

DWA-Positionen

Hochwasser und Sturzfluten

- Hochwasservorsorge in den Flussgebieten länderübergreifend realisieren
- Nationales Hochwasserschutzprogramm mit Bau von Retentionsräumen fortführen
- Technischen Hochwasserschutz im Rahmen eines Hochwasserrisikomanagements konsequent umsetzen
- Risikogebiete hinter Deichen und im Bereich von Extremereignissen stärker berücksichtigen
- Neubau in Überschwemmungsgebieten deutlich einschränken bzw. verbieten
- Maßnahmen für lokale Sturzfluten bei Starkregenereignissen vorsehen
- Qualifiziertes Personal für das Management von Hochwasserrisiken und für die Hochwasservorsorge bereitstellen und fortbilden
- Kommunikation intensivieren und Bevölkerung stärker für Eigenvorsorge sensibilisieren
- Versicherungslösungen für die Zukunft ausbauen
- Rechtliche Rahmenbedingungen für Starkregenvorsorge weiter verbessern



Der Bund und die Länder haben mit dem im Jahr 2014 aufgestellten Nationalen Hochwasserschutzprogramm und dem im Jahr 2017 verabschiedeten Hochwasserschutzgesetz II wichtige Konsequenzen aus der Hochwasserkatastrophe des Jahres 2013 gezogen. Vor dem Hintergrund des Klimawandels ist auch weiterhin mit Extremwetterereignissen zu rechnen. Hochwasser- und Starkregenvorsorge bleiben eine Daueraufgabe.

Zu den Hochwasserereignissen der letzten 20 Jahre in verschiedenen Flusseinzugsgebieten kommen bei extremen Starkregenereignissen örtlich begrenzte Sturzfluten als zunehmendes Phänomen hinzu. Dies verdeutlichen z. B. die Unwetter 2014 in Münster und Meißen, 2016 in Braunsbach und Simbach am Inn und 2017 in Berlin. Es gilt daher, das Hochwasserrisikomanagement in Deutschland weiter auszubauen und fortzuentwickeln.

Aufgrund der europäischen Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (2007/60/EG) wurden Ende 2013 in Deutschland erstmals flächendeckend Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten erstellt; Ende 2015 wurden die Hochwasserrisikomanagement-Pläne veröffentlicht. Die Erkenntnisse aus dem ersten Umsetzungszyklus sind bei der Fortentwicklung zu berücksichtigen.

Bei den weiteren Aktivitäten in diesem Bereich müssen die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie integral bearbeitet werden. Die DWA bringt sich mit diesen Positionen in die aktuelle Diskussion ein.

1. Hochwasservorsorge in den Flussgebieten länderübergreifend realisieren

Hochwasser macht nicht an Länder- oder Landesgrenzen halt. Daher gilt es in Deutschland, länderübergreifend in Flussgebieten unter Einbeziehung der Kommunen zu handeln, Organisations- sowie Kommunikationsstrukturen zu überprüfen und gemeinsame Hochwasserschutzkonzepte zu erarbeiten. Eine entsprechende Empfehlung gilt auch für den grenzüberschreitenden Dialog bzw. die grenzüberschreitende Koordination mit den Nachbarländern. Maßnahmen der Oberlieger können die Unterlieger schützen, wie im Falle der Schaffung von Polderflächen bzw. Retentionsräumen für das Wasser. Sie können die Lage für die Unterlieger aber auch verschärfen, wenn z. B. unkoordiniert die Deiche erhöht werden. Eine Abstimmung im Flussgebiet ist daher unerlässlich und eine vorteilsorientierte Finanzierung sinnvoll.

Das nationale Hochwasserschutzprogramm ist ein Meilenstein und sollte fortgeführt und ausgebaut werden. Die DWA begrüßt es, dass der Bund überörtlich wirksame Retentionsräume und Deichrückverlegungen fördert.

