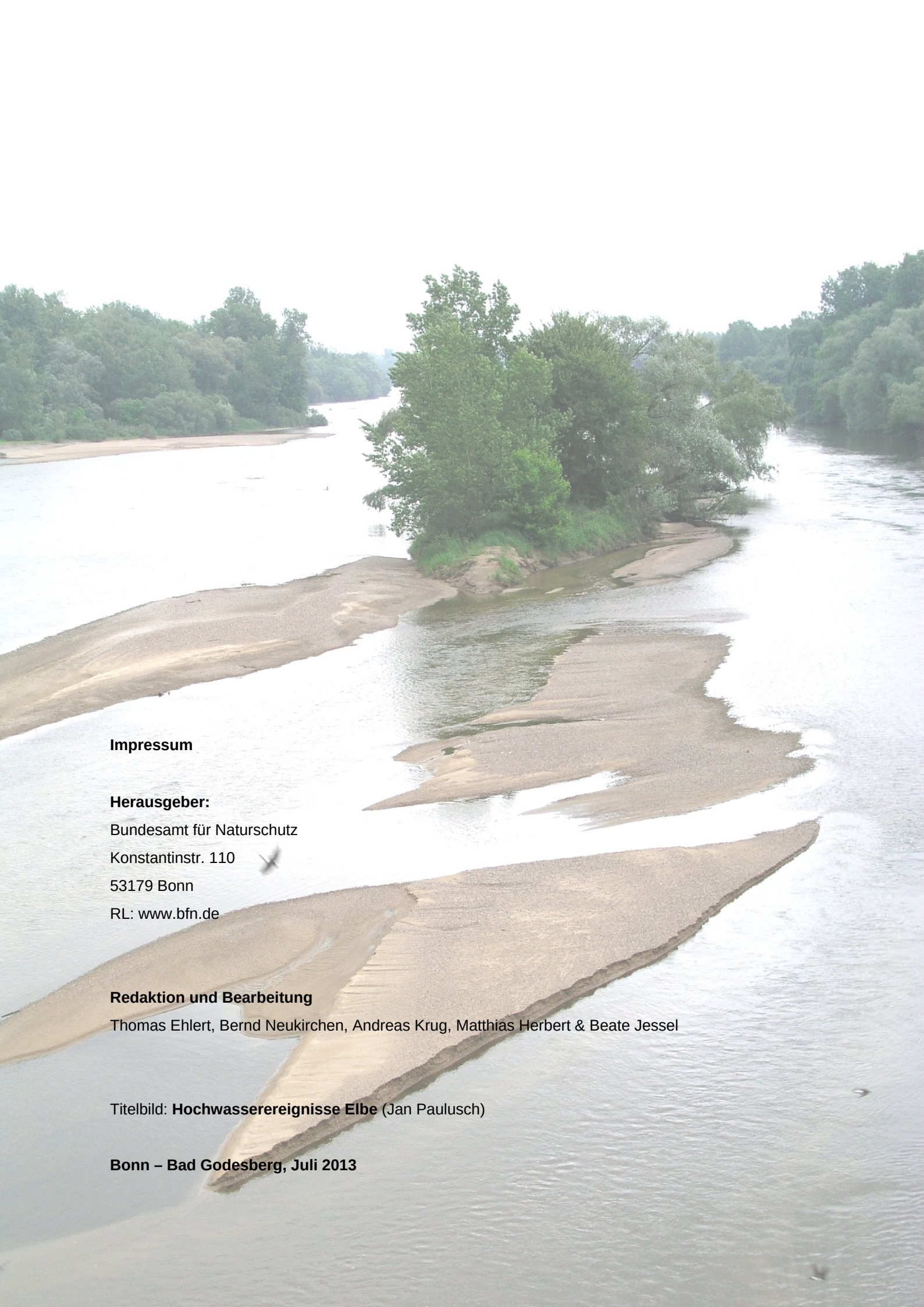
Für einen vorsorgenden Hochwasserschutz

Eckpunktepapier des Bundesamtes für Naturschutz
Juli 2013

Bundesamt für Naturschutz



Impressum

Herausgeber:
Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
RL: www.bfn.de

