

Europäische Richtlinien und praktisches Verwaltungshandeln: das Beispiel Hochwasserschutz

Andreas Brunold



Luftbild von Backnang (Baden-Württemberg) am 13. Januar 2011

Foto ©: Polizeidirektion Waiblingen.

Informationen für Lehrende	194
Einführung in die Problematik des Hochwasserschutzes	194
Methodisch-didaktische Perspektiven	206
Literatur	211
Materialien für Lernende (M1–M8)	213

Informationen für Lehrende

Einführung in die Problematik des Hochwasserschutzes

Die globale Erwärmung bringt nicht nur Veränderungen des Klimas mit sich, sie führt auch dazu, dass Wetterextreme häufiger und vor allem mit einer größeren Intensität stattfinden. Damit verbunden sind gravierende Folgen für den natürlichen Wasserkreislauf bzw. die Siedlungsgebiete entlang von Gewässern, die an die sich veränderten Bedingungen nicht angepasst sind bzw. sich auch nicht mehr anpassen können (vgl. Schönwiese, 2003). War man bisher in der Lage, die Schäden für einen relativ langen Zeitraum in einem akzeptablen Ausmaß zu halten, wird durch die klimabedingte Zunahme der Hochwassergefahr ein Überdenken der bisherigen Klima- und Siedlungspolitik notwendig. Die sich aus einem globalen Phänomen ergebende regionale und lokale Gefahrenlage mit erheblichen ökologischen und finanziellen Folgen macht zudem ein internationales sowie auch regionales Handeln unabdingbar. Einer der weltweit wichtigsten Akteure ist dabei die Europäische Union.

Die Umweltpolitik wurde erstmals durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) der Europäischen

Gemeinschaft im Jahr 1987 in die europäischen Verträge als Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen; sie erhielt dadurch Rechtsgeltung. Über den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 bis hin zum Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2010 erfuhren sie dann eine ständige Weiterentwicklung in ihrer Zielsetzung, die in Art. 191 Abs. 1 und 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union wie folgt definiert wird (Europäische Union 2010, S. 132):

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf dem Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrem Ursprung bzw. an ihrer Quelle zu bekämpfen. Über diese Zielset-



Hochwasser in Backnang am 13. Januar 2011

Foto ©: Edgar Layher

zungen der Umweltpolitik hinaus ist vor allem die „Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen“ (Europäische Union 2003, S. 28) zu erwähnen. In Art. 3 dieser Richtlinie werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, allen Antragstellern die gewünschten Umweltinformationen zukommen zu lassen, ohne dass diese ein eigenes subjektives Interesse geltend machen müssen. Auf diese Weise haben die in den Richtlinien festgesetzten Umweltbestimmungen auch direkte Auswirkungen auf die Unionsbürger sowie ebenfalls auf anerkannte Umweltverbände, wie dies beispielsweise auf den Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) zutrifft.

Mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) zeigen sich die Auswirkungen von völkerrechtlichen Bestimmungen im Umweltrecht besonders deutlich, geht diese Rechtsetzung doch auf die Aarhus-Konvention aus dem Jahr 1998 zurück (vgl. Keupp/Zschesche 2010), die u.a. jedem Bürger das Recht auf Informationen über die Umwelt, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren sowie das Recht auf Klageerhebung im Falle einer Informationsverweigerung durch Behörden ermöglichen soll. Die Konvention wurde von der Europäischen Union in die „Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit“ umgewandelt und in Deutschland als Umweltinformationsgesetz (UIG) sowie als Umweltrechtsbehelfsgesetz umgesetzt. Im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes muss jedem Antragsteller Einsicht gewährt werden, ohne dass dieser Gründe dafür angeben muss. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz sieht ein Klagerecht für Verbände gegen Entscheidungen mit umweltrechtlicher Relevanz vor, ohne dass die Verbände eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen müssen, anders als dies Privatpersonen durch den Nachweis einer individuellen Betroffenheit und den Schutz ihrer subjektiven Rechte mit drittbeschützendem Charakter haben. Diese Verbandsklagebefugnis ergibt sich aus einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im sogenannten Trianel-Verfahren. Der EuGH stellte dabei fest, dass eine die Klagebefugnis von Umweltverbänden einschränkende Regelung gegen EU-Recht verstößt (Bosch 2012, S. 164). Einzige Voraussetzung ist, dass der klagende Verband „den satzungsgemäßen Zweck der Förderung der Ziele des Umweltschutzes“ (Schwartzmann/Pabst 2011, S. 34ff.) nachweisen kann.

Auf der Ebene des Systems der vertikalen Gewaltenteilung geraten nicht selten Richtlinien der Europäischen Union in Konkurrenz zum Gesetzgebungsprozess in Deutschland bzw. der Gesetzgebung in den einzelnen Bundesländern. Insbesondere wenn es um die Planung und Umsetzung von kommunalen Infrastrukturprojekten geht, die in die Umwelt und die Natur eingreifen, wird von den Kommunen gerne und oft das Subsidiaritätsprinzip herangezogen. Werden die europäischen Richtlinien nicht innerhalb einer vorgegebenen Zeit in nationales Recht umgesetzt, laufen die einzelnen Regierungen Gefahr, durch Vertragsstrafen in Haftung genommen zu werden. Insbesondere im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG scheint es nach wie vor Schwierigkeiten zu bereiten, dass europäische Richtlinien im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich auch adäquat in den einzelnen Bundesländern sowie dann nachfolgend in den kommunalen Gebietskörperschaften umgesetzt werden. Besonders auf der kommunalen Ebene erscheinen deshalb oftmals jahrelang geübte Praktiken und Routinen der Verwaltungen revisionsbedürftig und erzeugen mitunter bürgerschaftlichen Widerstand, wenn es um die konkrete Ausgestaltung von Recht und Gesetz angesichts der häufig abstrakt normierten europäischen Regelungen geht.

Als Beispiel dafür, dass sich die Natur nicht in Paragraphen gießen lässt, kann aus dem Politikfeld Umweltschutz der Bereich des Hochwasserschutzes herangezogen werden, der zumeist immer noch nach den althergebrachten und schon längst bekannten Planungsmustern der Begradigung und Kanalisierung von Flüssen verläuft, um dann an den Ufer- und Auebereichen preisgünstiges Bauland erschließen zu können (vgl. Koehler 1996, S. 55–59). Die längerfristigen ökologischen Folgen werden mit einer solchen am wirtschaftlichen Kalkül ausgerichteten Planung aber kaum bedacht. So kann es nicht verwundern, dass in Planfeststellungsverfahren zum Hochwasserschutz die Bürgerbeteiligung oft ganz am Ende statt am Anfang des Verfahrens steht, so dass dieser nur noch das Etikett einer „Alibiveranstaltung“ anhaften kann. Die große Herausforderung des 21. Jahrhunderts wird folglich darin bestehen müssen, das der globalen wie auch regionalen Wirtschaft zugrunde liegende Wertesystem zu verändern, damit es mit dem nach ökologischer Nachhaltigkeit vereinbar ist. Für die politische Bildung ist hierzu das Thema des

Hochwasserschutzes als Fallbeispiel einer öffentlichen und gemeinwohlorientierten Querschnittsaufgabe innerhalb des vertikalen Gewaltenteilungssystems der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschland, der Länder sowie der kommunalen Gebietskörperschaften geeignet.

Als Maßgabe für die Bewirtschaftung öffentlicher Umweltgüter kann die europäische Wasserrahmen- bzw. Hochwasserrahmenrichtlinie herangezogen werden, die in Deutschland am 1. März 2010 in Form des neu fortgeschriebenen Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) des Bundes in Kraft gesetzt wurde. Mit der Novellierung des WHG gelten im Wasserrecht nun bundeseinheitliche Vorgaben, mit denen dieser Regelungsbereich harmonisiert sowie transparenter gestaltet werden sollte. Den Weg dafür bereitete die Föderalismusreform im Jahr 2006, mit der zur Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung das Grundgesetz geändert wurde. Die am 1. September 2006 in Kraft getretene Reform ermöglichte es dem Bund erstmals für das Wasserrecht, als einen zentralen Bereich des Umweltrechts, eine Vollregelung zu schaffen. In der alten Fassung des Grundgesetzes fiel das Wasserrecht nach Art. 75 unter die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, so dass das bislang auf der Grundlage von Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG (a.F.) erlassene Wasserhaushaltsgesetz stets der Ausfüllung durch die entsprechenden Landesgesetze bedurfte. Mit der Föderalismusreform wurden die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nun neu geordnet, mit dem Ergebnis, dass die Rahmengesetzgebung obsolet und der Bereich des Wasserrechts umfänglich in die konkurrierende Gesetzgebung überführt wurde. Es gehörte mit zu den Hauptzielen der Föderalismusreform 2006, in Deutschland die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine möglichst weitgehende bundeseinheitliche Umsetzung EG-rechtlicher Verpflichtungen zu schaffen und so die Europatauglichkeit der deutschen Rechtsordnung zu verbessern (Berendes 2009, S. 122f.).

Der Bund erlangte damit die vollständige Gesetzgebungskompetenz aufgrund Art. 72 Abs. 1 GG, ohne dabei den Einschränkungen durch die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG zu unterliegen. Gewisse Einschränkungen ergeben sich allerdings gemäß Art. 72 Abs. 3 GG mit den neu geschaffenen Abweichungsmöglichkeiten der Bundesländer. Demnach können die Länder von den Regelungen des Bundes abweichen.

Mit der Neuregelung wurden nun im Wasserrecht erstmals bundeseinheitliche Vorgaben u. a. zur Bewirtschaftung der Gewässer geschaffen, die eine Zersplitterung in die einzelnen 16 Wasserrechte der Bundesländer verhindern sollen. Damit wurde die „EG-Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken“ in deutsches Recht umgesetzt. Zu befürchten bleibt allerdings, dass die weitgehenden Öffnungsklauseln für die Länder letztlich doch dazu führen, dass vom einheitlichen Bundesrecht abgewichen wird und unterschiedliche Anforderungsniveaus und Standards geschaffen werden, die das Wasserrecht insgesamt wieder unübersichtlicher machen und dadurch letztlich den Hochwasserschutz schwächen, wie es beispielsweise im Wassergesetz (WG) des Landes Baden-Württemberg leider (noch immer) der Fall ist, was das hier dargestellte Fallbeispiel drastisch und exemplarisch verdeutlicht. Die Widerstände gegen das Wasserhaushaltsgesetz waren und sind in Baden-Württemberg deshalb nach wie vor sehr groß, da sich die vorgesehenen Maßnahmen in der Regel gegen die Interessen von Landkreisen und vor allem Kommunen richten, die teilweise nach wie vor aus vor allem ökonomischen Gründen bestrebt sind, stets neues Bauland in Auegebieten von Flüssen und Bächen auszuweisen. Die Folgen für Mensch, Umwelt und Natur sowie vor allem auch für ober- und unterliegende Kommunen und ihre Bürger im Einzugsbereich von Gewässern werden dabei oft nicht bedacht bzw. ignoriert. Hier liegt eine typische Allmende-Klemme bzw. ein Gefangenendilemma vor, wodurch das gemeinwohlorientierte öffentliche Gut des Retentions- und Hochwasserschutzes vor große Probleme gestellt wird. Gerade angesichts beschränkter staatlicher Mittel ist eine umfassende Überprüfung des Verwaltungshandelns in Bezug auf Fehlallokationen öffentlicher Zuschüsse und Subventionen gerade auch in diesem Aufgabenfeld notwendig, sind doch Investitionen in Hochwasserschutzprojekte auch stets mit Eingriffen in den natürlichen Wasserhaushalt und mit entsprechenden Unsicherheitsfaktoren behaftet. Nicht zuletzt fördert das Land Baden-Württemberg den Bau von Hochwasserschutzmaßnahmen im Rems-Murr-Kreis mit über 8,5 Millionen Euro. (vgl. Umweltministerium Baden-Württemberg 2013). Die Planungsgrundlagen des Hochwasserschutzes, die auf europäischer Ebene in der Hochwasserrahmenrichtlinie bzw. in den Hochwasserrisikomanagementplänen

Europäische Richtlinien und praktisches Verwaltungshandeln: das Beispiel Hochwasserschutz Einführung in die Problematik des Hochwasserschutzes

verankert sind, machen deutlich, dass hinsichtlich einer Flussgebietseinheit oder Teilen derselben vielfältige Maßnahmen in Gesamtkonzepten zielbezogen aufeinander abgestimmt werden müssen. Die darin liegenden Probleme des Risikoausgleichs sind mehr denn je unter Gerechtigkeitsaspekten zu betrachten.

Als Fallbeispiel für die Regelungslücken der europäisch supranationalen Gesetzgebung sowie der Bewirtschaftung grenzüberschreitender öffentlicher Umweltgüter soll die europäische Wasserrahmen- bzw. Hochwasserrahmenrichtlinie im Folgenden in ihrer Bedeutung im deutschen Kontext dargestellt sowie in ihrer didaktischen Perspektive gewürdigt werden. Die Vorlage wurde am 23. Oktober 2007 vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union als Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken verabschiedet. Sie verfolgt das Ziel, hochwasserbedingte Risiken für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, für Infrastrukturen und gefährdetes Eigentum zu verringern bzw. zu bewältigen. Sie ist Teil eines Aktionsprogramms, das die Europäische Kommission aufgrund von entsprechenden Schlussfolgerungen des Umweltrates aus dem Jahr 2004 und vor allem als Reaktion auf die extremen Hochwasserereignisse zu Beginn des neuen Jahrtausends, wie z. B. des so-

genannten Jahrtausendhochwassers in Mitteleuropa im August 2002, in vielen europäischen Flussgebieten vorgelegt hat. Damals entstanden Schäden in zweistelliger Milliardenhöhe, worauf aus der Sicht einzelner betroffener Bundesländer wie Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die Forderung nach wirksamen gesetzlichen Regelungen immer dringlicher wurde. Infolgedessen wurde beispielsweise in Brandenburg der Hochwasserschutz – wenn auch erst im Jahr 2011 – an die Bundesgesetzgebung angepasst. Ende Mai bzw. Anfang Juni 2013 ereigneten sich weitere Hochwasserkatastrophen in nahezu denselben Flusseinzugsgebieten und mit noch höheren Schadensbilanzen als bereits im Jahr 2002, was deutlich darauf hinweist, dass sich die Folgen des Klimawandels in Form von schrecklichen Hochwasserereignissen in immer kürzeren Zeitabständen weiter verschärfen werden. Vor dem Hintergrund der Versäumnisse der Vorgängerregierung vermochte es die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg im Jahr 2013 immerhin, eine Gesetzesnovelle in den Landtag einzubringen, um das Wassergesetz des Landes an das im Bund gültige Wasserhaushaltsgesetz anzugleichen und damit den Anforderungen der Hochwasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union zu entsprechen.



Karikatur ©: Klaus Stuttmann

Damit entfällt die Gebietskategorie der „überschwemmungsgefährdeten Gebiete“ im Innenbereich von Kommunen. Zukünftig wird nun also der Innen- mit dem Außenbereich gleichgesetzt, so dass nun Überschwemmungsgebiete sowohl rechtlich gleich behandelt als auch stärker geschützt werden können (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2013: Gesetz zur Neuordnung des Wasserrechts in Baden-Württemberg, www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/3000/15_3760_D.pdf [05.08.2013]).