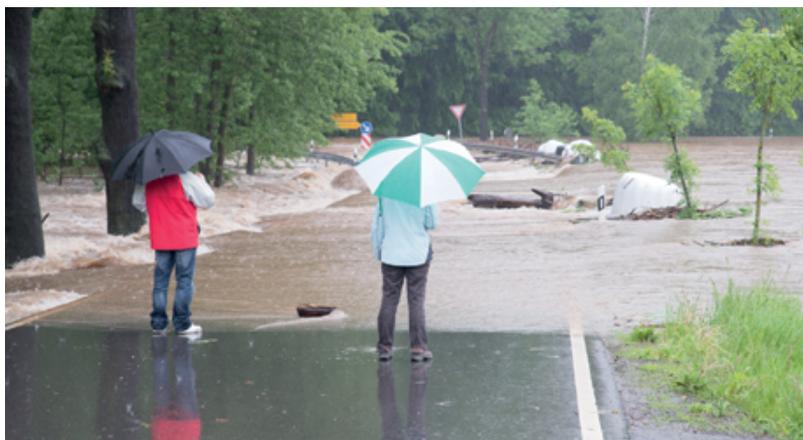
Des Weiteren reicht es nicht, dass die Länder sich nur auf eine einheitliche Farbgebung der Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten geeinigt haben. Im Bereich der Karten sowie der Hochwasserrisikomanagement-Pläne sollte eine wesentlich stärkere Vereinheitlichung erfolgen.

2. Nationales Hochwasserschutzprogramm mit Bau von Retentionsräumen fortführen

Flüsse brauchen mehr Raum. Bislang stehen noch zu wenige Retentionsräume an Gewässern zur Verfügung. Leistungsfähige Hochwasservorsorge setzt ausreichende Hochwasserrückhalte-räume voraus. Insbesondere das Hochwasserschutzgesetz II hat deutliche Verbesserungen bei den Möglichkeiten der Flächenbeschaffung gebracht, die nun unter angemessener Kompensation für die Betroffenen auch genutzt werden müssen.

Das nationale Hochwasserschutzprogramm sollte in guter Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung fortgeführt, die Maßnahmen umgesetzt und das Programm ausgebaut werden. Dabei sind gezielte Deichrückverlegungen und die Reaktivierung von Auen wichtige Maßnahmen, um den Flüssen den nötigen Raum zu geben. Zudem helfen steuerbare Flutpolder, die anlassbezogen geöffnet werden können, um Hochwasserspitzen zu kappen, das Gesamtsystem zu entlasten. Sie sind für die Hochwasservorsorge – neben der Reaktivierung von Auen – die effektivste Maßnahme.

Ferner gilt es, dezentrale Maßnahmen des Hochwasserschutzes wie die Reduzierung der Flächenversiegelung zu ergreifen und eine auf die Hochwasservorsorge ausgerichtete land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung zu fördern.





3. Technischen Hochwasserschutz im Rahmen eines Hochwasserrisikomanagements konsequent umsetzen

Maßnahmen des Technischen Hochwasserschutzes sind notwendig; sie sind aber nur eine Säule im Rahmen eines übergeordneten Hochwasserrisikomanagements. Ein Risiko vom Hochwasser betroffen zu werden, wird immer bestehen bleiben. Die Hochwasserkatastrophen der letzten Jahre in verschiedenen Flussgebieten haben gezeigt, welche Schäden im Falle von Deichbrüchen bzw. bei Überflutung infolge der Überschreitung des Bemessungsfalls entstehen können. Deiche sind aufwendige technische Bauwerke. Sie müssen daher fachgerecht geplant, errichtet und unterhalten sowie nötigenfalls ertüchtigt, saniert bzw. an neue Hochwasserbedrohungsszenarien angepasst werden. Nur dann können sie große Hochwasserereignisse schadlos überstehen und ihre Schutzfunktion erfüllen. Je nach regionalen und örtlichen Rahmenbedingungen können mobile Hochwasserschutzmaßnahmen sinnvoll sein. Wichtig ist auch, dass Notfallmaßnahmen wie z. B. Notentlastungen greifen können, wenn primäre Hochwasserschutzanlagen nicht ausreichen. Der beträchtliche Aufwand für diese Schutzmaßnahmen – jeweils verbunden mit Vorsorgemaßnahmen wie der Schaffung von Rückhalteräumen – sollte am Einzelfall ausgerichtet werden, dann zahlen sich die Investitionen auch volkswirtschaftlich aus.

