

Blockaden und Handlungsspielräume auf dem Weg zu einem vorsorgenden Hochwasserschutz – Regionale Perspektiven nach dem Elbe-Hochwasser 2002

Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Im Spannungsfeld zwischen Hochwasser und Naturschutz an Elbe, Oder und im Donaugebiet“, Lüneburg 10.11.2004

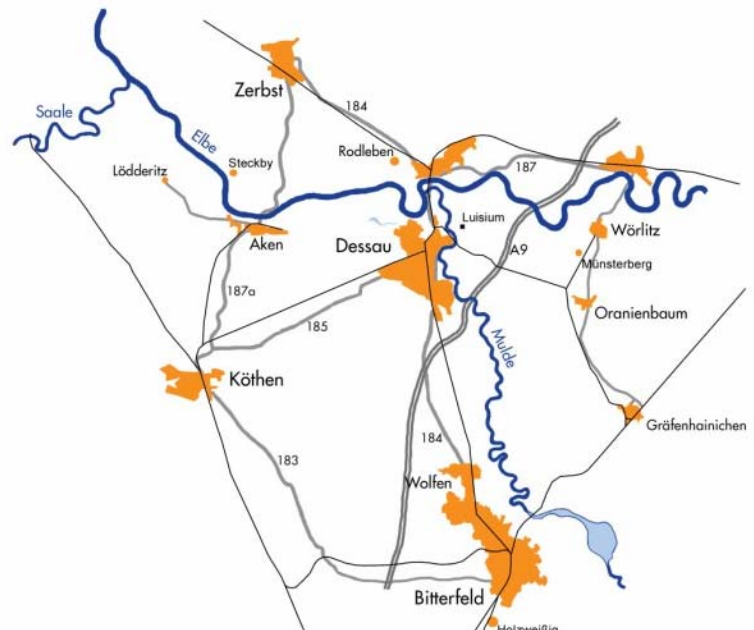
Unterhält man sich mit Menschen, die an der Elbe und ihren Nebenflüssen leben, so wird in einer neuen Zeitrechnung erzählt: Vor der Flut und nach der Flut. Gemeint ist das extreme Hochwasserereignis, das im Sommer 2002 große Teile Europas für etwa zwei Wochen in Atem hielt. Die so genannte Vb-Wetterlage sorgte für ungewöhnlich hohe Wasserstände an Elbe, Donau, Moldau und zahlreichen Nebenflüssen.

Mit der Flut ist der Hochwasserschutz auf den Prüfstand gestellt worden: Wie wurde er vor der Flut realisiert? Wo war er erfolgreich, wo erfolglos? Und was soll sich ändern im Hochwasserschutz? Einig ist man sich darin, dass er „besser“ werden muss, aber da hört die Einigkeit auch schon auf: Wie sieht „besserer“ Hochwasserschutz aus? Wer entscheidet, was besser ist und nach welchen Kriterien?

In diesem Beitrag werden die regionalen Perspektiven auf das Hochwasserereignis 2002 am Beispiel der Region um Dessau, Bitterfeld und Wittenberg beleuchtet. In dieser Beispielregion werden im Rahmen des Forschungsprojektes „Blockierter Wandel?“¹ die Veränderungsprozesse im Bereich des vorsorgenden Hochwasserschutzes in den Blick genommen. Das Forschungsprojekt befasst sich im Kontext der sozial-ökologischen Forschung² mit der nachhaltigen Regionalentwicklung.

Aus regionaler Perspektive stellen sich drei Kernfragen:

- Was ist mit dem Hochwasser 2002 in Bewegung gekommen?
- Wo liegen Blockaden und Handlungsspielräume auf dem Weg zu einem vorsorgenden Hochwasserschutz und wie schätzen die Akteure des Hochwasserschutzes dies ein?
- In welchen Spannungsfeldern bewegt sich der Hochwasserschutz aus Perspektive einer nachhaltigen Regionalentwicklung?



