

Peter Heiland und Klaus Dapp

Fortschritte beim vorsorgenden Hochwasserschutz durch die Raumordnung

Nationale und transnationale raumordnerische Ansätze
am Beispiel der europäischen Flussgebiete des Rheins und der Oder

The Contribution of Spatial Planning to Advances in Flood Prevention

*National and transnational, planning-based approaches
illustrated with reference to the catchment areas of the rivers Rhine and Oder*

Kurzfassung

Vorsorgender Hochwasserschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Rolle der Raumordnung bei der Flächen- und Verhaltensvorsorge ist inzwischen unbestritten. Aktiv wird die Integration der Hochwasserschutzbelange in die raumordnerische Praxis seit über zehn Jahren zunehmend intensiv vorangetrieben. Der vorliegende Beitrag untersucht, welche konkreten Fortschritte der Raumordnung in Deutschland und auch in der transnationalen Zusammenarbeit sichtbar werden. Ergänzend werden aktuell laufende und weitere zukünftig notwendige Schritte aufgezeigt.

Abstract

The task of flood prevention is one which concerns society in its entirety. The role of comprehensive spatial planning, both in making available the land required and in supporting preventive action, is now beyond dispute. Indeed, for over ten years a pro-active policy of integrating flood-prevention measures within spatial-planning practice has been pursued and advanced with ever-increasing intensity. This article seeks to establish just what concrete advances are now visible, both in spatial planning within Germany and in the context of transnational co-operation. It concludes by setting out a number of further steps either currently being implemented, or which will become necessary in the future.

1 Einleitung

Das Bewusstsein für die ökologischen, ökonomischen und sozialen Gefährdungen, die von extremen Hochwasserereignissen ausgehen, ist erfreulicherweise in den letzten zehn Jahren erheblich gestiegen. Auch die grundsätzliche Bereitschaft, anzuerkennen, dass die komplexen Aufgaben des vorsorgenden Hochwasserschutzes nur in Aufgabenteilung zwischen Wasserwirtschaft, Raumplanung und anderen Fachplanungen gelöst werden können, setzt sich zunehmend durch. Erheblich dazu beigetragen hat, neben den häufigen und öffentlich vielbeachteten Extremereignissen¹,

auch die Verschiebung in der Grundeinstellung bei Planerinnen und Planern, Verwaltung und Politik.

Seit den ersten einschlägigen politischen Diskussionen und Beschlüssen zur raumordnerischen Strategie für den vorsorgenden Hochwasserschutz sind mittlerweile weit über zehn Jahre vergangen.² Seitdem wurden zahlreiche Entschlüsse herbeigeführt, erhebliche Aktivitäten eingeleitet und umfangreiche (Förder-)Programme auf nationaler und europäischer Ebene aufgelegt. Allein im Rhein-Maas-Einzugsgebiet werden von der EU bis Ende 2001 ca. 140 Mio. EURO für den

raumordnerischen Hochwasserschutz bereitgestellt.³ Der vorliegende Beitrag geht daher Fragen zu nachweisbaren Fortschritten auf dem Gebiet der Raumordnung nach: in Raumordnungspolitik und -plänen, in Kooperationen und transnationaler Zusammenarbeit und schließlich in der sektorübergreifenden Abstimmung. Die Ausführungen basieren außer auf einem 1999 abgeschlossenen UBA-Forschungsvorhaben⁴ auf aktuellen Projekten zum raumordnerischen Hochwasserschutz an Rhein, Elbe, Oder und Lahn.⁵

2 Aufgaben und Grenzen der wasserwirtschaftlichen Fachplanung

2.1 Wasserwirtschaft in Deutschland

Die Wasserwirtschaft ist gemäß Wasserhaushaltsgesetz für den Zustand der Gewässer und ihrer Nutzung einschließlich des Hochwasserschutzes zuständig. Der Bund macht im Wasserhaushaltsgesetz Rahmenvorgaben, deren inhaltliche Ausgestaltung und ihr Vollzug einschließlich der Zuständigkeiten durch die Landeswassergesetze in den Bundesländern unterschiedlich geregelt werden.⁶ Daneben existieren Vorgaben der EU, die sich vor allem auf die Nutzungen und Qualitätsanforderungen sowie den Schutz vor gefährlichen Stoffen beziehen und im Zuge der Einführung der Wasserrahmenrichtlinie (siehe Kapitel 2.4) vereinheitlicht werden sollen. Aufgaben des Hochwasserschutzes sind vor allem Gewässerausbau (einschließlich Deichbau) nach § 31 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und der Unterhalt der Gewässer nach § 28 WHG. Besonders raumrelevant ist die ordnungsrechtliche Sicherung von Überschwemmungsgebieten nach § 32 WHG. Alle Landeswassergesetze schreiben diese Ausweisung vor, wobei die Abgrenzung nach einem Bemessungshochwasser unterschiedlich geregelt ist (z.B.: „Im Regelfall ist ein Hochwasserereignis zugrunde zu legen, mit dem statistisch einmal in hundert Jahren zu rechnen ist“, § 69 Hessisches Wassergesetz, HWG). Allen Landeswassergesetzen ist gemein, dass Flächen, die entweder deichgeschützt sind oder die über explizit ausgewiesene Überschwemmungsflächen hinausgehen, keinen Regelungsinstrumenten des wasserrechtlichen Hochwasserschutzes unterliegen. Das bedeutet, dass im aktuellen Wasserrecht keine ordnungsrechtlichen Instrumente zur vorsorgenden Steuerung von Schadenspotenzialen oder konkurrierenden Nutzungen außerhalb rechtlich festgestellter Überschwemmungsgebiete vorgesehen sind.

Während die Abstimmung von Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz mit erheblicher Aus-

wirkung auf das Gebiet anderer Bundesländer in § 32 Abs. 3 WHG festgelegt ist⁷, existieren keine gesetzlichen Regelungen zum transnationalen Hochwasserschutz. Flussgebietsweite konzeptionelle Planungen für den vorsorgenden Hochwasserschutz, die ein Bestandteil der in § 36 WHG vorgesehenen Wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne sein sollten, sind in der Verwaltungspraxis in Deutschland nur in Ausnahmefällen anzutreffen.

2.2 Wasserwirtschaft in Nachbarstaaten

Der Aufbau der Wasserwirtschaft in Frankreich ist im Vergleich zu Deutschland wesentlich stringenter. Die verschiedenen wasserrechtlichen Regelungen wurden 1992 zu einem Gesamtwerk zusammengeführt (loi sur l'eau). Die zentrale Verantwortung für die Wasserwirtschaft liegt im Ministerium für Raumplanung und Umwelt. Als nachgeordnete Behörden fungieren sechs Wasserbehörden (Agences de l'eau), deren Zuständigkeit sich an den sechs Haupteinzugsgebieten orientiert. Die weiteren Ebenen haben im Bereich des vorsorgenden Hochwasserschutzes vor allem ausführenden Charakter.⁸ Die wasserwirtschaftliche Planung erfolgt einzugsgebietsbezogen auf zwei Ebenen: Die SDAGE (Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) werden auf Ebene der sechs französischen Wasserbehörden in einem fünfjährigen Abstand regelmäßig erstellt. Diese werden in den SAGE (Schémas d'aménagement et de gestion des eaux) weiter konkretisiert.

In den Niederlanden hat die wasserwirtschaftliche Planung auf Grund der wasserorientierten Entwicklung des Landes eine zentrale Bedeutung. Auf nationaler Ebene werden Strategiepapiere (Nota Waterhuishouding) aufgestellt, die durch die zwölf Provinzen konkretisiert werden. Eine Besonderheit stellen die Waterschappen (Wasserverbände) dar, die von den Provinzen definierte und überwachte wasserwirtschaftliche Aufgaben wahrnehmen. Dazu gehören unter anderem Bau und Unterhaltung von Deichen.⁹ Die Waterschappen werden durch von Interessensgruppen (z.B. Landbesitzer, Landwirte, Naturschutzorganisationen) gewählte Aufsichtsgremien geleitet. Gerade diese Planungsstufe zeigt deutlich das holländische Prinzip des Konsenses im Planungsbereich, das die Planung insgesamt von anderen Ländern unterscheidet.

Die anhand der Beispiele verdeutlichte Heterogenität der wasserwirtschaftlichen Planungssysteme in Europa ist für Überlegungen zur transnationalen Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung.

