



for a living planet®

Fünf Jahre nach der Elbeflut

Wurden und werden öffentliche Finanzhilfen im Sinne eines nachhaltigen Hochwasserschutzes verwendet?



Herausgeber: WWF Deutschland, Frankfurt am Main
Stand: Juni 2007, 1. Auflage, 100 Exemplare
Autoren: Rechtsanwaltskanzlei Wolfram Günther, unter Mitarbeit von
Holger Seidemann, Büro für Umwelt und Planung Leipzig
Redaktion: Georg Rast, WWF Deutschland
Layout: Text- und Webdesign, Astrid Ernst, Bremen

© 2007 WWF Deutschland, Frankfurt am Main
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers

Titelfoto: Elbehochwasser 2002 © WWF / Bernd Lammel

Inhalt

Einleitung	6
1. Fragestellung und Methodik der vorliegenden Studie	7
2. Nachhaltiger Hochwasserschutz als öffentliche Aufgabe	8
2.1 Hochwasserschäden und ihre Ursachen	8
2.2 Technischer Hochwasserschutz	11
2.3 Die Schäden durch das Auguthochwasser 2002	12
2.3.1 Schadensbilanz Auguthochwasser 2002 insgesamt	12
2.3.2 Schadensbilanz Auguthochwasser 2002 für Sachsen	13
2.3.3 Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes	13
2.4 5-Punkte-Programm der Bundesregierung: Arbeitsschritte zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes	14
2.5 Empfehlungen der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)	14
2.6 EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) - Integration in Hochwasserschutzplanungen	16
2.7 Anregungen zur Verbindung von Hochwasserschutzes mit der WRRL aus Sicht eines Landes-Wasserbaubetriebes	18
2.8 Vorgaben der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)	18
2.9 Nachhaltigkeitskriterien / Fragestellungen der vorliegenden Studie	19
3. Praxis des Hochwasserschutzes im Bezug auf Nachhaltigkeit	23
3.1 Bisherige Aktivitäten im Überblick	23
3.2 Derzeit erwogene Standorte für Deichrückverlegungen an der Elbe in Deutschland	23
3.3 Einfluss ökologischer Kriterien auf die Erstellung der Hochwasserschutzkonzepte (insbesondere WRRL, FFH, Öffentlichkeitsbeteiligung)	27
3.4 Wasserrückhalt in der Fläche - Land- und Forstwirtschaft	28
3.5 Die Aufgabe bestehender Siedlungs- und Gewerbestandorte in Überschwemmungsgebieten	28
3.6 Fallbeispiele nichtnachhaltigen Einsatzes öffentlicher Fördermittel bzw. von Fördermittelmissbrauch	29
3.6.1 Vorrede zu den Fallbeispielen	29
3.6.1.1 Vorgehen / Methodik	29
3.6.1.2 Problemfelder - Gründe für das Nichtbeachten nachhaltiger Planungsgrundsätze	29
3.6.1.3 Die Einzelfälle im Überblick	32
3.6.2. Einzelfälle	34
3.6.2.1 Elsterbecken Leipzig	34
3.6.2.2 Weinskeae	37
3.6.2.3 Gehölzbeseitigung in der Elbaue im Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalaue“	40
3.6.2.4 Schlossmühlenwehr Frohburg – Instandsetzung der Wehranlage	42
3.6.2.5 Regenrückhaltebecken Rossau / Wasserskianlage	45
3.6.2.6 Polizeidirektion Westsachsen und Polizeirevier Grimma	46
3.6.2.7 Staatsstraße S 88 bei Riesa, Gemeinde Zeithain - Ortsteil Gohlis	48
3.6.2.8 Straßenausbau bei Grimma	49
3.6.2.9 Asphaltierung von Feld- und Wiesenwegen bei Wittenberg / Vergleich zu anderen Straßen-/Wegeausbauten	50
3.6.2.10 Wegebau zwischen Dessau und Aken	52
3.6.2.11 Kegelbahn – „Haus des Gastes“ - Bad Schandau	54