4. Risikogebiete hinter Deichen und im Bereich von Extremereignissen stärker berücksichtigen

Die DWA begrüßt es, dass durch das Hochwasserschutzgesetz II die neue Kategorie der Risikogebiete außerhalb von festgesetzten Überschwemmungsgebieten nach § 78b WHG eingeführt wurde. Zahlreiche wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass es in den so genannten geschützten Gebieten (hinter Anlagen des technischen Hochwasserschutzes) sowie in Gebieten jenseits des 100-jährlichen Hochwassers, die bei Extremereignissen betroffen sind, zu einer Erhöhung des Schadenspotenzials kommt. Es ist

daher notwendig, mit entsprechenden Gebietsausweisungen, Sicherungsmaßnahmen und Informationskampagnen der Problematik entgegen zu wirken und das Risikobewusstsein zu stärken. Hier gilt es viel gezielter als bisher, hochwasserangepasstes Bauen zu fordern und zu fördern.

5. Neubau in Überschwemmungsgebieten deutlich einschränken bzw. verbieten

Es werden zu viele Bautätigkeiten in festgesetzten Überschwemmungsgebieten gestattet, indem von den zahlreichen Ausnahmen des § 78 WHG Gebrauch gemacht wird. Dies muss deutlich eingeschränkt werden. Durch das Hochwasserschutzgesetz II wurde das Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete auf den Außenbereich beschränkt, was das Bauen in Überschwemmungsgebieten noch erleichtert. Das Erfordernis der Berücksichtigung nachbarschaftlicher Belange und damit die Einführung einer sog. dritt-schützenden Wirkung der Planungsverbote, ist ein Schritt in die richtige Richtung, gilt aber wiederum nur im Außenbereich (vgl. § 78 Abs. 2 Satz 2). Den Kommunen kommt daher zukünftig noch mehr Verantwortung bei der hochwasserangepassten Planung zu. Im Falle zulässiger Umnutzungen, sog. Konversionsflächen, ist in besonderem Maße auf die hochwasserangepasste Planung und Ausführung zu achten. Oft lassen sich Objekte nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ausreichend gegen Hochwasser schützen. Die Bebauung in Überschwemmungsgebieten ist auch im Innenbereich zu überprüfen. Objekte, für die ein hohes bzw. kontinuierliches deutliches Risiko besteht, sollten nicht am selben Ort eins zu eins wieder aufgebaut werden. Scheiden verhältnismäßige Objektschutzmaßnahmen aus, können in Einzelfällen Bauverbote und ggf. ein Rückbau erforderlich sein.

6. Maßnahmen für lokale Sturzfluten bei Starkregeneignissen vorsehen

Lokale Sturzfluten sind neben Flusshochwasser eine der größten Herausforderungen der Wasserwirtschaft, insbesondere weil die Abgrenzung des potenziell signifikanten Risikos nicht in gleicherweise erfolgen kann, wie beim Flusshochwasser. Bei der Fortschreibung des Hochwasserrisikomanagements sollte die Problematik der Überflutungen durch lokal begrenzte Starkregenniederschläge sachgerecht integriert werden. Neben einer systematischen und vergleichbaren Risikoanalyse ist es nötig, gezielte Vorsorge z. B. bei der Bauleit-, Straßen- und Grünflächenplanung zu betreiben. Die Verantwortung für die Starkregenvorsorge als interdisziplinäre Gemeinschaftsaufgabe im Siedlungsraum gilt es im rechtlichen und organisatorischen Bereich klarer als bisher zuzuordnen. Öffentliche Verkehrs-, Sport- und Grünflächen können bei seltenen Starkregeneignissen die Funktion urbaner Retentionsräume übernehmen. Konkurrenzen in der Flächennutzung, z. B. zwischen Klimaschutz bzw. -anpassung und Barrierefreiheit, müssen durch eine gezielte Flächenplanung aufgelöst werden.

