

LAWA Bund / Länder Workshop 2009
„Umsetzung der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie“
(EG-HWRM-RL / WHG (neu))

Gemeinsame Positionen
zur Erstellung von HWRM-Plänen

vers. 1.0

1. Veranlassung und Zielsetzung	1
2. Grundlagen des Positionspapiers	1
3. Gesetzliche und gemeinsame fachliche Grundsätze.....	2
4. Gemeinsame Bund-Länder- Position	4
5. Ausblick / Nächste Schritte	10

1. Veranlassung und Zielsetzung

Der Implementierungsprozess der EG-HWRM-RL schreitet voran. Die deutschen Länder bereiten die konkrete Erarbeitung von HWRM-Plänen vor. Pilotprojekte laufen oder sind bereits abgeschlossen. Somit liegen sowohl Umsetzungskonzepte als auch pilothafte Erfahrungen, aber auch offene Fragen vor. Dabei stimmen sich die deutschen Bundesländer und der Bund im Rahmen der LAWA begleitend zur Implementierung ab. Die Methoden werden diskutiert, Erfahrungen ausgetauscht und darauf aufbauend gemeinsame Ansätze entwickelt. Die rechtliche Umsetzung der EG-HWRM-RL ist mit der Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes vom 31.07.2009 erfolgt.

Auf EU-Ebene haben 2008 und 2009 weitere seitens der WG F organisierte Workshops zu themenspezifischen Fragestellungen stattgefunden, deren Ergebnisse nun vorliegen. Für den weiteren Prozess sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene erscheint es dem BMU und den Ländern daher sinnvoll, die gemeinsamen Ansätze des deutschen Umsetzungsprozesses in diesem Positionspapier zu dokumentieren.

Die gemeinsamen Positionen dienen als Grundlage für einen entsprechenden Bericht an die WG F im Januar 2010 in Maastricht. Ferner werden die Positionen von dem zuständigen LAWA Ausschuss zur Klärung noch offener Punkte im Rahmen der abschließenden Arbeiten an der diesbezüglichen LAWA Handlungsempfehlung genutzt. .

2. Grundlage des Positionspapiers

Eine zentrale Grundlage des Positionspapiers stellt zum Einen die Arbeit des LAWA Ausschusses AH an den Handlungsempfehlungen zur Hochwasserrisikomanagementplanung

dar. Zum Anderen wurde vom BMU gemeinsam mit der LAWA der „LAWA Bund-Länder - Workshop zur Entwicklung von konzeptionellen Grundsätzen für die Erstellung von HWRM - Plänen“ vom 25. - 26. November 2009 in Berlin durchgeführt, um die gemeinsamen Positionen zu diskutieren und noch offene Punkte zu klären.

Das wesentliche Ziel des Workshops war es, in einer offenen Diskussion zunächst

- eine gemeinsame nationale Vorgehensweise / einen nationalen Harmonisierungsbedarf bei der Erstellung von HWRM-Plänen,
- regionale / länderspezifische Besonderheiten sowie *unausweichliche Unterschiede* bzw. länderspezifische Besonderheiten festzustellen und mögliche Kompromisse zugunsten eines gemeinsamen Standpunktes zu diskutieren sowie
- offene Fragen bezüglich Abstimmungsbedarf und Richtlinienkonformität

zu erörtern und Informationen hierzu zusammenzustellen.

Grundlage für die Arbeit des Workshops und für die daraus abgeleiteten Positionen waren neben aktuellen Umsetzungserfahrungen und –hilfen der Länder vor allem auch verschiedene bestehende LAWA-Papiere wie:

- die LAWA-„Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz“,
- die „Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz“ sowie
- die „Handlungsempfehlung zur Erstellung von Hochwasser-Aktionsplänen“.