Redaktion und Bearbeitung
Thomas Ehlert, Bernd Neukirchen, Andreas Krug, Matthias Herbert & Beate Jessel

Titelbild: **Hochwasserereignisse Elbe** (Jan Paulusch)

Bonn – Bad Godesberg, Juli 2013

Für einen vorsorgenden Hochwasserschutz - Eckpunktepapier des Bundesamtes für Naturschutz (BfN)

1. Vorwort und Einleitung

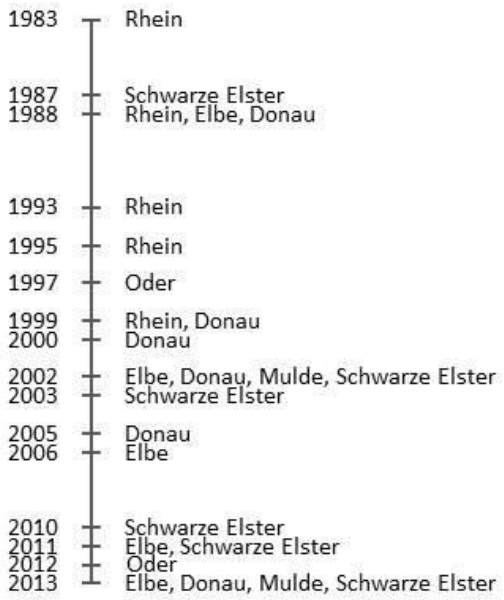
Das Hochwasser vom Mai/Juni 2013 hat erneut gezeigt, dass die Anstrengungen für einen vorsorgenden Hochwasserschutz dringend verstärkt werden müssen. Nach dem „Jahrhunderthochwasser“ 2002 an Elbe und Donau wurden zwar viele Maßnahmen geplant und umgesetzt. Diese überwiegend technischen Lösungen wie z.B. Deicherhöhung und -sanierung verbesserten den lokalen Hochwasserschutz, verlagerten damit aber die Problematik oftmals weiter flussabwärts. Für den Schutz von Siedlungen ist der technische Hochwasserschutz weiterhin unabdingbar, reicht aber für sich genommen nicht aus. Ein vorsorgender Hochwasserschutz muss neben technischen Maßnahmen und einer Minderung der Schadenspotenziale unbedingt auch die Rückgewinnung großer Retentionsräume beinhalten. Notwendig ist eine bessere Verzahnung von technischem und vorbeugendem Hochwasserschutz, wobei unterschiedliche Zuständigkeits- und Rechtsbereiche berührt sind.

Die Erstellung eines gemeinsamen Hochwasserschutzprogramms von Bund und Ländern, verbunden mit den Forderungen, den Flüssen mehr Raum zu geben und Hochwasser dezentral zurück zu halten, war bereits im Jahr 2002 der erste Schritt, der im seinerzeit verabschiedeten 5-Punkte Programm der Bundesregierung zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes als notwendig benannt wurde. Die nationale Strategie der Bundesregierung zur biologischen Vielfalt aus dem Jahr 2007 formuliert als Ziel u.a. eine Vergrößerung der Rückhalteflächen an den Flüssen um mindestens 10 % bis 2020. Deutschlandweit hat sich die Auenfläche durch Deichrückverlegungen demgegenüber in den letzten 15 Jahren jedoch nur um 1 % vergrößert [1]. Nach den aktuellen Überschwemmungen ist es an der Zeit, der Forderung nach mehr Raum für die Flüsse, wo immer dies möglich ist, nunmehr zügig und länderübergreifend zur Umsetzung zu verhelfen. Dazu sind die bestehenden Hochwasserschutzkonzepte zu überprüfen und wenn notwendig zu überarbeiten. Prioritäten und Förderschwerpunkte müssen überdacht und ggf. neu gesetzt werden. Die dazu notwendigen Instrumente und dialogorientierten Verfahren müssen nun verstärkt und zügig voran gebracht werden. Die Maßnahmen des naturverträglichen Hochwasserschutzes sollten in einem nationalen Fluss- und Auenprogramm gebündelt werden, dessen Umsetzung von Bund und Ländern konzeptionell und finanziell flankiert wird.