2.3 Hochwasserschutz im Rahmen transnationaler Wasserwirtschaft

Bereits seit den 1960er Jahren wird am Oberrhein grenzüberschreitend in einer Hochwasser-Studienkommission zusammengearbeitet, woraus 1978 ein internationales Abkommen¹⁰ resultierte. Für diesen Raum befasst sich ein ständiger Ausschuss mit Fragen des Hochwasserschutzes (Rechtsfragen, Steuerung in Hochwassersituationen). Die Zuständigkeit für die Realisierung der Rückhalteräume liegt davon unberührt bei den Ländern. Für nahezu alle großen deutschen Flüsse existieren ursprünglich auf die Gewässerreinigung ausgerichtete Internationale Schutzkommissionen, die in den letzten Jahren verstärkt auch konzeptionelle Überlegungen zum Hochwasserschutz erarbeiten. Seit 1950 existiert die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR). Sie spricht Empfehlungen an die Regierungen aus. Im Januar 1998 wurde der Aktionsplan Hochwasser vorgelegt¹¹ und von den zuständigen Ministern der beteiligten Staaten beschlossen. Die Umsetzung muss nun auf Länderebene erfolgen. Die wichtigsten Ziele sind:

- Schadensrisiken vermindern (um 10 % bis 2005, 25 % bis 2020).
- Extremhochwasserstände vermindern (um bis zu 30 cm bis 2005, 70 cm bis 2020).
- Hochwasserbewusstsein verstärken (z.B. durch Erarbeitung von Risikokarten).
- Hochwassermeldesysteme verbessern.

Der Aktionsplan enthält Maßnahmenbündel, deren Realisierungshorizont und den jeweils geschätzten Aufwand (Gesamtvolumen ca. 24 Mrd. DM). Die hochwasserrelevanten Flächen wurden zeitgleich im Rhein-Atlas dargestellt. Ergänzend erfolgt derzeit im Auftrag der IKSR die Erarbeitung von Risikokarten.¹² Vergleichbare Aktionspläne und Karten anderer Kommissionen sind in der Erarbeitung bzw. wurden bereits abgeschlossen (Mosel und Saar, Elbe, Oder, Donau).

Diese Aktionspläne zeigen, dass es möglich ist, transnational Konzepte mit konkreten Zielen und Maßnahmen für einen großen Flusslauf, einschließlich Zeit- und Finanzvorgaben, zu erstellen. Es ist ferner möglich, diese politisch so abzustimmen, dass die Regierungen sich selbst vertraglich zur Umsetzung verpflichten. Für die IKSR wurden 1999 mit einer völkerrechtlichen Vereinbarung u.a. die ganzheitliche Hochwasservorsorge und der Hochwasserschutz unter Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse als gemeinsame Ziele formuliert. Diese ehrgeizigen Ziele spiegeln sich auch in zahlreichen beeindruckenden Aktivitäten der IKSR wider: So laufen über die benannten Projekte hinaus diverse Anstrengungen zur Öffent-

lichkeitsinformation, zur Akzeptanzverbesserung und zur Evaluierung abgelaufener Ereignisse.¹³ Die anderen internationalen Flusskommissionen streben ähnliche Projekte an.

Es ist allerdings bei diesen transnationalen Ansätzen durchweg zu konstatieren, dass sie zum einen primär den Flusslauf selbst, nicht aber Flächen im Einzugsgebiet betreffen. Zum anderen verfügen sie bislang außer den völkerrechtlichen Selbstverpflichtungen (internationale Verträge) über keine Vollzugsinstrumente! Die Einleitung geeigneter Maßnahmen ist folglich wiederum auf die nationalen und regionalen Instrumente der Wasserwirtschaft und der Raumplanung angewiesen. Akzeptanzschaffung, Finanzierung, Abstimmung und Durchsetzung sind und bleiben regionale Aufgaben. Entsprechend unterschiedlich fallen die Zielerreichungen des Aktionsplanes aus. Zwar wurden die meisten Zwischenziele des Aktionsplanes bis 2000 erreicht, doch gerade das Ziel, die Schadenpotenziale nicht zu erhöhen, wurde verfehlt.¹⁴ Eine stringenter Nutzungssteuerung in Risikogebieten (hinter den Deichen) scheint dringend notwendig.

2.4 Die EU-Wasserrahmenrichtlinie

Mit der Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie (WRR) im September 2000 durch das Europäische Parlament wurde erstmals in der Geschichte der Europäischen Union eine umfassende Regelung für den Bereich der Wasserpolitik festgelegt. Ziel dieser Richtlinie ist es, neben der Verbesserung der Gewässerqualität und einer nachhaltigen Wassernutzung einen „Beitrag zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen“ (Artikel 1 WRR) zu leisten. Relevant für den vorsorgenden Hochwasserschutz ist dabei das formulierte Umweltziel, für Oberflächengewässer soweit möglich einen „guten Zustand“ (einschließlich der guten Gewässerstruktur) zu erzielen (Artikel 4 Abs. 1 WRR). Damit ist in der Regel eine Verbesserung des Retentionsvermögens verbunden.

Für den transnationalen Hochwasserschutz von besonderer Bedeutung ist die in Artikel 3 WRR vorgesehene Koordinierung von Verwaltungsvereinbarungen innerhalb einer Flussgebietseinheit. Danach soll sich das Verwaltungshandeln an den natürlichen Einzugsgebietsgrenzen der Gewässer orientieren und die transnationale Zusammenarbeit sichergestellt werden (Artikel 3 Abs. 4 WRR). Obwohl die Wasserrahmenrichtlinie in erster Linie den Gewässerschutz zum Ziel hat, kann diese Neuausrichtung auch die für den Bereich des vorsorgenden Hochwasserschutzes notwendige transnationale Zusammenarbeit verbessern. Es ist nicht davon auszugehen, dass nun zwangsläufig eine Neustruktu-

rierung der Wasserwirtschaftsbehörden durchgeführt wird. Vielmehr wird von Seiten der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) die Auffassung vertreten, dass eine Unterscheidung zwischen Umsetzungsaufgaben und Planungsaufgaben sinnvoll ist. Die Umsetzungsaufgaben sollen weiterhin durch die bestehenden Behörden bearbeitet werden. Lediglich für die Koordination der Planungsaufgaben ist eine neue Institution erforderlich. Die LAWA schlägt dabei auf nationaler Ebene für Deutschland möglichst niederschwellige Gremien für die verschiedenen Flussgebietseinheiten vor, die nicht über eine eigene Rechtsfähigkeit verfügen und somit auch keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen können.¹⁵ In der WRR wird ausdrücklich geregelt, dass bestehende Strukturen, die auf internationalen Übereinkommen beruhen, genutzt werden können (Artikel 3 Abs. 6 WRR). Diese Strukturen existieren für alle internationalen Flüsse, die Deutschland durchfließen (vgl. Kap. 2.3).

3 Handlungsfelder und Strategien der Raumordnung beim Hochwasserschutz

3.1 Handlungsfelder

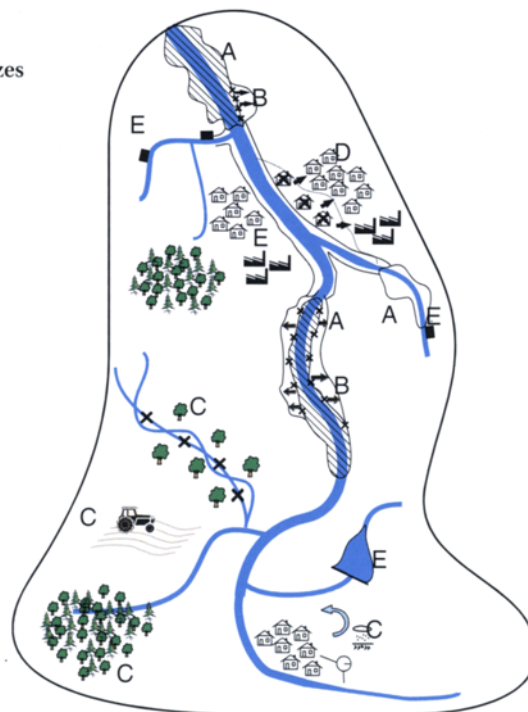
Aus der vorangegangenen Darstellung wird deutlich, dass die Wasserwirtschaft primär die Verantwortung für den wasserbaulichen Hochwasserschutz und die ordnungsrechtliche Sicherung der Abflussräume

(Überschwemmungsgebiete nach Wasserrecht) trägt. Die Raumordnung dagegen verfügt über Instrumente (und die Zuständigkeit) zur vorsorgenden Flächen-sicherung und zur Koordination von Raumansprüchen in allen Teilräumen. Sie soll dabei Kriterien des Rückhaltes und Risikopotenziale in die Nutzungssteuerung einbeziehen (Ziff. A bis D in Abb. 1). Da die Wasserwirtschaft ordnungsrechtlich nur für Überschwemmungsgebiete Regelungskompetenz hat (s.o.), müssen sich hier Planungsbereiche ergänzen und so ihren Teil zu der Gesamtaufgabe beitragen. Ein weiteres Handlungsfeld für die Raumordnung ist in der Koordination der lokalen, regionalen und transnationalen Anforderungen und Akteure zu sehen.