Die Vorgehensweise beim Workshop war zunächst darauf gerichtet in einem Einführungsblock den Stand der Aktivitäten sowohl auf EU-Ebene (WG F; Drafting Group Reporting) als auch den bisherigen Sachstand zu den bereits im Entwurf vorliegenden LAWA Handlungsempfehlungen als Ausgangspunkt für die Fachdiskussion aufzuzeigen. Daran anschließend wurden ausgewählte nationale Beispiele für die Entwicklung von HWRM-Plänen aus Deutschland, den Niederlanden und Österreich vorgestellt. Kern der Erarbeitung der gemeinsamen Positionen war schließlich die Bildung von Arbeitsgruppen aus Vertreterinnen und Vertretern der Länder, die dann anhand von praktischen Beispielen und Arbeitsfragen die gemeinsamen Positionen ausgearbeitet haben.

3. Gesetzliche und gemeinsame fachliche Grundsätze

Der Hochwasserschutz und die Hochwasservorsorge in Deutschland bauen auf langjährige Erfahrungen auf. Dennoch bedeutet der Ansatz der EG-HWRM-RL mit seiner Risikoorientierung eine Erweiterung der bisherigen Betrachtungsweise. Der Begriff **"Risiko"** bezeichnet die **Kombination aus Auftretenswahrscheinlichkeit eines Hochwasserereignisses und den potentiellen Schäden**¹. Der Begriff "Hochwasserrisikomanagement" umfasst daher mehr Aspekte als die bisher geprägten Begriffe **Hochwasserschutz** oder **vorbeugender Hochwasserschutz**². Der Begriff **Hochwasserrisikomanagement** umfasst – wie bisher – die Maßnahmen zur Reduzierung der Wahrscheinlichkeit von Hochwasserereignissen, be-

¹ Gemäß EG-HWRM-RL – „Richtlinie 2007/60/EG vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken“, Art. 2 sowie WHG (neu) § 73, Ab. 1

² Vgl. z. B. "Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz", LAWA 2003

tont aber darüber hinaus vor allem auch die Minderung der potentiellen Schäden. Darüber hinaus liegt dem Begriff **Hochwasserrisikomanagement** ein zyklisches Verständnis zugrunde (vgl. Abb. 2, rechtes Bild):

Hochwasservermeidung → Hochwasservorsorge → Hochwasserschutz → Handeln im Ereignisfall (Katastrophenmanagement) → Analyse des Ereignisses und Hochwassernachsorge → Hochwasservermeidung ...