Zur Genese des Umweltrechts in Deutschland

Das Umweltrecht hat sich in Deutschland erst nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich herausgebildet. Im Bereich des Wasserrechts wurde als erste Gesetzesinitiative im Jahr 1957 das Wasserhaushaltsgesetz erlassen, das aber weniger zum Schutz der Gewässer als zur Gefahrenabwehr und zur Regelung von abflussbeschleunigenden Maßnahmen diente. Die umweltpolitische Entwicklung wurde dann vor allem in den 1970er Jahren durch die sozialliberale Regierungskoalition stärker vorangetrieben, worauf in den 1980er Jahren das Umweltrecht immer stärker von den Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft geprägt wurde, wie beispielsweise durch die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung aus dem Jahr 1985 (Erbguth/Schlacke 2010, S. 40ff.). Im Vergleich dazu wurde im Jahr 1994 erst relativ spät der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatszielbestimmung in Art. 20a des Grundgesetzes aufgenommen. Es lassen sich hieraus jedoch keine „subjektivrechtlichen Positionen“ ableiten, was bedeutet, dass eine individuelle Klagebefugnis – anders wie bei den Grundrechten – nicht besteht. Das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union im Umweltprivatrecht zeigt sich komplementär dazu in der Einführung einer Umwelthaftungsrichtlinie, die in Deutschland zum Umweltschadensgesetz weiterentwickelt wurde (Erbguth/Schlacke 2010, S. 44ff.).

Da es in Deutschland kein allgemeines Umweltgesetz gibt, hat dies dazu geführt, dass das Umweltverwaltungsrecht besonders stark als hoheitliche Tätigkeit innerhalb der öffentlichen Verwaltungen ausgeprägt ist bzw. von diesen mit einem gewissen alleingestellten Ausschließlichkeitsmerkmal aufgefasst und betrieben wird. Dies lässt sich in Baden-Württemberg beispielsweise an der jeweils weitgehend autonomen „Zusammenarbeit“ der Kommunen,

der unteren Wasserbehörden in den Landratsämtern und der oberen Wasserbehörden in den Regierungspräsidien erkennen, die nahezu völlig von den Direktiven des Umweltministeriums abgekoppelt erscheinen. Aus dieser Sicht lässt sich das Umweltverwaltungsrecht zwar als ein rechtliches System eingreifender, leistender und planender Maßnahmen kennzeichnen (Storm 2006, S. 43), ohne dass allerdings die Anforderungen europäischer Regelungen letztlich vollständig umgesetzt werden müssen. Auf diese Weise werden die Grundprinzipien des Umweltrechts und der menschlichen Verhaltenspostulate – und hier vor allem das Vorsorge-, das Verursacher- und das Kooperationsprinzip sowie nicht zuletzt die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung – noch kaum angewandt, denn damit gingen implizit Pflichten und Verbote einher, wie beispielsweise das Gefahrenabwehr- bzw. Schutzprinzip oder das Verschlechterungsverbot bzw. das Bestandsschutzprinzip. Des Weiteren haben sich im Bereich des Umweltrechts zwar Instrumente direkter und indirekter Steuerung sowie besondere Verfahrensregelungen herausgebildet, die in der Regel auch als Kontrollinstrumente seitens der Verwaltung oder auch der Kontrolle über die Verwaltung dienen. Herauszustellen ist dabei das Instrument des Planfeststellungsverfahrens, das meist bei umfangreicheren staatlichen Infrastrukturmaßnahmen zur Anwendung kommt (Erbguth/Schlacke 2010, S. 79). Da diese jedoch in der Regel einen längeren zeitlichen und administrativen Vorlauf haben, können die in der Realität zumeist vorab getroffenen Entscheidungen in den vorgelagerten Planungsstadien des Verfahrens, beispielsweise im Rahmen der vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung, durch die Bürger nur unter erheblichen Erschwernissen angegriffen werden. Die Beteiligungsmöglichkeiten für die von Planungen betroffene Bürgerschaft sind hier also folglich noch immer äußerst defizitär ausgestaltet, so dass der nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz reglementierte Ablauf vor allem zur Durchsetzung staatlicher Interessen dient.

Zu den Vorhaben, die ein solches Verfahren zwingend voraussetzen, gehört u.a. der Gewässer Ausbau, der durch die Unteren Wasserbehörden, die in der Regel in Landesbehörden wie den Landratsämtern verortet sind, nach den Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes genehmigt, gesteuert und überwacht wird (vgl. Bundesministerium der Justiz 2013). Nach

1 2 3 4 5 6 7 8 9

Europäische Richtlinien und praktisches Verwaltungshandeln: das Beispiel Hochwasserschutz

Einführung in die Problematik des Hochwasserschutzes



Beispiel einer Hochwassergefahrenkarte im Stadtgebiet von Backnang (Baden-Württemberg) – Überflutungsflächen für HQ 10, 50, 100, EXTREM
 Karte ©: Landesanstalt für Umwelt, Messung und Naturschutz Baden-Württemberg. Räumliches Informations- und Planungssystem (RIPS);
http://rips-dienste.lubw.baden-wuerttemberg.de/rips/hwgk_internet/%285%2814eh3x555dgidsezhcdrex45%29%29/default.aspx [20.07.2013]



Überflutete Straße in Backnang am 13. Januar 2011 Foto ©: Edgar Layher

einem festgelegten Ablaufverfahren verschiedener Verwaltungsschritte – von der Planeinreichung über die Stellungnahmen von Behörden und Trägern öffentlicher Belange, der Bekanntgabe durch öffentliche Auslage unter Wahrung von Einspruchsfristen sowie der Festsetzung eines Erörterungstermins – mündet dann das Verfahren letztlich in den Verwal-

tungsakt eines Planfeststellungsbeschlusses, gegen den dann – wenn das gesamte Planwerk also bereits „festgezurt“ ist – von Bürgern Rechtsmittel eingelegt werden können. Es lässt sich folglich erkennen, dass hier in den einzelnen Verfahrensschritten die Beteiligungsrechte der von der Planung betroffenen Bürger nachrangig ausgestaltet sind.

Politische und rechtliche Vorgaben der Europäischen Union

Der globale Klimawandel hat mittlerweile verstärkt Einfluss genommen auf den weltweiten Wasserhaushalt. Das zeigt sich nicht zuletzt auch in vermehrten und mitunter sehr unterschiedlichen Niederschlagsereignissen in bestimmten Regionen der Erde. Zwar werden Hochwasserkatastrophen in ihrer Entstehung oftmals als natürliche Ereignisse beschrieben, aber vor allem im Zusammenhang mit dem Klimawandel weisen sie sich zumindest hinsichtlich des Umfangs und der Intensität aufgrund stärkerer Regenereignisse als anthropogen verursacht aus (Breuer 2009, S. 95). Damit stellt sich auch die Frage nach deren Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit, so dass sich daran unweigerlich auch Fragen nach der Gerechtigkeit der Lasten- und Nutzenverteilung anschließen.

Während es in den bislang wenig begünstigten Regionen der Erde in Zukunft zu vermehrten Dürren und noch größerem Wassermangel kommen wird, werden in den gemäßigten Zonen Mitteleuropas noch stärkere Niederschläge prognostiziert. Der Anspruch an den Schutz des Wasserhaushalts ist dabei deutlich umfangreicher geworden, denn Hochwasserschutz kann nicht mehr allein regional innerhalb der Grenzen von Nationalstaaten stattfinden, ebenso wie Umweltkatastrophen sich nicht mehr allein nur auf das Gebiet eines Nationalstaates auswirken. So haben in Europa beispielsweise der Reaktorunfall von Tschernobyl, die BSE-Krise oder die Kontaminierung des Rheins mit Schadstoffen gezeigt, dass zwischenstaatliche europäische Kooperationen und länderübergreifende Gesetzesinitiativen unabdingbar sind. Für solche Kooperationen hält die Europäische Union im Rahmen ihrer Richtlinienkompetenz Regelungsmechanismen bereit, die als bindende Verpflichtungen in das jeweilige nationale Recht umgesetzt werden müssen. Dem Umweltschutz kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu, wie es bereits in der Präambel des Lissabon-Vertrages festgehalten ist. So ist die Europäische Union u.a. verpflichtet, „in dem festen Willen und im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu fördern“ (Europäische Union 2010, S. 15).

Exemplarisch für eine Richtlinie im Bereich der europäischen Umweltpolitik kann die im Jahr 2000 in Kraft getretene „Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik“ herangezogen werden (vgl. Europäische Union 2000). Diese sogenannte Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) soll die komplexe Aufgabe einer gemeinsamen und länderübergreifenden Gewässerbewirtschaftung bzw. auch eines örtlichen Gewässerschutzes ermöglichen, bei der nicht nur die Organe der EU und die nationalstaatlichen Regierungen selbst, sondern ebenfalls regionale und kommunale Organisationen als Verantwortungsträger tätig sind. Nach Art. 14 der Richtlinie „hängt der Erfolg der Richtlinie von einer engen Zusammenarbeit und von kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab.“ Als ebenso wichtig wird jedoch die Informationsbereitstellung, die Konsultation sowie die Einbeziehung der Öffentlichkeit – also auch die der betroffenen Bürger – angesprochen. Dies geht allerdings nicht so weit, dass dies einem dezidierten Anhörungs- und Eingriffsrecht in Planungsprozesse gleichkommt, um die Umsetzung einer Richtlinie am Ort bzw. in einer kommunalen Körperschaft durchsetzen zu können. Der Grund hierfür liegt darin, dass eine Richtlinie zwar für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Regelungsziels verbindlich ist, es jedoch den innerstaatlichen Institutionen und Behörden selbst überlassen bleibt, durch eigene Gesetzgebung die Wahl der Form und der Mittel zu deren Umsetzung zu bestimmen. Auf diese Weise soll das gemeinsame Ziel der EU-Staaten untereinander erreicht werden, wenn auch mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten.

Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung im deutschen Kontext

Angesichts einer immer weiter voranschreitenden europäischen Integration ist es evident, dass die Richtlinienkompetenz der EU einen ständig steigenden Einfluss auf die nationalstaatliche Rechtsetzung besitzt, was sich u.a. daran zeigt, dass durch den Vorrang des EU-Rechts vor nationalem Recht ein immerwährender Anpassungsprozess die bestimmende Regel geworden ist. Gemeinwohlorientierte öffentliche Güter können oft nicht (mehr) innerhalb von nationalen Grenzen gerecht verteilt oder deren Problem-

Wichtige Fristen in der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)	Artikel in der WRRL	Fristen
Inkrafttreten	25	Dez. 2000
Rechtliche Umsetzung Die WRRL ist in deutsches Recht umgesetzt. Das Wasserhaushaltsgesetz und die Landeswassergesetze wurden angepasst. Für weitergehende Regelungen wurden Landesverordnungen erlassen.	24	Dez. 2003
Bestandsaufnahme Die Bestandsaufnahme ist abgeschlossen. Die Ergebnisse wurden an die Europäische Kommission berichtet.	5	Dez. 2004
Monitoringprogramme wurden an die Europäische Kommission berichtet	8	Dez. 2006
Information und Anhörung der Öffentlichkeit		
- aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung	14 (1)	Ab Dez. 2003 fortlaufend
- Veröffentlichung des Zeitplans und des Arbeitsprogramms	14 (1a)	
- Veröffentlichung der wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen	14 (1b)	Dez. 2006
- Veröffentlichung der Entwürfe des Bewirtschaftungsplans	14 (1c)	Dez. 2007/2008
Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramme		
- Aufstellung und Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans	13 (6)	Dez. 2009
- Aufstellung eines Maßnahmenprogramms	11 (7)	Dez. 2009
- Umsetzung der Maßnahmen	11 (7)	Dez. 2012
- Fortschreibung des Bewirtschaftungsplans	13 (7)	Dez. 2015/2021
- Fortschreibung der Maßnahmenprogramme	11 (8)	Dez. 2015/2021
Zielerreichung		
- Guter Zustand in den Oberflächengewässern	4 (1a)	Dez. 2015
- Guter Zustand im Grundwasser	4 (1b)	Dez. 2015
- Erfüllung der Ziele in Schutzgebieten	4 (1c)	Dez. 2015
- Fristverlängerungen für Zielerreichung	4 (4)	Dez. 2009/2015/2021

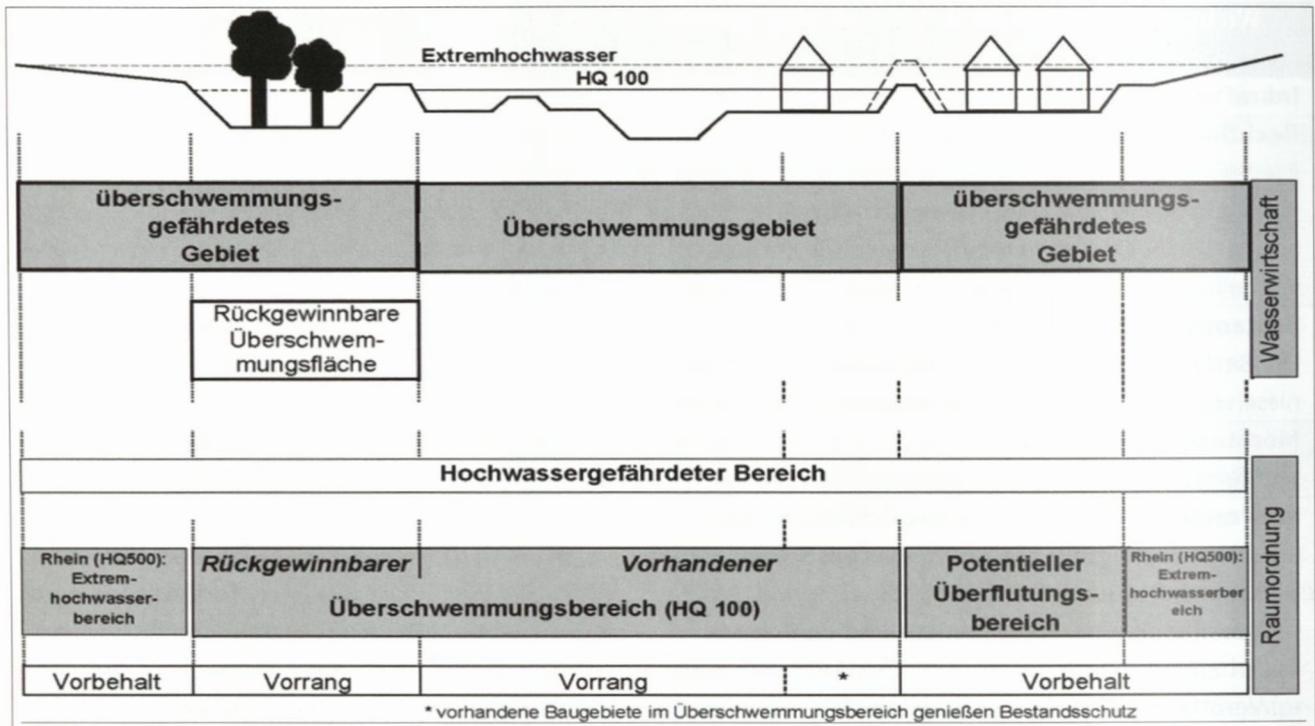
Fristen der Wasserrahmenrichtlinie

Quelle: Umweltministerium Baden-Württemberg (2009): Fristen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). www.um.badenwuerttemberg.de/servlet/is/3577/ [24.05.2013]

lagen innerhalb dieser Grenzen gelöst werden. Die Problemlösungen der daraus resultierend einhergehenden Verflechtungen im EU-Mehrebenensystem sind hierbei mittlerweile vor allem in diesen Bereichen unabdingbar notwendig. Dies ist beispielsweise im Bereich der Wasserwirtschaft der Fall. Hier ist es geradezu paradigmatisch notwendig, zur Überwindung von Gefangenendilemmata länderübergreifende gesetzliche Regelungen zu finden, wie sie beispielhaft in der im Jahr 2000 verabschiedeten europäischen Wasserrahmenrichtlinie ihren Ausfluss gefunden haben. So wird in der WRRL zu-