3.2 Erforderliche Festlegungen der Raumordnung

Die regulativen Instrumente der Landes- und Regionalplanung zur vorsorgenden Steuerung von Raumfunktionen und -nutzungen sind die Raumordnungspläne („Raumordnungsplan für das Landesgebiet“, § 8 ROG und „Regionalpläne“, § 9 ROG). Die Nutzungen und Funktionen werden gesteuert über verbindliche Ziele für die nachfolgenden Planungsinstanzen (§§ 3 Abs. 2 u. 4 Abs. 1 ROG) mit Darstellung als Vorranggebiet sowie Grundsätze zur Steuerung der Abwägung nachgeordneter Instanzen (§§ 3 Abs. 3 u. 4 Abs. 2 ROG) mit Darstellung als Vorbehaltsgebiet. Innerhalb aller Raumordnungspläne ist es erforderlich, Vorranggebiete

Abbildung 1
Handlungsfelder des vorsorgenden Hochwasserschutzes in Flusseinzugsgebieten (A bis D sind Schwerpunkte der Raumordnung)



- A Sicherung von Retentionsräumen und ...
- B Erweiterung von Retentionsräumen
 - Überschwemmungsgebiete (Ausweisung, Freihaltung)
 - Polderschaffung und -freihaltung
 - Deichrückverlegung
 - Vertiefung von Retentionsflächen
- C Rückhalt in der Fläche
 - Regenwasserbewirtschaftung
 - Begrenzung der Versiegelung
 - Landnutzung und Landbewirtschaftung
 - Angepasste Waldwirtschaft
 - Renaturierung der Gewässer
- D Minimierung des Schadenspotenzials
 - Flächenvorsorge / Raumnutzungssteuerung
 - Bauvorsorge
 - Öffentlichkeitsinformation
 - Schaffung von Problembewusstsein
 - Hochwasservorhersage, -warnung
- E Technischer Hochwasserschutz
 - Deiche und Dämme
 - Hochwasserschutzmauern
 - Rückhaltebecken
 - Talsperren
 - Katastrophenschutz

te und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz zügig, eindeutig und flächendeckend nach wasserwirtschaftlich ermittelten Abgrenzungen (vgl. Abb. 2) festzulegen.¹⁶

Abbildung 2
Erforderliche Festlegungen zum Hochwasserschutz in Raumordnungsplänen

Text	"Muss"	"Soll"
	Ziel (konkret) § 3 Nr. 2 ROG	Grundsatz § 3 Nr. 3 ROG
Karte	Vorranggebiete für den Hochwasserschutz (§ 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG) - Überschwemmungsgebiete (Verordnung, RKH) - Überschwemmungsbereiche (HQ100: berechnet/historisch) - Deichrückverlegungsgebiete - Renaturierungsflächen - deichgeschützte Risikogebiete (bei Flut nicht beherrschbar)	Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz (§ 7 Abs. 4 Nr. 2 ROG) - unabgestimmte Deichrückverlegungsgebiete und Renaturierungsflächen - Hochwasserentstehungsgebiete (umstritten, s. Text) - deichgeschützte Risikogebiete (Schäden begrenzt)

Die Differenzierung nach Vorrang und Vorbehalt muss im Einzelfall des jeweiligen Planes erfolgen. Sie sollte aber prinzipiell berücksichtigen, dass eine unmittelbare Planungssteuerung nur über Vorrangfestlegungen erfolgt, während der Vorbehalt bei anderen wichtigen Gründen überwunden werden kann. Fachplanerische Festlegungen dagegen haben eine eigene unmittelbare Wirkung und werden durch den Raumordnungsplan nur als Information transportiert.

3.3 Bisherige Strategien der Raumordnung in Deutschland

Der Bund hat in der Raumplanung gemäß Grundgesetz drei kompetenzrechtliche Regelungsbereiche:¹⁷ (1) eine Vollkompetenz in länderübergreifenden Zusammenhängen, (2) die Befugnis, die Rechtswirkungen der Pläne verschiedener Stufen durchgehend zu bestimmen und (3) die Rahmenkompetenz, die Raumordnung in den Ländern in den durch Artikel 75 GG bestimmten Grenzen zu regeln. Hinsichtlich der Aufgaben des Hochwasserschutzes macht der Bund nicht von der Vollkompetenz Gebrauch¹⁸, den Ländern beispielsweise konkrete räumliche und sachliche Auflagen für die Raumnutzung an Flüssen zu machen. Als sachliche Rahmenvorgabe zum vorsorgenden Hochwasserschutz hat der Bund 1998 einen Grundsatz der Raumordnung in das ROG aufgenommen: „Für den

vorbeugenden Hochwasserschutz ist [...] zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdeten Bereichen.“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG). Zur Minimierung der Versiegelung und damit des Wasserabflusses in der Fläche dient ein weiterer Grundsatz des ROG (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG).

Auf Landes- und Regionalplanungsebene ist in Deutschland in der Vergangenheit ein sehr heterogener Umgang mit den Anforderungen des vorsorgenden Hochwasserschutzes in der Raumplanung festzustellen. Im Sommer 2000 wurden nach einer lange währenden Diskussion gemeinsame raumordnerische Schritte in den „MKRO Handlungsempfehlungen zum vorsorgenden Hochwasserschutz“ festgehalten und beschlossen.¹⁹ Darin sind im Wesentlichen die o.g. Ziele und Handlungsfelder (vgl. Kap. 3.1) beschrieben, und es wird den Ländern empfohlen, möglichst einheitliche Festlegungen zum Hochwasserschutz in den Raumordnungsplänen (vgl. Kap. 3.2) zu verankern. Im Einzelnen werden Vorschläge für die Festlegung von Zielen und Grundsätzen sowie von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für folgende Bereiche gemacht (vgl. auch Abb. 2):

- Sicherung und Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen
- Risikovorsorge in potenziellen Überflutungsbereichen (hinter Deichen)
- Rückhalt im Einzugsgebiet.

Dazu finden sich in den Empfehlungen Begriffsdefinitionen und Hinweise für die erforderlichen fachplanerischen Daten- und Informationsgrundlagen (vgl. auch Kap. 5.3). Die Handlungsempfehlungen stellen eine geeignete Grundlage für die Verbesserung und Vereinheitlichung der raumplanerischen Hochwasservorsorge dar. Ihre Anwendung indes bedarf noch erheblicher Überzeugungsarbeit und Anstrengungen bei den Verantwortlichen und in der Öffentlichkeit.

Die bundesweite Auswertung von Landesplanungsgesetzen und Raumordnungsplänen²⁰ zeigt, dass die meisten Pläne zwar Grundsätze und textliche Ziele zum Hochwasserschutz enthalten, dass aber bei der räumlichen Konkretisierung und Darstellung der Gebiete erheblicher Handlungsbedarf besteht. Eine eindeutige Kennzeichnung der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz ist jedoch notwendig, um Aktivitäten der Kommunen und Fachplanungsträger zu steuern und zu koordinieren. Dafür fehlen teilweise auch noch die fachlichen Grundlagen. Bei Fortschreibungen von Raumordnungsplänen zeigt sich aber eine eindeutige Tendenz: Immer mehr neue Pläne oder aktuelle Entwürfe enthalten verschiedene

Beispiele für Festlegungen der Regional- und Landesplanungen zum vorsorgenden Hochwasserschutz entlang des Rheins