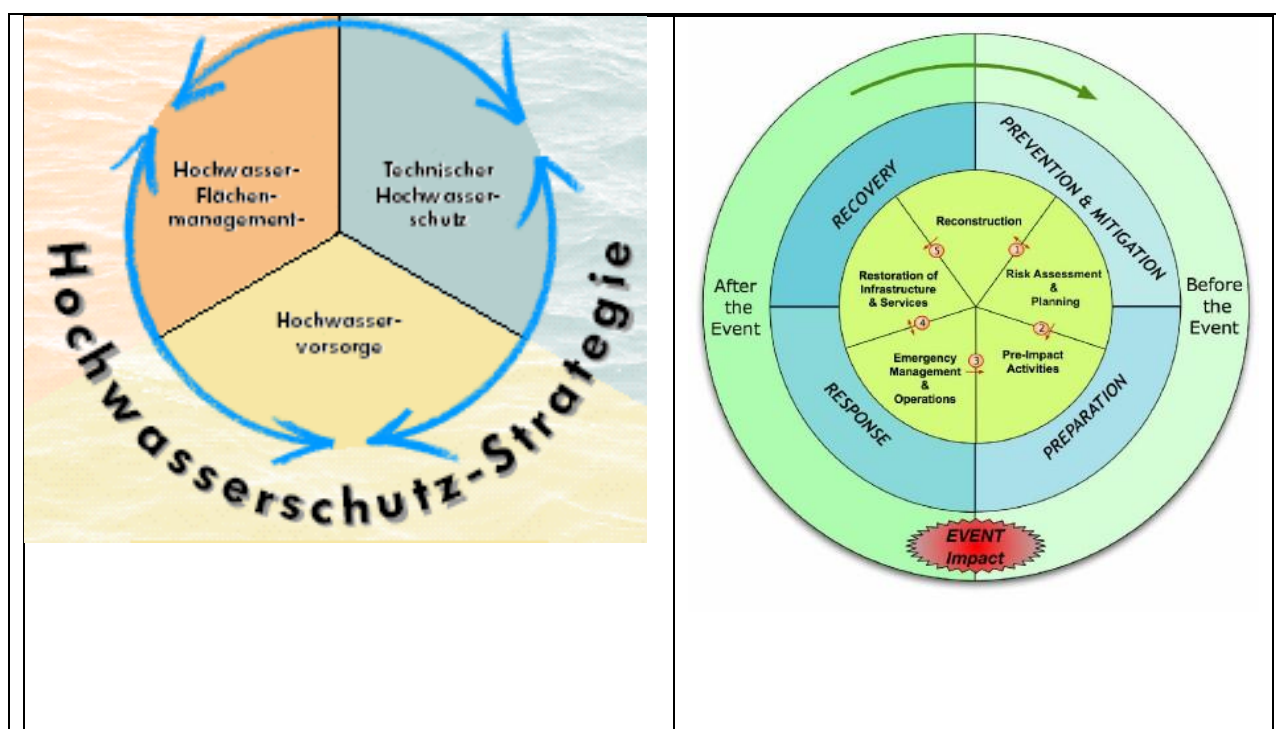


Abbildung 2: Vergleich Hochwasserschutz und Hochwasserrisikomanagement³

Dies erlaubt eine Abarbeitung nach Schwerpunkten und Prioritäten sowie eine Nachjustierung der Maßnahmen im Hinblick auf Vermeidung, Vorsorge und Schutz, so dass **kontinuierlich das Niveau des Umgangs mit Hochwasser verbessert** werden kann. Durch die Analyse nach einem Hochwasser kann eine qualitative Verbesserung des Umgangs mit Hochwasser erreicht werden. Alle bisherigen Schutzstrategien zum Umgang mit Hochwasserereignissen, wie der technische Hochwasserschutz, das Hochwasserflächenmanagement (z. B. Flächenvorsorge und natürliche Wasserrückhaltung), und die Hochwasservorsorge (Bauvorsorge, Eigenvorsorge der Kommunen und der betroffenen Bürger, Verhaltensvorsorge und Risikovorsorge, z. B. Versicherungen) sind im Begriff Hochwasserrisikomanagement abgebildet.

Die Erstellung der HWRM-Pläne folgt einem interdisziplinären Ansatz, alle zuständigen Stellen sind aktiv zu beteiligen. Die Pläne werden auf der Ebene von Flusseinzugsgebieten für die Hochwasserrisikogebiete erstellt. Dabei kann eine Differenzierung zwischen unterschied-

³ Vgl. das EU-Projekt "Flood site" http://www.floodsite.net/html/cd_task17-19/flood_management_practice.html

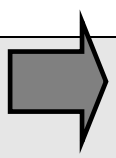
lichen Planungsebenen (z. B. Flusseinzugsgebiet, Teileinzugsgebiet, Bearbeitungsgebiet) sinnvoll sein. Diese unterschiedlichen Ebenen werden häufig auch A-, B- und C-Ebene benannt. Die A-Ebene ist dabei die übergeordnete Ebene und bezeichnet das gesamte Flusseinzugsgebiet.

4. Gemeinsame Bund-Länder- Position

a) Schlussfolgerungen aus vorläufiger Risikobewertung, Gefahren- und Risikokarten

Gemäß EG-HWRMRL (Anhang) sollen die HWRM-Pläne Schlussfolgerungen aus der vorläufigen Bewertung und aus den Gefahren- und Risikokarten dokumentieren. Grundsätzlich sollen nach Auffassung der Länder die Schlussfolgerungen in einer Karte der potenziell signifikanten Risikogebiete und ergänzend verbal beschrieben werden. Dabei werden in der Regel Risikoschwerpunkte identifiziert, für die die jeweilige Problemlage kurz und allgemeinverständlich als Ausgangslage für die weitere Bearbeitung der HWRM-Pläne charakterisiert wird.