Die Flächenversiegelung sollte verringert und die Entsiegelung von Flächen verbessert werden. Durch die verbesserte Speicherung von Regenwasser im urbanen Bereich können wichtige Synergieeffekte zum Schutz vor Überflutungen einerseits und zunehmender Hitzeentwicklung in den Städten andererseits genutzt werden. Darüber hinaus müssen Bund und Ländern geeignete Förderinstrumente schaffen, um den wassersensiblen Umbau der Städte im Sinne einer Klimafolgenanpassung zu fördern, und zwar nicht nur im Rahmen von Pilotvorhaben. Hier gibt es inzwischen gute Ansätze, die weiterverfolgt und ergänzt werden müssen.

Die Eigenvorsorge von Immobilienbesitzern hat bei Starkregen aufgrund des lokalen Auftretens im Vergleich zu Flusshochwasser eine noch größere Bedeutung. Hier müssen auch geeignete Instrumente geschaffen werden, um die Eigenvorsorge bei Privaten zunächst durch die flächendeckende Information über eine potenzielle Gefährdung zu ermöglichen und dann gezielt zu fördern.

7. Qualifiziertes Personal für das Management von Hochwasserrisiken und für die Hochwasservorsorge bereitstellen und fortbilden

Wichtig ist, auch außerhalb akuter Hochwasserbedrohungslagen, die Hochwasservorsorge durch ausreichend qualifiziertes Personal aktiv abzusichern. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und Fachkräftemangels stellt dies zunehmend eine Herausforderung dar. Eine leistungsfähige Umwelt- und Wasserwirtschaftsverwaltung sowie gut ausgebildete Katastrophenschutzkräfte sind aber notwendig. Ergänzt werden können diese Kräfte durch ehrenamtliche Helfer, wie örtliche Wasserwehren, soweit sie sachgerecht geschult und in die Gesamtorganisation eingebunden sind. Davon profitiert die Hochwasservorsorge z. B. durch eine regelmäßige und eingehende Überprüfung der Deichanlagen oder eine bessere örtliche Vernetzung der Akteure. Seit dem Wegfall des Ersatzdienstes besteht für die Hilfsorganisationen ein erhebliches Problem, Nachwuchs zu gewinnen. Der Staat ist gefordert, Anreize für junge Menschen zum Engagement in Hilfs- und Katastrophenschutzorganisationen zu schaffen.

8. Kommunikation intensivieren und Bevölkerung stärker für Eigenvorsorge sensibilisieren

Von zentraler Bedeutung ist die Kommunikation mit der Bevölkerung. Eine sinnvolle Risikokommunikation muss für die Bevölkerung rechtzeitig und gezielt erfolgen sowie verständlich sein, damit die persönliche Gefährdung nachvollziehbar ist. Zusätzlich zum Flusshochwasser muss die Starkregenvorsorge sowie die neue Gebietskategorie Risikogebiete des § 78b WHG n. F. stärker in eine Kommunikationsstrategie eingebunden werden.

Mehr Aufklärung über Hochwasserereignisse und geeignete Schadensprävention ist nötig. Die zuständigen Behörden sollten proaktiv Beratung zur individuellen Hochwasservorsorge, u. a. über Möglichkeiten von baulichen Maßnahmen an Gebäuden, anbieten. Dabei sollten die Bauaufsichtsämter, als oftmals erste Ansprechpartner für (private) Bauwillige, eingebunden werden. Der Hochwasserpass für Immobilien, der in Kooperation mit der DWA angeboten wird, stellt mit seinem Sachkundigenetz eine wichtige Hilfestellung für die Bürger dar. Für Kommunen und andere Verantwortliche der Hochwasservorsorge gibt es diese Hilfestellung mit dem „Audit Hochwasser – wie gut sind wir vorbereitet?“.