Land	Raumordnungsplan (Jahr, E = Entwurf)	Festlegung für den HWS im Planwerk (VR = Vorrang, VB = Vorbehalt, N = Nachrichtlich)	
		Bezeichnung	Abgrenzung / Bemerkung
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan (E 2000)		keine
	Regionalplan Hochrhein-Bodensee (1995)	Schutzbedürftige Bereiche für die Wasserwirtschaft (VR)	Überschwemmungsgebiete
	Regionalplan Südlicher Oberrhein (1995)	Vorrangbereich für Überschwemmungen (VR) Überschwemmungsgebiete (N)	Überschwemmungsgebiete, natürliche Überflutungsbereiche, Flächen des integrierten Rheinprogramms
	Regionalplan Mittlerer Oberrhein (1992)	Schutzbedürftige Bereich für die Wasserwirtschaft (VR)	u. a.: Überschwemmungsgebiete, Überflutungsräume am Rhein, Hoch- wasserrückhaltebecken, Ausuferungs- bereiche, Flächen des integrierten Rheinprogramms
	Regionalplan Unterer Neckar (2000)	Überschwemmungsgefährdete Bereiche (differenziert in VR und VB)	Überschwemmungsbereiche bei HQ ₂₀₀ (Rhein), sonst HQ ₁₀₀ ; Überschwemmungsgebiete; gesetzliche Überschw.-Geb. nachr.
Hessen	Landesentwicklungsplan (2000)		keine
	Regionalplan Mittelhessen (2000)	HW-Rückhaltebecken, Bereich für den Schutz oberirdischer Gewässer (VR)	Integrierter Auenschutz einschließlich Hochwasserschutz (Aspekte u. a. Natur- schutz, Wasserwirtschaft)
	Regionalplan Südhessen (2000)		
Nordrhein-Westfalen	Landesentwicklungsplan (1995)	Talauen, Überschwemmungsgebiete	
	GEP Köln, Bonn-Rhein-S. (1986)	Überschwemmungsbereiche (VR)	Überschwemmungsgebiete, evtl. weitere Flächen (nicht eindeutig)
	GEP Köln, Leverkusen (1996)		
	GEP Arnsberg, Dortmund (1996)	HW-Rückhaltebecken, Überschwemmungsbereiche (VR)	Festgesetzte Überschwemmungsgebiete „weitgehend überholt“ (Zitat, Hinweis auf lfd. Neuermittlung)
	GEP Köln, Aachen (E 1999)	Überschwemmungsbereiche (VR)	
	GEP Münster (1998)		keine
	GEP Düsseldorf (1999)	Bereiche für den Schutz der Natur und Landschaft (Teilfunktion Überschwemmungsgebiet)	Erläuterungskarte 8: potenzielle Rück- gewinnungspolder / Retentionsräume
	GEP Arnsberg, Bochum (E 1999)		keine
	GEP Detmold (E 2000)	Überschwemmungsbereiche (VR)	nach Karte STUA „Hochwassergefährdete Bereiche NRW“
	GEP Köln, Bonn (E 2000)	Überschwemmungsbereiche (VR) Potenz. Überflutungsbereiche (N)	nach STUA „Hochwassergefährdete Bereiche NRW“ (in Erläuterungskarte)
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm (1995)		keine
	RROP Rheinhessen-Nahe (1986 / E 2001)	in Vorbereitung	Karte der Hochwasserrelevanten Bereiche des Landesamtes
	RROP Rhein-Pfalz (1989 / E 2001)	Vorrangbereich für den Hochwasser- schutz	Polderräume gemäß Hochwasser – Studienkommission
	RROP Mittelrhein-Westerwald (E 2001)	Vorrangbereich für den Hochwasser- schutz und natürliche Fließgewässer- entwicklung	ÜG gem. LWG, HQ ₂₀₀ (Rhein), HQ ₁₀₀ (Sieg), weitere überschwemmungsgefährdete Gebiete

Stand: 1. Mai 2001

der o.g. Kategorien von Vorrang und Vorbehalt (vgl. Tabelle). Vollständig sind sie aber bei weitem nicht: Während Überschwemmungsgebiete in fast allen neueren Plänen (mit nachrichtlicher Funktion) dargestellt sind, können in rechtskräftigen Plänen für Deichrückverlegungs- und Poldergebiete kaum Beispiele (z.B. aber in Sachsen-Anhalt) gefunden werden. Einige Entwürfe (so z.B. aus Brandenburg) sehen diese vor. Risikogebiete (auch hinter den Deichen) sind lediglich im Regionalplan Unterer Neckar als „Hochwassergefährdungsgebiet“ (Vorrang) rechtskräftig festgelegt. Dort sollen sie die bauliche Erhöhung der Schadenspotenziale verhindern. Hochwasserentstehungsgebiete sind bislang in keinem rechtskräftigen Plan dargestellt.

4 Transnationale raumordnerische Ansätze beim Hochwasserschutz

Vorangehend wurde gezeigt, dass bei der Integration der konkreten hochwasserschutzorientierten Flächenvorsorge in die räumliche Gesamtplanung besonders in den letzten zwei Jahren erhebliche, wenn auch noch nicht flächendeckende Fortschritte erzielt wurden. Vergleichbares kann auch für transnationale Ansätze konstatiert werden, obwohl nur 2 % aller Ausgaben für den Hochwasserschutz im Rheineinzugsgebiet auf die Hochwasservorsorge im Planungsbereich entfielen.²¹ Es wurden in den vergangenen Jahren verschiedene europäische Grundsätze vereinbart, Förderprogramme für Hochwasserschutzaktivitäten aufgelegt und teileräumige Kooperationen aktiviert. Die wichtigsten Beispiele sollen nachfolgend dargestellt werden, wobei eine Vielzahl kleinerer regionaler Initiativen und Abstimmungen ungenannt bleiben muss.²²

4.1 Europäische Erklärungen zum raumordnerischen Hochwasserschutz

Grundlage für den aktuellen Stellenwert des transnationalen Hochwasserschutzes in der Raumordnungspolitik sind verschiedene Erklärungen der Raumordnungs- und Umweltminister im Rhein-Maas-Einzugsgebiet im Jahr 1995.²³ Aus diesen ist u.a. auch der Arbeitsauftrag für die transnationale Arbeitsgruppe „Raumordnung und Vorbeugender Hochwasserschutz Rhein-Maas“ hervorgegangen (vgl. Kap. 4.3).

4.2 Europäische Raumentwicklungszusammenarbeit

Die EU hat keine originäre Raumordnungskompetenz. Die faktische europäische Raumordnungspolitik basiert auf Art. 130 ff. des EG-Vertrages und erfolgt durch

Zusammenarbeit der jeweiligen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission. Beteiligt werden an den Abstimmungen der Ausschuss der Regionen sowie andere Institutionen der Raumordnung in Europa. Gemeinsame räumliche Ziele und Leitbilder sind im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) verankert, das die Mitgliedstaaten und die Kommission im Mai 1999 abschließend beraten haben.²⁴ Darin ist u.a. formuliert: „...gefährdete Gebiete müssen als fester Bestandteil städtischer und ländlicher Regionen anerkannt werden. ...Bei Entscheidungen zur territorialen Entwicklung sind potentielle Risiken wie Überschwemmungen... einzubeziehen. Bei der Vorbeugung von Risiken sollte insbesondere die regionale und transnationale Dimension berücksichtigt werden.“²⁵ Und weiter: „...Die Raumplanung kann vor allem auf transnationaler Ebene einen wichtigen Beitrag für den Schutz der Menschen und zur Verringerung des Risikos von Hochwasser leisten. Vorbeugender Hochwasserschutz kann mit Naturentwicklungs- bzw. Rehabilitationsmaßnahmen kombiniert werden. Hierfür zeigt das INTERREG II C-Programm zur Vorbeugung gegen Hochwasser erste möglich Ansätze auf.“²⁶

4.3 Transnationale Strategie „Raumordnung und Hochwasserschutz“ am Rhein

Recht konkret werden die notwendigen Schritte der Raumordnung in der „Transnationalen Strategie der Raumordnung zum vorsorgenden Hochwasserschutz“²⁷ benannt. Die Strategie ist unmittelbar in das Operationelle Programm für den INTERREG II C-Programmraum IRMA (vgl. Kap. 4.4) und teilweise in das EUREK (vgl. Kap. 4.2) eingegangen. Neben den Zielen und der Rolle der Raumordnung beim Hochwasserschutz werden konkrete raumordnerische Maßnahmen vereinbart. Beispielhaft seien hier als Auswahl wiedergegeben:

- Prüfung und Ergänzung nationaler raumordnerischer Instrumente,
- Vergleich und Angleichung der nationalen raumordnerischen Instrumente,
- Raumordnerische Flächensicherung in allen Plänen und Programmen,
- Wiedergabe der Hochwasserinformationen in allen Plänen und Programmen,
- Sicherung von Speicherraum für Katastrophenfälle (differenziertes Schutzkonzept in Plänen und Programmen),
- Schaffung transnationaler raumordnerischer Handlungsebenen,

- Entwicklung transnationaler Ko-Finanzierungsmodelle,
- Lastenausgleich für Beeinträchtigungen bei externen Nutzen.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3.1 und 3.2 dargestellten Handlungsfelder und Aktionsbereiche der Raumordnung beim vorsorgenden Hochwasserschutz ist die transnationale Strategie als sehr vollständig und zukunftsweisend zu bezeichnen. Die Deklaration der raumordnerischen Maßnahmen ist auf wissenschaftlicher und politischer Ebene recht deutlich erfolgt. Auch das Problembewusstsein bei den Zuständigen hat sich insofern verändert, als der Handlungsbedarf grundsätzlich anerkannt ist. Allerdings zeigen alle bisherigen Analysen, dass noch Defizite bei der Umsetzung dieser Zielsetzungen bestehen. Hinsichtlich der Umsetzung der Maßgaben existieren keine transnationalen Instrumente. Es ist somit wiederum die nationale Raumordnung, hauptsächlich auf Ebene der Regionen, gefordert.