Quelle: Nadine Seidel

I Veränderungsprozesse nach dem extremen Hochwasserereignis 2002

Nicht nur, dass die Elbe und ihre Nebenflüsse die Menschen, die in der Nähe der Flüsse leben, in Gefahr gebracht, ihr Hab und Gut zerstört und den Alltag einer ganzen Region auf den Kopf gestellt haben. Das Hochwasser hat auch Tausende von Einsatzkräften in Bewegung gebracht, die Deich- und Schutzsysteme und den Katastrophenschutz auf den Prüfstand gestellt. Und es haben bekanntlich nicht alle so gehalten und so funktioniert, wie man es sich gewünscht hat.

Doch auch nachdem das Wasser wieder abgezogen, die Keller wieder trocken, Straßen, Gärten und Häuser vom Schlamm befreit sind – „das Wasser in den Köpfen der Menschen ist noch lange nicht abgezogen“ – so formulierte es eine meiner Gesprächspartnerinnen aus der Region. Denn auch die Menschen vor Ort sind durch das Hochwasser in Bewegung gekommen. Man muss sich eine Meinung bilden, sich positionieren. Wie soll Hochwasserschutz zukünftig aussehen? Politiker auf kom-



Quelle: Mitteldeutsche Zeitung

¹ Ausführlich siehe unter www.blockierter-wandel.de.

² Das Forschungsprogramm „Sozial-ökologische Forschung“ des Bundesministeriums für Forschung und Wissenschaft beschäftigt sich mit der problem- und anwendungsorientierten Erforschung und Gestaltung der Mensch-Natur-Verhältnisse. Mehr unter www.sozial-oekologische-forschung.org.

municipaler, Landes- und Bundesebene werden von der Bevölkerung kräftig unter Druck gesetzt: jetzt sollen sie zeigen, was sie können.

Und die Politiker und zuständigen Behörden haben reagiert. Es wurden zeitweilige Hochwasserschüsse gegründet, Hochwasserschutzkonzeptionen er- und überarbeitet, Gesetzesänderungen in Gang gebracht, Deiche saniert und Planungen erarbeitet.

„Den Flüssen mehr Raum“ – so klingt eine Forderung, die seit dem Hochwasserereignis 2002 verstärkt in der Diskussion laut wird. Bewegen sich die Veränderungen im Hochwasserschutz wirklich in diese Richtung? Diese Frage weist den Weg bei der Suche nach Blockaden und Handlungsspielräumen. Denn wenn man sie aus den Perspektiven der verschiedenen beteiligten Akteure beleuchtet, so werden bereits Meinungsunterschiede, Widersprüche und Konfliktlinien deutlich. Im Folgenden werden nicht nur die Perspektiven „offizieller Hochwasserschützer“ berücksichtigt, sondern auch die von informellen, regionalen Akteuren.

Die **Bundesregierung** hat unmittelbar nach dem Sommer 2002 ein Fünfpunkteprogramm zur Verbes-



Abb. 1: Regionale Perspektiven auf die Veränderungsprozesse im Hochwasserschutz

serung des vorbeugenden Hochwasserschutzes beschlossen.³ Auf dieser Basis hat der Bundestag ein Artikelgesetz verabschiedet, das den vorsorgenden Hochwasserschutz in verschiedene bundesrechtliche Vorschriften einbringt. Kernpunkte sind u. a die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten, in denen Neubau und Landwirtschaft bestimmten Vorschriften unterliegen, sowie die interregionale Kooperation und Abstimmung in Sachen vorbeugender Hochwasserschutz – also Schaffung von Retentionsräumen, Wiederherstellung von Auen etc. Neu ist in dieser Gesetzesinitiative, den Gedanken eines 100%igen Schutzes vor Hochwasser aufzugeben und Hochwasserschutz nicht lokal und länderbezogen, sondern im Flusseinzugsgebiet zu denken.