4. Mögliche Ursachen unzureichender Nachhaltigkeit im aktuellen Hochwasserschutz	55
4.1 Rechtliche Situation im Hinblick auf nachhaltigen Hochwasserschutz (Bund und Bundesländer insgesamt)	55
4.1.1 Die Rechtsetzung des Bundes allgemein (WHG, BauGB, BBodSchG)	55
4.1.1.1 Gesetzgebungskompetenz	55
4.1.1.2 Hochwasserschutz im Spannungsfeld unterschiedlicher Planungen - allgemein	56
4.1.1.3 Hochwasserschutz-Artikel-Gesetz (2005)	56
4.1.1.4 EG-Hochwasser-RL	58
4.1.1.5 Geltendes Recht und Nachhaltigkeit im Hochwasserschutz (WHG, BNatSchG, BBodSchG)	58
4.1.2 Hochwasserschutz in der Raumplanung	59
4.1.3 Flächen- und Bauplanung in hochwassergefährdeten Gebieten - Bauleitplanung (BauGB)	63
4.1.4 Baugenehmigungen - Bauordnungsrecht	64
4.1.5 Vorbeugender Hochwasserschutz contra private Interessen/Eigentum - Möglichkeiten für staatlichen/behördlichen Zwang	65
4.1.5.1 Möglichkeiten zu Reduzierung vorhandenen Schadenspotentials (Städtebauliche Gebote)	65
4.1.5.2 „Baurecht auf Zeit“ (§ 9 Abs. 2 BauGB)	65
4.1.5.3 Flächenerwerb zum Hochwasserschutz - Vorkaufsrechte der Gemeinde	66
4.1.5.4 Deichrückverlegungen und private Ackerflächen - Aspekte des Eigentumsschutzes (Art. 14 GG)	66
4.1.5.5 Festlegung von Verboten und Geboten in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten	66
4.1.6 Beschleunigungserlasse - rechtlicher Spielraum vor allem im Hinblick auf geltendes Umweltrecht	68
4.2 Die Hochwasserschutzstrategien der Länder (Konzepte und Wassergesetze)	73
4.2.1 Sachsen	73
4.2.2 Sachsen Anhalt	81
4.2.3 Brandenburg	83
4.2.4 Niedersachsen	85
4.2.5 Thüringen	86
4.3 Förderprogramme und nachhaltiger Hochwasserschutz	87
4.3.1 Finanzierungsmöglichkeiten für Hochwasserschutzmaßnahmen und zur Beseitigung von Hochwasserschäden (Fonds)	87
4.3.1.0 Begriffe und Grundzüge der Förderung der Schadensbeseitigung	87
4.3.1.1 Solidaritätsfonds der Europäischen Kommission	89
4.3.1.2 Bund-Länder-Fonds „Aufbauhilfe“	90
4.3.1.3 Soforthilfen	93
4.3.1.4 Umschichtungen im Bundeshaushalt	93
4.3.1.5 Landeshaushalte	93
4.3.1.6 Arbeitsmarktprogramm des BMWA	94
4.3.1.7 Sonderprogramm „Hochwasser“ der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)	94