4.4 INTERREG II C: Rhein-Maas-Aktivitäten

Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C wurde als wichtigste und umfangreichste europäische Initiative zum grenzüberschreitenden Hochwasserschutz der Programmraum IRMA (INTERREG Rhein-Maas-Aktivitäten) anhand des Einzugsgebietes der Flüsse Rhein und Maas abgegrenzt. Am 17.12.1997 wurde das Gemeinsame Operationelle Programm (GOP) von der zuständigen EU-Kommission genehmigt. Die Einzugsgebiete haben eine Ausdehnung von ca. 191 000 km² und sind Lebensraum für etwa 60 Mio. Menschen. Als Grundsatz des GOP wurde die Feststellung vereinbart, dass es nicht ausreicht, lediglich in den am stärksten gefährdeten Gebieten Maßnahmen zu unterstützen. Vor allem sollte die Hochwasserentstehung in den Einzugsgebieten verringert werden. Als Grundsätze für eine neue Politik und Strategie wurden daher formuliert:

- Die Rückhaltung abfließenden Niederschlagswassers in den Einzugsgebieten,
- Die Schaffung von Räumen für die Aufnahme von Wasser am Hauptfluss,
- Die Sensibilisierung der Bevölkerung für die Hochwassergefahren.

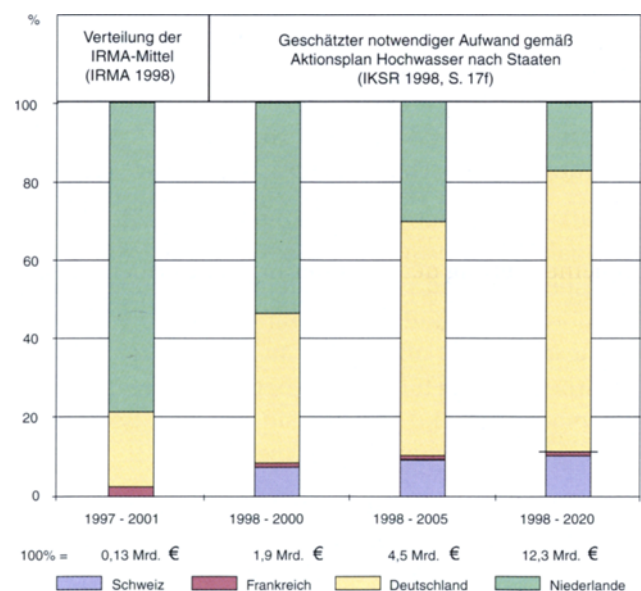
Außerdem wird klargestellt, dass Raumordnung, Wasserwirtschaft und Schadensverhütung integriert handeln sollen und dabei die Raumordnung bei der Implementierung dieser Grundsätze einen wesentlichen Beitrag leisten muss. Folgende Themen und damit

Maßnahmenbereiche zur Förderung wurden im GOP festgelegt:

1. Maßnahmen im Flusseinzugsgebiet,
2. Maßnahmen im Hauptstromgebiet der Flüsse,
3. Erhöhung des Kenntnisstandes und Verbesserung der Zusammenarbeit.

Aus dem IRMA-Programm wurden von Januar 1997 bis Dezember 2001 Projekte mit insgesamt ca. 140 Mio. EURO gefördert. Fördersätze lagen zwischen 20 % (für investive Maßnahmen, Grunderwerb usw.) und 50 % (Studien, Expertisen, Planungen). Der Rest war durch eigene Finanzierung der jeweiligen Antragsteller aufzubringen, so dass sich nationale Gegenwertmittel von insgesamt annähernd 290 Mio. EURO ergeben. In Abbildung 3 ist die Mittelverteilung nach Staaten zusammen mit der räumlichen Verteilung des notwendigen Mitteleinsatzes gemäß Aktionsplan der IKS (vgl. Kapitel 2.3) dargestellt. Daraus wird eine Diskrepanz zwischen Förderungen am Unterlauf und zukünftigen Notwendigkeiten am Oberlauf deutlich. Die Verteilung der Mittel mit einem Schwerpunkt auf den Unterlauf (Niederlande) wurde von Staatssekretärin Thoben bereits 1997 als „Geburtsfehler“²⁸ kritisiert, da im Sinne eines vorsorgenden Hochwasserschutzes die schwerpunktmäßige Förderung des Unterlaufes nicht zur vorsorgenden Flächennutzungssteuerung im Einzugsgebiet führen kann. Dieses Problem konnte kaum noch durch die spätere Steuerung der Fördermittel behoben werden.

Abbildung 3
Notwendiger Finanzmitteleinsatz für den Hochwasserschutz und transnationale Fördermittel (ohne Belgien und Luxemburg)



Neben den periodisch zu erstellenden Berichten über den Programmfortschritt sind eine Ex-ante, eine On-going-, und eine Ex-post-Evaluation vorgesehen. In der Ex-ante-Evaluation wurde 1997 überprüft, ob die Ausformulierung des GOP und die geplanten Vergabemodalitäten sowie die Förderschwerpunkte den Programmgrundsätzen und -zielen entsprechen. Darauf erfolgte in Teilbereichen eine Anpassung. Zusätzlich wurde im Frühjahr 1999 untersucht, in welchen Schwerpunkten die noch verbleibenden Mittel eingesetzt werden sollten. Es ergab sich ein Defizit sowohl in der Förderung des Themenschwerpunktes 3 (s.o.) als auch in der Förderung wissenschaftlicher Institutionen. Hierdurch wurde ein Problem bestätigt, das sich schon vor dem Programmstart abzeichnete:²⁹ Die Raumordnungsbehörden und Wissenschaftsinstitutionen verfügen meist nicht über entsprechende Haushaltsmittel, die für die Kofinanzierung genutzt werden können. Institutionell und personell wurden daher wasserbauliche Projekte aus den Aufgabenfeldern des baulichen Hochwasser- bzw. Objektschutzes stärker gefördert, da hier vielfach Projekte bereits ausführungsfähig vorlagen und die Kofinanzierung durch bereitstehende Teilsummen abgesichert werden konnte. Die EU hat dennoch einen enormen An Schub der Maßnahmen geleistet. Die Wissenschaftsförderung aus dem IRMA-Programm ist umstritten, da nach Ansicht der Kritiker hierfür ausreichende Förderungsmöglichkeiten über spezielle Programme bestehen.

Die Evaluierung des noch laufenden Programms im Einzelnen kann selbstverständlich erst 2002 nach dessen Abschluss erfolgen. Die Vielzahl der Projekte, die umgesetzten Maßnahmen und die erstellten Studien und wissenschaftlichen Grundlagen machen aber deutlich, dass durch den Einsatz der Fördermittel ein großer Fortschritt im Rhein-Maas-Einzugsgebiet hinsichtlich des Hochwasserschutzes erzielt wurde. Das GOP konnte grundsätzlich gewährleisten, dass alle Handlungsfelder mit Projekten abgedeckt wurden. Filtert man aus den Projektlisten³⁰ Projekte mit raumplanerischem Schwerpunkt, d.h. solche, bei denen die Implementierung der Anforderungen des Hochwasserschutzes in originäre raumplanerische Methoden und Instrumente geleistet wird, heraus, so ist die Anzahl eher gering. In vielen weiteren Projekten werden aber wesentliche fachplanerische Grundlagen für eine raumplanerische Vorsorge gelegt (z.B. viele Projekte zur Kartierung von gefährdeten Bereichen), deren Umsetzung in den Raumordnungsplänen nun erfolgen muss. Insgesamt ist daher der raumordnerische Beitrag zum Hochwasserschutz des Programms als sehr wichtig anzusehen, zumal die Raumordnung allein natürlich nur die vorbereitende Nutzungssteuerung, Koordination und Kommunikation übernehmen kann. Es

bedarf oft weit umfangreicherer Mittel, um konkrete Verbesserungen für Menschen und Umwelt sowie Vorsorge gegen Schäden zu erreichen.

4.5 Transnationale raumordnerische Konzeption im Odereinzugsgebiet (OderRegio)

Das Hochwasserrisiko an der Oder ist bei der verheerenden Flut von 1997 und zuletzt wieder im Sommer 2001 deutlich geworden. Damit ist auch die Erkenntnis gestiegen, dass die vorhandenen technischen und sonstigen Hochwasserschutzmaßnahmen nicht ausreichen. Es fehlte eine vorsorgende Raumnutzungsstrategie. Im Odereinzugsgebiet begann die transnationale Zusammenarbeit zunächst zum qualitativen Gewässerschutz formal 1996 mit der Gründung der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder (IKSO).³¹ Bereits 1997 begann eine Arbeitsgruppe der IKSO mit Arbeiten am Aktionsprogramm Hochwasserschutz, dessen Entwurf seit 2000 vorliegt. Die IKSO ist ein vornehmlich aus Vertretern der nationalen und z.T. regionalen Wasserbehörden gebildetes Gremium zur internationalen Abstimmung der Fachplanungen.

Die Einrichtung einer trilateralen Arbeitsgruppe Raumordnung („Stettiner Initiative“) und die länderübergreifende Zusammenarbeit zum vorbeugenden Hochwasserschutz durch die Raumplanung im Einzugsgebiet der Oder wurden 1997 von den Raumordnungsministern aus Deutschland, Polen und Tschechien beschlossen. Eine bilaterale Deutsch-Polnische Regierungskommission befasst sich im Rahmen einer Unterarbeitsgruppe ebenfalls mit dem Hochwasserschutz. Seit 1999 tauschen sich die „Stettiner Initiative“ und die IKSO durch gegenseitige Teilnahme von Vertretern an den Arbeitssitzungen aus.

