 26.06.2014

² Siehe dazu Positionspapier Anpassung an den Klimawandel – Empfehlungen und Maßnahmen der Städte; beschlossen vom Hauptausschuss am 26.06.2014

III. Hochwasserrisikomanagement in den Städten – Möglichkeiten und Grenzen

Ein effektiver Hochwasserschutz ist für die Städte von großer Bedeutung. Doch sind die Möglichkeiten, als Stadt selbst vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen, begrenzt. Maßnahmen zur Rückhaltung lassen sich – soweit in den Siedlungsräumen überhaupt möglich – vor allem durch Steuerung der Flächennutzung oder den Bau von Wasserrückhaltungen realisieren.

Die begrenzten Möglichkeiten des städtischen Hochwasserschutzes lassen sich zumindest teilweise im Rahmen übergemeindlicher Kooperation verbessern. Die Handlungsfelder beziehen sich auf planerische, technische, räumliche und finanzielle Maßnahmen. So besteht die Möglichkeit, zur Vorbereitung von entsprechenden planerischen Aktivitäten gemeinsame Gutachten zu verabreden, mit denen Hochwasserrisiken bewertet und im Hinblick auf vorgesehene Maßnahmen geprüft werden können. Ziel dieses Vorgehens kann dann sein, gemeinsam zur Ausweisung und Entwicklung von Überflutungsflächen oder gesteuerten Poldern zu kommen. Der Vorteil bestünde darin, den Flächenverbrauch für derartige Maßnahmen für alle Beteiligten zu begrenzen. Als weitere Option wäre ein gemeinsamer Betrieb des technischen Hochwasserschutzes denkbar.

Niederschlagswasserbewirtschaftung

Bei jeglicher relevanter Neuversiegelung, insbesondere aber bei deren Vorbereitung durch die kommunale Bauleitplanung, muss mit den Methoden der dezentralen Niederschlagswasserbewirtschaftung der Eingriff in den Gebietswasserhaushalt soweit minimiert werden, dass die oberirdischen Abflüsse auf die natürliche Abflussspende gedrosselt werden. Bei der aus Kostengründen gern praktizierten Versickerung von Niederschlagswasser muss das Risiko eines schädlichen Grundwasseranstieges mit der Gefahr von Vernässungen in Gebäuden szenarisch betrachtet und auch langfristig ausgeschlossen werden. Mit den Maßnahmen der naturnahen dezentralen Niederschlagswasserbewirtschaftung haben die Kommunen wirksame Mittel, in Gewässern mit kleinen Einzugsgebieten lokale Hochwasserspitzen zu dämpfen.

Gerade in urbanen Bereichen, die einen hohen Versiegelungsgrad aufweisen und in denen aus Platzgründen eine Versickerung kaum möglich ist, können bei Extremniederschlägen die Wasserstände kleiner Bäche in sehr kurzer Zeit stark steigen. Raum für den Abfluss der Hochwasserwelle steht in bebauten Bereichen vielfach nicht zur Verfügung; häufig sind die Gewässer in bebauten Bereichen verrohrt oder durch Brückenbauwerke im Abfluss eingeschränkt. Hier ist zu überprüfen, ob im Oberlauf dezentrale Rückhaltemaßnahmen wie die Wiederherstellung naturnaher Bachläufe und Überflutungsflächen sowie grüne Flutpolder und Rückhaltebecken möglich sind, damit der Wasserabfluss dosiert erfolgen kann. Zu ihrer Herstellung bedarf es der Mitwirkung der Flächeneigentümer/-innen und Landwirte/-innen, die häufig erst im Planfeststellungsverfahren erreicht werden kann.

In baulich intensiv genutzten Gebieten steht oft nur die Kanalisation zur Ableitung von Regenwasser zur Verfügung. Kann bei einem regionalen Starkniederschlag diese die Mengen nicht aufnehmen und steht kein Gewässer als Vorflut zur Verfügung, müssen alle Möglichkeiten ergriffen werden, um ein schadloses Abfließen der Wassermengen sicherzustellen. So können z. B. vorsorglich Gefällestrrecken geschaffen und Maßnahmen ergriffen werden, bei denen die Straßen als Regenwasserfließwege und die Freiflächen als Wasserspeicher eingesetzt werden können. Ist dies im Bestand schwierig, so sind zumindest in verbindlichen Bauleitplänen entsprechende Festsetzungen zu treffen, um die Überflutungssicherheit gem. DIN-EN 752 nachzuweisen. Darüber hinaus ist der Objektschutz der Betroffenen die einzige Möglichkeit, Schäden zu verhindern. Dazu müssen durch die öffentliche Hand zumindest Informationen zu den ortskonkreten Risiken bereitgestellt werden.