Auf **Länderebene** wurde im Land Sachsen-Anhalt nach dem Hochwasserereignis 2002 eine neue Hochwasserschutzkonzeption erarbeitet, die bis 2010 die erforderlichen Maßnahmen des Hochwasserschutzes benennt.⁴ Der vorbeugende Hochwasserschutz, der das Ziel verfolgt, mehr Retentionsraum zu schaffen und die Hochwasserspitzen bereits in der Entstehung durch dezentralen Rückhalt des Abflusses zu kappen, besitzt an den geplanten Maßnahmen, insbesondere in finanzieller Hinsicht, einen verschwindend geringen Anteil. Das Landesamt für Hochwasserschutz ist primär mit der Deichsanierung betraut und bemüht sich, so schnell wie möglich die Schutzmaßnahmen und Ausbesserungen vorzunehmen.

Die **Kommunen** sind ebenfalls bemüht, möglichst schnell mit den derzeit verfügbaren Mitteln die Deichsanierung voran zu treiben, um die akuten Sicherheitslücken zu schließen. Dies ist aus lokaler Perspektive durchaus verständlich. Bereits im Winter 2002 gab es ein nicht minder bedrohliches Winterhochwasser, das auf die noch durchgeweichten, vom Sommerhochwasser stark beanspruchten Deiche traf. Bei den Kommunen also steht der langfristig vorsorgende Hochwasserschutz hinter dem kurzfristigen technischen Hochwasserschutz zurück. Vertreter von **Natur- und Umweltschutz** fühlen sich nur ungenügend beteiligt und gehört. Im Zuge der derzeitigen Sanierungsmaßnahmen ist im Moment die Planfeststellung ausgesetzt. Das heißt, dass Sanierungen und Neubauten von Deichabschnitten keiner Genehmigung und damit auch keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Der planerische Interessensabgleich ist also im Moment ausgesetzt.

Nichts desto trotz fühlen sich Natur- und Umweltschützer in ihrer Position bestätigt, dass ein Umdenken im Umgang mit den Flüssen notwen-



Quelle: Mitteldeutsche Zeitung

³ Fünf-Punkte-Prgramm der Bundesregierung: http://www.bmu.de/de/1024/js/sachthemen/gewaesser/5_punkte_programm/

⁴ Hochwasserschutzkonzeption Sachsen-Anhalt : <http://www.sachsen-anhalt.net/pdf/pdf60241.pdf>

dig ist und ein naturverträglicher Hochwasserschutz forciert werden müsse. Sie kritisieren, dass die Behörden bis heute, zwei Jahre nach dem Hochwasser an der Elbe, die falschen Prioritäten setzten. Auch bestehende Deichrückverlegungsprojekte, wie z.B. das Projekt „Lödderitzer Forst“ des WWF, und die Biosphärenreservatsverwaltung „Mittlere Elbe“ fühlen sich in ihrem Tun bestätigt. Mehr Raum den Flüssen durch die Renaturierung von Auenwäldern und die Sicherung und Schaffung von Überschwemmungsgebieten – genau hier befinden sich ihrer Meinung nach die Schnittmengen zwischen Natur- und Hochwasserschutz. Der „natürliche“ Hochwasserschutz ist ein Feld, in dem sich beide Handlungsbereiche sinnvoll ergänzen können.

Das sehen aber nicht alle so. Nicht alle sind begeistert über die Forderung, den Flüssen mehr Raum zu geben. Vor allem nicht, wenn es um die Retentionsflächen vor der eigenen Haustür geht. So gibt es Bürgerinitiativen, die sich genau gegen geplante Deichrückverlegungen wehren, bspw. in Lödderitz. Die Bewohner sehen in der Rückverlegung vielmehr Gefahr statt Schutz – notwendige Deichbaumaßnahmen werden ihrer Meinung nach verzögert, der Grundwasserspiegel würde steigen und Steuergelder verschwendet.