Die konkrete Arbeit an einer ersten „Transnationalen Konzeption zum raumordnerischen Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Oder“³² wurde 1999 im Rahmen des INTERREG II C-Projektes OderRegio aufgenommen. Die Initiative zu dem Projekt ging von der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg aus. Weitere Kooperationspartner sind das Land Sachsen, die Republik Polen und die Tschechische Republik. Nationale Konzepte zum Hochwasserschutz und zur Raumordnung lagen bereits vor³³ und wurden in die Arbeiten integriert. Im Kern dieses Projektes steht die transnationale Feststellung und Vereinbarung von räumlich differenzierten Handlungsschwerpunkten. In der ersten Phase wurde dazu in einer fachbehördlichen und politischen Diskussion ein Konzept entwickelt und im Juni 2001 in Berlin in einer gemeinsamen Erklärung der Stettin-Initiative vereinbart. Es sind nun Regionalkonferenzen geplant, auf denen das Handlungskon-

zept im Einzugsgebiet diskutiert und bekannt gemacht werden soll. In der nächsten Projektphase soll die Konkretisierung zu einem Handlungsprogramm erfolgen.³⁴

Eine Besonderheit des Ansatzes liegt darin, dass die raumordnerische Konzeption in dieser ersten Phase ausschließlich mit vorhandenen Grundlagendaten auskommt. Es soll eine Angleichung des Problembewusstseins und der Handlungsbereitschaft zwischen allen Regionen im Einzugsgebiet der Oder erreicht werden, indem viele nur national oder gar lokal vorhandene Daten und Informationen zusammengetragen, aufbereitet und für internationale Strategien zur Verfügung gestellt werden. Parallel, aber nicht als langjähriger Vorlauf, wie oft bei weitreichenden Strategien für notwendig erachtet, sollen Daten- und Kenntnislücken mit dem entsprechend hohen Zeit- und Finanzaufwand geschlossen werden. Dazu laufen bereits Projekte, die in die nächste Konkretisierungsphase von OderRegio einfließen sollen.

Besonders die Aufnahme transnationaler Arbeiten mit Polen und Tschechien im Rahmen dieses Vorhabens war gerade angesichts der großen wirtschaftlichen, sozialen und raumplanerischen Disparitäten ein wichtiges Projektziel und stellt nun eine hervorragende Basis für weitere transnationale raumordnerische Arbeiten im EU-Erweiterungsraum dar. Die Weitsicht und tiefe Einsicht in die Startprobleme der grenzüberschreitenden Kooperation, die die Initiatoren dieses Projektes bewiesen haben, ermöglichte es, dass hier anhand des Hochwasserschutzes ein transnationales raumordnerisches Netzwerk im Odereinzugsgebiet auf der Ebene der handelnden Raumplanungsbehörden entstanden ist. Dieses Ergebnis allein ist als großer Fortschritt anzusehen.

5 Zukünftige Fortschritte beim raumordnerischen Hochwasserschutz

Vorausgehend wurden zahlreiche Fortschritte beim raumordnerischen Hochwasserschutz beschrieben. Ergänzend werden hier zukünftig notwendige Aktivitäten der Fach- und Gesamtplanung benannt.

5.1 Flussgebietsweite Konzeptionen

An verschiedenen Stellen wurde auf die Notwendigkeit transnationaler sowohl raumordnerischer als auch wasserwirtschaftlicher Konzeptionen für ganze Einzugsgebiete hingewiesen. Dazu liegen umfangreiche Erfahrungen aus verschiedenen Einzugsgebieten vor, und die Abstimmung vieler Strategien erfolgt bereits. Allerdings ist ein stärkerer räumlich differenzierter

Umsetzungs- und Instrumentenbezug notwendig. In Deutschland sind dazu auf Länder- und Regionenebene raumordnerische Umsetzungskonzepte für den IKS-R-Aktionsplan zu fordern, die konkrete, zwischen Ober- und Unterliegern abgestimmte, Schritte enthalten (siehe auch Kap. 5.4).

5.2 Vereinheitlichung der Instrumente und ihres Einsatzes

Anforderungen des Hochwasserschutzes an regulative Raumordnungsinstrumente sind weitgehend untersucht und festgelegt (vgl. Kap. 3.2). Ein Dilemma des raumordnerischen Instrumentariums bleibt, dass es gut auf die zukünftige Entwicklung einwirken, aber Gefahren für den Bestand nicht mildern kann. Allen Trägern der Landes- und Regionalplanung müsste es umgehend gelingen, dem vorsorgenden Hochwasserschutz ein größeres Gewicht in der räumlichen Gesamtplanung zu verleihen. Dazu ist eine weitere Steigerung des Problembewusstseins bei den Verantwortlichen der Regionalplanung, den Kommunen vor allem bei der Bauleitplanung und in der Öffentlichkeit notwendig. Außerdem mangelt es neben fachplanerischen Grundlagen (siehe Kap. 5.3) an konkreten Anwendungsbeispielen. Es ist zu erwägen, ergänzend zu den Handlungsempfehlungen der MKRO, Anwendungsbeispiele für die Darstellung der Hochwasserschutzbelange in Raumordnungsplänen zu erarbeiten. So wäre die Qualität, Einheitlichkeit und Anwendungsbereitschaft weiter zu erhöhen. Grenzüberschreitende Regionalpläne sind ebenso zu berücksichtigen wie verschiedene Beispiele von Oberläufen, Unterläufen und Charakteristika unterschiedlicher Flusssysteme. Interregionale Kooperationen sollten die Abstimmung regulativer Instrumente fördern (vgl. Kap. 5.4).

5.3 Fachplanerische Grundlagen

Flächenvorsorge bedarf fachlich eindeutig abgegrenzter und begründeter Bereiche (vgl. Kapitel 3.2). Daher ist für alle Einzugsgebiete die flächendeckende Bereitstellung mindestens folgender Flächen und Daten notwendig (Nomenklatur der MKRO):

- Gewässerfläche bei Normalabfluss,
- „Vorhandene Überschwemmungsbereiche“: Gewässerfläche bei „planmäßigem“ Hochwasserabfluss (i. d. R. HQ_{100}),
- „Übrige Überschwemmungsbereiche“: Überschwemmungsflächen bei außergewöhnlichem unplanmäßigem Hochwasserabfluss (z. B. HQ_{200}),
- „Potenzieller / Rückgewinnbarer Überschwemmungsbereich“: Morphologische Aue (auch hinter

Deichen) mit / ohne Bebauung; Planungsgebiete für Rückhalt oder Renaturierung,

- Überflutungshöhenkarten (z.B. HQ_{100} , HQ_{200} und maximal); Risikokarten; Schadenspotenziale,
- Zu „Maßgeblichen Hochwasser-Entstehungsbereichen“ besteht weiterhin Untersuchungsbedarf.

Viele Beispiele zeigen dazu technische und praktische Möglichkeiten und Grenzen.³⁵ Dabei ist die Vereinheitlichung und bessere Verbreitung der Karten bei Trägern der Regionalplanung und vor allem bei Kommunen und Bauherren noch notwendig. Die Aufgabe ist einerseits an die Fachplanung zu stellen, andererseits hat die räumliche Gesamtplanung aktiv den Bedarf an Daten zu artikulieren und mitzuwirken.

5.4 Interregionale und transnationale Kooperation

Sowohl auf der Planungs- als auch der Realisierungsebene entstehen vielfach Konflikte, die auf Oberlieger-Unterlieger-Probleme zurückzuführen sind. Dabei handelt es sich sowohl um fehlende Akzeptanz bei Oberliegern für Unterliegerprobleme als auch um mangelnde Bereitschaft zum Lastenausgleich und zur Kompensation. Diese Schwachpunkte müssen durch die Kooperation der raumordnerischen Akteure verbessert werden. Es sind zukünftig vor allem die konkreten Verwaltungsebenen stärker in die Kooperation einzubeziehen. Bislang stehen Regierungsebenen im Vordergrund. Auf der Grundlage umfangreicher Studien über die Oberlieger-Unterlieger-Problematik beim Hochwasserschutz am Rhein³⁶ wird empfohlen, eine freiwillige, interregionale raumordnerische Kooperationsstruktur aufzubauen. Teilnehmer sollen Vertreter der Staaten sowie der Landes- und Regionalplanungen, ergänzt durch die zuständigen Wasserbehörden, sein. Des Weiteren sind die existierenden Kommissionen (u.a. IKSR) sowie Verbände (z.B. Hochwassernotgemeinschaft, Naturschutzverbände) einzubeziehen. Technische und wissenschaftliche Aufgaben soll ein Kooperationsmanagement übernehmen.

