

5-Punkte-Programm der Bundesregierung:

Arbeitsschritte zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes

Das Hochwasserereignis im August 2002 hat gezeigt, welche Herausforderungen Naturkatastrophen für den Menschen bedeuten. Die Häufung extremer Witterungsverhältnisse steht in einem offensichtlichen Zusammenhang mit der globalen Erwärmung. Die Hochwasser mahnen uns, den Beitrag des Menschen zum Klimawandel drastisch zu reduzieren. Klimaschutz ist Hochwasserschutz für übermorgen. Das Ausmaß der Flutkatastrophe ist auch eine Folge menschlichen Handelns. Die immer deutlicher werdenden Zusammenhänge zwischen den Auswirkungen des Klimawandels und der Häufigkeit und Intensität von Naturereignissen mit z. T. katastrophalen Folgen unterstreichen die Notwendigkeit, den Klimaschutz konsequent voranzutreiben. Die Maßnahmen zur Förderung von Energieeinsparung, effizientem Energieeinsatz und der Nutzung erneuerbarer Energien sowie die erfolgreich eingeführten Instrumente zur Reduzierung klimaschädlicher Emissionen müssen fortgeführt und weiterentwickelt werden.

Vor diesem Hintergrund gilt es jetzt, den vorbeugenden Hochwasserschutz mit verbindlichen Maßnahmen und Initiativen weiter zu stärken. Die Verluste an Menschenleben und die immensen Schäden an Wohngebäuden, Betrieben, Infrastrukturen, Kulturgütern und Landwirtschaftsflächen verdeutlichen sehr nachdrücklich, dass die bisher getroffenen vorbeugenden Schutzmaßnahmen nicht ausreichen und deshalb weiter verbessert werden müssen. Es ist notwendig, sowohl bei der Gefahrenabwehr, als auch bei der Vermeidung von Risiken schnelle und wirksame Verbesserungen zu erzielen. Die an der Flusskonferenz beteiligten Bundesressorts haben sich deshalb auf konkrete Arbeitsschritte im Rahmen eines 5-Punkte-Programms verständigt, das sie in Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen sowie unseren Nachbarn umsetzen wollen.

(1) Gemeinsames Hochwasserschutzprogramm von Bund und Ländern

Die aktuellen Beschlüsse der Umweltministerkonferenz und der Agrarministerkonferenz zur Verbesserung der Hochwasservorsorge und des Hochwasserschutzes sowie die Handlungsempfehlungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz der Ministerkonferenz für Raumordnung vom Juni 2000 sind Ausgangspunkte für die Verständigung über ein gemeinsames Hochwasserschutzprogramm von Bund und Ländern. Dessen Schwerpunkte sollen sein:

- **Den Flüssen mehr Raum geben**

Die historisch gewachsenen Siedlungsbereiche müssen durch Deiche geschützt werden. Allerdings erhöht jede Eindeichung die Hochwassergefahr für die Unterlieger. Daher muss eine länderübergreifende Anstrengung unternommen werden, im unbesiedelten Bereich den Flüssen ihre natürlichen Überschwemmungsflächen auch durch die Zurückverlegung von Deichen zurückzugeben. Die landwirtschaftliche Nutzung ist anzupassen, so ist z. B. Ackerland in Grünland umzuwandeln, weil dadurch Bodenerosion vermieden werden kann. Wirtschaftliche Nachteile für die Landwirte sind z.B. durch Förderprogramme der EU auszugleichen.

Durch die Schaffung von steuerbaren Entlastungspoldern ist es möglich, Hochwasserspitzen gezielt zu kappen. Für die Rückführung des Wassers ist ein nach ökologischen Gesichtspunkten gesteuertes Ablaufmanagement unverzichtbar, um Folgeschäden für die Gewässer zu vermeiden. Auch die ökologische Notwendigkeit der periodischen Flutung von Entlastungspoldern ist zu beachten.