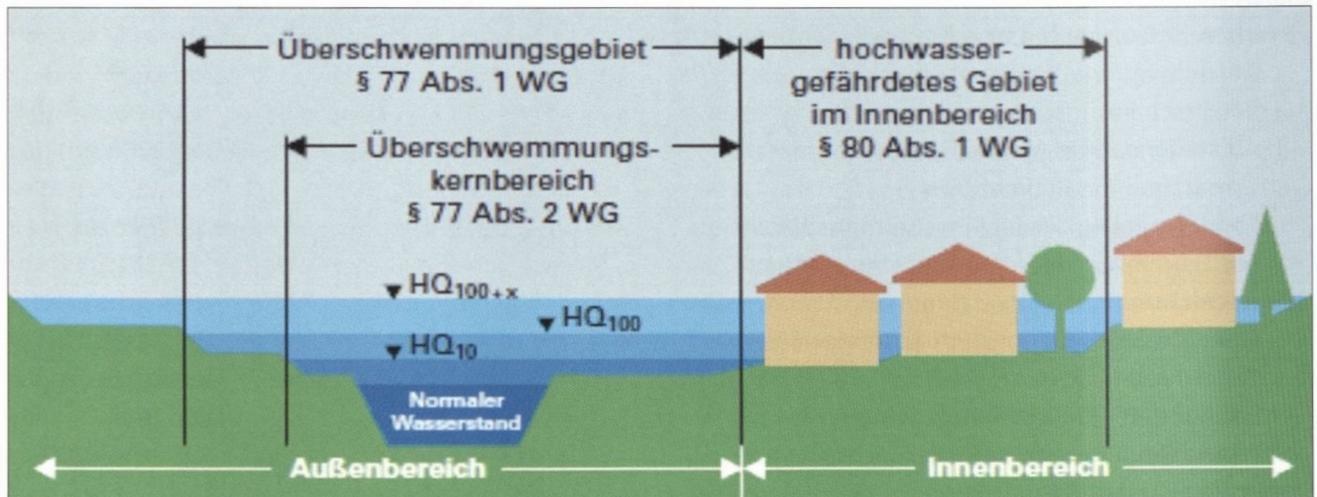
nächst allgemein festgestellt, dass Wasser „keine übliche Handelsware ist, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“ (Europäisches Parlament 2000, S. 1). Weiter werden in Art. 4 WRRL die Umweltziele genauer beschrieben. So gilt für die Oberflächengewässer u.a. ein Verschlechterungsverbot, und es werden Kriterien festgelegt, insbesondere Schwellenwerte, mit denen ein guter Gewässerzustand messbar sein soll.

Gerade bei gemeinwohlorientierten Umweltfragen zeigen sich aber immer wieder Widersprüche,



Veranschaulichung wasserwirtschaftlicher und raumordnerischer Begriffe zum vorbeugenden Hochwasserschutz

ARGE BAU (2008): Handlungsanleitung für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben: www.lawa.de/documents/ARGEBAU_Handlungsanleitung_HWS_2008-03-06_bf7.pdf [06.07.2013]



Offenes System ohne Hochwasserschutzanlage. Diese Abbildung wird mit der Novellierung des baden-württembergischen Wassergesetzes (WG) bis Ende des Jahres 2013 überholt sein, da nach dem Inkrafttreten des neuen Wassergesetzes keine Unterscheidung mehr zwischen Innen- und Außenbereich in Baden-Württemberg gemacht wird (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 2013: Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuordnung des Wasserrechts in Baden-Württemberg, Drucksache 15/3760 vom 09.07.2013, www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/3000/15_3760_D.pdf)

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: Leitfaden Hochwassergefahrenkarten in Baden-Württemberg, 2003. www.um.badenwuerttemberg.de/servlet/is/975/HWGK_Leitfaden_DEU.pdf [06.07.2013]

wenn zwischen den Zielkonflikten von Ökonomie und Ökologie ein Ausgleich geschaffen werden muss. Nicht zuletzt beruhen diese Konflikte auf der Tatsache, dass die Öko- und Haushaltssysteme der Natur zyklisch sind, die Wirtschafts- und Industriekreislaufsysteme hingegen in der Regel als linear und unendlich erweiterbar wahrgenommen werden. Das entscheidende Problem ist hierbei jedoch nicht die Anwendung von mitunter innovativer Technik,

sondern die Politik, die eine Technikfolgenabschätzung über vor allem infrastrukturelle Großprojekte noch immer viel zu selten gesetzlich vorschreibt (vgl. Brunold 2013). Das herkömmliche Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – mit seinen leicht auszuhebelnden Stufen der Vorprüfungen und der mangelhaften Einbindung der Öffentlichkeit – reicht angesichts der immer komplexer werden den Problemlagen nachhaltiger Naturbewirtschaftung

tung nach Einschätzung der Mehrzahl der Umweltverbände schon lange nicht mehr aus.

Konsequenzen für das kommunale Verwaltungshandeln

Angesichts der immer prekärer werdenden Umweltprobleme kommt der zivilgesellschaftlich und medial organisierten Öffentlichkeit eine immer größere Bedeutung für die politische Meinungs-, Willens- und Entscheidungsbildung zu. Das Zusammenspiel von politischen Kommunikations- und Teilhaberechten, d. h. die Offenheit und Inklusivität der Verfahren demokratischer Willensbildung, Beratung und Entscheidung, findet insbesondere im kommunalen Bereich günstige Rahmenbedingungen, da der Staat eine Vielzahl von mittelbaren Verwaltungsaufgaben Gemeinden und Landkreisen zuweist, denen durch Art. 28 Abs. 2 GG das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet ist. Dieses Spannungsverhältnis ist jedoch auch mitunter problematisch, wenn Kommunen und Landkreise als Gebietskörperschaften ihre hoheitlichen Gestaltungskompetenzen und Machtbefugnisse – u. a. im Zusammenhang mit ihrem deutlichen Informationsvorsprung – allzu freizügig gegenüber der Bürgerschaft auslegen. Nicht zuletzt bedeutet die kommunale Selbstverwaltung ja nichts anderes, als dass die Bürger über Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungskreises und innerhalb ihrer örtlichen Gemeinschaft selbst entscheiden. Wie sehr sich dabei die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern unter der Geltung des Grundgesetzes verändert haben, wird daran erkennbar, dass der Einzelne längst nicht mehr lediglich Objekt staatlichen Handelns ist, sondern er der Verwaltung als Subjekt mit eigenen Rechten gegenüber treten kann (Avenarius 2002, S. 98). Die Behörden sind also in ihrem Handeln nicht nur objektiv-rechtlich an Verfassung und Gesetz gebunden, vielmehr kann der Bürger – soweit ihm eigene subjektive Rechte zustehen – verlangen, dass der Staat die gesetzlichen Vorschriften einhält. In gemeinwohlorientierten kommunalen Angelegenheiten sollte hier aber der Klageweg vor den Verwaltungsgerichten für die Bürger als letzte Möglichkeit in Betracht kommen müssen, wohingegen die Verwaltung stets für die Interessen aller Bürger – also auch für Minderheiten – im Zweifel auch ihre eigenen Interessen nach dem Prinzip der Mäßigung von staatlicher Gewalt innerhalb des materialen Rechtsstaats hintanstehen lassen sollte.

Interessenskollisionen zwischen Bürgern und Verwaltung können insbesondere dann auftreten, wenn das Selbstverständnis des eigenen kommunalen Wirkungskreises überdehnt wird und damit an seine Grenzen stößt. Dies kann dann der Fall sein, wenn Kommunen im übertragenen Wirkungskreis nach staatlicher Weisung handeln müssen, sich dabei aber in ihrem eigenen Wirkungskreis beschränken sollen. Dementsprechend ist auch die staatliche Aufsicht, der sie unterliegen, verschieden. So wird der eigene Wirkungskreis nur durch die Kommunalaufsicht kontrolliert, die als Rechtsaufsicht lediglich die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns nachzuprüfen befugt ist. Im übertragenen weisungsgebundenen Wirkungskreis dagegen müssen sich die Kommunen eine Fachaufsicht gefallen lassen, die außer der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns auch prüft, ob weisungsgemäß und zweckmäßig vorgegangen wurde (Avenarius 2002, S. 118). Diese Fachaufsicht ist im Bereich des Umwelt- bzw. Hochwasserschutzes in den Landratsämtern als kommunalen Gebietskörperschaften institutionell verortet. Sie ist eine Landesaufgabe von hohem gemeinwohlorientiertem Rang und nach der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg im Jahr 2005 auf die unteren staatlichen Wasserbehörden in den Landratsämtern übertragen worden. Insofern ist eine Mitbestimmungspflichtigkeit des Kreisrats in diesem Umweltbereich formal nicht vorgesehen und von daher auch keine direkte Inkompatibilität zwischen einem kommunalen Wahlamt und einem ehrenamtlichen Kreisratmandat ableitbar.

Dessen ungeachtet sieht der aktuelle Koalitionsvertrag der gegenwärtigen grün-roten Landesregierung – als einem der letzten Bundesländer – auf Landkreisebene nun auch die Direktwahl der Landrätinnen und Landräte vor sowie ferner weitere grundlegende Reformen im Kommunalverfassungsrecht für die laufende Legislaturperiode (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD Baden-Württemberg, Koalitionsvertrag vom 09.05.2011, S. 60f.). Die Direktwahl der Landräte würde zweifellos deren Unabhängigkeit von den Mitgliedern der Kreistage stärken, die bisher immerhin zu etwa 30 Prozent kommunale Wahlämter – davon rund ein Viertel als (Ober)Bürgermeister und Beigeordnete – ausüben, und dies mit steigender Tendenz! Der Koalitionsvertrag enthält ferner einen Prüfauftrag, wie sich diese starke kommunale Prägung der Kreistage auf die Wahrnehmung der kreisübergreifenden Aufgaben und der

nach der Verwaltungsreform deutlich gewachsenen staatlichen Zuständigkeiten der Kreistage auswirken. Zum anderen soll hinterfragt werden, ob die Interessenkonflikte zwischen der Aufgabenwahrnehmung im Kreistag durch Inhaber kommunaler Wahlämter und der kommunalen Rechtsaufsicht durch die Landratsämter Veranlassung für eine Gesetzesänderung ergeben könnten. Es ist von daher nicht ganz von der Hand zu weisen, dass hier die Partizipation der Bürger – und dies selbst beim formalen Wahlakt – an ihre kommunalpolitisch-institutionellen Grenzen stoßen könnte.

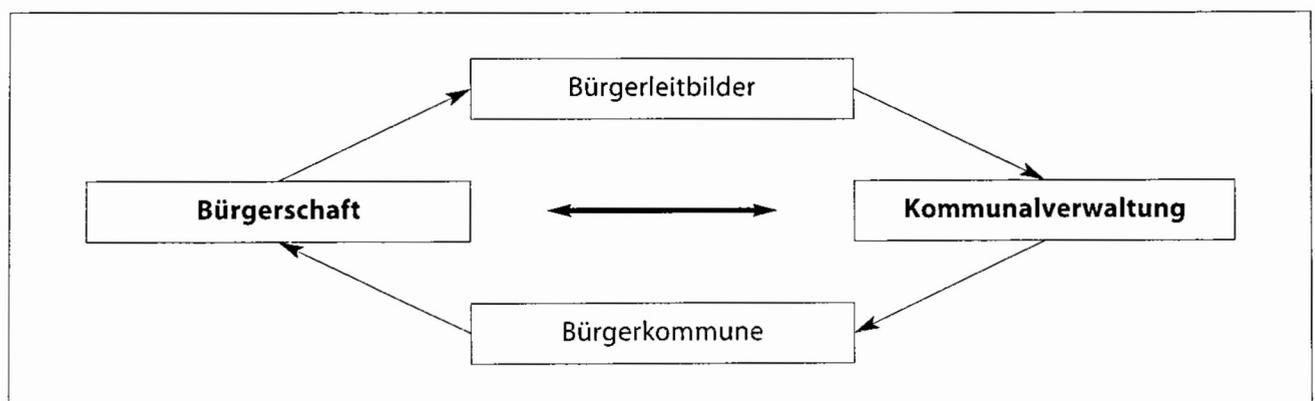
Diese Praxis der vertikalen Gewaltenverschränkung ist auf Länderebene ebenso verbreitet wie auf nationalstaatlicher Ebene innerhalb des föderalen Systems der Bundesrepublik. Auch ist dieses Modell auf die europäische Ebene übertragbar, da – und in dieser institutionellen Verflechtung wird es besonders deutlich – die Exekutive der einzelnen Staaten durch den EU-Ministerrat einen sehr großen Einfluss auf die EU-Gesetzgebung hat. Insofern stellt sich angesichts des inzwischen erreichten Umfangs der vergemeinschafteten supranationalen Politikbereiche die dringende Frage nach einer weiteren Demokratisierung der Europäischen Union. Ganz ohne Zweifel gehört die institutionalisierte Bürgerbeteiligung auch hier zum unverzichtbaren Kernbestand einer Demokratie, wenn man das inzwischen vor allem auch in der Politikdidaktik etablierte Bürgerbild des „Europabürgers“ zugrunde legt (Brunold 2010, S. 209).

Kooperative Demokratie und ihre Leitbilder in der Bürgerkommune

In der Frage, wie moderne kommunale Steuerungsmodelle den Weg zu einer Dienstleistungs- und Bürgerkommune ebnen können, kann gerade auch ein Blick auf die in der politischen Bildung verwendeten

Bürgerleitbilder weiterhelfen, um das erweiterte Verständnis der Bürger vor allem gegenüber der Verwaltung sowie ihrem Wunsch nach größerer politischer Partizipationsfähigkeit zu erklären (Detjen 2007, S. 215 ff.). Auch können sie in den aktuellen demokratietheoretischen Debatten eine wertvolle Hilfestellung dafür bieten, wie sich die demokratischen Erwartungshaltungen der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten ausdifferenziert haben. So kann festgestellt werden, dass eine bis zu 20 Prozent umfassende Gruppe von Aktivbürgern eine vermehrte Möglichkeit der direkten Beteiligung in politischen Entscheidungsprozessen einfordert (Rosenzweig/Eith 2011, S. 10). Diese Gruppe verfügt über die entsprechenden Ressourcen, vor allem über Zeit und Fachkenntnisse, um im politischen Prozess eine aktivere Rolle nicht nur einfordern, sondern auch ausfüllen zu können. Demgegenüber beschränkt sich etwa die Hälfte der Bevölkerung vorwiegend auf die kritische Beobachtung der Ergebnisse des Regierungshandelns. Eine aktive Beteiligung sei für sie vor allem dann geboten, wenn politische Ergebnisse und Ereignisse offenkundig den individuellen Erwartungen entgegenlaufen würden und persönliche Betroffenheiten entstehen. Dagegen verliert etwa knapp ein Drittel der Bevölkerung schließlich zunehmend den Bezug zur Politik. Ihre unterdurchschnittliche formale Bildung, ihr geringes politisches Interesse und ihre lediglich rudimentären Kenntnisse über den politischen Prozess lassen diese Bevölkerungsgruppe in Krisenzeiten anfällig für populistische Politikangebote werden (vgl. Rosenzweig/Eith 2011, S. 10).