Gewässerunterhaltung

Die Pflege und Unterhaltung der Gewässer in kommunaler Zuständigkeit ist eine wichtige Aufgabe der Städte und Gemeinden. Durch Pflegekonzepte, die Hochwasserereignisse mit thematisieren, ist es möglich, Schadenswirkungen zumindest von Hochwasserereignissen mit häufiger Eintrittswahrscheinlichkeit einzudämmen oder zu verhindern. Die angemessenen Pflegemaßnahmen hängen von den konkreten örtlichen Verhältnissen des Einzugsgebietes ab. Im Oberlauf ist das Gefälle häufig groß, der Gewässerverlauf gerade, das Bach- oder Flussbett oft eingekerbt. Wenn die angrenzenden Flächen des Einzugsgebietes steil zum Gewässer abfallen, sammelt sich das Niederschlagswasser rasch an, die Fließgeschwindigkeit im Gewässer ist hoch, Steine und Erde werden mitgerissen. Der Bach oder Fluss erodiert und gräbt sich dabei in den Untergrund ein. Hierdurch schießt das Wasser immer schneller, immer mehr Sediment wird mitgerissen. Die Gewässerunterhaltung kann dem durch erosionshemmende Maßnahmen, wie Sohlerhöhungen entgegenwirken. Bei kleineren Gewässern sollten vor Eintritt in dicht bebaute Siedlungen Sediment- und Treibgutfänge angeordnet werden, um zu vermeiden, dass es in den Ortslagen zu Verklausungen von Durchlässen und Brücken mit teuren Folgeschäden kommt. Die regelmäßige Reinigung der Sediment- und Treibgutfänge ist zu gewährleisten. Seltene und mittlere Hochwasserereignisse (\geq HQ 100) können allerdings kaum durch gewässerunterhaltende Maßnahmen eingedämmt oder verhindert werden.

In den Ortslagen mit den für Stadtgebiete typischen hohen Nutzungsdichten müssen sich die Anstrengungen auf die Herstellung eines für den schadlosen Abfluss hinreichend leistungsfähigen, möglichst naturnahen, Gewässerbettes konzentrieren. Im Einzelfall können auch durch die Nutzung innerstädtischer Grünanlagen zur Hochwasserrückhaltung die Abflüsse gesteuert werden. Wo immer es mit vertretbarem Aufwand möglich ist, sollten verrohrte und verbaute Abschnitte renaturiert und mit zusätzlicher Abflusskapazität versehen werden. Renaturierte Gewässer leisten nicht nur einen wichtigen Beitrag zur Grünausstattung der Städte, zur Verbesserung des Stadtklimas und zum Naturschutz. Ingenieurbiologisch gesicherte „weiche“ Ufer und Sohlen mit Vegetation können widerstandsfähig gegenüber dem Hochwasser hergestellt und unterhalten werden. Das heißt, die Folgeschäden für die Gewässer selber und damit der Aufwand für die kommunalen Unterhaltungspflichtigen nach einem Hochwasser sind dann häufig deutlich geringer. In innerstädtischen Bereichen, in denen aus Platzgründen Ufermauern notwendig sind, ist die Unterhaltung so auszugestalten, dass Unterspülungen ausgeschlossen werden. Auf Dauer rechnet sich der finanzielle Aufwand für eine hochwasserangepasste Unterhaltung, da die grundhafte Erneuerung statisch instabiler Ufermauern aufwändiger als eine kontinuierliche Instandhaltung ingenieurbiologisch gesicherter Ufer ist.

Bund und Länder, aber auch die kommunale Bauleitplanung sind gefordert

Bei den großen Flüssen wie Elbe, Donau, Oder, Rhein, entstehen Hochwasser i. d. R. weit entfernt von den betroffenen Gemeinden. Regelmäßig sind die Länder für Ausbau und Unterhaltung dieser Flüsse und damit auch für die unter Hochwassergesichtspunkten erforderlichen Rückhalte- und Deichanlagen an diesen Flüssen zuständig. Bei Bundeswasserstraßen kümmert sich der Bund nur um den schiffbaren Teil der Gewässer. In Verbindung mit Hochwasservorsorge und Hochwasserrisikomanagement im Hochflutprofil finden bisher keine Bundesaktivitäten statt, obwohl eine koordinierende Funktion des Bundes sinnvoll und notwendig wäre.