In diesem Papier legt das Bundesamt für Naturschutz zentrale Eckpunkte für den vorsorgenden Hochwasserschutz und ein nationales Fluss- und Auenprogramm vor und möchte damit die fachliche und politische Diskussion über die Konsequenzen der aktuellen Hochwasserkatastrophe bereichern.

2. Handlungsbedarf und Ziele

Extreme Hochwasserereignisse mit katastrophalen Folgen für die Menschen sind in den letzten Jahrzehnten gehäuft aufgetreten (siehe Graphik).



Viele Menschen an Donau und Elbe sind nach den letzten „Jahrhunderthochwassern“ in diesem Jahr erneut von z. T. noch größeren Überflutungen betroffen, - mit immensen volkswirtschaftlichen Schäden. Die Klimaforschung geht davon aus, dass Extremwetterlagen mit Starkregenereignissen in Zukunft vermehrt auftreten werden und das Risiko von großen Hochwasserereignissen steigt [2]. Der Verlust von Überschwemmungsflächen durch flussnahe Deiche, die Begradigung von Bächen und Flüssen, der Wasserbau für verkehrliche und energetische Zwecke, die immer noch zunehmende Flächenversiegelung in den Einzugsgebieten, die Bebauung der Auen, großflächige Entwässerungen und zunehmend intensivere Landnutzungen sind „menschengemachte“ Ursachen, die entscheidend dazu beitragen, dass Hochwasserereignisse zu Hochwasserkatastrophen werden.

Abbildung 1: Auenlandschaft an der mittleren Elbe (Foto: Neukirchen)

Zwei Drittel der ehemaligen Überschwemmungsflächen an Flüssen sind verloren gegangen. An den großen deutschen Strömen Rhein, Elbe, Donau und Oder sind durch den Bau von Hochwasserschutzdeichen an vielen Abschnitten nur noch 10-20 % der ehemaligen Auen vorhanden [3]. Die Folgen sind eine deutliche Beschleunigung von Hochwasserwellen und der Anstieg von Hochwasserscheiteln. Darüber hinaus können nachteilige Überlagerungen von Hochwasserwellen aus Nebenflüssen und Hauptgewässern durch diese Faktoren begünstigt werden und zu einer Hochwasserverschärfung beitragen (z.B. Rhein und Neckar). Da das Schadenspotenzial entlang der Flüsse durch Bebauung und andere Nutzungen in Überschwemmungsbieten in den letzten Jahrzehnten enorm gestiegen ist, wirkt sich dieser menschengemachte Anteil am Hochwassergeschehen zunehmend katastrophal aus.

Abbildung 2: Überfluteter Auwald an der mittleren Elbe (Foto: Neukirchen)

Die Notwendigkeit, diese Entwicklungen zu stoppen und nach Möglichkeit auch eine Umkehr einzuleiten, um ein weiteres Anwachsen des Schadenspotenzials zu verhindern, wurde spätestens nach der Elbeflut 2002 erkannt. Mit dem 5-Punkte-Programm der Bundesregierung (2002), dem Artikelgesetz zum vorsorgenden Hochwasserschutz (2005), der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (EU-HWMRL, 2007), der Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes (2009) und dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung zur 17. Legislaturperiode 2009 wurden entscheidende rechtliche und politische Weichen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes gestellt. Dennoch ist die Rückgewinnung von natürlichen Retentionsflächen in der Praxis vielerorts ins Stocken geraten, so dass die schon vor 11 Jahren erhobene Forderung, „den Flüssen mehr Raum zu geben“ nun zu Recht wieder laut wird.

In den zurückliegenden Jahren wurden vielerorts vorrangig Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes wie die Sanierung und der Neubau von Deichen und Hochwasserschutzwänden umgesetzt. Überall dort, wo Städte und Dörfer geschützt werden müssen, sind diese Maßnahmen zweifellos unabdingbar. Wie die aktuellen Ereignisse erneut zeigen, reichen Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes allein aber nicht aus. Das Hochwasserrisiko der stromabwärts gelegenen Ortschaften wird durch den Deichbau oberhalb gesteigert. So wurden beim Hochwasser 2013 in Magdeburg und 2011 an weiteren flussabwärts gelegenen Städten an der Elbe auch deshalb neue Rekordwasserstände

verzeichnet, weil im Gegensatz zum Augusthochwasser 2002 die Deiche oberhalb gehalten haben.