Es soll erreicht werden, dass regionale Umsetzungskonzepte geschaffen und abgestimmt sowie Akzeptanz und Umsetzungswille auf regionaler Ebene gestärkt werden. Das schließt auch Aktivitäten zur Verbesserung des Problembewusstseins in der Öffentlichkeit und bei kommunalen Entscheidungsträgern ein. Lastenausgleichsansätze zum Hochwasserschutz müssen in die Kooperation einbezogen werden. Die kommunale Ebene ist fallweise hinzuzuziehen. Kooperationsmuster, -regeln und -strukturen werden derzeit untersucht bzw. erarbeitet.³⁷ Eine Fortführung der laufenden Untersuchungen und entsprechende Mitwir-

kung der Akteure könnte schon 2002 / 2003 zum Aufbau der Kooperation führen.

5.5 Flankierende ökonomische Instrumente

Ergänzend zu den vorgestellten Schritten ist die Einführung von Verursacher- bzw. Leistungsprinzipien in die Finanzierung von Maßnahmen zum vorsorgenden Hochwasserschutz notwendig. Während aus dem IRMA-Programm noch 75 % aller Fördermittel in Regionen am Unterlauf geflossen sind, müssen zukünftig alle Akteure ein Interesse am Einsatz größerer Mittel am Ober- und Mittellauf haben. Durch die Berücksichtigung der Wirkungsbeziehungen zwischen Maßnahmen und Schadenspotenzialverminderung bei Verhandlungen werden Maßnahmenträger- und Gewinnregionen zu einem Integrationsraum. Der angemessene Mitteltransfer vom Nutzer zum Maßnahmenträger schafft erst die Bereitschaft zur Realisierung der Maßnahmen (Internalisierung externer Effekte). Moderierte Verhandlungslösungen auf der Basis von Vorteilsermittlungen bei Unterliegern bieten sich an.³⁸ Probleme bereiten u.a. Unschärfen hinsichtlich der Ermittlung positiver Effekte, Verteilungsfragen der Gewinne, Mangel an Akzeptanz und völkerrechtliche Transferhemmnisse.

5.6 Systematisches Informationsmanagement

Die Bereitstellung von Informationen ist eine prinzipielle Aufgabe, der sich die Raumplanung stellen muss. Für den Hochwasserschutz sind dabei von Seiten der Wasserwirtschaft fachplanerische Grundlagen (siehe Kap. 5.3) in die räumliche Gesamtplanung zu integrieren und umgekehrt Vorgaben der räumlichen Gesamtplanung in wasserwirtschaftlichen Planungen zu berücksichtigen. Um diese Prozesse zu verbessern, werden in zwei Forschungsvorhaben³⁹ Vorschläge zur Einführung eines transnationalen Informationsmanagements für den Rhein erarbeitet. Bisherige Arbeiten zeigen, dass die Voraussetzung für ein funktionierendes Informationsmanagement das Bewusstsein für den Wert der Information an sich ist. Dieses Erkenntnis, die in der Wirtschaft den Übergang von der Dienstleistungs- zur Informationsgesellschaft hervorgerufen hat, hält im öffentlichen Sektor erst langsam Einzug. Auf europäischer Ebene wird dieser Prozess seit Anfang der 1990er Jahre durch verschiedene Programme (z.B. Info2000, eContent) mit erheblichem finanziellen Aufwand und zahlreichen Pilotprojekten unterstützt.

Für einen funktionierenden Informationsfluss ist eine gestufte Struktur notwendig, die von der europäischen Ebene ausgehend über die Flussgebiete und die natio-

nale Ebene bis zu den einzelnen Kommunen eine weitgehende horizontale (d.h. zwischen den verschiedenen Planungen) und vertikale (d.h. zwischen den Ebenen) Koordinierung der Datenerfassung, -aufbereitung, -vorhaltung und -verteilung sicherstellt. Ziel ist es dabei, einen dezentral strukturierten, handlungsorientierten Datenbestand aufzubauen, der von möglichst vielen Stellen genutzt werden kann. Für diese Mehrfachnutzung ist die einfach zugängliche Bereitstellung (z.B. im Internet) von Metadaten, d.h. Informationen über die Qualität der Daten (z.B. Erfassungsmethodik, Aktualität, Vollständigkeit, Maßstab), unerlässlich.

Für die konkrete Umsetzung ist eine flexible Nutzung bestehender Verwaltungsstrukturen sinnvoll. Änderungen der Strukturen z.B. durch die Einführung der Wasserrahmenrichtlinie (siehe Kap. 2.4) oder im Zuge von Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung sind bei der Implementierung eines umfassenden Informationsmanagements zu nutzen. Eine völlige Umstrukturierung der gewachsenen Informationsflüsse würde eine erhebliche Schwächung der Leistungsfähigkeit der Institutionen mit sich bringen und sich kontraproduktiv auf die Einführung eines Informationsmanagements auswirken.

6 Fazit und Ausblick

Der vorsorgende Hochwasserschutz ist aus der Raumordnungspraxis sowohl in Deutschland als auch in allen transnationalen Aktivitäten nicht mehr wegzudenken. Insofern können erhebliche Fortschritte für die letzten zehn Jahre konstatiert werden, wenn auch das Gewicht dieses Belanges regelmäßig mit größer werdendem zeitlichen Abstand zum letzten so genannten Katastrophenhochwasser stark abnimmt. Zahlreiche Initiativen, persönliches Engagement von Verantwortlichen und nicht zuletzt die Bereitstellung von EU-Fördermitteln haben zahlreiche transnationale Projekte und Aktivitäten angestoßen. Der notwendige Paradigmenwechsel, der vor einigen Jahren gefordert wurde,⁴⁰ hat begonnen. Allerdings sind umfassende oder gar flächendeckende Lösungen noch in weiter Ferne.

Die Raumordnung kann schon jetzt einen bedeutsamen Beitrag zum Hochwasserschutz leisten, wenn sie ihre Instrumente in transnationaler Abstimmung nutzt und vor allem regional sowie kommunal dem Belang der Flächensicherung von Auen und der Verringerung von Schadenspotenzialen ein wesentlich höheres Gewicht gegenüber anderen, vor allem kurzfristig wirtschaftlich bedeutsamen Belangen einräumt. Die

Instrumente der Regionalplanung können durch konsequente Steuerung der Nutzung innerhalb von hochwasserrelevanten Gebieten für den vorsorgenden Hochwasserschutz mehr beitragen als in der Vergangenheit. Nur selten werden die Möglichkeiten bislang genutzt. Dazu sind vorhandene raumordnerische Instrumente einheitlich zu nutzen, die Kommunikation mit der wasserwirtschaftlichen Fachplanung über die Bereitstellung der raumordnerisch notwendigen Fachgrundlagen zu verbessern, interregional und transnational auf der konkreten Planungsebene zu kooperieren und schließlich ein effektives Informationsmanagement aufzubauen. Die Konkretisierung und Anwendung von Prinzipien der Kooperation und des Lastenausgleichs zwischen Ober- und Unterliegerregionen sollte alle anderen Aktivitäten flankieren. Allerdings hat auch die Raumordnung instrumentell keinen Einfluss auf Verbesserungen im Bestand. Sie ist gefordert, ihre Koordinationsrolle stärker wahrzunehmen. Diese Aufgabe wird auch durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie im Rahmen von grenzüberschreitenden Flussgebietskonzepten eine neue Herausforderung darstellen.

Zur Umsetzung bzw. Fortführung dieser Ansätze ist neben dem Lastenausgleich eine finanzielle Förderung erforderlich. Diese ist grundsätzlich auch im Rahmen des INTERREG III-Programms vorgesehen, wobei Hochwasserschutz keinen eigenen Programmraum mehr einnimmt und insgesamt weniger Mittel als bisher in diesen Bereich fließen werden. In jedem Fall ist unerlässlich, dass das öffentliche und politische Bewusstsein die wachsenden Gefahren durch Hochwasser nicht aus den Augen verliert. Zu hoffen bleibt, dass dazu nicht noch größere Katastrophen auftreten müssen.

Anmerkungen

(1)

Hochwasser 1988 an fast allen deutschen Flüssen, 1993 und 1995 an Rhein, Maas, Mosel und anderen, 1997 und 2001 an der Oder, 1998 und 1999 verschiedentlich im Rhein-Einzugsgebiet sowie 2000 in Italien und der Schweiz

(2)

Zu den ersten relevanten Erörterungen zählt: Deutscher Bundestag: Hochwasserkatastrophen – Ursachen und umweltpolitische Konsequenzen. Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage vom 5.4.1989. = BT-Drucksache 11/4314 v. 7.4.1989, Bonn 1989

(3)

IRMA-Jahresberichte 1998 und 1999, Den Haag: Die genannte Summe stellt den EU-Beitrag für alle beteiligten Staaten dar (vgl. Kap. 4.3).