In der planerischen Vorsorge müssen Bund und Länder durch rechtliche Regelungen den Erhalt und die Erhöhung des natürlichen Retentionsvolumens im Einzugsgebiet der Flüsse sowie die Verbesserung der natürlichen Abflussbedingungen durch die Vorgabe abgewogener Zielbestimmungen in den Landesentwicklungsplänen sichern.

Die Steuerung technischer Rückhalteanlagen wie Talsperren und Flutpolder im gesamten wirksamen Einzugsgebiet während eines Hochwasserereignisses muss transparent für die Kommunen kommuniziert werden. Dies gilt auch für grenzüberschreitende Flüsse.

Nicht nur Verbauungen der Gewässer, sondern auch fortwährende Sedimentablagerungen im Hochflutprofil verschlechtern mit der Zeit die Abflussbedingungen. Damit wächst die Gefahr, dass die Flüsse über die Ufer treten. Die Unterhaltungspflichten und die korrespondierenden wasserrechtlichen Regelungen müssen so weiter entwickelt werden, dass eine schleichende Beeinträchtigung der Hochwasserabflüsse durch Sedimentation verhindert und wesentliche Ablagerungen in den Hochwasserabflussprofilen regelmäßig beseitigt werden.

Mit Maßnahmen zur Verbesserung von Retention und Abfluss kann die Überschwemmungsgefahr auch an den großen Flüssen deutlich verringert werden. Diese können aber technische Hochwasserschutzanlagen in den hochwassergefährdeten Siedlungen nicht ersetzen. Deiche und Flutschutzwände zum Schutz von Siedlungen sind zur Eindämmung von Gefahren zusätzlich notwendig. Bei Planungs- und Neubaumaßnahmen sollte sowohl der städtebauliche Kontext berücksichtigt werden, als auch die Akzeptanz durch möglichst frühzeitige Einbeziehung der Bürger/-innen erhöht werden.

In vielen Fällen sind bei technischen Hochwasserschutzbauten in urbanen Gebieten aus städtebaulichen oder landschaftspflegerischen Gründen mobile Anlagenteile (z. B. Dammbalkensysteme) notwendig, um die Akzeptanz und die Genehmigungsfähigkeit zu erreichen. In diesem Kontext sind immer wieder Versuche der Länder festzustellen, Aufgaben auf die kommunale Ebene zu verlagern, etwa die Zuständigkeit für Lagerung, Unterhaltung und laufenden Betrieb der mobilen Elemente einer Hochwasserschutzanlage. Die Gemeinden leisten bereits einen großen Anteil durch den Aufbau der mobilen Elemente mit gemeindlichen Kräften im Hochwasserfall und die Sicherung der gesamten Hochwasserschutzanlagen, z. B. durch kommunale Wasserwehren. Statt zusätzliche Aufgaben ohne Kostenübernahme „nach unten“ zu delegieren, sind die Länder und der Bund gefordert, zumindest einen Teil der zunehmend höheren Kosten für den vorsorgenden Hochwasserschutz, aber auch die Nachsorge zu übernehmen. Durch die Zunahme der regionalen Starkregenereignisse werden die Aufräum- und Reparaturkosten an den Gewässern in kommunaler Zuständigkeit immer höher; viele Städte sind deshalb nicht mehr in der Lage diese Kosten zu tragen und benötigen finanzielle Unterstützung durch die Länder und den Bund.

Die Hochwasserrisiken für die Kommunen werden über vorsorgende Maßnahmen hinaus vor allem maßgeblich von den laufenden finanziellen und personellen Ressourcen bestimmt, die die Länder für die Unterhaltung und Instandhaltung der Flüsse, deren wasserbauliche Anlagen sowie der Hochwasserschutzanlagen bereitstellen. Die größten Schäden entstehen nicht an ungeschützten Bereichen, sondern dort, wo vorhandene Abflussprofile bzw. Hochwasserschutzanlagen versagen.

Vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung steuert die Flächennutzung und hat eine besondere Verantwortung für die Risiken, denen jetzige und künftige Nutzer/-innen ausgesetzt sind. In festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten gilt daher bereits auf gesetzlicher Ebene ein grundsätzliches Verbot der Ausweisung von neuen Baugebieten. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 03.06.2014 (4 CN 6.12) das "neue Baugebiet" definiert. Maßgebend war dabei, dass im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung bereits dem Umgang mit den Hochwasserrisiken eine herausgehobene Rolle zukommt und es deshalb nicht auf eine enge Fassung des „neuen Baugebietes“ ankommt. Bebauungspläne müssen grundsätzlich immer geeignete Festsetzungen zum Umgang mit den potentiellen Hochwassergefahren treffen und eine den Gefahren angemessene Entwicklung der Schadenspotentiale steuern, falls dies notwendig ist. Dieser Aufgabe muss sich Bauleitplanung nicht nur in festgesetzten und vorsorglich gesicherten

Überschwemmungsgebieten stellen, sondern auch in überschwemmungsgefährdeten Gebieten und in tatsächlich überschwemmten Gebieten.

Überschwemmungsgefährdete Gebiete (z. B. für seltene Hochwasserereignisse) lassen sich insbesondere über die Gefahrenkarten der Hochwasserrisikomanagementpläne der Länder und der Gemeinden ermitteln. Auch bei einer Bautätigkeit in ehemaligen Überschwemmungsgebieten muss berücksichtigt werden, dass diese zwar durch Hochwasserschutzanlagen gegen ein statistisch einmal in 100 Jahren oder noch seltener auftretendes Bemessungshochwasser geschützt sind, diese Anlagen jedoch keine absolute Sicherheit gewährleisten können. So kann es durch Deichbrüche oder Überströmungen bei einem größeren als dem Bemessungshochwasser auch in vermeintlich sicheren Gebieten zu Überschwemmungen kommen. Solche überschwemmungsgefährdete Gebiete lassen sich anhand der Karten für die vor Errichtung der Hochwasserschutzanlagen bestehenden Überschwemmungsgebiete ermitteln.

Bei einer Bauleitplanung in überschwemmungsgefährdeten Gebieten ist das stets bestehende Restrisiko gem. § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB (Belange des Hochwasserschutzes) mit dem ihm zukommenden Gewicht in der Abwägung zu berücksichtigen. Die Gemeinde kann daher im Bebauungsplan insbesondere Festsetzungen für eine hochwasserangepassten Bauausführung treffen sowie z. B. auch die von einer Bebauung freizuhaltenen Flächen bestimmen.

Die bauliche Tätigkeit in faktischen Überschwemmungsgebieten (das sind Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 1 WHG, die nicht als rechtliche Überschwemmungsgebiete festgesetzt oder vorläufig gesichert sind), unterliegt zwar nicht den Verboten des § 78 WHG, wohl aber den Maßgaben der §§ 5, 32 und 77 WHG sowie ggf. denen ergänzender landesrechtlicher Regelungen.

Bei einer Bauleitplanung in einem faktischen Überschwemmungsgebiet muss die Gemeinde in ihre Abwägung einbeziehen, dass Gebiete aus Gründen des Hochwasserschutzes von Nutzungen freizuhalten oder ggf. sogar freizulassen sind, wenn diese den Hochwasserabfluss behindern. Soweit durch die Bauleitplanung Baurecht geschaffen wird, ist eine an die jeweilige Planungssituation angepasste Berücksichtigung des Hochwasserschutzes sicherzustellen, wie z.B. eine Anpassung der Grundstücksnutzungen an die möglichen nachteiligen Folgen für Menschen, Natur, Umwelt oder Sachwerte durch Hochwasser .

Bei Einzelbauvorhaben in faktischen Überschwemmungsgebieten kann die untere Wasserbehörde den Bau auf der Grundlage der wasserrechtlichen Generalklausel des § 100 Abs. 1 WHG i. V. m. § 77 WHG untersagen. Die Bauaufsichtsbehörden sind daher gehalten, bei der Errichtung oder Erweiterung von baulichen Anlagen in solchen Gebieten die unteren Wasserbehörden zu beteiligen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass trotz nachgewiesener Unbedenklichkeit im Einzelnen mehrere solcher Vorhaben in Summe unterstromig durchaus zu einer Verschärfung der Hochwassergefahr führen können. Hier sollte den zuständigen Wasserbehörden zur nachhaltigen Verbesserung der Überflutungsvorsorge künftig ein größeres Gewicht und mehr Ermessensspielraum gegeben werden. Darüber hinaus kommt bei Bauvorhaben in faktischen Überschwemmungsgebieten dem Grundsatz der Eigenvorsorge nach § 5 Abs. 2 WHG besondere Bedeutung zu. Wenn sich eine Verschärfung der Hochwassergefahren durch die sukzessive Zulassung von Einzelvorhaben auf der Basis des § 34 BauGB abzeichnet, dann könnte auch das Erfordernis einer die nötigen Freiflächen sichernden Bauleitplanung gegeben sein. Bei Vorliegen eines Planerfordernisses kann sich das planerische Ermessen des § 1 Abs. 3 BauGB aus städtebaulichen Gründen – zu denen auch die Belange des Hochwasserschutzes gehören – zu einer Planungspflicht verdichten. Ziel sollte immer sein, den Hochwasserschutz zu verbessern.