Andererseits zeigt der Vergleich der Hochwasserwellen 2002 und 2013 an der Elbe, dass die Flutung großer zusätzlicher Retentionsflächen (2002 und 2013 ungewollt durch Deichbrüche) zu einer wesentlichen Entlastung der unterhalb gelegenen Ortschaften führte. Um den Wasserspiegel wirksam zu senken, sollten Flüsse daher auf möglichst langen Strecken renaturiert und Deiche zurückverlegt werden. Dadurch sollen die bei Hochwasser durchflossenen Auen verbreitert und die Abflussverhältnisse ohne weitere Deicherhöhungen verbessert werden. Besonders hohe Synergiepotenziale ergeben sich, wenn Deichlinien durch Rückverlegung verkürzt, hydraulische Engstellen beseitigt und so auch oberhalb gelegene Ortschaften wirksam geschützt werden. So sank der Hochwasserscheitel in der Ortschaft Schnackenburg bei den Elbehochwassern 2011 und 2013 um jeweils mehr als 20 cm durch die Deichrückverlegung bei Lenzen [4]. Für die in Bau befindliche Deichrückverlegung an der mittleren Elbe bei Lödderitz wurden vergleichbare Wirkungen berechnet.

Abbildung 3: Deichrückverlegung bei Lenzen /Elbe (Foto: Neukirchen)

Erforderlich ist daher ein vorbeugender Hochwasserschutz, bei dem die Rückgewinnung naturnaher Flussauen, die Schaffung großer ungesteuerter Überschwemmungsflächen und Polder sowie Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes aufeinander abgestimmt sind und als gleichermaßen tragende strategische Säulen umgesetzt werden. Dies muss sich auch in der finanziellen Ausstattung der einzelnen Säulen niederschlagen. Nach den Erfahrungen mit den Katastrophen am Rhein (1993, 1995), der Oder (1997, 2012) sowie an Elbe und Donau (2002, 2013) ist es geboten, die gesamten heute noch überschwemmten und die potentiell rückgewinnbaren Flächen in ein übergreifendes Gesamtkonzept für jedes Flusseinzugsgebiet zu integrieren.

Abbildung 4: Hochwasser an der Siegmündung (Foto: Neukirchen)

Zudem sollte der Wasserrückhalt in der Fläche im gesamten Einzugsgebiet verbessert werden. Auch bei Ausschöpfung aller Potenziale muss allen Beteiligten dennoch klar sein, dass bei Starkregenereignissen wie 2002 und 2013 Schäden niemals gänzlich zu vermeiden sind, das Ausmaß künftiger Hochwasserschäden jedoch durchaus deutlich verringert werden kann.

Bund und Länder müssen hier verstärkt gemeinsam ansetzen. Dabei bestehen in vielen Fällen Synergien zwischen Auenschutz und Hochwasserschutz sowie anderen Ökosystemleistungen von Auen wie dem Rückhalt von Nährstoffen und der Speicherung von Treibhausgasen [5]. Darüber hinaus wird damit auch ein wichtiger Beitrag zur Erreichung weiterer nationaler und europäischer Naturschutzziele wie z. B. die Implementierung eines länderübergreifenden Biotopverbunds und die Komplettierung des europäischen Netzwerkes Natura 2000 geleistet. Solche Synergien und der dadurch auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht zu erreichende Mehrwert sind bereits frühzeitig z.B. bei der Prüfung von Alternativen (technischer versus naturverträglicher Hochwasserschutz) mit einzubeziehen [6].