Eine Darstellung von Risikoklassen für die potenziell signifikanten Gebiete kann bei der Beschreibung der Schlussfolgerungen zusätzlich genutzt werden.

	<u>Gemeinsame Positionen: Schlussfolgerungen</u>
A-1	HWRM-Pläne dokumentieren Schlussfolgerungen aus der vorläufigen Risikobewertung, den HWGK und HWRK in Form von Karten mit potenziell signifikanten Risikogebieten und verbaler Beschreibung.
A-2	In den Schlussfolgerungen werden Risikoschwerpunkte identifiziert und beschrieben, um die Problemlage im jeweiligen Gebiet deutlich zu machen.

b) Festlegung angemessener Ziele

Die EG-HWRM-RL und das WHG (neu) fordern, dass in den HWRM – Plänen die Ziele für das Hochwasserrisikomanagement festgelegt werden. Das WHG (neu) verlangt eine Zielbestimmung für die Schutzgüter⁴:

- menschliche Gesundheit,
- die Umwelt,
- das Kulturerbe sowie
- wirtschaftliche Tätigkeit und erhebliche Sachwerte.

Als überregional gültige angemessene Ziele wollen die Länder die Risiko- bzw. Folgenminderung für verschiedene Zeitpunkte des Hochwasserrisikomanagementzyklus den regionalen und einzugsgebietsbezogenen Zielen zugrunde legen.



Gemeinsame Positionen: Angemessene Ziele

- B-1 Die HWRM-Pläne in Deutschland zielen auf die Reduzierung nachteiliger Hochwasserfolgen für die Schutzgüter menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe, die wirtschaftliche Tätigkeit und erhebliche Sachwerte⁵ ab.
- B-2 Dabei sind unterschiedliche, auch extreme Hochwasserereignisse zu berücksichtigen (in ausreichend geschützten Küstengebieten immer Extremereignisse).
- B-3 HWRM-Pläne legen angemessene Ziele für die Schutzgüter menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe, die wirtschaftliche Tätigkeit und erhebliche Sachwerte fest. Für Deutschland ist eine Verständigung auf folgende Ziele erreicht worden:
- Vermeidung neuer Risiken (im Vorfeld eines Hochwassers) im Hochwasserrisikogebiet
 - Reduktion bestehender Risiken (im Vorfeld eines Hochwassers) im Hochwasserrisikogebiet
 - Reduktion nachteiliger Folgen während eines Hochwassers
 - Reduktion nachteiliger Folgen nach einem Hochwasser
- B-4 Die Ziele sind so gestaltet, dass sie hinsichtlich des Ergebnisses transparent und überprüfbar sind, und gesetzliche Ziele zu Grunde legen.
- B-6 Die Ziele werden i.d.R. einzugsgebietsbezogen für die Risikogebiete in Zusammenarbeit mit den für die Handlungsbereiche des HWRMs Zuständigen aufgestellt und mit den relevanten Akteuren erörtert und abgestimmt.

⁴ Der Begriff "Schutzgut" wird im WHG (neu) § 75 Abs. 2 Satz 2 iV und § 73 Abs.1 Satz 2 WHG (neu) für menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe, die wirtschaftliche Tätigkeit und erhebliche Sachwerte verwendet. Diesem Diskussionspapier und anderen Workshop begleitenden Dokumenten liegt dieses Begriffsverständnis zugrunde.