Zu den kommunalen Steuerungsinstrumenten sollten darüber hinaus die Einrichtung und Führung eines Registers zu den Eingriffen in Überschwemmungsräume auf der einen Seite und zur Schaffung von Retentionsraum auf der anderen gehören. Gerade für den möglichen Verlust von Ausbreitungsflächen empfiehlt es sich, vorausschauend nach geeigneten Ausgleichsmaßnahmen zu suchen.

Für die praktische Umsetzung muss sowohl der Zugriff der Kommunen auf notwendige Flächen erheblich vereinfacht als auch die notwendigen Genehmigungsverfahren gestrafft und beschleunigt werden.

Grundwasser sollte einbezogen werden

Es werden trotz städtebaulicher Flächenvorsorge, einer guten Bewirtschaftung der Einzugsgebiete, einer ausreichenden Gewässerentwicklung und einem angemessenen baulich-technischen Hochwasserschutz immer Hochwasserrisiken an Wasserläufen – wenn dann auch in deutlich vermindertem Maße – verbleiben. Dies gilt im besonderen Maße für die unsichtbare Gefahr, die aus dem Grundwasseranstieg durch Hochwasser droht. Dieser ist nicht nur regelmäßige Folge großer Hochwasser, sondern kann sich auch bei überdurchschnittlichen Niederschlägen im Jahresverlauf einstellen. Nur wenige Kommunen unterhalten Messnetze, die bei Hochwasser zeitnah Daten zur Grundwassersituation zur Verfügung stellen. Die Unterhaltung und der Betrieb solcher Messnetze ist Sache der Länder. In der Regel ist die Dichte deren Messnetze aber für die differenzierten Situationen in Städten nicht ausreichend. Die Länder müssten ihr Aufgabenspektrum für die Unterstützung der Hochwasserabwehr erweitern und in Verbindung mit weiteren vorhandenen Messnetzen, etwa der Wasserversorgungsunternehmen (WVU), einen Beitrag dafür leisten, dass die Risiken des Grundwasseranstiegs rechtzeitig erkannt werden. Zusätzlich zu dem Risiko eines Grundwasseranstiegs könnte es auch zu einer Mobilisierung von Schadstoffen kommen. Beide Aspekte unterstreichen deshalb noch einmal die Notwendigkeit, ein Monitoring durchzuführen. Die Länder sollten deshalb eine ausreichende Finanzierung für ein geeignetes Messnetz bereitstellen, auch weil im Streitfall mit betroffenen Hauseigentümern eine messtechnisch belastbare Beweissicherung geboten ist.

IV. Risikokommunikation und Eigenvorsorge

Die kommunale Hochwasserabwehr kann bei guter Vorbereitung und Ausstattung bis zu einem gewissen Maß die trotz Hochwasservorsorge immer verbleibenden Risiken des Hochwassers reduzieren. Insbesondere bei Ereignissen mit hoher Flächenwirksamkeit oder bei plötzlich eintretender Flutwelle infolge regionaler Starkregenereignisse etc. und / oder besonderen Risiken ist dies aber nur begrenzt möglich.

Daher betont der Gesetzgeber zu Recht die Rolle der privaten Eigenvorsorge für den Umgang mit den verbleibenden Risiken. Dies betrifft nicht nur die Bürger/-innen und Unternehmen, sondern genauso die öffentliche Hand mit ihren Liegenschaften.

