

Hochwasserschutz als Aufgabe für Raumplanung und Siedlungsentwicklung	
Titel der Untersuchung	Hochwasserschutz als Aufgabe für Raumplanung und Siedlungsentwicklung
Auftraggeber:	Bayerisches Landesamt für Umwelt, Augsburg
Auftragnehmer:	Prof. Dr. Stefan Greiving
Laufzeit:	Juli 2016 bis November 2016
<p><u>1. Ziel</u></p> <p>Zusammenfassende Darstellung der Themen Raumplanung und Siedlungsentwicklung im Zusammenhang mit den geplanten Flutpoldern an der Donau.</p> <p><u>2. Vorgehensweise</u></p> <p>Im Rahmen des „Hochwasserdialog Bayern“ wurde Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geboten, sich aktiv in die Entwicklung und Planung von Hochwasserschutzmaßnahmen – insbesondere bei der Planung möglicher Flutpolder – einzubringen. Dabei sind zahlreiche Fragen aufgetreten, die im Rahmen von sog. „überregionalen Diskussionsforen“ mit Experten diskutiert wurden. Prof. Dr. Greiving vertrat dabei das Thema „Hochwasserschutz als Aufgabe für Raumplanung, Siedlungsentwicklung und Eigenvorsorge“ beim ersten überregionalen Diskussionsforum am 24.09.2015 in Münchsmünster.</p> <p>Auch im Nachgang waren die Raumplanung, aber auch Fragen nach Sekundärschäden und sog. Kaskadeneffekten als Folgen sehr großer und extremer Hochwasserereignisse viel diskutierte Themen. Daher hat das Bayerische Landesamt für Umwelt Prof. Dr. Greiving den Auftrag erteilt, den Vortrag und die weitergehenden Fragen vertieft in einer Schriftfassung vorzulegen und die getroffenen Aussagen durch Quellenangaben zu belegen.</p> <p><u>3. Ergebnisse</u></p> <p>Insgesamt ist ein starkes Anwachsen der Hochwasserschäden in Deutschland zu beobachten, obzwar die Anzahl der Flusshochwasser seit Jahrzehnten stabil geblieben ist. Dies erklärt sich neben dem Wachstum der Volkswirtschaft auch mit der fortschreitenden Siedlungsflächenentwicklung in überschwemmungsgefährdeten Gebieten. Hier ist der verantwortliche Akteur die Raumplanung (Raumordnung und kommunale Bauleitplanung). Diese Entwicklung gilt insbesondere für den dynamisch wachsenden bayerischen Donaauraum. Selbst bei gleichbleibender Hochwassergefahr steigen deshalb die Hochwasserrisiken im bayerischen Donaauraum kontinuierlich an und werden absehbar weiter zunehmen, da die Schadenpotenziale weiter zunehmen.</p> <p>Aufgrund der Dichte an Siedlungsflächen, innerhalb derer sich zahlreiche soziale Infrastrukturen befinden, den Produktions- und Logistikbetrieben und der technischen Infrastruktur weist der bayerische Donaauraum ein erhebliches Maß an kritischen Infrastrukturen auf, deren Ausfall bei Überlastfällen zu Sekundärschäden und Kaskadeneffekten auch außerhalb der direkt betroffenen Gebiete führen kann, die, wie Ereignisse der Vergangenheit im In- und Ausland gezeigt haben, ein Mehrfaches der direkten Hochwasserschäden betragen können.</p> <p>In Bayern findet in der Raumordnung keine Standort- oder Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung statt, womit die bayerischen Gemeinden bundesweit den größten Spielraum bei der Steuerung ihrer baulichen und infrastrukturellen Entwicklung besitzen. Dies gilt auch für überschwemmungsgefährdete Gebiete, da in den bayerischen Regionalplänen aufgrund des sog. „Doppelregelungsverbot“ des Art. 21 Abs. 2 Nr. 3 BayLplG keine Festlegungen zur Hochwasservorsorge</p>	

enthalten sind. Im Gegensatz dazu wird in der Landes- und Regionalplanung der anderen Flächenländer eine weitreichende Hochwasservorsorge betrieben, die teilweise auch eine Risikovorsorge in deichgeschützten Gebieten umfasst.