Die Funktion der Auen als natürliche Überschwemmungsgebiete ist zu erhalten und überall dort, wo es möglich ist, wiederherzustellen. Das neue Bundesnaturschutzgesetz legt fest, dass die Bundesländer mindestens 10 % der Landesfläche als Biotopverbund ausweisen. Dazu bieten sich insbesondere die Flussauen an. Auch das Wasserhaushaltsgesetz enthält bereits seit langem zentrale Vorgaben zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Seit 1996 ist der Grundsatz, natürliche Gewässer und Rückhalteflächen zu erhalten oder rückzugewinnen, im Gesetz ausdrücklich verankert.

Weiterhin ist es notwendig, dass kurzfristig der Wiederaufbau, die Instandsetzung und die Sanierung der durch das Hochwasser beschädigten oder zerstörten Infrastrukturen durchgeführt wird. Vor allem müssen die beschädigten Deiche so schnell wie möglich geschlossen und wintersicher gemacht werden. Hierfür sind im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in diesem Jahr mindestens 18 Millionen € und aus dem Fonds Aufbauhilfe für 2003 etwa 320 Millionen € vorgesehen. Hinzu kommen noch erhebliche Mittel der Länder und der EU.

- **Hochwasser dezentral zurückhalten**

Im Einzugsbereich der Quell- und Nebenflüsse müssen alle Möglichkeiten zur Hochwasserrückhaltung genutzt werden. Dazu gehören

- wirksamer Schutz der bestehenden Auenwälder und soweit möglich ihre Wiederherstellung,
- Renaturierung, bei der Gewässerbegradigungen und Uferbefestigungen rückgängig gemacht werden,
- Errichtung von „grünen“ Hochwasserrückhaltebecken,
- verstärkte Nutzung der Talsperren zur Hochwasserrückhaltung,

- erhöhte Wasserrückhaltung in Siedlungsgebieten, z. B. durch Versickerung am Ort des Niederschlags,
- Verbesserung der Versickerungsfähigkeit des Bodens durch deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und der Versiegelung,
- Sicherung einer standortgerechten Landnutzung insbesondere in Tallagen und erosionsgefährdeten Hanglagen.

- **Siedlungsentwicklung steuern - Schadenspotenziale mindern**

Den Flüssen mehr Raum geben heißt auch, dass eine Überprüfung der Entwicklungsbereiche für Siedlungszwecke und gewerbliche Nutzung auf ihre Hochwasserkompatibilität stattfinden muss. In Überschwemmungsgebieten dürfen in Zukunft keine neuen Wohn- und Gewerbegebiete mehr ausgewiesen werden. Dazu ist es erforderlich, dass die Länder ihrer gesetzlichen Pflicht zur Ermittlung und Ausweisung von Überschwemmungsgebieten zeitnah nachkommen. Diese sind in die Raumordnungspläne der Länder und Planungsregionen aufzunehmen und durch die Ausweisung räumlich weiter ausgreifender Überschwemmungsbereiche und Rückhalteflächen als Vorranggebiete für den Hochwasserschutz zu ergänzen.

Zur Herstellung einheitlicher Standards beim Hochwasserschutz und zur Regelung eines Interessenausgleichs zwischen Ober- und Unterliegern ist es erforderlich, die grundgesetzlichen Kompetenzen des Bundes im Bereich des Hochwasserschutzes zu stärken.

Für bereits bebaute Flächen sind Konzepte zur Verminderung des Schadenspotenzials sowie für einen verbesserten Schutz zu entwickeln. Voraussetzung hierfür ist eine umfassende Erfassung und Bewertung der Flächen mit einem erhöhten Überflutungsrisiko.

Die Gemeinden sind aufgefordert, vor Wiederaufbau der durch die Hochwasserkatastrophe zerstörten Gebiete an Hand einer sorgfältigen Bestandsaufnahme der Hochwasserereignisse der Vergangenheit zu prüfen, inwieweit die konkrete Gefahr weiterer künftiger Überschwemmungen in dem Gebiet besteht. Ist dies der Fall, so sollten die betroffenen Kommunen von den Instrumenten der Bauleitplanung Gebrauch machen. Zur Sicherung der Planung können die Gemeinden eine Veränderungssperre erlassen sowie konkrete Baugesuche zurückstellen.