Eine wichtige Aufgabe der Länder und Kommunen ist es deshalb, ein hinreichendes Bewusstsein bei den potenziell Betroffenen für die Hochwassergefahren herzustellen und aufrecht zu erhalten. Notwendig ist auch hier ein Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden, um ein umfangreiches Öffentlichkeitskonzept aufzulegen, das über geeignete Kommunikationswege die Sensibilisierung verbessert, Risiken reduziert und in den Städten gezielt umgesetzt werden kann. Dazu gehört auch die Bereitstellung möglichst ortskonkreter Informationen zu potentiellen Risiken und zu akuten Gefahrenentwicklungen einschließlich deren zeitliche Verläufe online im Internet.

Eine besondere Verantwortung in der Bewältigung von Hochwasserereignissen tragen die Institutionen der öffentlichen Infrastruktur (Verkehr, Energie, Wasser, Abwasser, Abfall, Telekommunikation, ...). Deshalb werden diese auch intensiv in kommunale Planungen der Hochwasservorsorge und der Hochwasserabwehr einbezogen. Zur Unterstützung der privaten Eigenvorsorge sollten diese Institutionen zudem verpflichtet werden, bereits vorsorgend vor Hochwassern möglichst konkrete Informationen bereitzustellen, unter welchen Bedingungen ihre jeweils verantworteten Infrastrukturen nicht oder nur noch eingeschränkt funktionieren. Nur dann können sich Betroffene darauf einstellen und eine entsprechende Eigenvorsorge vorbereiten.

Darüber hinaus muss die Eigenvorsorge in den betroffenen Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten deutlich ge- und verstärkt werden. Die Städte tragen Verantwortung dafür, dass die potenziell betroffenen Anwohner, Gebäude- und Grundstücksbesitzer bereits ausreichend vor einem Hochwasser intensiv und wiederkehrend zu typischen Gefährdungen und zu typischen Minderungsmaßnahmen informiert werden. Zu den geeigneten Maßnahmen, mit denen Anlieger selbst vorsorgen können, gehören:

- die Sicherung von Erdgeschoss- und Einliegerwohnungen sowie Kellern durch bauliche Maßnahmen im Bestand oder die vorsorgliche Beschaffung von mobilen Komponenten für Zugänge, Fenster und Lüftungsöffnungen,
- eine hochwasserangepasste Bauweise bei Um- und Neubauten: Auftriebssicherheit, Verwendung geeigneter Baumaterialien, Einbau von Rückschlagventilen und Hebeanlagen für Abwasserentsorgungseinrichtungen,
- das Vorhalten von Pumpen,
- die hochwassersichere Aufstellung von Heizanlagen, Heizöltanks und Behältern / Gebinden für wassergefährdende Stoffe,
- die Einbeziehung der Hochwassergefahren in die Gestaltung von Garten- und Parkanlagen,
- den Versicherungsschutz überprüfen, eine Elementarversicherung unter Einschluss des Hochwasserrisikos abschließen,
- Wertvolle Gegenstände, Vorräte etc. aus dem Hochwassergefahrenbereich auslagern.

V. Vorsorgender Hochwasserschutz als kommunale Gestaltungsaufgabe erfordert geeignete Rahmenbedingungen durch Bund und Länder

Einen hundertprozentigen Überflutungsschutz kann es auch nicht in Städten geben. Dem sind natürliche, technische und finanzielle Grenzen gesetzt. Deshalb ist auch der Objektschutz durch private und öffentliche Grundstückseigentümer im Rahmen deren Eigenvorsorge unverzichtbar, wie das Beispiel Starkregenereignis deutlich zeigt. Das eigentlich relevante Potenzial, um Hochwasser von bebauten Flächen fernzuhalten, liegt in den natürlichen Einzugsgebieten außerhalb der Siedlungen. Allerdings muss Stadtpolitik die Frage beantworten, wie die Verpflichtung zum vorbeugenden Hochwasserschutz konkret aussieht und gelebt wird. Die damit einhergehende Verantwortung für einen effektiven Hochwasserschutz erfordert aber auch, dass die Städte ausreichende Spielräume für die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen erhalten. Die damit verbundene Abwägungs- und Maßnahmenkaskade kann letztlich allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn Bund und Länder die dafür notwendigen Rahmenbedingungen schaffen. Dazu gehören:

- die optimale Berücksichtigung des Hochwasserschutzes im Rahmen der Raumordnung,
- die Ausweisung bzw. Schaffung von weiteren gesteuerten Flutpoldern,
- klare und auskömmliche Entschädigungsregelungen für Landwirte bei Überflutung landwirtschaftlicher Nutzflächen zum Extremhochwasserschutz,
- die Umsetzung der vorhandenen Hochwasserschutzkonzepte und Hochwasserrisikomanagementpläne und die Finanzierung geeigneter Maßnahmen wie Deichrückverlegung, Deichertüchtigung, Bau von Rückhalteeinrichtungen usw.,
- die Entwicklung differenzierter Schutzziele für einen öffentlichen Hochwasserschutz für unterschiedliche Einrichtungen und Nutzungen (Industrieanlagen, Kläranlagen, Krankenhäuser, usw. auf der einen Seite; Sportanlagen, Kleingärten, usw. auf der anderen Seite) sowie für den räumlichen Umfang des öffentlichen Schutzanspruches,
- die (online-basierte) Bereitstellung ortskonkreter Informationen zur räumlichen und zeitlichen Entwicklung der Hochwasserrisiken, insbesondere die Verbesserung der Grundwasserüberwachung,
- die angemessene Ausstattung der Raumordnungs- und Wasserbehörden mit qualifiziertem Personal (technischer Sachverstand),
- die finanzielle Unterstützung der von Hochwasserereignissen betroffenen Städte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs,
- den Kommunen den Zugriff auf notwendige Flächen zu ermöglichen,
- die Genehmigungsverfahren für wasserbauliche Maßnahmen und Hochwasserschutzmaßnahmen zu straffen und zu beschleunigen.

Städtische Belange müssen im nationalen Hochwasserschutzprogramm angemessen berücksichtigt werden

Die Umweltministerkonferenz (UMK) hat am 22./23. Oktober 2014 das „Nationale Hochwasserschutzprogramm – Kriterien und Bewertungsmaßstäbe für die Identifikation und Priorisierung von wirksamen Maßnahmen zur Verbesserung des präventiven Hochwasserschutzes“ beschlossen. Dabei hat die UMK auch gefordert, dass der Sonderrahmenplan „Nationales Hochwasserschutzprogramm“ (NHWSP) deutlich angehoben wird, um die vollständige Umsetzung aller darin enthaltenen Maßnahmen zu gewährleisten. Der Deutsche Städtetag schließt sich dieser Forderung an. Für die vorgesehenen Maßnahmen in den Kategorien:

- Deichrückverlegung / Wiedergewinnung von natürlichen Rückhalteflächen,
- gesteuerte Hochwasserrückhaltung und
- Beseitigung von Schwachstellen,

werden 5,4 Mrd. Euro veranschlagt. Eine Priorisierung zwischen diesen Maßnahmen wird allerdings nicht vorgenommen. Die Maßnahmenkategorien seien als gleichwertig zu betrachten. Diese Bewertung vermag der Deutsche Städtetag nicht zu teilen, da sie Kriterien wie betroffene Einwohner oder Höhe der Vermögensschäden nicht einbezieht. Bei deren Berücksichtigung wären die Städte deutlich stärker im Focus. Eine Gewichtung der Maßnahmen ist schon deshalb geboten, weil der NHWSP selbst eine Trennung in zwei Pakete vornimmt:

- Reaktivierung und Deichrückverlegung auf der einen und
- Deichverstärkung auf der anderen Seite.

Die Wirkungen der Maßnahmen und die sich damit verändernden Hochwasserrisiken lassen sich kaum als gleichwertig bezeichnen, es sei denn, man nimmt als Maßstab, dass sie alle den Hochwasserschutz verbessern.

Durch diese Vorgehensweise sind nur rund 11 % der dafür vorgesehenen Mittel unmittelbar bei der Schwachstellenbeseitigung vorgesehen, die aber für die Hochwassersicherheit der Städte von besonderer Relevanz ist. Alle anderen Maßnahmen verbessern nur die Position der Städte als Unterlieger. Gelder für die Sanierung und Modernisierung vorhandener Deichanlagen, für den Objektschutz an öffentlichen Gebäuden oder für den vorsorgenden Hochwasserschutz an Gewässern in kommunaler Zuständigkeit und für die Verbesserung der Informationsbereitstellung zu tatsächlichen Risiken sind erst gar nicht vorgesehen, da sie offenbar nicht überregional wirken und sich zugunsten des Flussgebietes schon gar nicht kombinieren lassen. Hier greift der Vorsorgegedanke des NHWSP zu kurz.