Die aktuellen Ereignisse erfordern aus Sicht des BfN ein verstärktes Engagement des Bundes beim Fluss- und Auenschutz – z.B. bei der Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen an den großen Strömen – und dies auch über die bestehenden Bund- und Ländergren-

zen hinaus. Bewährte Instrumente eines vorsorgenden Hochwasserschutzes, insbesondere die Sicherung und Wiederherstellung solcher Retentionsflächen, sollten länderübergreifend und konsequenter als bisher umgesetzt werden. Bei der Vergabe von Fördermitteln zur Beseitigung von Hochwasserschäden und für Hochwasserschutzmaßnahmen sind zudem gezielt Anreize für eine hochwasserangepasste Bauweise bei der Wiedererrichtung baulicher Anlagen in Überschwemmungsgebieten und zur Wiedergewinnung von Retentionsflächen zu schaffen. Wir regen daher an, bei der Bereitstellung von Bundesmitteln künftig einen erheblichen Teil der Mittel vorrangig für Maßnahmen zur Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten und zur Rückverlegung von Deichen zu verwenden, um auf langen Strecken den Hochwasserscheitel zu senken. Es ist unbestritten eine besondere Herausforderung und komplexe Aufgabe, die mit dieser Form des Hochwasserschutzes konkurrierenden Interessen, beispielsweise land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, anderer Nutzer, der Städte und Kommunen sowie von Einzelpersonen vor Ort zu einem Ausgleich zu bringen. Die vielen, rasch aufeinander folgenden Hochwasserkatastrophen der letzten zwei Jahrzehnte, die Not der betroffenen Menschen und der volkswirtschaftliche Schaden in Milliardenhöhe haben jedoch gezeigt, dass es kein „weiter so wie bisher“ geben darf. Denn das öffentliche Interesse eines vorbeugenden Hochwasserschutzes in der Fläche ist hier so groß, dass das Interesse Einzelner – wo nötig und als Ultima Ratio – zurückstehen sollte.

Aus Sicht des Bundesamtes für Naturschutz sind daher künftig folgende Eckpunkte zu beachten, wobei sich die nachfolgende Aufzählung zugleich als eine zeitliche Priorisierung versteht:

3. Eckpunkte für einen vorsorgenden Hochwasserschutz

- **Flächensicherung und Flächenbereitstellung** – Die für einen vorsorgenden Hochwasserschutz infrage kommenden Flächen müssen, soweit noch nicht geschehen, dauerhaft gesichert werden. Von größter Bedeutung ist neben einer vorgreifenden Sicherung im Rahmen raumordnerischer Verfahren und Instrumente insbesondere ein vorbereitendes und langfristig angelegtes Flächenmanagement durch erfahrene Organisationsstrukturen, die durch Flächenankauf, Flächentausch und Entschädigungsvereinbarungen die Flächenbereitstellung im Einvernehmen mit den Eigentümern und Nutzern ermöglichen. In Einzelfällen muss zwischen Einzelinteressen und der Notwendigkeit eines naturverträglichen und vorsorgenden Hochwasserschutzes als überwiegendes öffentliches Interesse abgewogen werden.

- **Konsequente Einhaltung des Bauverbotes und anderer Schutzvorschriften in Überschwemmungsgebieten** – Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ermöglicht den Ländern zahlreiche Abweichungen vom grundsätzlichen Bebauungsverbot in festgesetzten Überschwemmungsgebieten. Bei Nutzung dieser Ausnahmen steigt das Schadenspotenzial stetig an. Bebauungsverbote und weitere Schutzvorschriften für Überschwemmungsgebiete müssen daher künftig konsequent durchgesetzt werden. Bei der Wiedererrichtung baulicher Anlagen im Rahmen der Aufbauhilfe sind gezielt Anreize für eine hochwasserangepasste Bauweise zu setzen. In begründeten Ausnahmefällen ist unter Einbeziehung der Betroffenen auch eine Umsiedlung bei gleichzeitiger Entschädigung von Vermögensverlusten zu prüfen.

- **Rückgewinnung von Auen und Überschwemmungsgebieten** – Insbesondere durch die Rückverlegung von Deichen ins Landesinnere, Entfernung von Altdeichen und Deichschlitzung sind Retentionsgebiete und durchfließbare Auen rückzugewinnen. Wo immer möglich, sind diese Maßnahmen mit höchster Priorität umzusetzen und mit einem nationalen Fluss- und Auenprogramm zu flankieren (s. Punkt 4). Dabei bestehen zahlreiche Synergien z.B. mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie (EG-WRRL), der EG-HWMRL, der FFH-RL,

der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt und der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS).