⁵ Vgl. WHG (neu) § 75 (2)

c) Ist-Ziel-Vergleich / Rahmenbedingungen

Basis für die Erarbeitung von Maßnahmen ist die Ermittlung und Bewertung des Zustandes im Sinne eines Ist-Ziel-Vergleiches im Hinblick auf die Risikosituation bzw. auf den bisherigen Umgang mit den Hochwasserereignissen. Der Ist-Ziel-Vergleich oder die Zustandbewertung können auch als Ermittlung des Handlungsbedarfs bezeichnet werden. Ein einheitlicher Schritt in der Bearbeitung ist hierfür nicht zu skizzieren, da je nach Ausführung der vorausgehenden Schritte dies unterschiedlich gestaltet sein kann. Grundlegend für den Ist-Ziel-Vergleich sind jedoch:

- Ziele für die Schutzgüter,
- Bestandsaufnahme in den Flusseinzugsgebieten,
- Bewertung des Hochwasserrisikos sowie
- Hochwassergefahren- / Hochwasserrisikokarten.

Das WHG (neu) fordert ab 2021 die Überprüfung der Hochwasserrisikomanagementpläne unter Berücksichtigung des Klimawandels und u.U. eine Aktualisierung.



Gemeinsame Positionen: Ist-Ziel-Vergleich

- C-1 Eine Zusammenstellung des Handlungsbedarfs als Gegenüberstellung von Zielen und Zustandbewertung ist als Arbeitsschritt vorgesehen. Sie ist nicht immer ein separater Schritt, sondern kann auch Teil der Hochwasserrisikobewertung sein.
- C-2 Die bekannten Auswirkungen des Klimawandels auf die Entstehung von Hochwasser werden in der vorläufigen Risikobewertung und ihrer Aktualisierung berücksichtigt. In die Überprüfung der HWRMPI werden sie einbezogen.

d) Maßnahmen / Maßnahmenplanung

Entsprechend den Bestimmungen im WHG (neu) sind in den HWRM-Plänen Maßnahmen aufzunehmen, die eine Erreichung der Ziele für die Schutzgüter ermöglichen. Die HWRM-Pläne und damit auch die Maßnahmen berücksichtigen alle Aspekte des zyklischen Hochwasserrisikomanagements mit einem Schwerpunkt in den Bereichen Vermeidung, Schutz und Vorsorge, einschließlich Hochwasservorhersage und Frühwarnung. Im WHG (neu) werden die Anforderungen an die Maßnahmen und deren Wirkung formuliert:

- a) Es dürfen keine Maßnahmen enthalten sein, die im Einzugsgebiet oder Teileinzugsgebiet zu einer erheblichen Erhöhung des Hochwasserrisikos führen. Ausnahmen müssen grenzüberschreitend koordiniert und in einvernehmlich gelöst werden.
- b) Die Maßnahmengestaltung berücksichtigt neben den Zielen des Hochwasserrisikomanagements die umweltbezogenen Ziele des Art. 4 WRRL (z. B. Verschlechterungsverbot).
- c) Die Maßnahmengestaltung erfolgt integrierend und berücksichtigt die Bodennutzung und Wasserwirtschaft, die Raumordnung, Flächennutzung und Naturschutz, Schifffahrt sowie Hafeninfrastruktur (EG-HWRM-RL, Art. 7; WHG (neu) § 75).

- d) Nachhaltige Flächennutzungsmethoden, die Verbesserung des Wasserrückhalts sowie die kontrollierte Überflutung bestimmter Gebiete können ebenfalls Bestandteil der Maßnahmenplanungen sein.