An allen Flüssen muss eine rechtzeitige und zuverlässige Hochwasserwarnung und –vorhersage gewährleistet werden. Diese sind die Basis einer effektiven Verhaltensvorsorge. Jeder muss wissen, was er im Hochwasserfall zu tun hat, um Schäden zu vermeiden bzw. so gering wie möglich zu halten. Parallel dazu müssen die Eigenvorsorge des Einzelnen und das Risikobewusstsein gestärkt werden. Dies schließt auch Überlegungen zu einer Umgestaltung der geltenden Vorschriften zu Elementarschadensversicherungen ein.

Die Bundesregierung wird kurzfristig die Anforderungen für gefährliche betriebliche Anlagen in Überschwemmungsgebieten überarbeiten. Landesrechtliche Vorschriften sind mit dem Ziel zu überprüfen, dass insbesondere Öltanks in hochwassergefähr-

deten Gebieten in Zukunft so errichtet bzw. nachgerüstet werden, dass es im Hochwasserfall nicht zu Freisetzungen kommt. Die Einhaltung der geltenden Vorschriften muss verstärkt überwacht werden.

(2) Länderübergreifende Aktionspläne – internationale Fachkonferenz

Flüsse kennen keine Grenzen. Die Bundesregierung hält es deshalb für zwingend erforderlich, die Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes flussgebietsbezogen über Länder- und Staatsgrenzen hinweg voranzutreiben. Hierzu sollen in den verschiedenen Flusskommissionen im Lichte der Erfahrungen des Elbe-Hochwassers und der sich abzeichnenden Klimaveränderungen Vorschläge mit klaren Zeitzielen erarbeitet werden. Dies soll abgestimmt und in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Organisationen aus den Bereichen Raumordnung, Städtebau, Flussbau, Hydrologie und Meteorologie erfolgen. Die schon bestehenden Hochwasseraktionspläne sollen auf ihre Wirksamkeit überprüft und ggf. weiterentwickelt sowie in Arbeit befindliche Aktionspläne zügig fertiggestellt werden. Die grenzüberschreitende Erarbeitung von Gefährdungsanalysen und Hochwasserprognosen ist Bestandteil dieser Vorsorge.

Gleichzeitig muss die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den verschiedenen Internationalen Gewässerschutz- und Schifffahrtskommissionen verstärkt werden. Erfahrungen an Oder, Rhein, Mosel/Saar und Maas müssen genutzt und abgerufen werden. Dies bezieht sich auf die konkreten Ergebnisse des praktizierten Hochwasserschutzes ebenso wie auf erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit.

Diese Arbeiten sollen bis Ende 2003 abgeschlossen werden.

Im Jahre 2004 wird Deutschland zu einer internationalen Fachkonferenz einladen. Ziel dieser Fachkonferenz wird es sein, auf der Grundlage der Flussgebietsarbeiten und der Erfahrungen in der Anwendung der „Leitlinien für nachhaltige Hochwasservorsorge“ gemeinsame, international abgestimmte integrierte Verhaltensweisen in der Hochwasservorsorge und im Hochwasserschutz zu entwickeln. Die Leitlinien wurden im Rahmen des „Übereinkommens zum Schutz und der Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen“ der Vereinten Nationen verabschiedet.

(3) Europäische Zusammenarbeit voranbringen

Projekte, die im Rahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes eine grenzüberschreitende Raumplanung beinhalten und umsetzen, werden durch die Bundesregierung politisch unterstützt und z. T. kofinanziert. Auch hier wird die Solidarität der Oberlieger mit den Unterliegern über Staatsgrenzen hinweg, z. B. bei der Aufstellung grenzübergreifender Raumordnungspläne mit ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten eingefordert.

Die Angebote der Europäischen Union, die Finanzierung von Projekten zum vorbeugenden Hochwasserschutz im Rahmen der Verordnung des Rats über die Förderung

zur Entwicklung des Ländlichen Raums und der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B mit zu übernehmen, müssen in Zukunft noch stärker genutzt werden.