Doch auch die Einteilung in verschiedene Bürgerleitbilder ist, wenn man kommunale Prozesse betrachtet, nicht stringent stimmig. Entscheidend ist hierbei nämlich die Perspektive des Handelnden bzw. Adressaten. Übernimmt der Bürger eine aktive



Beziehungsgleisch zwischen Bürgerschaft und öffentlicher Verwaltung

Abb.: A. Brunold

Rolle, z.B. als interventionsfähiger Bürger, so gerät bei der herkömmlichen Betrachtung der Bürgerleitbilder nicht der Adressat, d.h. beispielsweise die Kommunalverwaltung, in den Blick. Demgegenüber kommt es aber hierbei gerade auf eine outputorientierte Dienstleistung an, die ebenso kompetenzorientiert eine große Rolle spielt. „Government by the people“ gerät dabei in der obrigkeitlich organisierten Verwaltung einer „Ordnungskommune“ schnell zu einer „Government for the people“, so dass sich hierarchisch organisierte Institutionen schwerer damit tun, als „lernende Organisationen“ zu wirken. In diesem Falle stößt in der Regel sogar der „Aktivbürger“ an seine Grenzen, der in der Regel mit Verwaltungshandeln vertraut ist.

Um die mitunter auftretende „Sprachlosigkeit“ von öffentlichem Verwaltungshandeln zu überwinden, wäre eine stärkere Kompetenzentwicklung auch auf Seiten der Verwaltung notwendig, damit die Bürgerleitbilder stärker in Richtung einer Bürgerakzeptanz verschoben werden können. Nicht zuletzt zeigt sich hier die sogenannte Politikverdrossenheit weniger auf Seiten der Bürger, die in der Regel ihre Anliegen kommunizieren können, sondern eher auf der Seite der Kommunen, die Verwaltungshandeln noch immer nicht als Dienstleistung in der „Bürgerkommune“ bzw. der „Bürgergesellschaft“ verstehen (vgl. Brunold 2011). Hier muss die Verwaltung für die Bürger da sein, nicht umgekehrt der Bürger für die Verwaltung! Dieses Denken ist jedoch nach wie vor sehr stark auf den streng hierarchisch gegliederten Ebenen der Kommunen vorhanden, was sich auch daran zeigt, dass Bürgerpartizipation in der Regel zwar formal in Gemeindeordnungen verankert ist, dieses Faktum aber durch überhöhte Quoren nicht bürgerfreundlich und deswegen nur schwer zu realisieren ist (vgl. Meerkamp 2012). Es geht daher darum, Kommunikations- und Partizipationsangebote von Seiten der Politik zu schaffen, die dann auch von den Bürgern wahrgenommen werden können (vgl. Mehr Demokratie e.V. 2012a). Ob sie diese dann auch nutzen, ist eine Frage, die in diesem Falle hintangestellt sein muss, denn es sollte in erster Linie darauf ankommen, dass die Partizipationsangebote überhaupt bestehen.

Die kommunale Selbstverwaltung wird als politische und örtliche Problemlösungsinstanz nur demokratisch handeln, wenn es ihr gelingt, die Öffentlichkeit auf Dauer von ihrem potenziellen Mehrwert gegenüber konkurrierenden Institutionen zu über-

zeugen (Banner 1998, S. 179). Dieser Mehrwert liegt in ihrer Gemeinwohlorientierung und in ihren demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten, die sie als Bürgerkommune im Kräftedreieck zwischen Bürgern, Kommunalvertretung bzw. Gemeinderäten und Verwaltung in der Form einer kooperativen Demokratie weiterzuentwickeln hat (vgl. Bogumil 2002). Gleichzeitig liegen aber auch hierin ihre größten Versäumnisse. Die Kommunen müssen daher alle Kräfte aufbieten, um ihre Qualitätsreserven im Dienstleistungsbereich als auch ihre bedeutenden und heute noch brachliegenden Demokratiereserven zu mobilisieren (vgl. Banner 1998, S. 179). In ihrer sinnstiftenden Begründetheit sollte sich die Bürgerkommune somit in erster Linie nicht auf juristische oder ökonomische Argumente stützen. Vielmehr sollte sie auf demokratietheoretische und politische Prämissen setzen, die einhergehen müssen mit der Abkehr einer Wahrnehmung von Mandatsträgern und Verwaltung, die in der Figur des Bürgers vor allem nicht mehr den abzuwehrenden potenziellen Störer von politischer Gremienarbeit sieht (vgl. Mehr Demokratie e.V. 2012b), sondern diesen als eine einzubeziehende und unverzichtbare Ressource zur Gestaltung einer tragfähigen und nachhaltigen Kommunalpolitik wahrnimmt. Wie nachwirkend der Einfluss des Leitbildes der Ordnungskommune jedoch immer noch ist, lässt sich bis in die Gegenwart hinein aufzeigen, wenn man sich zum einen die Grundlagenliteratur über die kommunale Selbstverwaltung sowie zum anderen die Überrepräsentation der Juristen auf der (Wahl-)beamtenebene vergegenwärtigt, was sich bis heute in der Ausbildung des allgemeinen Verwaltungsdienstes widerspiegelt (vgl. Banner 1998, S. 179).

Letztlich greifen die in der politischen Bildung verwendeten Bürgerleitbilder die in der Bürgerkommune verankerten Ansprüche an eine bürgernahe Kommunalpolitik auf. Es kann insofern von einer symbiotischen Beziehung zwischen der Bürger- und Zivilgesellschaft auf der einen und der Kommunalverwaltung bzw. öffentlichen Verwaltung auf der anderen Seite gesprochen werden. Von daher kann das Aufgabenfeld der politischen Bildung auch innerhalb der Bezugsdisziplin der Verwaltungswissenschaften eingebettet werden. Allerdings wäre auch zu fordern, dass die Verwaltungswissenschaften sich stärker gegenüber der politischen Bildung öffnen und deren Zielsetzungen in ihr Fachprofil inkorporieren sollten.

Methodisch-didaktische Perspektiven

Lenkt man den Blick vor allem auf die Hochwassernachsorge und deren vermeintlich planerische Bewältigung vor allem durch den technischen Hochwasserschutz, so tun sich mannigfaltige Gerechtigkeitsfragen auf. Die Perspektive des Planungsinstrumentariums im Wasserrecht ist räumlich auf Flussgebietseinheiten und sektoral auf die spezifischen Belange des Hochwasserschutzes verengt, was die Komplexität des Problems zwar am Ausgangspunkt reduziert, die Schwierigkeiten aber prinzipiell nicht zu beheben vermag (Trute 2009, S. 41). Neuralgisch ist hierbei insbesondere das Oberlieger-Untерlieger-Problem bei benachbarten Kommunen an demselben Flusslauf. Es ist offensichtlich, dass jegliche Maßnahmen eines Oberliegert, seien es Schutzmaßnahmen wie die Wiederherstellung eines Retentionsraumes, seien es belastende Maßnahmen wie etwa weitere Bodenversiegelungen, Flussbegradigungen oder Ähnliches, einen negativen Einfluss auf die Unterlieger haben. Ebenso kann umgekehrt die Schaffung einer neuen gefährdeten Infrastruktur den Druck auf Oberlieger erhöhen, weitere Maßnahmen zu deren Schutz zu treffen. Insofern liegt das Allokationsproblem auf der Hand, was zumindest auch teilweise in den vorhandenen gesetzlichen Regelungen zur Geltung gebracht wird (**M2**). So wird in §78 WHG die ausnahmsweise mögliche Ausweisung von neuen Baugebieten u.a. davon abhängig gemacht wird, dass keine nachteiligen Auswirkungen auf Ober- oder Unterlieger zu erwarten sind (**M3**). Ähnliches ist in dem Belang des Hochwasserschutzes nach dem Bundesbaugesetzbuch enthalten, mit der Folge, dass ein interkommunales Abstimmungsgebot mit nicht unerheblichen Zurechnungsproblemen ausgelöst wird. Das Oberlieger-Untерlieger-Problem ist letztlich dadurch gekennzeichnet, dass etwaige Nutzungseinschränkungen von Oberliegern bzw. deren nachhaltig-ökologische Gewässerbewirtschaftung den Unterliegern zugutekommen, die freilich auch im Regelfall Oberlieger anderer Gemeinden sind. Dadurch wird im Idealfall eine Kette von weitreichenden Nutzungsbeschränkungen ausgelöst, wobei sich die Planung von Maßnahmen im Prinzip an dem Status quo der Belastungen und Gefährdungen ausrichtet. Dadurch wächst im Regelfall der Druck auf Oberlieger, Maßnahmen zugunsten von Unterliegern zu ergreifen, die ihrerseits als Gemeinschaft an

diesen Maßnahmen profitieren, ohne dabei unbedingt an den Kosten beteiligt zu sein.

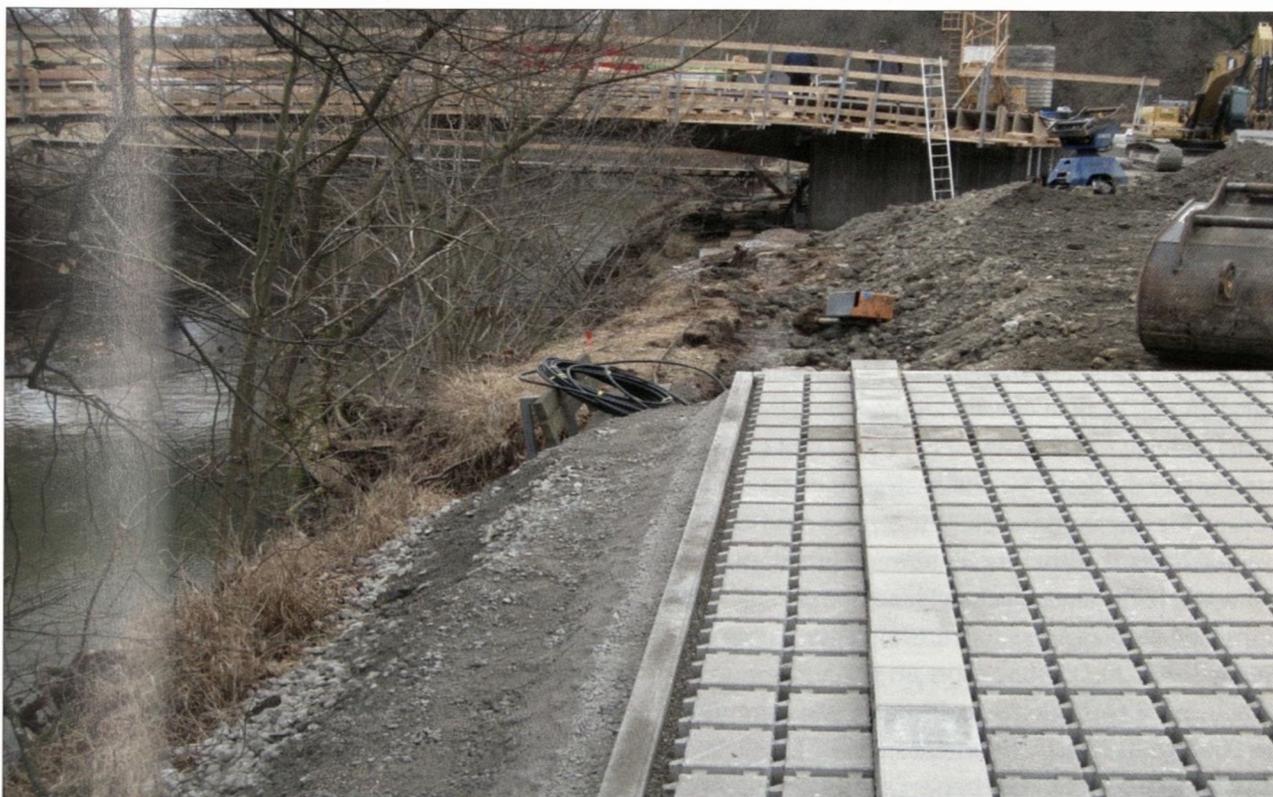
Es ist hierbei nicht zu übersehen, dass schwierige Zurechnungsprobleme entstehen, wobei das Verursacherprinzip sich in diesen Kontexten stets als ausagekräftig erweist, jedoch zu wenig angewandt wird. Es setzt im Grunde auf einem Status quo der Nutzungen und Gefährdungen auf und ist aufgrund des ökologischen Kreislaufgedankens mit keinen Operationalisierungsschwierigkeiten verbunden (Trute 2009, S. 43). Mehr schon ist das Interessengeflecht der Politik als Hindernis zu bezeichnen. Der Status quo ist allerdings nur insofern ein einleuchtendes Kriterium einer gerechten Allokationsentscheidung, als dass er die Notwendigkeit effizienter Schutzanstrengungen aufzeigt. Man kann sich das so vorstellen, indem man fingiert, dass die Ausweisung von zusätzlichen Retentionsflächen oder anderen Rückhaltereinrichtungen bei einem Oberlieger letztlich Gewerbegebiete eines Unterliegert schützt. Warum, so könnte mit gutem Recht gefragt werden, sollte die Oberliegerkommune Einschränkungen und höhere Anstrengungen vornehmen, um die Situation einer anderen Kommune zu verbessern? Ebenso könnte durch höhere technische Schutzmaßnahmen dieser Kommune, etwa durch erhöhte Deiche oder andere Hochwasserschutzzeineinrichtungen, wiederum das Problem zulasten anderer Unterlieger externalisiert werden, indem dort erhöhte Anforderungen gestellt werden müssten. Diese Allmende-Klemme zeigt, dass durch die Folgen einer solchen Planung nicht unbedingt eine wirksame konzeptionelle Vorsorge getroffen werden kann, weil letztlich kein angemessener und gerechter Vor- und Nachteilsausgleich erfolgen kann. Gleiches gilt bei der Einbeziehung von Privaten, denen die Schutzanstrengungen der öffentlichen Hand zugutekommen, die aber in der Regel nicht an den Kosten beteiligt werden (**M1**). Diese werden im Ergebnis ganz wesentlich von der Gemeinschaft der Steuerzahler bezahlt, und deshalb kann eine solche Politik auch niemals im Sinne des Gemeinwohls vollzogen werden. Insofern leisten die Kommunen bei der Ausweisung von Baugebieten in Überschwemmungsgebieten der Entstehung von künftigen Schäden Vorschub.