- **Naturnahe Gestaltung von Poldern** – Dort, wo keine Deichrückverlegungen möglich sind, sollten Nass- oder Fließpolder, ungesteuert oder mit ökologischen Flutungen, entwickelt werden. Bei gesteuerten Poldern sind die Potenziale zur naturschutzfachlichen Optimierung und standortgerechten Bewirtschaftung zu nutzen.
- **Wasserrückhalt in der Fläche verbessern** – Das Auflaufen großer Hochwasserwellen sollte möglichst bereits am Entstehungsort vermieden oder verringert werden. Dazu sind Maßnahmen im Siedlungsbereich, aber auch in den land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen nötig. Hierzu gehören insbesondere die verstärkte Förderung einer naturverträglichen Land- und Forstwirtschaft (z.B. Humus aufbauende Bewirtschaftungsformen etwa im Rahmen des ökologischen Landbaus sowie naturnaher Waldbau), die Vermeidung von Bodenverdichtungen, der Moor- und Feuchtgebietsschutz sowie die konsequente Reduktion weiterer Flächenversiegelungen.
- **Renaturierung von Bächen und Flüssen** – An der Entstehung von Hochwasserwellen sind zunächst die kleineren Fließgewässer beteiligt. Diese sind oftmals begradigt und eingetieft und zu reinen „Vorflutern“ ausgebaut, so dass sie das Wasser auf dem schnellsten Wege in den nächstgrößeren Fluss leiten. Um die beginnende Flut zu verringern, ist es daher nötig, das Retentionspotenzial auch kleinerer Bäche und Flüsse durch Renaturierung und Anbindung an ihre Überflutungsbereiche zu reaktivieren. Bestehende Maßnahmenpläne sind zu überprüfen und zu nutzen. Entsprechende Maßnahmen sollten insbesondere von den Ländern zur Zielerreichung z.B. der EG-WRRL verstärkt gefördert und umgesetzt werden.

Naturnahe Entwicklung von Bundeswasserstraßen – Für die Zukunft muss die wirtschaftliche Nutzung von Bundeswasserstraßen, insbesondere im Hinblick auf Verkehr, Energie, Wasserwirtschaft und Tourismus mit den Anforderungen einer natur- und landschaftsverträglichen Fließgewässerentwicklung Hand in Hand gehen. Dazu sind die wirtschaftlichen Potenziale den Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, aber auch des nachhaltigen Hochwasserschutzes und weiteren Ökosystemleistungen der Auen gegenüber zu stellen und in einer gerechten Güterabwägung in Einklang zu bringen. Die Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Neukategorisierung des Wasserstraßennetzes und dem erweiterten Aufgabenspektrum der Bundeswasserstraßenverwaltung im Bereich der wasserwirtschaftlichen Unterhaltung sollten gezielt genutzt werden.

- **Instrumentelle Vorsorge für langfristige Konzepte und Planungen nutzen** – Durch den frühzeitigen Einsatz von vorsorgenden und auch nachsorgenden Instrumenten des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Raumordnung lassen sich tragfähige Konzepte für Flüsse und Auen und Pläne für den naturverträglichen vorsorgenden Hochwasserschutz lange im Voraus entwickeln, kommunizieren und umsetzen. Beispielsweise können Kompensationsmaßnahmen aus der Eingriffsregelung verstärkt in Auenbereiche gelenkt werden, um hier einen Beitrag zur Flächenbereitstellung und –sicherung zu leisten. Dem Planungs- und Kommunikationsprozess sollte dabei eine moderierende Rolle zukommen, indem die Vorteile eines naturverträglichen Hochwasserschutzes transparent veranschaulicht und gleichberechtigt kommuniziert werden. Dabei kommt der Prozessgestaltung in ausreichenden Zeiträumen, in denen die Beteiligten vom Ergebnis überzeugt werden können, eine besondere Bedeutung zu.