(4) Flussausbau überprüfen – Schifffahrt umweltfreundlich entwickeln

Flüsse waren in der Vergangenheit die Lebensadern Europas und sind auch heute noch eine wichtige Möglichkeit, Gütertransporte energiesparend und umweltverträglich abzuwickeln. Der Ausbau der Flüsse für die Schifffahrt führt stellenweise zur Veränderung ihres Abflussverhaltens. Er kann damit die Auswirkungen von Hochwasserereignissen verstärken.

Es ist daher erforderlich, alle Ausbauplanungen und in ihren Auswirkungen vergleichbare Unterhaltungsmaßnahmen auf den Prüfstand zu stellen, um vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse ihre Wirkungen auf den Hochwasserschutz neu zu bewerten. Diese Überprüfung, die die Umwelt- und Naturschutzbehörden einzubeziehen hat, ist mit Vorlage des neuen Bundesverkehrswegeplans Anfang 2003 abzuschließen.

Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen an der Elbe, wo ein integriertes Gesamtkonzept unter Abwägung aller Belange zu entwickeln ist. Während der Überprüfung werden die dort vorgesehenen Maßnahmen ruhen. Der von der Bayerischen Staatsregierung geforderte Staustufenausbau an der Donau zwischen Straubing und Vilshofen wird nicht realisiert.

(5) Sofortmaßnahmen zum Hochwasserschutz

Die Beseitigung der Hochwasserschäden erfordert schnelle und unbürokratische Hilfen sowie eine langfristige finanzielle Absicherung der Aufbauarbeiten. Die Bundesregierung hat deshalb unverzüglich ein 12-Punkte-Soforthilfeprogramm von rd. 500 Millionen € beschlossen, um die allerdringendste Not der Betroffenen zu lindern. Zugleich hat der Bund mit über 72.000 Einsatzkräften des Bundes (THW, Bundeswehr, BGS) umfangreiche Unterstützung geleistet.

Um der Gefahr eines massiven Rückschlags für den bisherigen Aufbau Ost und die Modernisierung in den betroffenen Regionen zu begegnen, hat die Bundesregierung deshalb ein klares Aufbausignal gesetzt und ein umfangreiches Maßnahmenpaket im Rahmen des Flutopfersolidaritätsgesetzes beschlossen, das einen Finanzrahmen von fast 10 Milliarden € vorsieht. Hierzu tragen die Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform um ein Jahr, eine auf ein Jahr befristete Erhöhung der Körperschaftsteuer in 2003 um 1,5 auf 26,5 %, Umschichtungen im Verkehrshaushalt sowie Mittel aus den EU-Strukturfonds bei.

Bundeskanzler Gerhard Schröder und die Ministerpräsidenten aller Länder haben sich am 22. August 2002 auf diesen Finanzierungsweg verständigt. Das Flutopfersolidaritätsgesetz ist am 12. September 2002 vom Deutschen Bundestag beschlossen worden, der Bundesrat hat am 13. September 2002 zugestimmt.

Im Zuge der Aufarbeitung der Hochwasserfolgen müssen wir darüber nachdenken, ob die zwischen Bund und Ländern auf Grund der Verfassungslage geltende Zuständigkeitsaufteilung zwischen Zivilschutz, für den der Bund verantwortlich zeichnet, und Katastrophenschutz, für den die Länder verantwortlich sind, noch geeignet ist, den neuen Anforderungen an unser staatliches Notfalldenken gerecht zu werden.

Mit den Ländern haben wir uns vor wenigen Wochen in der Innenministerkonferenz auf eine neue Rahmenkonzeption für den Zivil- und Katastrophenschutz verständigt, die im Kern ein verändertes strategisches Denken und ein gemeinsames Gefahrenmanagement durch Bund und Länder bei außergewöhnlichen, national bedeutsamen Gefahren- und Schadenlagen vorsieht.