VI. Vorsorgender Hochwasserschutz bedarf einer umfassenden Abstimmung und sicherer Finanzierung

Der Deutsche Städtetag begrüßt ausdrücklich die Absicht von Bund und Ländern, durch die Verabschiedung eines Nationalen Hochwasserschutzprogramms den vorbeugenden Hochwasserschutz in Deutschland weiter zu verbessern. Er hält es für zwingend erforderlich, dass die Identifikation und Priorisierung von Maßnahmen, die in das Nationale Hochwasserschutzprogramm aufgenommen werden sollen, mit der kommunalen Ebene abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße auch für die kommunalen Hochwasserschutzgemeinschaften an Rhein und Elbe. Das ermöglicht eine bessere Verzahnung und effektivere Umsetzung städtischer Vorsorgemaßnahmen.

Der vorbeugende Binnenhochwasserschutz muss als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern auskömmlich finanziert werden. Der Deutsche Städtetag unterstützt dabei die Forderung, dass die Bundes-Ko-Finanzierung zukünftig 70 % der Ausgaben umfasst. Bereits heute wird die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ als Finanzierungsinstrument für das nationale Hochwasserschutzprogramm im ländlichen Raum herangezogen. Diese muss für den vorbeugenden Binnenhochwasserschutz unter Einbeziehung städtischer Belange weiterentwickelt und deutlich höher dotiert werden. Der städtische Hochwasserschutz sollte daher aus der GAK deutlich stärker mitfinanziert werden.

Kommunale Hochwasserschutzprojekte, die eine deutliche Verbesserung des Überflutungsschutzes bringen würden, scheitern oftmals am Widerstand von Grundstückseigentümern und an der Finanzierung. Die vorhandenen bundes- und landesrechtlichen Grundlagen reichen vielfach nicht aus, um Duldungspflichten für Maßnahmen des Hochwasserschutzes gegenüber Grundstückseigentümern durchzusetzen, wenn Eigentumsverfahren sich als zu langwierig erweisen würden. Mittels einer entsprechenden Ausgestaltung der Duldungspflicht könnte man so z. B. den Bau einer niedrigen Hochwasserschutzmauer mit mobilen Spundwänden, die im Hochwasserfall aufgesteckt werden, durchsetzen.

Außerdem muss die Möglichkeit verbessert werden, Unterhaltungskosten für Hochwasserschutzanlagen durch Satzung von den Städten zielgerichtet auf die Anlieger umlegen zu können. Hier besteht im Hinblick auf Rechtssicherheit und Rechtsklarheit Präzisierungsbedarf. Zu diesem Zweck sollten die Länder in ihren Wassergesetzen einen Kostenmaßnahmenschlüssel und einen einfach zu ermittelnden Kostenverteilungsmaßstab vorgeben, der das Schadenpotenzial, bezogen auf die geschützten Grundstücke, indikatorisch widerspiegelt.

Für die Unterstützung der Schadensbeseitigung nach einem Hochwasser mit öffentlichen Mitteln muss geregelt werden, dass diese nur so ausgeführt werden dürfen und ggf. durch geeignete Maßnahmen ergänzt werden müssen, dass bei einem erneuten Ereignis nicht wieder der gleiche Schaden entsteht. Für die zügige Umsetzung sollten verfahrensbeschleunigende Regelungen geschaffen werden, sowohl hinsichtlich des Zugriffs auf notwendige Flächen als auch für die Verwaltungsverfahren selber.

Die in Aufstellung befindlichen Hochwasserrisikomanagementpläne sowohl für die großen Flüsse als auch die „kleinen“ Bäche müssen den gesamten oben beschriebenen Kreislauf des Hochwasserrisikomanagements – und damit letztlich das Verhältnis von privater Eigenvorsorge und öffentlichem Hochwasserschutz oder Hochwasserabwehr – ortskonkret regeln.

Dazu ist eine besonders intensive Beteiligung der Kommunen an der Aufstellung und regelmäßigen Fortschreibung der Hochwasserrisikomanagementpläne für die großen Flüsse zwingend notwendig. In den Hochwasserrisikomanagementplänen müssen insbesondere auch die Schnittstellen und Anforderungen an andere hochwasserwirksame Planungen, wie z. B. der kommunalen Bauleitplanung, der Hochwasserabwehrplanung oder der Verkehrsplanung konkret herausgearbeitet werden.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Bearbeitet von

Otto Huter, Deutscher Städtetag

Ansprechpartner in der Hauptgeschäftsstelle

Otto Huter, Tel. 030/37711-610

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Juni 2015