- (4) Böhmer, Hans Reiner; Heiland, Peter; Dapp, Klaus u.a.: Anforderungen des vorsorgenden Hochwasserschutzes an Raumordnung, Landes-/Regionalplanung, Stadtplanung und die Umweltfachplanungen – Empfehlungen für die Weiterentwicklung. = UBA – Texte 45/99, Berlin 1999
- (5) Ausgewertete Projekte des Fachgebietes Umwelt- und Raumplanung, TU Darmstadt: Raumordnerische Konzeption für den Hochwasserschutz an der hessischen Lahn, Land Hessen 2001 (in Kooperation mit der Universität Gießen); Spatial planning and supporting instruments for preventive flood management (IRMA-SPONGE) 2001; OderRegio (in Kooperation mit Infrastruktur und Umwelt/Ruiz-Rodriguez + Zeisler), Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg 2001; Räumliche Planung und Bauvorsorge in hochwassergefährdeten Gebieten (Ruiz-Rodriguez + Zeisler/Infrastruktur und Umwelt), Land Hessen 1999
- (6) Bender, Bernd; Sparwasser, Reinhard; Engel, Rüdiger: Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, Heidelberg 2000, S. 247, Rn. 61 f.
- (7) Diese Aufgabe übernimmt u.a. die LAWA; siehe auch LAWA: Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz, Stuttgart 1995; Ergänzung 1998
- (8) Barraqué, Bernard; Berland, Jean-Marc; Cambon, Sophie: France. In: Correia, Francisco Nunes: Institutions for Water Resources Management in Europe. Vol. 1, Rotterdam 1998, S. 85 ff.
- (9) Perdok, Peter; Wessel, Johannes; Netherlands. In: Correia, Francisco Nunes: Institutions for Water Resources Management in Europe, Vol. 1, Rotterdam 1998, S. 327 ff.
- (10) Verwaltungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern Rheinland-Pfalz und Hessen zur Regelung von Fragen des Hochwasserschutzes am Oberrhein vom 24.5./20.6. und 28.7.1978. In: Staatsanzeiger Hessen 6/78, S. 306 f.
- (11) IKSR: Aktionsplan Hochwasser. – Koblenz 1998
- (12) IKSR: Übersichtskarten der Überschwemmungsgefährdung und der Schadensrisiken am Rhein, Maßstab 1:100 000; Fertigstellung Ende 2001 geplant
- (13) Durchführung von 4 bis 6 Kommunalen Workshops zur Hochwasservorsorge am Rhein (IKSR 2000/2001); und IKSR: Grundlagen für die Erfassung von Schadensrisiken bei Hochwasser und Bewertung von Maßnahmen zur Verminderung dieser Risiken (2000–2001)
- (14) IKSR: Umsetzung des Aktionsplans Hochwasser bis 2000. – Koblenz 2001, S. 4
- (15) Hagenguth, Rolf: Neue Wege in der Wasserwirtschaft: Organisatorische Umsetzung – Vortrag zum Symposium zur Einführung der EU-Wasserrahmenrichtlinie der LAWA, 13./14.12.2000. – Schwerin 2000, S. 109 ff.
- (16) Siehe Anm. (4), S. 219 f. sowie Kistenmacher, Hans u.a.: Schlanker effektiver Regionalplan. In: Forschungen, H. 101, Bonn 2001, S. 109 ff.
- (17) Runkel: Zur geplanten Neuregelung des Rechts der Raumordnung. UPR 1997/1, S. 1
- (18) Das Vorhandensein einer Vollkompetenz bei Belangen des Hochwasserschutzes ist indes unklar (vgl. Bothe, Michael: Verfassungsrechtliche Fragen des vorsorgenden Hochwasserschutzes. Unveröffentlichte Stellungnahme im Auftrag des Fachgebietes Umwelt- und Raumplanung der TU Darmstadt zum Forschungsvorhaben siehe Anm. (4), 1998)
- (19) MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung), 2000: Vorbeugender Hochwasserschutz durch die Raumordnung (Handlungsempfehlungen der MKRO zum vorbeugenden Hochwasserschutz), Beschluss der 29. MKRO-Sitzung am 14. Juni 2000 (GMBI. 2000, Nr. 27, S. 514)
- (20) Landesplanungsgesetze aller Bundesländer, Landesraumordnungspläne und Regionalpläne aller Anrainer von Rhein, Elbe und Oder. Die Untersuchungen sind dokumentiert u.a. in siehe Anm. (4). Darüber hinaus erfolgt die laufende bundesweite Auswertung von Raumordnungsplänen im Hinblick auf ihre Festlegungen zum Hochwasserschutz im Rahmen des Forschungsvorhabens „Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, interregionale Kooperation und Lastenausgleich“. Heiland, Peter, TU Darmstadt 1997-lfd.
- (21) Siehe Anm. (4), S. 29
- (22) So z.B. Kooperationen am Oberrhein, die Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen – Provinz Gelderland und andere
- (23) Februar 1995: Erklärung der Umweltminister von Arles. = BT-Drucksache 13/4006 v. 6.3.1996; Februar 1995: Das europäische Parlament fordert eine „echte Wasserbewirtschaftungspolitik“ mit Ausarbeitung einer Karte bedrohter Gebiete, in denen jegliche Bautätigkeit verboten werden sollte (Ziff. 7); Finanzierung durch Struktur- und Agrarfonds (Ziff. 8); BR-Drucks. 147/95 v. 9.3.1995; März 1995: Erklärung der Raumordnungsminister der Rheinanliegerstaaten von Straßburg: Die tragende Rolle der Raumordnung in Ergänzung der Aktivitäten der Wasserwirtschaft wird hervorgehoben; = BT-Drucks. 13/4006 v. 6.3.1996

- (24)
Europäische Kommission (Hrsg.): EUREK 1999. – Luxemburg 1999
- (25)
Siehe Anm. (24), Rd-Nr. 142
- (26)
Siehe Anm. (24), Rd-Nr. 146
- (27)
Erarbeitet durch die Transnationale Arbeitsgruppe „Raumordnung und vorbeugender Hochwasserschutz Rhein-Maas“ aus Vertretern Deutschlands, Flanderns, Walloniens, Luxemburgs, der Niederlande, Frankreichs und der Schweiz; Entwurf 1998. Unveröffentlicht; Zwischenbericht veröffentlicht 1996. – Den Haag 1996
- (28)
Thoben, Christa: Transnationale Zusammenarbeit in der Raumordnungs- und Wirtschaftspolitik aus deutscher Sicht. Rede der Staatssekretärin im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau am 17.4.1997 in Assen bei der Neuen Hanse Interregio
- (29)
Vgl. Kampe, Dietrich: Transnationaler vorbeugender Hochwasserschutz mit Mitteln der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1997) 6, S. 431–446, hier S. 443
- (30)
Z.B. <http://www.IRMA-programme.org>; IRMA project overview and project map. – Den Haag 2000
- (31)
Unterzeichnung des Vertrages über die internationale Kommission der Oder zum Schutz gegen Verunreinigungen am 11.4.1996. In: BGBl. 1996 II, S. 1708
- (32)
Bearbeitung: Infrastruktur und Umwelt, Prof. Böhm & Partner, Potsdam/Darmstadt; Ingenieurgemeinschaft Ruiz Rodriguez + Zeisler, Wiesbaden; Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung, TU Darmstadt
- (33)
Z.B. Republik Polen: Odra 2006, Strategie zur Modernisierung des Oder-Wassersystems von 1999; Konzepte des Landes Brandenburg u.a.
- (34)
Vgl. Neumüller, Jürgen: Transnationale Konzeption zum vorsorgenden Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Oder. In: Aktive Zukunftsgestaltung durch Umwelt- und Raumplanung. = WAR Schriftenreihe, Bd. 131, Darmstadt 2001, S. 211
- (35)
Eine Zusammenstellung findet sich z.B. in: Materialien und Ergebnisse des Workshops „Erfahrungsaustausch zum Hochwasserschutz in der Regionalplanung“ am 28.5.2001 an der TU Darmstadt; <http://www.iwar.bauing.tu-darmstadt.de/umwr/sponge-d.htm>
- (36)
U.a. im Rahmen des IRMA-SPONGE-5-Projektes, siehe Anm. (5)
- (37)
Siehe ebenda
- (38)
Vgl. Durth, Rainer: Grenzüberschreitende Umweltprobleme und regionale Integration. – Baden-Baden 1996; zu Lastenausgleich beim transnationalen Hochwasserschutz siehe Anm. (36)
- (39)
Siehe Anm. (36) sowie „Informationsmanagement in der Planung am Beispiel des vorsorgenden Hochwasserschutzes“. Dapp, Klaus, TU Darmstadt, 1998 – lfd.
- (40)
So z.B. Kampe, Dietrich, siehe Anm. (29), S. 432
- Dipl.-Ing. Peter Heiland
Dipl.-Ing. Klaus Dapp
Technische Universität Darmstadt
Institut WAR
Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung
Petersenstraße 13
64287 Darmstadt