Gemeinsame Positionen: Maßnahmenplanung

- D-1 In den HWRM-Plänen werden aus den angemessenen Zielen und der Ist-Ziel-Analyse Maßnahmen abgeleitet, mit denen das Risiko für die Schutzgüter menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten sowie erhebliche Sachwerte gesenkt wird.
- D-2 Dazu wird ein nationaler Maßnahmenkatalog (im Rahmen der LAWA-HE) zusammengestellt. Der Katalog dient als Auswahlliste für die HWRM-Pläne auf Fluss- und Teileinzugsgebietsebene. Ergänzende Maßnahmen können regional oder lokal vereinbart werden.
- D-3 Der Maßnahmenkatalog ist anhand der Handlungsbereiche der LAWA-HE gegliedert:
- Technischen Hochwasserschutz
 - Bauvorsorge
 - Risikovorsorge
 - Gefahrenabwehr und Katastrophenschutz
 - Verhaltensvorsorge
 - Informationsvorsorge.
- D-4 Den Maßnahmen werden Prioritäten zugeordnet. Kriterien für die Prioritätensetzung sind zum Beispiel
- Wirksamkeit im Hinblick auf die Zielerreichung
 - Umsetzbarkeit
 - Wirtschaftlichkeit (soweit bewertbar)
 - Synergieeffekte mit anderen Zielen (z. B. andere RL).
- D-5 Die Prioritätensetzung der Maßnahmenplanung erfolgt im HWRM -Plan auf der Ebene der Flussgebiete und der Teileinzugsgebiete.
- D-6 Es sind Aussagen zur Wirksamkeit der Maßnahmen bezogen auf die angemessenen Ziele erforderlich. Hierzu bedarf es auf Ebene der Flussgebiete bzw. auf nationaler Ebene einer Verständigung über die Methodik und die Kriterien. Dies steht noch aus.


e) Dokumentation / Berichterstattung / Koordination mit der WRRL

Auf der Grundlage der EG-HWRM-RL sowie des WHG (neu) sind in den HWRM – Plänen zu dokumentieren:

- die Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten
- die Schlussfolgerungen aus der Bewertung des Hochwasserrisikos und Ergebnisse der Defizitanalyse,

- angemessene Ziele,
- Maßnahmen zur Erreichung der Ziele sowie deren Priorisierung,
- die Kooperation in grenzüberschreitenden Einzugsgebieten, z. B. hinsichtlich der verwendeten Methode der Kosten-Nutzen-Analyse, sowie der Beurteilung der Maßnahmen mit grenzüberschreitender Wirkung.
- Ausführungen zur Umsetzung des HWRM-Planes, z. B. Monitoring, Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, Dokumentation der festgelegten Verantwortlichkeiten und der Koordinierung mit der WRRL.

Für die Berichterstattung werden durch die Europäische Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten aktuell "Reporting Sheets" für die zu erstellenden Hochwasserrisikomanagementpläne entwickelt. Für den Bericht an die EU-KOM im Rahmen der EG-HWRM-RL wird die Plattform WISE genutzt.



Gemeinsame Positionen: Dokumentation / Berichterstattung


E-1 Der HWRMPI besteht in der Dokumentation zu folgenden Elementen:

- Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos
- Beschreibung der Hochwassergefahr und des Hochwasserrisikos
- Beschreibung der festgelegten angemessenen Ziele
- Zusammenfassung der Maßnahmen und deren Rangfolge sowie die Verständigung auf Methoden zur Kontrolle der erreichten Ziele
- Einbeziehung der interessierten Stellen und Information der Öffentlichkeit

E-2 Um die Dokumentation und Berichterstattung hinsichtlich der Datenstruktur sowie Formate und der Datenübergabe gewährleisten zu können, müssen die Reporting-Vorgaben den Mitgliedstaaten frühzeitig von der KOM zur Verfügung gestellt werden.

f) Grenzüberschreitende Abstimmung

EG-HWRM-RL und WHG (neu) schreiben die Koordinierung der HWRM-Pläne bzw. Maßnahmen in grenzüberschreitenden Flusseinzugsgebieten mit dem Ziel vor, einen gemeinsamen HWRM-Plan zu erstellen. Des Weiteren dürfen die ergriffenen Maßnahmen keine negativen Auswirkungen auf das Hochwasserrisiko in anderen Ländern oder Staaten haben.