Ziele:

- bessere Verzahnung der vorhandenen Hilfspotenziale des Bundes und der Länder, also vornehmlich Feuerwehren und Hilfsorganisationen,
- Entwicklung neuer Koordinierungsinstrumentarien für ein effizienteres Zusammenwirken des Bundes und der Länder, insbesondere verbesserte Koordinierung der Informationssysteme, damit die Gefahrenabwehr auch auf neue, außergewöhnliche Bedrohungen angemessen reagieren kann.

Schwerpunktmäßig sind folgende Maßnahmen des Bundes vorgesehen:

- **Beschleunigter Ausbau der Koordinierungsstelle für großflächige Gefährdungslagen**

- mit einer von Bund und Ländern getragenen gemeinsamen Melde- und Alarmzentrale, u. a. auch als Meldekopf für Hilfsangebote und Hilfeersuchen aus dem In- und Ausland
- und dem Deutschen Notfallvorsorge-Informationssystem (deNIS). Dessen Kernaufgaben umfassen: Übergreifende, intelligente Verknüpfung, Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen für das Krisenmanagement von Großkatastrophen, zeitnahe Information über Lageentwicklung, Gefahrenpotenziale, Nachweis bzw. Vermittlung von Fachwissen/Experten/Ressourcen (deNIS II, einsatzbereit bis Jahresende 2002), Handreichungen für die Bevölkerung, vorbeugende Information zur Räumung/Versorgung, Selbstschutz und Selbsthilfe (deNIS I, seit Mitte Mai 2002 online).

- **Ausbau der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) in Ahrweiler mit folgenden Schwerpunkten:**

- Verstärkung der Aus- und Fortbildung der Krisenstäbe des Bundes und der Länder,
- Vernetzung und Wissenstransfer mit dem Ziel der Durchführung von Risiko- und Gefährdungsanalysen als Basis effektiver Katastrophenabwehr. Die Akademie für Krisenmanagement wird auf der Grundlage des (vom BMI in Auftrag gegebenen) Schutzdatenatlasses bis Jahresende 2002 eine „Problemstudie:

Risiken in Deutschland“ erarbeiten. Gemeinsam mit den Ländern soll parallel eine kompatible Methodik für solche Analysen auf Landes- und Kreisebene entwickelt werden, die dann in Seminaren der Akademie weitergegeben wird.

- Vernetzung von Wissenschaft, Forschung und Praxis durch Seminare, Fachkongresse sowie Evaluierungen.

- **Warnung und Information der Bevölkerung**

- Angebot des Bundes, das für den Zivilschutzfall vorgehaltene satellitengestützte Kommunikationssystem des Bundes (seit Oktober 2001 in Betrieb) auch für amtliche Gefahrendurchsagen zur Warnung der Bevölkerung bei Naturkatastrophen einzusetzen. In der jetzigen Aufbauphase werden die Lagezentren der Innenministerien der Länder mit entsprechenden Sendesystemen ausgestattet, die sie ebenfalls in die Lage versetzen, schnell amtliche Gefahrendurchsagen an „ihre“ Landesrundfunkanstalten weiter zu geben. Der Systemausbau wird jetzt auch auf private Rundfunkanbieter ausgedehnt. Weitere Warnsysteme wie Weckeffekt über Radio (Einschaltauslösung), Warntexte über Mobilfunk, Internet und Videotext werden entwickelt und erprobt.

- **Unterstützung der bürgerschaftlichen Selbsthilfe**

- durch Herausgabe von Informationsschriften und Förderung der Ausbildung in Selbsthilfe und Erster Hilfe.
- Der Bund wird demnächst eine umfangreiche Informationskampagne zu diesem Thema starten.

Umsetzungskontrolle

Die Bundesregierung ist entschlossen, beim Hochwasserschutz in allen Bereichen zügig Fortschritte zu erzielen. Sie wird im Jahre 2004 einen ersten Bericht über die Umsetzung der mit diesem 5-Punkte-Programm eingeleiteten Hochwasserschutzmaßnahmen vorlegen.