Aus methodisch-didaktischer Sicht kann festgehalten werden, dass bei dem in Flussgebieten stets auftretenden Unterlieger-Oberlieger-Problem die ty-

Europäische Richtlinien und praktisches Verwaltungshandeln: das Beispiel Hochwasserschutz Methodisch-didaktische Perspektiven

pische Situation einer Allmende-Klemme bzw. eines Gefangenendilemmas vorliegt, die das gemeinwohlorientierte öffentliche Gut des Retentions- und Hochwasserschutzes vor große Probleme stellt. Dies ist so-

wohl bei großen und grenzüberschreitenden Flüssen wie der Donau, der Elbe oder dem Rhein als auch bei kleineren und örtlich begrenzten Flussgebietseinheiten wie der Murr im Landkreis Rems-Murr (Baden-



Beispiel für die Auffüllung eines durch Rechtsverordnung festgesetzten Überschwemmungsgebiets im HQ-10-Außenbereich in Backnang zugunsten neuer Parkplätze

Fotos ©: Andreas Brunold

Württemberg) erkennbar (**M6** und **M7**). Auf diese Weise kann bei Schülern ein Bewusstsein dafür angebahnt werden, wie wichtig vorsorgende und verursachergerechte lokale, regionale, nationale und internationale Kooperationen zur Planung und Umsetzung von effektiven Hochwasserschutzmaßnahmen im europäischen Kontext sind. Letztlich beruht die Zusammenarbeit aber auf dem Vertrauen, dass jeder Mitgliedstaat die Richtlinien in nationales Recht umsetzt. Damit dies in effektiver Weise geschieht, bedarf es jedoch des „mündigen Bürgers“, der sich für eine adäquate Umsetzung der europäischen Richtlinien jeweils in seinem eigenen kommunalen oder regionalen Wirkungskreis einsetzt. Nicht zuletzt hat die Europäische Union dazu beigetragen, dass die nationale Öffentlichkeit in Entscheidungen bei Eingriffen in die Umwelt beteiligt werden muss. Dabei geht es bei der hier dargestellten Fallanalyse in erster Linie darum, die interkommunale Umsetzung des Hochwasserschutzes kritisch zu hinterfragen und auch Schwachstellen einer solchen Planung exemplarisch aufzuzeigen. Dies weist auf eine immer enger werdende Union hin, deren Bürger an der Ausformung von Rechten auf nationalstaatlicher sowie kommunaler Ebene mitwirken können. Da stets die Möglichkeit bzw. Gefahr besteht, dass bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht Überschneidungen mit nationalem Recht oder mit Landesrecht auftreten oder diese gar unzureichend umgesetzt werden, ist die Europäische Union sogar darauf angewiesen, dass die Unionsbürger sich aktiv beteiligen.

Die Methode der Technikfolgenabschätzung

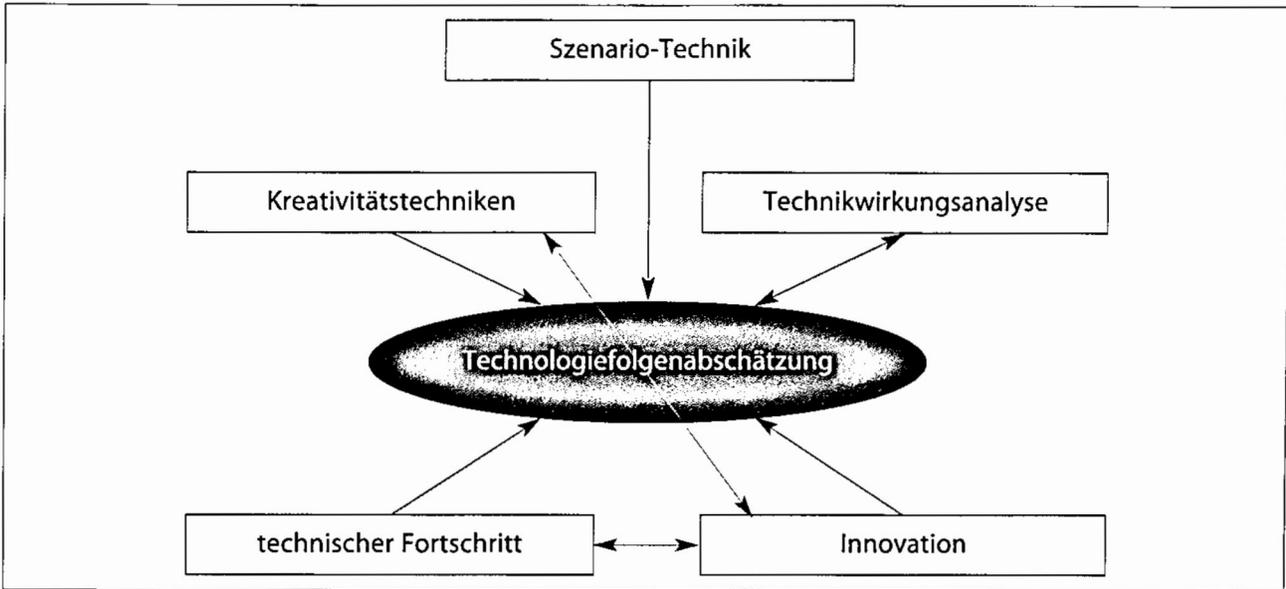
Die technologische Verfügungsmacht des Menschen nimmt immer größere Dimensionen an und reicht in immer weitere Zeit- und Zukunftshorizonte hinein. Dies trifft vor allem auf die Bewirtschaftung und den Schutz globaler öffentlicher Güter zu, bei denen es aufgrund des immer begrenzter werdenden nationalen Zugriffs – hier aufgezeigt am Bereich des Hochwasserschutzes – zunehmend auf internationale Kooperationen ankommt.

Da die Prozesse der technischen Entwicklung in beschleunigender Weise ablaufen, werden diese künftig immer stärker bereits innerhalb einer Generation sichtbar sein. Gerade die Tatsache, dass die Risiken der Technik in Korrespondenz zu gesellschaftlichen Verteilungskonflikten vor allem auch stark mit der Bewirtschaftung öffentlicher Güter einhergehen,

erfordert eine transparente Abschätzung ihrer Folgen, die in die Zukunft hinein – und quasi von deren Ende her betrachtet – einen langen Bestand an demokratischer Entscheidungskultur bereitstellen müssen.

Für den Politikunterricht können hier in methodischer Hinsicht Anleihen aus den politischen Handlungs- und Entscheidungstheorien herangezogen werden, die Probleme der Entscheidungsfindung u. a. bei Fragen der Risikoabschätzung, Nutzenmessung oder der Präferenzordnung thematisieren (vgl. Druwe/Kunz, 1996). Dieser Ansatz ist in interdependenten politischen Spannungsfeldern wie denen zwischen Ökonomie und Ökologie besonders nutzbringend. Dabei kann Wissen in Entscheidungshandeln überführt und eine Wahlentscheidung zwischen Werten, Normen und Interessen getroffen werden, so dass die direkten und indirekten Folgen von Handlungsentscheidungen abgeschätzt werden können. Das im Beutelsbacher Konsens verankerte Überwältigungsverbot stößt hier an seine Grenzen, da es sich bei dem Lernfeld der nachhaltigen Entwicklung im weiteren Sinne um normative Werthaltungen handelt, die im Prinzip außerhalb von Verhandlungsfreiheiten liegen. Demzufolge geht die in Art. 20a GG als Staatsziel formulierte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einher mit der notwendigen mündigen Entscheidung der Lernenden für das Bildungsziel einer nachhaltigen Entwicklung.

Auf der Urteils-, Handlungs- und Entscheidungsebene sind daher weitreichende Kompetenzen der Lernenden notwendig, die imstande sein sollen, Ziele der nachhaltigen Entwicklung zu verfolgen und sich an ihrer Umsetzung auf gesellschaftlicher und politischer Ebene zu beteiligen. Es ist deshalb das Prinzip des antizipatorischen Lernens, des vernetzten und systemischen Denkens sowie vor allem das Denken in Kreislauf- und Wirkungszusammenhängen zu fördern, denn das auf zeitlich relativ kurzfristige Erfahrungshorizonte und Alltagswissen festgelegte Bewusstsein und Handeln der Lernenden ist meist ohne einsichtige Wirkungs- und Entscheidungszusammenhänge nicht fähig, die oft weitreichenden Folgen ihres Tuns oder Unterlassens einzuschätzen. Methodisch gehören hierzu etwa Instrumente der Technikfolgenabschätzung, der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Szenario-Technik. Sie werden dem Ziel der „Fehlerfreundlichkeit“ gerecht, weil sie Entscheidungshandeln als Pro-



Grafik nach: Springer Gabler Verlag (Hrsg.): Gabler Wirtschaftslexikon.
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/82531/technologiefolgenabschaetzung-v6.html>

zess begreifen und damit der Idee des Politikzyklus folgen. Dies wird insbesondere auch in der Frage des Hochwasserschutzes deutlich, dessen Folgen aufgrund des hohen Technikeinsatzes unsichere und riskante Entscheidungslösungen für die Zukunft nach sich ziehen können.

Aufgabe und Zweck einer Technikfolgenabschätzung ist dabei die systematische Analyse und Bewertung der Wirkungen und Folgen einer Technologie in allen ersichtlich betroffenen Teilbereichen der natürlichen und sozialen Umwelt (vgl. Grunwald, 2010). Gesellschaftspolitische Konflikte um die Fortführung alter und die Einführung neuer Technologien sollen dargestellt und bearbeitet werden. Die traditionelle Kosten-Nutzen-Analyse im öffentlichen Bereich und vor allem bei gemeinwohlorientierten Gütern gewinnt damit einen neuen Stellenwert, indem nicht mehr nur die wirtschaftliche Rentabilität beurteilt wird, sondern auch die negativen Begleiterscheinungen für Umwelt, Volkswirtschaft und Gesellschaft mit berücksichtigt werden (**M4** und **M5**). Als Idealbild einer solchen Kosten-Nutzen-Analyse wird ein Verfahren angesehen, bei dem die Entscheidungsträger die künftig zu erwartenden Nutzenzuwächse sowie die dafür in Kauf zu nehmenden Risiken in quantifizierter Form vorgelegt bekommen, worauf die dazu demokratisch legitimierten Gremien und Instanzen aufgrund ihrer sachlichen Abwägungen und ethischen Wertesysteme die positiven und negativen Folgen einer Technologie ge-

wichten sollen. Hierzu werden unterschiedliche Rechtsstandpunkte wie auch repräsentative wissenschaftliche, gesellschaftliche und politische Positionen in das Verfahren eingebunden (vgl. Grunwald, 2010). Im Endeffekt sollten sich also folglich nur die Technologien durchsetzen können, die auch den höchsten Netto- bzw. Grenzkostennutzen versprechen. Im Falle auch der risikobeladenen Auswirkungen des Hochwasserschutzes kann gerade am Konflikt um die besten Lösungen die Entscheidungspräferenz in der Politik sichtbar gemacht werden.

Innerhalb des Verfahrens der Technikfolgenabschätzung kommen so Theorien und Ansätze der rationalen Entscheidung zur Anwendung, die u.a. durch Expertenbefragungen, Dokumentenanalysen, Fallstudien, Kosten-Nutzen-Analysen oder Simulationen unterstützt werden können. Die idealtypische Ablaufstruktur kann in folgende Phasen unterteilt werden (Grunwald 2010, S.121 f.):

1. Definition des Problems.
2. Beschreibung und Bewertung der zu beurteilenden Technologie.
3. Identifizierung von Bereichen der physikalischen und sozialen Umwelt, in denen Auswirkungen zu erwarten sind.
4. Ermittlung von möglichen Entwicklungsverläufen und Abschätzung der Folgen.
5. Ermittlung von Handlungsempfehlungen und -optionen für politische Entscheidungsträger (**M8**).

Fallanalyse zur Hochwasserschutzplanung des Wasserverbandes Murrtal (Baden-Württemberg)

Der Wasserverband Murrtal, dem die vier Mitgliedsgemeinden Murrhardt, Sulzbach an der Murr, Oppenweiler und Backnang angehören, wurde im Jahr 2008 gegründet. Hier sollen – nach einer schweren Hochwasserkatastrophe vom 13./14. Januar 2011 – nun rein technische Hochwasserschutzmaßnahmen getroffen werden, die das Ober-Unterlieger-Problem extrem verschärfen können, da in erster Linie der innerörtliche Schutz durch Mauern, Dämme und Pumpwerke etc. erreicht werden soll (**M4** und **M5**). Der Bau von Wasserrückhaltebecken, die ebenfalls Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes darstellen, soll nachrangig erfolgen. Dies führt am Gewässer I. Ordnung, der Murr, zu einer weiteren erheblichen Gefahrenlage, mit dem Ergebnis höherer Wasserspiegellagen, schnellerer Fließgeschwindigkeiten und eines größeren Verlusts an Retentionsräumen. Dadurch bedingt kommt es auf der gesamten Gewässerstrecke zu erheblichen Einstauwirkungen an Brücken, die weitere nachsorgende Baumaßnahmen erforderlich machen. Der Bau von Wasserrückhaltebecken wird vom Wasserverband – wohl aufgrund aufwendiger Planung und hoher Kosten – verzögert, so dass ein Gefangenendilemma für die Murranlieger erzeugt wird (**M5**). Gleichzeitig werden durch weitere kurzfristige Aufschüttungen an innerörtlichen Gewässerrandlagen, vor allem in Backnang, sogar Parkplätze hochwasserfrei gelegt, so dass sich die anachronistischen Bausünden der Flurbereinigungsmaßnahmen mit den Konzepten der 1950er und 1960er Jahre hier im Jahr 2013 wiederholen. Hier zeigt sich folglich bereits heute die Nicht-Nachhaltigkeit dieser Planung, denn viele der

damals durchgeführten Infrastrukturprojekte werden gegenwärtig kritisch beurteilt. So werden heute erhebliche Steuergelder dafür aufgewendet, die erst wenige Jahrzehnte zuvor durchgeführten Maßnahmen als Folge von Fehlplanungen zu entschärfen oder zu korrigieren. Dies gilt v.a. auch für die Wasserwirtschaft bzw. den Hochwasserschutz, wonach ehemals begradigte und in ein Betonkorsett gezwängte Fließgewässer inzwischen wieder mit erheblichem Aufwand renaturiert werden (Renn/Deuschle/Jäger/Weimer-Jehle 2007, S. 119).

Infolgedessen sollen die Schülerinnen und Schüler erkennen, dass diese Planungen dem Gemeinwohlgedanken entsprechen müssen, hohe Folgekosten erzeugen können und Gefahr laufen den vorsorgenden Hochwasserschutz zu vernachlässigen, soweit sie sich ausschließlich am technischen Hochwasserschutz ausrichten (**M4**). Nicht zuletzt werden auch durch die Außerachtlassung ökologisch-sozialer Aspekte die Informationspflichten der Verbandsgemeinden ausgesetzt sowie damit verbunden die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger beeinträchtigt bzw. verletzt, indem die Rechte auf Akteneinsicht nach dem Umweltinformationsgesetz eingeschränkt werden sollen (**M1**). Diese wenig demokratische Planung und Politik setzt durch „technikgläubiges“ Denken einseitig vor allem auf technische Gutachten, so dass alternatives Fachwissen aus den umwelt- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen oft nicht zur Geltung kommt (**M8**). Nicht zuletzt dient ein solches Agieren zuweilen auch der Subventionierung der Bauwirtschaft, mit der Folge des Einsatzes von Steuergeldern für die Ansiedlung von großen Handelsketten und der Gefahr einer weiteren Verminderung der Stadtqualität in faktischen Überschwemmungsgebieten.