4. Nationales Fluss- und Auenprogramm

- Als Teil eines nationalen Hochwasserschutzprogrammes sind die zentralen Maßnahmen für einen länderübergreifenden naturverträglichen Hochwasserschutz in einem nationalen Fluss- und Auenprogramm zu bündeln. Dieses Programm soll bestehende Hochwasserschutzkonzepte der Länder und Flussgebietskommissionen ergänzen und die Umsetzung naturverträglicher Maßnahmen in der Fläche stärken. Als fachliche Grundlage sollten die konzeptionellen Arbeiten des BfN zum bundesweiten Auenschutz heran gezogen werden, insbesondere der bundesweite Überblick zum Zustand und zur Renaturierung von Fließgewässern und Flussauen sowie zur Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen in Deutschland. Gemeinsam mit den vorliegenden Planungen und Konzepten der Bundesländer zum Hochwasserschutz sowie zur Umsetzung der EG-HWMRL und der EG-WRRL sollten daraus Handlungsziele abgeleitet und deren Umsetzung bundeslandübergreifend eingeleitet und gefördert werden.
- Neben dem Aufbauhilfefonds, der nun für Wiederaufbau und Entschädigung zur Verfügung steht, sind zusätzliche Mittel zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen eines nationalen Fluss- und Auenprogramms bereit zu stellen. Dazu ist ein eigener, mittel- bis langfristig angelegter Sonderfonds zu schaffen. Dieser ist vor allem zur Flächensicherung für den Hochwasser-, Gewässer- und Auenschutz (Flächenankauf, Flächentausch, Entschädigungsleistungen) und Maßnahmen zur Verbesserung des Wasserrückhalts (hydraulische Retention) in Gewässern und Auen (z.B. Altarmanbindungen, Beseitigung von Uferverwallungen, Rückverlegung von Deichen) zu nutzen.
- Darüber hinaus ist zu prüfen, welche vorhandenen Förderinstrumente bereits im Sinne des vorsorgenden Hochwasser-, Gewässer- und Auenschutzes genutzt werden und durch zusätzliche Mittel gestärkt werden können. Grundsätzlich kommen dafür z.B. Entwicklungs- und Erprobungsvorhaben, Naturschutzgroßprojekte und das Bundesprogramm biologische Vielfalt sowie eine entsprechende Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) in Frage.
- Weiterhin ist zu prüfen, wie in den Ländern flächenbezogene Maßnahmen des Hochwasserschutzes (z.B. Deichrückverlegungen, Fließpolder, gesteuerte Polder) naturschutzfachlich optimiert werden können, insbesondere durch die Nutzung weiterer Fördermöglichkeiten zur Kofinanzierung (z.B. ELER, EFRE, LIFE+, GAK).

Angesichts der erneuten Hochwasserkatastrophe ist die Notwendigkeit eines anderen Umgangs mit unseren Flüssen und Auen wieder sehr deutlich geworden. Die sich nunmehr bietende Gelegenheit, den vorsorgenden und naturverträglichen Hochwasserschutz in ein schlüssiges Gesamtkonzept einzubringen, sollte nicht ungenutzt verstreichen.

5. Quellen

[1] Schackers, B. et al. (2012): Erfassung überregional bedeutsamer Projekte zur Auenrenaturierung und zur Wiederherstellung von Überschwemmungsflächen – bundesweite Übersicht (BfN - Bericht, unveröffentlicht)

[2] Pressemitteilung des Deutscher Wetterdienstes (DWD) vom 6.6.2013: Juni-Hochwasser im Süden und Osten Deutschlands. Müssen wir vermehrt mit solch extremen Niederschlägen rechnen? Download Pressemitteilung

[3] BMU & BfN - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit u. Bundesamt für Naturschutz/ Hrsg. (2009): Auenzustandsbericht - Flussauen in Deutschland. Berlin, 35 S. Download Auenzustandsbericht

[4] Pressemitteilung des BfN vom 2.3.2011: Naturschutz verbessert Hochwasserschutz an der Elbe. Download Pressemitteilung

[5] Scholz, M. et al. (2012): Ökosystemfunktionen von Flussauen. Analyse und Bewertung von Hochwasserretention, Nährstoffrückhalt, Kohlenstoffvorrat, Treibhausgasemissionen und Habitatfunktion. Naturschutz und Biologische Vielfalt 124, 258 S. Download Kurzbeschreibung

[6] Grossmann, et al. (2010): Ökonomische Bewertung naturverträglicher Hochwasservorsorge an der Elbe. Naturschutz und Biologische Vielfalt 89, 126 S. Download Kurzbeschreibung