Neben der öffentlichen Hand, muss auch die Bevölkerung noch stärker als bisher Verantwortung bei der individuellen Hochwasservorsorge durch hochwasserangepasstes Bauen übernehmen. In hochwassergefährdeten Bereichen müssen die erforderlichen Risikobewertungen zeitnah durchgeführt und sodann verständlich für die Bevölkerung kommuniziert werden. Daran sollten sich die privaten Vorsorgemaßnahmen orientieren. Gegenstände mit erheblichem Schadenspotenzial müssen unbedingt vor Gefähr-



dungen geschützt werden. Mit dem Hochwasserschutzgesetz II (vgl. Heizölverbraucheranlagen) und der neuen AwSV des Bundes und dem entsprechenden untergesetzlichen Regelwerk wurde hier ein erster wichtiger Schritt getan. Nun kommt es auf die Umsetzung in der Praxis an. Zudem sind bauliche Vorkehrungen gegen Hochwasserschäden in den sensiblen Gebieten zu treffen (siehe Hochwasserpass). Dabei sollte die Bevölkerung intensiv unterstützt werden, z. B. durch eine staatliche Förderung in Form von Beratung und zinsvergünstigten Darlehen. Maßnahmen zur Förderung einer Eigenvorsorge sorgen für eine höhere Akzeptanz.

9. Versicherungslösungen für die Zukunft ausbauen

Es ist Aufgabe der politischen Akteure, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ein Versicherungsschutz für die Bevölkerung zu vertretbaren Konditionen möglich ist. Dazu gehören u. a. eine sachgerechte Hochwasservorsorge sowie die Durchsetzung von Baubeschränkungen bzw. Bauverböten. Es gilt zudem Gebäude so zu gestalten, dass sie versicherbar sind (Hochwasserpass). Schließlich sollte die Bevölkerung motiviert werden, sich zu versichern.

Dabei ist es kontraproduktiv, wenn nach einer Hochwasserkatastrophe diejenigen Personen, die keine Elementarschadenversicherung abgeschlossen haben, großzügig entschädigt werden, während die Nachbarn, die über eine Versicherung verfügen, kein Geld erhalten.



10. Rechtliche Rahmenbedingungen für Starkregenvorsorge weiter verbessern

Ein wesentliches Problem bei der Überflutungsvorsorge ist die Flächennutzung und Flächenbeschaffung. Mit dem Hochwasserschutzgesetz II wurden deutliche Verbesserungen erzielt, u. a. durch die Beschleunigung der Verfahren zur Schaffung von Hochwasserschutzmaßnahmen sowie von Klageverfahren. Auch wurden Enteignungsregelungen angepasst und ein Vorkaufsrecht für die Länder eingeführt. Oft kommt es bei dem erforderlichen Grunderwerb jedoch zu deutlichen Verzögerungen, z. B. wenn ein Eigentümer nicht verkaufsbereit ist und deshalb umfangreiche Hochwasserschutzprojekte bis zum Abschluss des Enteignungsverfahrens nicht voran gebracht werden können. Verbesserungen für eine strategische, projektunabhängige Flächenbeschaffung zugunsten der Überflutungsvorsorge sollten daher geprüft werden. Dies setzt voraus, dass Gelder für den Flächenerwerb frühzeitig bereit stehen.

Das Recht greift die Thematik der Überflutungen durch örtlich begrenzte Starkregeneignisse noch zu wenig auf. Zwar sind diese Ereignisse grundsätzlich von der Hochwasserdefinition erfasst. Dennoch bestehen in der Praxis häufig Rechtsunsicherheiten, welche die Planung und Realisierung von Vorsorgemaßnahmen hemmen können. Eine rechtliche Einordnung in das europarechtlich vorgesehene Hochwasserrisikomanagement bzw. in Abgrenzung zur Abwasserbeseitigung ist sinnvoll. Insbesondere bei sog. multifunktionalen Retentionsflächen gibt es Schwierigkeiten. Ein Beispiel dafür ist die (innerörtliche) Nutzung von Verkehrsflächen als Notwasserweg im Starkregenfall zur Ableitung oder temporären Speicherung des Niederschlagswassers. Hier ist nicht nur auf das Engagement und die Eigeninitiative der Verantwortlichen bei den lokal zuständigen Abwasserbeseitigungspflichtigen und Straßenbaulastträgern zu setzen, sondern auch der Rechtsrahmen für die Vorsorge gegen Schäden aus Starkregeneignissen zu verbessern. Das betrifft u.a. Fragen nach dem Erfordernis einer Einleitgenehmigung, der Zuständigkeiten zwischen Straßenbaulastträger/Straßenbauverwaltung und Abwasserbeseitigungspflichtigem sowie auch verlässlicher Finanzierungsgrundlagen insbesondere der kommunalen Aufgabenträger, wofür z.B. die Abwassergebühr genutzt werden kann. Die Harmonisierung von Baurecht und Wasserrecht ist inzwischen auf gutem Wege, während die Hochwasservorsorge im Straßenrecht bislang kaum Bedeutung hat.