Gemeinsame Positionen: Grenzüberschreitende Abstimmung

F-1 Grenzüberschreitende HWRM-Pläne sind auf der Ebene der Flussgebiete transparent zu erstellen oder zu koordinieren. Die dafür zuständigen Stellen (insbesondere die Flussgebietskommissionen) sind benannt.

g) Beteiligung interessierter Stellen und Akteure sowie Information der Öffentlichkeit an der Erstellung der HWRM-Pläne

Im WHG (neu) ist geregelt, dass die Bewertung des Hochwasserrisikos, die Hochwasserkarten und die HWRM-Pläne zu veröffentlichen sind. Erfahrungen zeigen, dass insbesondere die Veröffentlichung von Hochwassergefahrenkarten in einem begleiteten Prozess erfolgen sollte. Für die HWRM-Pläne ist darüber hinaus eine aktive Beteiligung interessierter Stellen bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung des HWRM-Plans gefordert. HWRM-Pläne unterliegen darüber hinaus der Strategischen Umweltprüfung (SUP).



Gemeinsame Positionen: Beteiligung interessierter Stellen / Öffentlichkeit

- G-1 Interessierte Stellen sind
- die für die Aufstellung und Umsetzung der HWRM- Pläne relevanten Behörden
 - Kommunen
 - anerkannte, interessierte Verbände (z.B. Land- und Forstwirtschaft, Umweltverbände, Organisationen des Kulturgüterschutzes, maßgebliche Vertreter der Wirtschaft und des Handels) sowie
 - im Einzelfall festzulegende weitere Interessensgruppen.
- G-2 Interessierte Stellen werden in geeigneter Form einbezogen bei
- der Aufstellung angemessener Ziele und
 - der Aufstellung des Maßnahmenplanes sowie der Priorisierung.
- G-3 Für die Beteiligung interessierter Stellen werden nach Möglichkeit Informations- und Diskussionsforen genutzt. Sofern dies nicht möglich ist, erfolgt eine geeignete Information interessierter Stellen und die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Entwürfen der Zielbestimmung sowie der Maßnahmenplanung im Beteiligungsverfahren.
- G-4 Bestehende Kooperations- und Beteiligungsstrukturen werden soweit sinnvoll genutzt.
- G-5 Die Öffentlichkeit wird über die Vorläufige Bewertung sowie die Hochwassergefahren- und Risikokarten informiert. Weitere Informationen der allgemeinen Öffentlichkeit sind nicht verbindlich. Sie sind dort besonders wichtig, wo die Öffentlichkeit für die Erreichung der Ziele maßgeblich beitragen kann. Entsprechende Maßnahmen zur Öffentlichkeitsinformation werden im Rahmen der HWRM-Pläne in die Maßnahmenplanung und Umsetzung aufgenommen.

5. Ausblick / Nächste Schritte

Im Hinblick auf die EU-Ebene

Das vorliegende Positionspapier wird Anfang 2010 der Working Group Floods (WG-F) auf dem CIS WG-F – Workshop vom 26.-28.1.2010 in Maastricht (NL) unterbreitet, um die Position Deutschlands zur Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie zu verdeutlichen. Damit soll auch die Diskussion mit den EU Staaten über noch offene Auslegungspunkte angeregt werden.

Das Papier enthält überwiegend Auslegungsvereinbarungen zur Umsetzung. Daneben enthält es aber auch Informations- und Unterstützungsforderungen an die zuständigen EU Stellen.

Im Hinblick auf die deutschen Ebenen

Das Positionspapier basiert neben dem hier dokumentierten Stand auf verschiedenen Fragen, die noch der internen Klärung in Deutschland bedürfen. Angesprochen sind hier die national zuständigen Stellen und die Länderarbeitsgemeinschaft LAWA.

Nach Klärung der offenen Fragen wird sicher gestellt, dass die Inhalte des gemeinsamen Positionspapiers in den weiteren Arbeiten des LAWA - AH sowie in der weiteren Entwicklung der LAWA – Handlungsempfehlung Berücksichtigung finden.