Auch ohne das Doppelregelungsverbot grundsätzlich in Frage zu stellen, könnte der im LEP Bayern 2013 enthaltene Grundsatz 7.2.5 zum Hochwasserschutz erweitert werden, um regionalplanerische Festlegungen zur Hochwasservorsorge zu ermöglichen. Diese würden nicht mit dem Doppelregelungsverbot kollidieren, weil die Festlegungen sich auf die deichgeschützten Gebiete beziehen, in denen das Wasserrecht nicht greift. Zudem stehen den Gemeinden verschiedene Möglichkeiten für eine Bauvorsorge offen, um den Belang Hochwasservorsorge in ihrer städtebaulichen Abwägung angemessen zu berücksichtigen. Daneben kann auch Siedlungsrückzug eine Option sein, um Hochwasserrisiken zu mindern und ein Lastenausgleich dazu beitragen, die Akzeptanz für Hochwasserschutzmaßnahmen zu erhöhen.

Die Wirkung von Flutpoldern auf die Entwicklung der Hochwasserrisiken hängt zunächst von der Berücksichtigung des HQ_{extrem} in der Risikoanalyse ab. Die Einführung eines sog. „Aversionsfaktors“ würde hier dazu führen, dass der Einfluss der Flutpolder auf die Beherrschbarkeit des HQ_{extrem} sachgerechter gewürdigt werden könnte. Die Wirksamkeit der Flutpolder auf die tatsächlichen Schadenserwartungswerte ist allerdings vom Grad ihrer Abstimmung mit der gemeindlichen Siedlungsflächenentwicklung abhängig, da ein verbesserter Hochwasserschutz aufgrund dessen Einfluss auf die Risikowahrnehmung potenziell zu einem noch etwas stärkeren Anwachsen der Schadenpotenziale in den deichgeschützten Gebieten führen kann.

4. Aktualitätsprüfung (Projektfortschritt seit November 2016 und dessen Auswirkungen)

4.1. Verabschiedung Hochwasserschutzgesetz II (HWSG II)

- a) *Veränderte Rahmenbedingung:* Im Bundesgesetzblatt vom 30. Juni 2017 wurde das „Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (Hochwasserschutzgesetz II)“ veröffentlicht. Gemäß §78b WHG bestehen nun auch für überschwemmungsgefährdete Gebiete bestimmte Auflagen (bei Bauleitplänen sind insbesondere der Schutz von Leben und Gesundheit und die Vermeidung erheblicher Sachschäden in der Abwägung zu berücksichtigen, außerhalb von Bauleitplänen sollen bauliche Anlagen nur in einer dem Hochwasserrisiko angepassten Bauweise errichtet oder erweitert werden).
- b) *Auswirkungen auf das Ergebnis:* Die Auflagen des neuen §78b WHG zielen in dieselbe Richtung wie die im Gutachten von Prof. Greiving vorgeschlagenen möglichen regionalplanerischen Festlegungen zur Hochwasservorsorge. Die endgültige wasserrechtliche Ausgestaltung und konkrete Umsetzung in die Praxis muss allerdings erst zeigen, ob auf eine Erweiterung des im LEP Bayern 2013 enthaltenen Grundsatzes 7.2.5 tatsächlich verzichtet werden kann. Die Neuregelung im HWSG II könnte zudem dazu führen, dass das Schadenpotenzial entlang der Donau in Zukunft etwas weniger ansteigt.
- c) *Umgang mit künftigen Änderungen:* Rechtliche Änderungen sind immer möglich. Deren Auswirkungen sind dann zu gegebener Zeit zu prüfen und ggf. entsprechende Konsequenzen zu ziehen.