Literatur

- ARGE BAU (2008): Handlungsanleitung für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben: www.lawa.de/documents/AR-GEBAU_Handlungsanleitung_HWS_2008-03-06_bf7.pdf. [06.07.2013].
- Avenarius, Hermann (2002): Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Bonn.
- Balzer, Michael (2000): Stadtentwicklungsplanung und Lokale Agenda 21. In: Hermann, Winfried/Proschek, Eva/Reschl, Richard (Hrsg.): Lokale Agenda 21 – Anstöße zur Zukunftsfähigkeit. Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis. Stuttgart 2000, S. 98–108.
- Banner, Gerhard (1998): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat. In: Der Bürger im Staat. Über den Kirchturmshorizont hinaus: Überlokale Zusammenarbeit. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Heft 4/1998. Stuttgart, S. 179–186.
- Berendes, Konrad (2009): Hochwasserschutz im neuen Umweltgesetzbuch. In: Klöpfer, Michael (Hrsg.): Hochwasserschutz. Herausforderung für Recht und Politik. Baden Baden 2009, S. 121–130.
- Bogumil, Jörg (2002): Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen. In: Haus, Michael (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Opladen, S. 151–166.
- Bosch, Edgar et al. (2012): Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren. Stuttgart, S. 164.
- Breuer, Rüdiger (2009): Recht und Politik im europäisch koordinierten Hochwasserschutz. In: Klöpfer, Michael (Hrsg.): Hochwasserschutz. Herausforderung für Recht und Politik. Baden Baden 2009, S. 95–109.
- Brunold, Andreas (2010): Politisches Lernen zwischen Heterogenität und Bildungserfolg. In: Weißenberg, Georg (Hrsg.): Bürgerrolle heute. Migrationshintergrund und politisches Lernen. Opladen & Farmington Hills, S. 203–217.
- Brunold, Andreas (2011): Politische Partizipation am Beispiel Stuttgart 21. In: Deutschland & Europa. Politische Partizipation in Europa, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Heft 62/2011. Stuttgart, S. 46–53.
- Brunold, Andreas (2013): Der zukunftsorientierte Ansatz. In: Deichmann, Carl/Tischner, Christian K. (Hrsg.): Handbuch Dimensionen und Ansätze in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts., S. 157–174.
- Bundesministerium der Justiz (2013): Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts. (Wasserhaushaltsgesetz – WHG): www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/whg_2009/gesamt.pdf [06.07.2013].
- Bundesministerium für Umwelt BMU (2012): Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsfragen und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten: www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf [06.07.2013].
- Bundesministerium für Umwelt BMU (2007): Quelle zu Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hwrm_rl.pdf [06.07.2013].
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD Baden-Württemberg (2011): Koalitionsvertrag vom 09.05.2011. Der Wechsel beginnt. Baden-Württemberg 2011 - 2016, Stuttgart.
- Detjen, Joachim (2007): Politische Bildung. Geschichte und Gegenwart in Deutschland. München.
- Druwe, Ulrich/Kunz, Volker (Hrsg.) 1996: Handlungs- und Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Konzepte und Forschungsstand. Opladen.
- Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine (2010): Umweltrecht. Baden-Baden, S. 40–79.
- Europäische Union (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:de.PDF> [06.07.2013].
- Europäische Union (2003): Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlich-

- keit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates:
www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ui_richtlinie.pdf
[06.07.2013]. S. 28 (Artikel 3).
- Europäische Union (2010): Konsolidierte Fassungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union:
www.ecb.int/ecb/legal/pdf/fxac08115dec_002.pdf
[06.07.2013].
- Europäisches Parlament (2000): Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:de:PDF> [06.07.2013].
- Grunwald, Armin 2010: Technikfolgenabschätzung – eine Einführung. Berlin.
- Keupp, Stefan/Zschesche, Michael (2010): Unabhängiges Institut für Umweltfragen. UfU – Paper. Die Aarhus-Konvention – Bürgerbeteiligung in neuer Qualität? www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Studien/Hintergrundpapier_Aarhus_Final.pdf [06.07.2013].
- Koehler, Gero (1996): Hochwasser – hausgemacht? Der Einfluss von Bebauung, Flurbereinigung und Gewässerausbau. In: Der Bürger im Staat. Wasser. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Heft 1/1996. Stuttgart, S. 55–59.
- Landratsamt Rems-Murr-Kreis (2013): Besprechungsprotokoll vom 19.02.2013 zum Thema Hochwasserschutz im Murrtaal. Waiblingen.
- Landtag von Baden-Württemberg (2013): Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuordnung des Wasserrechts in Baden-Württemberg. Drucksache 15/3760 vom 09.07.2013. www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/3000/15_3760_D.pdf [05.08.2013].
- Meerkamp, Frank (2011): Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung. Wiesbaden.
- Mehr Demokratie e.V. (2012a): kurz & bündig. Mehr Demokratie – die Grundlagen. Kreßberg.
- Mehr Demokratie e.V. (2012b): Europa braucht mehr Demokratie. mdmagazin. Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 2/2012. Kreßberg.
- NAJU – Naturschutzjugend im NABU e.V. (2004): Hochwasser-Special.de. Hochwasser: Fakten & Hintergründe. Flüsse & Menschen – Flussverbauung, Fließgewässerschutz.
www.naju.de/app/download/5556588110/hochwasser.pdf?t=1321535275 [06.07.2013].
- Renn, Ortwin/Deuschle, Jürgen/Jäger, Alexander/Weimer-Jehle, Wolfgang (Hrsg.) 2007: Leitbild Nachhaltigkeit – Eine normativ-funktionale Konzeption und ihre Umsetzung, Wiesbaden.
- Rosenzweig, Beate/Eith, Ulrich (2011): Mehr Demokratie durch mehr Partizipation? Aktuelle demokratietheoretische Debatten. In: Deutschland & Europa. Politische Partizipation in Europa, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Heft 62/2011. Stuttgart, S. 10–17.
- Schönwiese, Christian-Dietrich (2003): Klimatologie. Stuttgart.
- Schwartzmann, Rolf/Pabst, Heinz-Joachim (2011): Umweltrecht. Heidelberg, S. 34–37.
- Springer Gabler Verlag (Hrsg.): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort Technikfolgenabschätzung. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/82531/technikfolgenabschaetzung-v6.html> [05.08.2013]
- Storm, Peter-Christoph (2006): Umweltrecht. Einführung. Berlin.
- Trute, Hans-Heinrich (2009): Katastrophengerechtigkeit in der Hochwasserbekämpfung. In: Klöpfer, Michael (Hrsg.): Hochwasserschutz. Herausforderung für Recht und Politik. Baden Baden, S. 31–50.
- Umweltministerium Baden-Württemberg (2003): Leitfaden Hochwassergefahrenkarten in Baden-Württemberg. www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/975/HWGK_Leitfaden_DEU.pdf [06.07.2013].
- Umweltministerium Baden-Württemberg (2009): Fristen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL): www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/3577/ [24.05.2013].
- Umweltministerium Baden-Württemberg (2013): www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/89946/ [06.07.2013].
- Wasserverband Murrtaal (2012): Besprechungsprotokoll vom 08.03.2012 zum Thema Hochwasserschutz im Murrtaal. Oppenweiler.

Materialien für Lernende

M1 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates

Artikel 1

Ziele

Mit dieser Richtlinie werden folgende Ziele verfolgt:

a) die Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, und die Festlegung der grundlegenden Voraussetzungen und praktischer Vorkehrungen für die Ausübung dieses Rechts sowie

b) die Sicherstellung, dass Umweltinformationen selbstverständlich zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen. Dafür wird die Verwendung insbesondere von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien gefördert, soweit diese verfügbar sind.

[...]

Artikel 3

Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Behör-

den gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen.

(2) Umweltinformationen sind dem Antragsteller vorbehaltlich des Artikels 4 und unter Berücksichtigung etwaiger vom Antragsteller angegebener Termine wie folgt zugänglich zu machen:

a) sobald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Behörde nach

b) innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags bei der Behörde, falls die Information derart umfangreich und komplex ist, dass die unter Buchstabe a) genannte einmonatige Frist nicht eingehalten werden kann. In diesem Fall ist dem Antragsteller die Verlängerung der Frist unter Angabe von Gründen so bald wie möglich, in jedem Fall jedoch vor Ablauf der einmonatigen Frist, mitzuteilen.

Europäische Union (2003): Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates: www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ui_richtlinie.pdf [06.07.2013]. S. 28 (Artikel 3)

Arbeitsvorschläge

1. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit der Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen ein?
2. Weshalb müssen Antragsteller kein bestimmtes Interesse geltend machen?
3. Weshalb könnte die möglichst frühzeitige Bereitstellung der Informationen von großem Wert sein?

M2 Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken

KAPITEL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Ziel dieser Richtlinie ist es, einen Rahmen für die Be-

wertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Gemeinschaft zu schaffen.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie gelten neben den Definitionen von „Fluss“, „Einzugsgebiet“, „Teileinzugsgebiet“ und „Flussgebietseinheit“ gemäß Artikel 2 der Richtlinie 2000/60/EG folgende Begriffsbestimmungen:

1. „Hochwasser“: zeitlich beschränkte Überflutung von Land, das normalerweise nicht mit Wasser bedeckt ist. Diese umfasst Überflutungen durch Flüsse, Gebirgsbäche, zeitweise ausgesetzte Wasserströme im Mittelmeerraum sowie durch in Küstengebiete eindringendes Meerwasser; Überflutungen aus Abwassersystemen können ausgenommen werden.

2. „Hochwasserrisiko“: Kombination der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und der hochwasserbedingten potenziellen nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten.

[...]

**KAPITEL IV
HOCHWASSERRISIKOMANAGEMENTPLÄNE****Artikel 7**

(4) Im Interesse der Solidarität dürfen Hochwasserrisikomanagementpläne, die in einem Mitgliedstaat erstellt werden, keine Maßnahmen enthalten, die aufgrund ihres Umfangs und ihrer Wirkung das Hochwasserrisiko anderer Länder flussaufwärts oder flussabwärts im selben Einzugsgebiet oder Teileinzugsgebiet erheblich erhöhen, es sei denn, diese Maßnahmen wurden koordiniert und es wurde im Rahmen des Artikels 8 zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten eine gemeinsame Lösung gefunden.

Bundesministerium für Umwelt BMU (2007): Quelle zu Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken: www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hwrm_rl.pdf [06.07.2013]

Arbeitsvorschläge

1. Welchen Sinn und Zweck erfüllen Hochwassergefahrenkarten?
2. Erläutern Sie die Bedeutung von Hochwasserrisikomanagementplänen und zeigen Sie auf, inwieweit hierbei das Ober-Untertlieger-Problem gelöst werden kann!
3. Hinterfragen Sie, ob gemeinsame Lösungen möglich sind und wägen Sie ab, wie geeignete Maßnahmen besser koordiniert werden können!

M3 Wasserhaushaltsgesetz des Bundes in der am 1. März 2010 in Kraft getretenen Fassung**Abschnitt 6 – Hochwasserschutz (§§ 72–81)****§ 76****Überschwemmungsgebiete an oberirdischen Gewässern**

(1) Überschwemmungsgebiete sind Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden. Dies gilt nicht für Gebiete, die überwiegend von den Gezeiten beeinflusst sind, soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist.

(2) Die Landesregierung setzt durch Rechtsverordnung

1. innerhalb der Risikogebiete oder [...] mindestens die Gebiete, in denen ein Hochwasserereignis

statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist, und

2. die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Gebiete als Überschwemmungsgebiete fest. Gebiete nach Satz 1 Nummer 1 sind bis zum 22. Dezember 2013 festzusetzen. Die Festsetzungen sind an neue Erkenntnisse anzupassen. Die Landesregierung kann die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.

(3) Noch nicht nach Absatz 2 festgesetzte Überschwemmungsgebiete sind zu ermitteln, in Kartenform darzustellen und vorläufig zu sichern.

(4) Die Öffentlichkeit ist über die vorgesehene Festsetzung von Überschwemmungsgebieten zu informieren; ihr ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu ge-

ben. Sie ist über die festgesetzten und vorläufig gesicherten Gebiete einschließlich der in ihnen geltenden Schutzbestimmungen sowie über die Maßnahmen zur Vermeidung von nachteiligen Hochwasserfolgen zu informieren.

§ 77

Rückhalteflächen

Überschwemmungsgebiete im Sinne des §76 sind in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten. Soweit überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem entgegenstehen, sind rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen. Frühere Überschwemmungsgebiete, die als Rückhalteflächen geeignet sind, sollen so weit wie möglich wiederhergestellt werden, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen.

§ 78

Besondere Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete

(1) In festgesetzten Überschwemmungsgebieten ist untersagt:

1. die Ausweisung von neuen Baugebieten in Bauleitplänen oder sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch, ausgenommen Bauleitpläne für Häfen und Werften, [...]
3. die Errichtung von Mauern, Wällen oder ähnlichen Anlagen quer zur Fließrichtung des Wassers bei Überschwemmungen, [...]
6. das Erhöhen oder Vertiefen der Erdoberfläche, [...]
8. die Umwandlung von Grünland in Ackerland,
9. die Umwandlung von Auwald in eine andere Nutzungsart.

Satz 1 gilt nicht für Maßnahmen des Gewässerausbaus, des Baus von Deichen und Dämmen, der Gewässer- und Deichunterhaltung, des Hochwasserschutzes sowie für Handlungen, die für den Betrieb von zugelassenen Anlagen oder im Rahmen zugelassener Gewässerbenutzungen erforderlich sind.

(2) Die zuständige Behörde kann abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 die Ausweisung neuer Baugebiete ausnahmsweise zulassen, wenn

1. keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden können,

2. das neu auszuweisende Gebiet unmittelbar an ein bestehendes Baugebiet angrenzt,
3. eine Gefährdung von Leben oder erhebliche Gesundheits- oder Sachschäden nicht zu erwarten sind,
4. der Hochwasserabfluss und die Höhe des Wasserstandes nicht nachteilig beeinflusst werden,
5. die Hochwasserrückhaltung nicht beeinträchtigt und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum umfang-, funktions- und zeitgleich ausgeglichen wird,
6. der bestehende Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt wird,
7. keine nachteiligen Auswirkungen auf Oberlieger und Unterlieger zu erwarten sind,
8. die Belange der Hochwasservorsorge beachtet sind und
9. die Bauvorhaben so errichtet werden, dass bei dem Bemessungshochwasser, das der Festsetzung des Überschwemmungsgebietes zugrunde liegt, keine baulichen Schäden zu erwarten sind.

(3) Die zuständige Behörde kann abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 die Errichtung oder Erweiterung einer baulichen Anlage genehmigen, wenn im Einzelfall das Vorhaben

1. die Hochwasserrückhaltung nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum zeitgleich ausgeglichen wird,
2. den Wasserstand und den Abfluss bei Hochwasser nicht nachteilig verändert,
3. den bestehenden Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt und
4. hochwasserangepasst ausgeführt wird [...]