In der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA) engagieren sich 14.000 Mitglieder z.B. aus den Betrieben der Wasser- und Abfallwirtschaft, aus Kommunen oder der Industrie, von Verbänden und Universitäten sowie aus Ingenieurbüros oder Umweltbehörden. Die Mitglieder verfolgen in der DWA das gemeinsame Ziel, die Wasser- und Abfallwirtschaft zu fördern und Impulsgeber für eine nachhaltige Entwicklung zu sein. Die Vereinigung trägt mit ihrem technischen Regelwerk und ihrer Bildungsarbeit zu dem erreichten hohen Umweltniveau in Deutschland bei.

11. Ausblick

Die Flusshochwasser- und Starkregenereignisse der letzten Jahre haben großes persönliches Leid verursacht und zu großen volkswirtschaftlichen und individuellen Schäden geführt. Nach dem Prinzip „Vorsorge ist besser (und günstiger) als Nachsorge“ müssen Politik und Verwaltung Lehren für morgen ziehen und dauerhaft zielführende Lösungen vorantreiben, welche die Herausforderungen des Klimawandels berücksichtigen. Die DWA ist mit Ihrem Expertennetzwerk ein kompetenter Ansprechpartner. Sie steht mit konkreten Angeboten – wie dem DWA-Regelwerk, dem Hochwasseraudit für Kommunen und Verbände und weiteren Aktivitäten – zur Verfügung.

Auswahl der DWA-Publikationen zur Hochwasservorsorge:

- DWA-M 507-1 „Deiche an Fließgewässern - Teil 1 Planung, Bau und Betrieb“
- DWA-M 512-1 „Dichtungssysteme im Wasserbau - Teil 1: Erdbauwerke“
- DWA-M 512-2 „Dichtungssysteme im Wasserbau – Teil 2: Flächenhafte Dichtungen an Massivbauwerken“
- DWA-M 522 „Kleine Talsperren und kleine Hochwasserrückhaltebecken“
- DWA-M 550 „Dezentrale Maßnahmen zur Hochwasserminderung“
- DWA-M 551 „Audit Hochwasser – wie gut sind wir vorbereitet“
- DWA-M 552 „Ermittlung von Hochwasserwahrscheinlichkeiten“
- DWA-M 553 „Hochwasserangepasstes Planen und Bauen“
- DWA-M 103 „Hochwasservorsorge für Abwasseranlagen“
- DWA-M 119 „Risikomanagement in der kommunalen Überflutungsvorsorge für Entwässerungssysteme bei Starkregen“
- DWA-M 610 „Neue Wege der Gewässerunterhaltung – Pflege und Entwicklung von Fließgewässern“
- DWA-M 611 „Fluss und Landschaft - Ökologische Entwicklungskonzepte“
- DWA-M 1001 „Anforderungen an die Qualifikation und die Organisation von Gewässerunterhaltungspflichtigen“ (Technisches Sicherheitsmanagement, TSM)
- DWA-M 1002 „Anforderungen an die Qualifikation und die Organisation von Betreibern von Talsperren und großen Stauanlagen“ (Technisches Sicherheitsmanagement, TSM)
- DWA Themen 1/2013 „Starkregen und urbane Sturzfluten – Praxisleitfaden zur Überflutungsvorsorge“
- DWA Themen T1/2012 „Schadensanalysen und Projektbewertung im Hochwasserrisikomanagement“
- DWA Themen T 1/2014 „Flutpolder“
- DWA-Themen T5/2015 „Wasserrückhalt in der Fläche durch Maßnahmen in der Landwirtschaft – Bewertung und Folgerungen für die Praxis“