Nicht nur in Lödderitz, auch in anderen Teilen der **Bevölkerung**, lässt die Überzeugung in die Notwendigkeit eines Wandels zu einem vorsorgenden Hochwasserschutz noch auf sich warten. In Dessau beispielsweise sieht die Bürgerinitiative „Hochwasserschutz an Elbe und Mulde e.V.“ ihre Aufgabe in der Kontrolle der Behörden. Die Bürger wollen sichergehen, dass die Behörden nun auch wirklich tätig werden, Zeit und Geld effektiv nutzen und Sanierungen und Reparaturen auch wirklich Schutz bringen. Den Bürger/innen kommt es auf schnelle Taten und die Sicherung ihrer Existenz an – um langfristige Maßnahmen, wie Deichrückverlegungen oder Flächenvorsorge wollen sie sich jetzt noch nicht kümmern.

Ein kleines Zwischenfazit: Wenn man sich die Perspektiven der Akteure und die derzeitige Praxis im Hochwasserschutz – als Reaktion auf das Hochwasserereignis 2002 – in Sachsen Anhalt anschaut, liegt der derzeitige Schwerpunkt auf Maßnahmen des technischen Hochwasserschutz, die auf die Ertüchtigung der Deiche und der technischen Infrastruktur und auf die Verbesserung des operativen Katastrophenmanagements ausgerichtet sind.

Vorsorgender, langfristiger Hochwasserschutz – der nach dem Motto „Den Flüssen mehr Raum“ einen Wandel in der Hochwasserschutzpolitik voranbringen würde, zeichnet sich ab, ist aber noch mit vielen Fragezeichen versehen: Wie wird das Hochwasserschutzgesetz nach der Vermittlung zwischen Bund und Ländern aussehen? Was geschieht mit noch nicht realisierten Planungen für die Renaturierung von Auen und Deichrückverlegungen? Welche Konsequenzen ergeben sich aus internationalen Abkommen auf EU-Ebene?

II Wo liegen Blockaden und Handlungsspielräume?

Die soeben skizzierten Perspektiven der verschiedenen Akteure führen bereits einige Konfliktlinien vor Augen, von denen zwei im Folgenden vertieft werden:

(1) Das Schützenswerte

Eine strittige Frage in der Gemengelage des Hochwasserschutzes ist die nach dem Schützenswerten: Was soll vor Hochwasser geschützt werden und was nicht? Diese Frage tritt auch in anderen Handlungsbereichen auf, z.B. im Naturschutz, Denkmalschutz oder Katastrophenschutz. Oft wird aber genau diese Frage nicht offen thematisiert und das blockiert die Verständigung darüber, in welche Richtung Veränderungsprozesse verlaufen sollen.

Wenn man genau hinschaut, wird man feststellen, dass sehr unterschiedliche Meinungen darüber herrschen, was geschützt werden soll und was nicht. Und es werden in diesem Zusammenhang Bewertungen getroffen, die die Praxis im Hochwasserschutz ganz entscheidend bestimmen:

- Es müssen Entscheidungen darüber getroffen werden, wo die Deiche verlaufen sollen – Sollen die Deiche die Ortschaften schützen und somit als Ringdeiche um den Ort verlaufen oder sollen sie das gesamte Hinterland schützen, und dementsprechend entlang des Flusses verlaufen?



Quelle: Bernd Helbig

- Werden landwirtschaftliche Flächen vor Überflutungen geschützt oder können diese auch als Retentionsräume wasserstandsmildernd wirken?
 - Soll grundsätzlich jegliches Leib und Leben, Hab und Gut geschützt werden, oder gibt es auch – provokativ gefragt – Siedlungsbereiche, die nicht mit einem 100%igen Schutz rechnen können, wenn sie z.B. in natürlichen Überschwemmungsbereichen liegen? Oder werden möglicherweise nur diejenigen geschützt, die sich auch auf Hochwasser einrichten, z.B. nicht Öltanks und Elektrik im Keller, sondern Gasheizung und Verteilerkasten im ersten Stock verlegen etc.?
- Die Frage nach dem Schützenswerten birgt einiges an Konfliktpotential. Und es ist eine Frage nach Bewertungen – eine Frage, die offen gestellt und auch öffentlich ausgehandelt werden muss.