4.3.1.8 Förderprogramm des Bundes „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung	99
4.3.1.9 EU-Strukturfonds EFRE	99
4.3.1.10 EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG	102
4.3.1.11 EU-Finanzierungsinstrument ELER / EAGFL	102
4.3.1.12 EU-Strukturfonds FIAF	104
4.3.1.13 EU-Finanzierungsinstrument LIFE	105
4.3.1.14 Sonderkredite öffentlicher Banken (KfW, DtA, SAB, Lfi)	105
4.3.1.15 GA-Sonderprogramm Hochwasser	106
4.3.1.16 Versicherungen	106
4.3.1.17 Spenden	107
4.3.2 Mittelverwendung und Vergaberichtlinien zur Beseitigung von Hochwasserschäden (am Beispiel der Beseitigung der Schäden des Augusthochwassers 2002 in Sachsen)	107
4.3.2.1 Zuständigkeiten für die Vergabe	107
4.3.2.2 Infrastruktur in den Kommunen	107
4.3.2.3 Staatliche Infrastruktur	111
4.3.2.4 Hochbau (Wohngebäude)	113
4.3.2.5 Unternehmen	114
4.3.3 Fördermittelmissbrauch (offizielle Mitteilungen)	115
4.3.3.1 Bundesrechnungshof	115
4.3.3.2 Landesrechnungshof Sachsen	115
4.3.3.3 Bericht der Sächsischen Aufbaubank	116
4.4 Weitere Aspekte für Ursachen der unzureichenden Nachhaltigkeit im Hochwasserschutz insgesamt (Stichworte)	116
5. Zusammenfassung	121
5.1 Die Aufgabe - Finanzierung von nachhaltigen Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes	121
5.2 Die Kriterien der Nachhaltigkeit	121
5.3 Die aktuelle Praxis des Hochwasserschutzes	123
5.4 Die Ursachen fehlender Nachhaltigkeit	124
5.4.1 Rechtliche Vorgaben	124
5.4.2 Die Hochwasserschutzstrategien der Länder	125
5.4.3 Die Finanzierungsinstrumente	126
5.4.4 Verwaltungsvorschriften zur Vergabe von Hochwassergeldern	129
5.4.5 Fördermittelmissbrauch	131
5.4.6 Weitere Aspekte für Ursachen unzureichender Nachhaltigkeit	131
5.4.7 Ergebnis	132
6. Vorschläge zur Erreichung eines nachhaltigeren Einsatzes öffentlicher Finanzierungshilfen im Hochwasserschutz	134
6.1 Anpassung rechtlicher Vorgaben (Gesetze)	134
6.2 Vergaberichtlinien öffentlicher Finanzierungshilfen	134
6.3 Veränderung der Förderziele öffentlicher Finanzierungshilfen / Ausgleichsfonds (verbesserter Ausgleich von Kosten und Nutzen)	136

Einleitung

Wie aus dem Ruf nach mehr Raum für die Flüsse und Rückbau in den Flussräumen die Finanzierung von Deichbauten, Stauwehren und Straßen wurde.

Nach der Oder-Flut 1997 wurde der Ruf laut, den Flüssen wieder mehr Raum zurückzugeben. Hochwasserschutz sollte künftig nicht mehr in Katastrophenbewältigung bestehen, sondern in einer nachhaltigen Hochwasservorsorge. Die Politik, bis hin zu Bundeskanzler Helmut Kohl, griff diese Forderung wortstark auf. Begründet war die Forderung in der Feststellung, dass die Flüsse in der Vergangenheit den Großteil ihrer natürlichen Überschwemmungsflächen durch Besiedelung, Flussbegradigungen und Eindeichungen verloren hatten. So ist diese Fläche beispielsweise an der Elbe auf kümmerliche vierzehn Prozent geschrumpft worden. Vor allem dadurch, dass natürliche Hochwässer seither in künstlich verschmälerten und begradigten Rinnen abfließen müssen, erreichen die Fluten die aktuellen Höhen und Geschwindigkeiten. Erst dadurch, dass direkt am Flussufer und flächenhaft hinter den Deichen in den historischen Überflutungsräumen Wohnhäuser, Gewerbe und öffentliche Infrastruktur errichtet wurden, gefährden die Fluten die Menschen und die von ihnen geschaffenen Werte.

Nach der Jahrhundertflut 2002 an der Elbe und deren Zuflüssen, stellte man fest, dass der Forderung von 1997 keine Taten gefolgt waren. Die neuen Schäden in Milliardenhöhe, die neben mehreren Menschenleben zu beklagen waren, wurden zum Anlass genommen, nun doch endlich die Weichen hin zu einem nachhaltigeren vorbeugenden Hochwasserschutz umzulegen. Nun sollte tatsächlich den Flüssen mehr Raum gegeben werden, was letztlich auf großzügige Rückdeichungen hinauslaufen sollte. Zugleich sollte bereits der Entstehung von Hochwassern entgegengewirkt werden, indem insbesondere bei Starkregenereignissen der Wasserrückhalt in der Fläche erhöht werden sollte. Dazu sollten der Boden verbessert, umfangreiche Aufforstungsprogramme in Hochwasserentstehungsgebieten (Gebirgsregionen) vorgenommen und vor allem die Neuversiegelung von Flächen gestoppt werden. Nicht zuletzt sollten Hochwasserschutzmaßnahmen mit den ohnehin erforderlichen Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung der Gewässer verbunden werden, die die Wasserrahmenrichtlinie der EU bis 2015 fordert.