(4) Die zuständige Behörde kann Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 9 zulassen, wenn

1. Belange des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen, der Hochwasserabfluss und die Hochwasserrückhaltung nicht wesentlich beeinträchtigt werden und
2. eine Gefährdung von Leben oder erhebliche Gesundheits- oder Sachschäden nicht zu befürchten sind oder die nachteiligen Auswirkungen ausgeglichen werden können. [...]

(5) In der Rechtsverordnung nach § 76 Absatz 2 sind

weitere Maßnahmen zu bestimmen oder Vorschriften zu erlassen, soweit dies erforderlich ist

1. zum Erhalt oder zur Verbesserung der ökologischen Strukturen der Gewässer und ihrer Überflutungsflächen,
2. zur Vermeidung oder Verringerung von Erosion oder von erheblich nachteiligen Auswirkungen auf Gewässer, die insbesondere von landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgehen,
3. zum Erhalt oder zur Gewinnung, insbesondere Rückgewinnung von Rückhalteflächen,
4. zur Regelung des Hochwasserabflusses, [...]

(6) Für nach § 76 Absatz 3 ermittelte, in Kartenform dargestellte und vorläufig gesicherte Gebiete gelten die Absätze 1 bis 5 entsprechend.

Die Ausweisung, Änderung oder Ergänzung von Baugebieten ist innerhalb des Geltungsbereiches eines Überschwemmungsgebietes oder eines Überschwemmungskernbereiches nur zulässig, wenn

1. keine zumutbaren anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden können,
2. kein Verlust an Retentionsflächen erfolgt oder ein umfang-, zeit- und funktionsgleicher Ausgleich

geschaffen wird,

3. keine nachteiligen Auswirkungen auf Oberlieger und Unterlieger zu erwarten sind und
4. die Belange der Hochwasservorsorge beachtet werden.

Das Wasserhaushaltsgesetz sieht eine Vorsorge- und Schadensminderungspflicht seitens der Kommunen vor. Hochwasserschutz ist daher eine Aufgabe der Gemeinden, die von Planungsträgern, Behörden und Institutionen unterstützt werden muss.

Der vorbeugende Hochwasserschutz ist grundsätzlich durch die Sicherung oder Rückgewinnung (Renaturierung) von Auen, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdeten Bereichen anzuwenden. Nach diesen Handlungsempfehlungen umfasst der vorbeugende Hochwasserschutz:

1. die Sicherung und Rückgewinnung von natürlichen Überschwemmungsflächen („Raum für den Fluss“),
2. die Risikovorsorge in potentiell überflutungsgefährdeten Bereichen und
3. den Rückhalt des Wassers in der Fläche des gesamten Einzugsgebietes.

Bundesministerium der Justiz (2013):

*Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts. (Wasserhaushaltsgesetz – WHG):
www.gesetzeiminternet.de/bundesrecht/whg_2009/gesamt.pdf [06.07.2013]*

Arbeitsvorschläge

1. Welche Aspekte stehen beim Wasserhaushaltsgesetz im Vordergrund?
2. Das Wasserhaushaltsgesetz bestimmt, dass in festgesetzten Überschwemmungsgebieten keine neuen Baugebiete ausgewiesen werden dürfen. Vor der Zulassung ist das Vorliegen aller Ausnahmetatbestände zu prüfen. Welche müssen vorliegen? Bei wem liegt die Darlegungslast?
3. Welche Voraussetzungen führt das Gesetz für die ausnahmsweise Zulassung auf?
4. Führen Sie Gründe an, weshalb die ausnahmsweise Zulassung dennoch häufig praktiziert wird.
5. Das Interesse des Hochwasserschutzes an der Freihaltung einer Überschwemmungsfläche hat erst dann zurückzustehen, wenn weit überwiegende Gründe des Gemeinwohls dem entgegenstehen. Wie können die Gründe des Gemeinwohls „messbar“ gemacht werden?

M4 Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren (ARGE BAU). Handlungsanleitung für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben

1.2 Raumordnerische Sicherung (vorhandener) Überschwemmungsflächen

Die natürlichen Überschwemmungsflächen der Fließgewässer sind durch Eindeichungen, Gewässeraus-

bau und Aufhöhung gewässernaher (Bau-)Grundstücke stark verkleinert worden. Die heute noch nicht bebauten Überschwemmungsflächen sollen deshalb möglichst vollständig für den Abfluss und die Reten-

tion von Hochwasser erhalten werden. Eine weitere Inanspruchnahme für Baugebiete soll ausgeschlossen werden, um Retentionsraum zu erhalten und keine zusätzlichen Schadenspotentiale aufzubauen. Die vorhandenen Überschwemmungsflächen sollen deshalb durch entsprechende Ziele in Landes- und Regionalplänen gesichert werden. Bei der Bemessung soll bundeseinheitlich mindestens ein 100-jährliches Hochwasserereignis zu Grunde gelegt werden. [...]

Innerhalb der durch raumordnerische Ziele gesicherten Überschwemmungsbereiche ist die bauleitplanerische Ausweisung neuer Baugebiete grundsätzlich unzulässig.

Da in der Vergangenheit der Erhaltung von Überschwemmungsflächen zu wenig Beachtung geschenkt wurde, sollte die raumordnerische Sicherung von Überschwemmungsbereichen mit dem Ziel verbunden werden, dass innerhalb dieser Überschwemmungsbereiche in Flächennutzungsplänen ausgewiesene Siedlungsflächen zurückzunehmen sind – soweit sie noch nicht realisiert oder in verbindlichen Bauleitplänen als Baugebiete festgesetzt sind. Weitergehende Forderungen nach Rücknahme vorhandener oder rechtsverbindlich festgesetzter Siedlungsflächen können Ersatzleistungs- bzw. Entschädigungsansprüche der Gemeinden auslösen. Vorhandene überschwemmungsgefährdete Bebauung soll in die raumordnerische Darstellung von Überschwemmungsbereichen einbezogen werden. [...]

1.3 Raumordnerische Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen

In die raumordnerische Sicherung von Überschwemmungsbereichen sollen auch solche Flächen einbezogen werden, die im Zuge von Deichrückverlegungen, Gewässerrenaturierungen und [der] Verbreiterung von Abflussquerschnitten als Retentionsraum zurück gewonnen werden sollen (in der Regel ehemalige Überschwemmungsgebiete). Die Raumordnung sichert damit Optionen für entsprechende wasserwirtschaftliche Maßnahmen zur Vergrößerung von Überschwemmungsgebieten und greift räumlich über die nach Wasserrecht mögliche Festsetzung von Überschwemmungsgebieten hinaus. [...] Die Darstellung von Vorranggebieten mit dem Ziel der Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen bzw. die Einbeziehung in entsprechende Über-

schwemmungsbereiche erfordert konkrete Forderungen der Wasserwirtschaft, die bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen mit anderen Ansprüchen an den Raum abschließend abgewogen werden können. [...] Vorranggebiete, die zur Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen festgelegt werden, sind in nachgeordneten Planverfahren genauso zu beachten wie Vorranggebiete, die zur Erhaltung vorhandener Überschwemmungsflächen ausgewiesen wurden; in beiden Fällen entfalten die Vorranggebiete die gleichen Wirkungen bezüglich der bauleitplanerischen Anpassung/Ausweisung von Bauflächen. [...]

1.5 Raumordnerische Darstellungen zum Rückhalt des Wassers in den Einzugsgebieten der Flüsse

Der im Sinne des vorbeugenden Hochwasserschutzes anzustrebende Rückhalt des Wassers in der Fläche des gesamten Einzugsgebietes deckt sich mit traditionellen raumordnerischen Zielen zur Sicherung von Freiräumen und Freiraumfunktionen; insbesondere der Sicherung von Wald- und Agrarbereichen mit ggf. überlagernden weiteren Schutzfunktionen (Schutz von Natur und Landschaft, Grundwasserschutz, Sicherung und Entwicklung regionaler Grünzüge etc.). Ihre Sicherung ist nunmehr auch unter dem Gesichtspunkt der positiven, ausgleichenden Wirkungen für den Wasserhaushalt bzw. Wasserabfluss fortzuführen. [...] Außerdem können in Raumordnungspläne Grundsätze zum Wasserrückhalt in Siedlungsbereichen aufgenommen werden. [...] In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Maßnahmen zum Rückhalt des Wassers in den Einzugsgebieten der Flüsse vor allem für kleine und mittlere Hochwasserereignisse von Bedeutung sind. Im Hinblick auf extreme Hochwasserereignisse steht beim raumordnerischen Flächenmanagement die Sicherung und Rückgewinnung von natürlichen Überschwemmungsflächen und die Risikovorsorge in potentiell überflutungsgefährdeten Bereichen im Vordergrund. In den Gewässerauen selbst kann durch Entwicklung von Auewäldern und andere Renaturierungsmaßnahmen auf einen verzögerten Wasserabfluss hingewirkt werden. [...]

2.1 Erhaltungsgebot

Nicht festgesetzte, vorläufig gesicherte und festgesetzte Überschwemmungsgebiete sind in ihrer Funk-

tion als Rückhalteflächen zu erhalten (§ 77 Satz 1 WHG). Nur soweit der Erhaltung überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit entgegenstehen, sind rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (§ 77 Satz 2 WHG). Die LAWA (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser) empfiehlt zur Verbesserung der Hochwassersituation:

„Es ist zu wünschen, dass die kommunale Bauleitplanung sich auch darüber hinaus der Vorsorgeverantwortung stellt und in der Vergangenheit auf das Gewässer vorgeschobene Nutzungen wieder zurücknimmt. Wenn beispielsweise eine alte Industrie- oder Gewerbenutzung am Gewässer aufgegeben wird, sollte dem Gewässer wo immer möglich, seine frühere Aue zurückgegeben werden. [...] Wenn die natürlichen Überflutungsräume nicht erhalten werden, läuft das Hochwasser stromab schneller und höher auf. Jede Kommune, die aus diesem Grund von Oberliegern zu Recht das Freihalten von Überflutungsflächen fordert, muss auf eigenem Grund damit anfangen.“ [...]

3.1 Hochwasserschutz als Aufgabe der Bauleitplanung

Hochwasserschutz ist eine Aufgabe der Planungsträger auf allen Planungsebenen. Hochwasser an Flussläufen ist in Ursprung und Auswirkungen ein gemeindeübergreifendes Geschehen. Daher ist auch

der Schutz vor Hochwasser zunächst gemeindeübergreifend zu leisten und eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung. Wie in Abschnitt 1 dargestellt, stellt das Raumordnungsrecht hierfür wirksame Instrumente zur Verfügung. Daneben stehen die Instrumente des Wasserrechts. Die Bestimmungen des WHG mit den Regelungen zur Bauleitplanung in festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten mit dem Gebot der Erhaltung von Überschwemmungsgebieten in ihrer Funktion als Rückhalteflächen haben erhebliche Auswirkungen auf die gemeindliche Bauleitplanung [...] Abgesehen davon kann die kommunale Bauleitplanung – sei es auf der Ebene der Flächennutzungsplanung, sei es auf der Ebene der Bebauungsplanung – durch die bestehenden bauplanungsrechtlichen Instrumentarien ihren Beitrag zum Hochwasserschutz leisten. Da der Städtebau und sein rechtliches Instrumentarium auf das Gebiet der planenden Gemeinde beschränkt sind, kommt der Bauleitplanung insoweit in erster Linie eine die überörtliche Planung und das wasserrechtliche Instrumentarium ergänzende Funktion zu. In der bauleitplanerischen Abwägung ist der Hochwasserschutz als Belang zu berücksichtigen.

ARGE BAU (2008): Handlungsanleitung für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben. www.lawa.de/documents/ARGEBAU_Handlungsanleitung_HWS_2008-03-06_bf7.pdf. [06.07.2013]

Arbeitsvorschläge

1. Nennen Sie Gründe, warum entgegen den Empfehlungen der ARGE BAU und der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) dennoch Neubauten in Überschwemmungsgebieten errichtet werden.
2. Legen Sie dar, inwieweit der technische Hochwasserschutz zur Verschärfung der Hochwassersituation beitragen kann und weshalb trotz aller Nachteile an ihm festgehalten wird.
3. Welche Folgen können der geradlinige Gewässerausbau bzw. die Eindeichung von Gewässern für unterliegende Bürger und Kommunen haben?
4. Können technische Bauwerke wie Deiche und Hochwasserrückhaltebecken dazu führen, dass sich der ökologische Zustand der Gewässer verschlechtert? Begründen Sie Ihre Ansicht mit den Argumenten der EU-Wasserrahmenrichtlinie und des Verursacherprinzips.
5. Wie könnte eine Kosten- und Nutzen-Bilanz bzw. eine Technikfolgenabschätzung bei Hochwassermaßnahmen aussehen?
6. Nennen Sie die Gründe, warum bei Planungen nach wie vor sehr einseitig auf Gutachten von Ingenieuren und Technikern gesetzt und kein Fachwissen aus den Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialwissenschaften berücksichtigt wird.

M5 Hochwasser Special der NAJU (Naturschutzjugend)

Wohnst du noch oder schwimmst du schon?

Hochwasser – ein Phänomen zum Ausprobieren!

Ob ein Pegelstand bei einem Gewässer als „Hochwasser“ gilt ist Definitionssache. Zwar gibt es sogar eine DIN-Norm für Hochwasser, aber man sollte sich merken, dass Hochwasser immer relativ zum durchschnittlichen oder üblichen Pegel definiert wird.

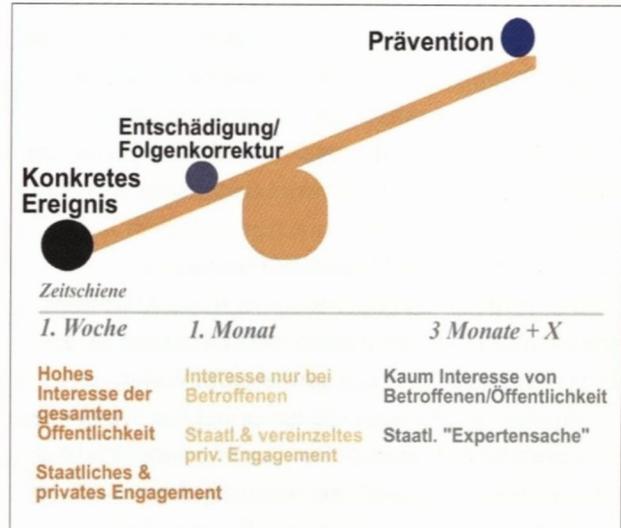
Ob ein Gewässer Hochwasser führt, liegt grundsätzlich am Verhältnis von Wassermenge und Volumen. Hochwasser kann prinzipiell durch drei Phänomene entstehen: Entweder der Wasser-Einfluss (Input) ist höher als der Ausfluss (Output) oder der Output ist kleiner als der Input oder das Volumen des Gewässers verändert sich. Wir empfehlen allen beim nächsten Bad das Phänomen experimentell zu untersuchen ...



Grafik: © NAJU-Kampagnenteam/NAJU Naturschutzjugend im NABU: Hochwasser-Special.de, Bonn 2004, S. 4. www.naju.de/app/download/5556588110/hochwasser.pdf?t=1321535275 [22.07.2013]

Aber: Liebe Politiker – bitte nicht im großen Stil nachmachen! [...]

Hochwasser sind wie alle Katastrophen ein gefundenes Fressen für Journalisten und allerlei selbst ernannte „Experten“. Medien sind einerseits Teil des Frühwarnsystems und informieren die Öffentlichkeit.