(2) Unterschiedliche Zeithorizonte in der Vorsorge

Eine weitere Konfliktlinie liegt in den unterschiedlichen Zeithorizonten begründet, in die Hochwasserschutz eingebunden ist.

Der Hochwasserschutz, der seit der Flut 2002 in Sachsen-Anhalt betrieben wird, zielt überwiegend auf eine kurzfristige Mängelbehebung. Schnell zu realisierende Maßnahmen stehen im Vordergrund: Deiche werden saniert, gestärkt, neu gebaut. Im Umweltschutz der 80er Jahre gab es so genannte „End-of-the-pipe“ – Maßnahmen, d.h. es wurden Filter in die Schornsteine gesetzt anstatt bei der Vermeidung von Emissionen anzusetzen. Kritisch betrachtet könnte man den derzeitigen Hochwasserschutz mit solchen end-of-the-pipe-Lösungen vergleichen: kurzfristig gedachte Schutzmaßnahmen haben im Moment weitgehend Priorität – langfristige, vorbeugende Maßnahmen, die auf die Ursachenbekämpfung abzielen, fallen bei den Planungen weitgehend unter den Tisch.

Dieser Tunnelblick auf die kurzfristigen Maßnahmen bringt mit sich, dass Schnittmengen zwischen einem vorbeugenden Hochwasserschutz und anderen Handlungsbereichen übersehen werden. Deichrückverlegungen, Schaffung neuer Überschwemmungsbereiche, Wiederanschluss von Altwasser, Entsigelung und dezentrale Versickerung von Regenwasser – es gibt zahlreiche Möglichkeiten und Pilot-Projekte für einen langfristigen Hochwasserschutz. Genau hier befinden sich die Schnittmengen zwischen Naturschutz und Hochwasserschutz. Statt sie in örtlichen Diskussionen um die Hochwasserschutzplanungen zu vernachlässigen, könnten diese Schnittmengen Ausgangspunkte für neue Überlegungen sein.

III Spannungsfelder aus Perspektive einer nachhaltigen Regionalentwicklung

In einem abschließenden Schritt werden nun aus der Perspektive einer nachhaltigen Regionalentwicklung die Spannungsfelder, in denen sich der vorsorgende Hochwasserschutz bewegt, noch einmal fokussiert.

(1) Zeit – zwischen Kurz- und Langfristigkeit?

Wie soeben beschrieben befindet sich Hochwasserschutz im Spannungsfeld zwischen kurzfristigem und langfristigem Handeln. In Sachsen-Anhalt wird dies zurzeit als „Entweder – Oder“ Entscheidung gehandelt – und es wurde sich für die durchaus notwendigen kurzfristigen Sicherungsmaßnahmen entschieden. Langfristige, auf Vorsorge und die Ursache von Hochwasserereignissen ausgerichtete Maßnahmen werden in die unbestimmte Zukunft verschoben. In einem integrierten Hochwasserschutz jedoch muss kurzfristiger Schutz *und* langfristige Vorsorge zum „Sowohl – Als auch“ werden.

(2) Raum – zwischen lokalem und überregionalem Handeln?

Ähnliches gilt auch für die räumliche Dimension: Für eine nachhaltige Regionalentwicklung ist entscheidend, dass Hochwasserschutz für das gesamte Flusseinzugsgebiet geplant und gestaltet wird. Bisher ist Hochwasserschutz Aufgabe der Länder – und Ländergrenzen können für überregionale Aktivitäten, wie wir auch aus vielen anderen Bereichen wissen, durchaus erhebliche Hürden darstellen. Insb. ein vorsorgender Hochwasserschutz erfordert jedoch eine funktionierende, überregionale Kooperation der Akteure, sowohl Bundesländer übergreifend, wie auch international agierend.

Auch in dem Spannungsfeld zwischen lokal und überregional gilt also: nicht das „Entweder – Oder“, sondern das „Sowohl – Als auch“ sollte handlungsleitend sein. Ein vorsorgender Hochwasserschutz muss zwar vor der eigenen Haustür geschehen, kann aber nicht nur den eigenen Interessen dienen, sondern muss Ursachen und Auswirkungen für das gesamte Einzugsgebiet berücksichtigen.

In der Wasserrahmenrichtlinie, die genau diesem Handlungsprinzip folgt, spielen Fragen des Hochwasserschutzes leider nur indirekt eine Rolle (vgl. Janssen 2003). Für eine interregionale Ausrichtung des Hochwasserschutzes werden zukünftig die Gesetzesinitiative des Bundestages sowie internationale Bemühungen auf europäischer Ebene, bspw. im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE), eine wichtige Rolle spielen. Verursacherprinzip und Vorsorgeprinzip müssen für den Hochwasserschutz auf lokaler *und* interregionaler Ebene stark gemacht werden.

(3) Aus den Augen aus dem Sinn oder eine neue Risikokultur?

Das Sommerhochwasser 2002 liegt noch nicht lange zurück. Im Moment gibt es noch viele Stimmen, die das Thema Hochwasserschutz in die öffentliche Diskussion bringen – doch Ermüdungserscheinungen sind unübersehbar. Wer will die Gefahr vor der eigenen Haustür auch immer wieder vor Augen geführt bekommen? Aber Sensibilität und Risikobewusstsein bei allen Akteuren sind viel Wert und müssen erhalten werden.

Gerade bei einer neuen Ausrichtung des Hochwasserschutzes, in der man sich von der Vorstellung eines 100%igen Schutz vor Hochwasser verabschiedet und Bewertungen über das Schützenswerte getroffen werden, bedarf es offener, diskursiver Prozesse: Hochwasserschutz avanciert vom Sachthema, für das Experten zuständig sind, zur gesellschaftlichen Aufgabe. Es bedarf einer neuen Risikokultur (vgl. DKKV 2003).

Langfristig gilt es, ein integriertes Hochwasserschutzmanagement zu entwickeln, das sich vom „Entweder – Oder“-Prinzip entfernt und verschiedenste Bereiche einbezieht: von der Hochwasserabwehr und der Verminderung des Schadenspotenzials über den natürlichen Wasserrückhalt bis zum Bewusstmachen der verbleibenden Hochwassergefahr und der Stärkung der Eigenvorsorge.

Aus der Vogelperspektive der sozial-ökologischen Forschung betrachtet, befindet sich Hochwasserschutz also in diversen Spannungsfeldern – zwischen Naturschutz und anderen Bereichen der Daseinsvorsorge, wie dem Denkmalschutz, der Verkehrs- und Wohnungsbaupolitik etc.; im Spannungsfeld zwischen kurz- und langfristiger Planung, zwischen lokalem und überregionalem Handeln, zwischen Aushandlung und Vergessen. Der Weg zu einem vorsorgenden Hochwasserschutz wird für alle Akteure zur Herausforderung.

Literatur:

Janssen, Gerold (2003): Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Bedeutung für den Hochwasserschutz. In: Isolde Roch (Hrsg.): Flusslandschaften an Elbe und Rhein. Berlin

DKKV (2003): Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge e.V. (Hg.): Hochwasservorsorge in Deutschland. Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet. Bonn

IKSE (2003): Internationale Kommission zum Schutz der Elbe: Aktionsplan Hochwasserschutz. Magdeburg.

Kontakt:

Sylvia Kruse

nexus - institut für ressourcenmanagement

+ organisationsentwicklung

Hardenbergstr.4-5

10623 Berlin

fon: +49 30 318054-81

fax: +49 30 318054-60

mail: kruse@nexus-institut.de

www.nexus-institut.de

www.blockierter-wandel.de