Grafik: © Bene Sunderhaus/NAJU Naturschutzjugend im NABU: Hochwasser-Special.de, Bonn 2004, S. 10. www.naju.de/app/download/5556588110/hochwasser.pdf?t=1321535275 [22.07.2013]

Die Kehrseite: Journalisten interessieren sich aber nicht länger als 4 Wochen für ein Thema. Bei der Aufarbeitung von Hochwassern bleibt dabei eigentlich außerhalb des Formats der Katastrophenberichterstattung wenig übrig. In der öffentlichen Wahrnehmung flacht das Engagement und Interesse ab. Der Zusammenhang zwischen Interesse an der Katastrophe und Desinteresse an präventiven Maßnahmen kann als „Wippe“ dargestellt werden.

Hierbei lähmt die katastrophenzentrierte Phase die Aufarbeitung und Prävention. Manche vor-schnellen „Wiederherstellungen“ nach dem Hochwasser stehen sogar wirklich nachhaltigen Korrekturen entgegen.

Nach: NAJU-Kampagnenteam/NAJU Naturschutzjugend im NABU: Hochwasser-Special.de, Bonn 2004. www.naju.de/app/download/5556588110/hochwasser.pdf?t=1321535275 [22.07.2013]

Arbeitsvorschläge

1. Legen Sie dar, wie eine optimierte Berichterstattung in den Medien aussehen könnte.
2. Zeigen Sie auf, wie nach dem Trittbrettfahrerprinzip der Allmende-Klemme im Hochwasserfall nachteilige Auswirkungen für benachbarte Kommunen entstehen können.
3. Welche konkreten Anforderungen sind an eine Technikfolgenabschätzung zu stellen?

M6 Besprechung zum Thema Hochwasserschutz im Murrthal am 7. März 2012 in Oppenweiler

Thema: Örtlicher Hochwasserschutz im Murrthal

Der Vertreter des Wasserverbandes Murrthal begrüßt die Anwesenden. [...] Er teilt mit, dass es nach dem Hochwasserereignis im Januar 2011 eine Krisenbesprechung mit den Regierungspräsidenten gab. Es sei festgelegt worden, dass der örtliche Hochwasserschutz vor der Rückhaltung erfolgen sollte, da eine schnellere Umsetzung möglich sei. Zudem erkundigt er sich, weshalb dies jetzt vom Landratsamt in Frage gestellt wird. Es gibt ein Gutachten aus dem Jahr 2005, das im Jahr 2011 bestätigt wurde.

Der Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis erwidert, dass die Unterlagen vom Landratsamt gewissenhaft zu prüfen sind und die Gutachten zusammenpassen müssen. Zudem muss das Wassergesetz eingehalten werden. Der Vertreter des Wasserverbandes Murrthal wirft vor, dass sich das Landratsamt nicht an gemachte Zusagen hält.

Der Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis entgegnet, dass bisher keine rechtswirksamen Zusagen gemacht wurden. Es handelt sich vielmehr um Einschätzungen, die immer mit der jeweils aktuellen Situation in Verbindung zu setzen sind. [...] Das eingebundene Ingenieurbüro teilt mit, [...] einer Verschlechterung der Hochwassersituation im Delta der Unterlieger sei die erhebliche Schadensminderung in Oppenweiler (2011: ca. 20 Mio. EUR Schaden) gegenüberzustellen. Das Landratsamt müsse dies auch in seine Bewertung einfließen lassen. [...]

Ein weiterer Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis merkt an, dass das Regierungspräsidium Stuttgart die Auffassung des Landratsamts teilt, dass die Vorhaben örtlicher Hochwasserschutz in Oppenweiler und Zell grundsätzlich nicht planfeststellungsfähig sind, solange erhebliche negative Auswirkungen

gen auf Dritte erkennbar sind. Insofern wirft das hydraulische Gutachten 2012 Zweifel auf. [...] Er rät dem Wasserverband durch einen Beschluss zu bekräftigen, dass der Bau eines Hochwasserrückhaltebeckens im unmittelbaren Anschluss der örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen in Oppenweiler und Zell erfolgen muss. [...] Der Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis merkt an, dass auf die neuen Erkenntnisse von Seiten des Wasserverbandes und den Fachplanern eingegangen werden muss. Die Stellungnahme kann sich nicht einfach auf das Gutachten 2005 beziehen. [...]

Der Vertreter der Stadt Backnang teilte mit, dass die Umsetzung der Hochwasserschutzmaßnahmen in Backnang in den nächsten vier Jahren erfolgen soll. Die Stadt Backnang hat zugesagt, den örtlichen Hochwasserschutz erst zu bauen, wenn ein überörtlich wirkendes Becken planfestgestellt ist. Dies würde der Wasserverband auch durch einen Beschluss festschreiben.

Der Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis erkundigt sich, weshalb in den Gutachten 2005 und 2012 nicht die gleichen Randbedingungen angesetzt wurden. Das eingebundene Ingenieurbüro teilt mit, dass dies noch aufgeklärt und von der Universität Stuttgart bestätigt werden wird. [...]

Der Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis bittet den Wasserverband [...] zu klären, inwieweit die Maßnahmen sinnvoll zeitlich besser koordiniert werden können. [...] Er bekräftigt nochmals, dass [...] die Entscheidungen jedoch rechtssicher getroffen werden müssen und die Hochwasserprobleme nicht einfach auf Unterlieger verlagert werden dürfen.

Wasserverband Murrthal (2012): Nach einem Besprechungsprotokoll vom 08.03.2012 zum Thema Hochwasserschutz im Murrthal. Oppenweiler.

Arbeitsvorschläge

1. Stellen Sie die Argumentationsstränge des beratenden Ingenieurbüros, des Wasserverbandes Murrthal und des Landratsamts Rems-Murr-Kreis gegenüber.
2. Entwickeln Sie im Rahmen eines Planspiels die verschiedenen Rollen der Akteure und zeigen Sie in der Spiel- und Auswertungsphase den politischen Prozess, insbesondere die Lobbyarbeit der Verwaltungen, auf.

M7 Besprechung zum Thema Hochwasserschutz im Murrthal am 18. Februar 2013 im Landratsamt Rems-Murr-Kreis

Thema: Örtlicher Hochwasserschutz im Murrthal

Der Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis begrüßt die Anwesenden. [...] Er betont, dass die Unterlagen für die einzelnen Planfeststellungsverfahren, sowohl aus rechtlicher wie auch aus fachtechnischer Sicht, wasserdicht sein müssen. Er zeigt sich verwundert über die Mitteilung des Landratsamts Rems-Murr-Kreis, dass der Wasserverband Murrthal die innerörtlichen Maßnahmen den überörtlichen Maßnahmen zeitlich vorziehen möchte. Es dürfe keine Problemverlagerung und somit Schaffung neuer Betroffenheiten geben. Der Vertreter des Wasserverbandes Murrthal erläutert, dass erst im Zusammenspiel aller Maßnahmen ein HQ100-Schutz mit Berücksichtigung des Klimafaktors entstehen würde. Es müsse jedoch jede Maßnahme separat betrachtet werden. [...] Er betont, dass sowohl Sulzbach an der Murr als auch Backnang ein Signal an die Bevölkerung geben müssen. [...] Der Vertreter der Stadt Backnang ergänzt, dass die durch die örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen entstehenden Nachteile weit geringer seien als die zu erreichenden Vorteile. Die Nachteile seien zudem beherrschbar.

Der Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis bekräftigt, dass [...] durch die örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen die Ober- und Unterlieger jedoch nicht beeinträchtigt werden dürfen. [...]

Er macht den Vorschlag einer gemeinsamen Protokollerklärung. Darin soll u.a. enthalten sein, welche Nachweise das Landratsamt Rems-Murr-Kreis benötigt, um die verschiedenen Anträge bearbeiten zu können und wie das Landratsamt Rems-Murr-Kreis den Wasserverband Murrthal bei den lokalen Maßnahmen unterstützen kann. [...] Der Vertreter des Wasserverbandes Murrthal teilt mit, dass es einen Beschluss des Wasserverbands Murrthal vom Mai 2012 gebe, dass das Verbandskonzept umgesetzt werde. Er betont auch die Gefahr im Hinblick auf die Förderfähigkeit aller Maßnahmen.

Ein weiterer Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis gibt zu bedenken, dass die Maßstäbe der Genehmigungsfähigkeit eingehalten werden müssen. Sollen die innerörtlichen Maßnahmen von den Rückhaltmaßnahmen losgelöst werden, sind die entsprechenden Nachweise zur Genehmigungsfä-

higkeit (insbesondere die Auswirkungen auf Ober- und Unterlieger) vom Wasserverband Murrthal zu erbringen. [...] Der Vertreter der Stadt Backnang erkundigt sich, ob der innerörtliche Hochwasserschutz vor dem Hochwasserrückhaltebecken Oppenweiler erfolgen könne. [...] Ein weiterer Vertreter der Stadt Backnang zeigt anhand eines Kartenausschnittes, dass [...] keine weiteren Betroffenheiten geschaffen werden, sondern lediglich die Wasserspiegel erhöht würden.

Ein weiterer Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis erkundigt sich, wann das Hochwasserrückhaltebecken Oppenweiler beantragt werden soll. Große Teile der hier geführten Diskussion würden sich erübrigen, wenn die innerörtlichen Maßnahmen zeitgleich mit dem Hochwasserrückhaltebecken Oppenweiler beantragt werden würden. [...] Er gibt den Hinweis, dass auch vor Gericht ein möglicher Vorwurf, es würden nur innerörtliche Hochwasserschutzmaßnahmen gebaut (ohne Rückhaltung), entkräftet werden müsse. Der Vertreter des Wasserverbandes Murrthal ist der Ansicht, dass folgende Tatsachen dies entkräften würden: 2-jährige Untersuchung beim Karlsruher Institut für Technologie (KIT Karlsruhe), Gemeinderats-/Stadtratsbeschlüsse und der Beschluss des Wasserverbandes Murrthal. Der Vertreter der Stadt Backnang betont, dass die innerörtlichen Maßnahmen in Sulzbach an der Murr und Backnang schnell umgesetzt werden müssen, da man Angst vor einem neuen Hochwasser habe.

Eine Vertreterin des Landratsamts Rems-Murr-Kreis bekräftigt, dass der Wasserverband Murrthal und das Landratsamt Rems-Murr-Kreis das gleiche Ziel haben: den Hochwasserschutz im Murrthal, durch Hochwasserrückhaltebecken und ergänzend durch örtliche Maßnahmen, zügig umzusetzen. Auch Murrhardt mit den geplanten Hochwasserrückhaltebecken Mahd und Gaab sei ein Mitglied des Wasserverbandes Murrthal.

Der weitere Vertreter der Stadt Backnang teilt mit, dass Auswirkungen der örtlichen Maßnahmen auf Unterlieger nicht gegeben seien, sondern hauptsächlich innerhalb des jeweiligen Ortes selbst.

Der weitere Vertreter des Landratsamts Rems-Murr-Kreis versteht die Situation der Murranlieger-

gemeinden. Jedoch müsse mit gleicher Intensität auch die Planung der Hochwasserrückhaltebecken vorangetrieben werden. Er erklärt, dass in die Protokollerklärung auch die Auswirkungen auf Ober- und Unterlieger (hydraulisches Gutachten) der örtlichen Maßnahmen sowie das Verbandskonzept mit Zeit-

plan aufgenommen werden müssen. [...] Er betont nochmals, dass auch Zeitpläne (Meilensteine) in die Protokollerklärung aufgenommen werden müssen. Dieses Vorgehen müsse dann auch noch mit dem Regierungspräsidium Stuttgart abgestimmt werden.

Landratsamt Rems-Murr-Kreis (2013): Nach einem Besprechungsprotokoll vom 19.02.2013 zum Thema Hochwasserschutz im Murrtaal. Waiblingen

Arbeitsvorschläge

1. Erörtern Sie im Rahmen eines Gefangenendilemmas die Problematik von möglichen Problemverlagerungen bei der separaten Betrachtung von inner- und außerörtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen und dem gemeinwohlorientierten Anspruch auf ein Gesamtkonzept zur Bewältigung eines Verschlechterungsverbots für Ober- und Unterlieger.
2. Wie bewerten Sie die Feststellungen der Stadt Backnang, dass im Falle von Gewässerausbaumaßnahmen keine weiteren Betroffenheiten geschaffen werden würden sowie Auswirkungen der örtlichen Maßnahmen auf Unterlieger nicht gegeben seien, sondern hauptsächlich nur innerhalb des jeweiligen Ortes selbst lediglich die Wasserspiegel erhöht werden würden. Inwiefern steht diese Aussage im Widerspruch zum WHG? Entwerfen Sie dazu eine Pro- und Contra-Debatte und führen Sie diese durch.
3. Wie beurteilen Sie die Aussage, dass Entscheidungen bereits im Vorfeld, falls Vorwürfe oder Klagen von Betroffenen erhoben werden würden, auf ihre Durchsetzbarkeit vor Gericht hin überprüft werden sollen?

M8 Stadtentwicklungsplanung und Lokale Agenda 21

Der Stadtentwicklungsplan wird in der Regel von Planern „vorgedacht“. Der Entwurf wird in den politischen Gremien diskutiert, ergänzt und schließlich beschlossen. Bürgerbeteiligung findet statt, jedoch als Auseinandersetzung mit einem nahezu fertigen Produkt, nicht als gleichberechtigte Partnerschaft bei dessen Erstellung [...]

Dabei muss ein grundsätzlich verändertes Verständnis in der Planung einhergehen. Bürgerbeteiligung erhält einen anderen Stellenwert als die bloß punktuelle, projektbezogene Einbeziehung von Anliegern oder sonstigen unmittelbar Betroffenen im Rahmen der Partizipation bei Bebauungsplanverfahren, die meist informatorischen Charakter hat. Planung kann eben nicht mehr verordnet werden, sondern

muss auf dem breiten Konsens, gemeinsam im Team entwickelte, tragfähige Leitbilder, Ziele und umsetzbare Maßnahmen setzen und damit den Rückgewinn lokaler Identität anstreben. Die handwerkliche Seite von Planung verliert mithin an Gewicht zugunsten der Kommunikation von Lösungsansätzen. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Planwerke, die ihre technokratische Einfärbung verlieren müssen und diese durch lesbare Visualisierungen zu ersetzen haben, die noch dazu kurzfristig änderbar sein sollten, was also ein Stück weit das Arrangement mit Planungsunsicherheit voraussetzt [...]

Michael Balzer: Stadtentwicklungsplanung und Lokale Agenda 21. In: Hermann, Winfried/Proschek, Eva/Reschl, Richard (Hrsg.), Lokale Agenda 21 – Anstöße zur Zukunftsfähigkeit. Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis. Stuttgart: Kohlhammer Verlag, 2000, S. 103ff.

Arbeitsvorschläge

1. Nehmen Sie Stellung zu diesem „demokratischen“ Ansatz in der Stadtentwicklungsplanung.
2. Welche Schlussfolgerungen hinsichtlich der europäischen Hochwasserrichtlinien und ihrer Umsetzung in nationalstaatliches Recht sind demnach für die Planung von Hochwasserschutzmaßnahmen und an die Anforderungen von Planwerken zu stellen?