Seit 2002 wurden seitens des Bundes, der Länder (allen voran Sachsen) und seitens zahlreicher weiterer Akteure tatsächlich vielfältigste und umfassende Anstrengun-

gen unternommen. So wurden umfangreiche Strategien erarbeitet, Gesetze auf Bundes- und Landesebene grundlegend überarbeitet und zahlreiche Finanzierungsinstrumente für Hochwasserschutzmaßnahmen geschaffen. Seither werden in den Hochwasserschutz Milliarden an Steuermitteln investiert.

Die vorliegende Studie stellte die Frage: Mit welchem Ergebnis?

Die Antwort ist ernüchternd. Zunächst konnte die Bodenqualität in der Landwirtschaft hinsichtlich des Wasserrückhalts seit Jahren stetig verbessert werden. Jedoch: Aufforstungen in nennenswerten Größen haben nicht stattgefunden. Förmlich festgelegte Hochwasserentstehungsgebiete existieren derzeit pilothaft nur an zwei Standorten und diese Ausweisungen konnten noch keine praktischen Auswirkungen entfalten. Ungebremst schreitet die Neuversiegelung von Flächen in Deutschland voran, wo die Anlage von Siedlungs- und Verkehrsflächen täglich eine Fläche von 115 Hektar neu in Anspruch nimmt. Deichrückverlegungen spielen im Hochwasserschutz eine absolut untergeordnete Rolle. So werden etwa durch die an der Elbe geplanten bzw. durchgeführten Rückdeichungen dem Fluss in der Summe nur etwa ein Prozent der verlorenen Überflutungsflächen zurückgegeben. Nicht zuletzt bleiben regelmäßig Möglichkeiten zur Verbesserung der ökologischen Gegebenheiten an den Gewässern und deren Auen ungenutzt, die sich leicht mit den Hochwasserschutzmaßnahmen verbinden ließen. In ihrer Summe werden Hochwassergelder daher - wie in der Vergangenheit - auch heute vor allem für die Errichtung bzw. Ertüchtigung von technischen Hochwasserschutzanlagen, insbesondere von Deichen eingesetzt. Dies geht häufig nicht nur mit einer Verschlechterung der ökologischen Gegebenheiten einher, sondern schafft regelmäßig vollendete Tatsachen, die nachhaltigere Hochwasserschutzmaßnahmen vor Ort künftig erschweren bis ausschließen. Nicht selten fließen die Mittel sogar schlicht in sachfremde lokale und regionale Infrastrukturvorhaben, die ansonsten nicht finanzierbar gewesen wären. Neben vereinzelten Hochbauten betrifft dies vor allem einen intensiven Wege- und Straßenausbau im Deichhinterland.

Daher geht die vorliegende Studie weiter der Frage nach, was getan werden muß, um den Einsatz öffentlicher Mittel künftig stärker an Aspekten der Nachhaltigkeit auszurichten.

1. Fragestellung und Methodik der vorliegenden Studie

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Frage, ob öffentliche Finanzierungshilfen zur Beseitigung von Hochwasserschäden sowie für Hochwasserschutzmaßnahmen in Deutschland im Sinne eines nachhaltigen Hochwasserschutzes konzipiert und eingesetzt werden.

In einem ersten Schritt werden dafür die für den Hochwasserschutz geltenden Kriterien der Nachhaltigkeit bestimmt. Diese beziehen sich hier vor allem auf einen wirksamen vorbeugenden Hochwasserschutz selbst und auf ökologische/gewässerökologische Aspekte. Soziologische Aspekte der Nachhaltigkeit (etwa aktuelle Akzeptanz bestimmter Maßnahmen, Nutzerinteressen, politische Zwänge gewählter Volksvertreter. etc.) finden dabei nur nachrangige Beachtung. Zur Bestimmung der Kriterien werden insbesondere die Ausführungen von staatlichen und zwischenstaatlichen Institutionen herangezogen, die umfassende Kataloge mit Anforderungen an einen nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz erstellt haben. Anschließend erfolgt ein Abgleich mit der gegenwärtigen Praxis im Hochwasserschutz. Dazu werden die aktuellen Maßnahmen zunächst bezüglich ihrer Zielsetzung in statistischer Hinsicht insgesamt untersucht. Im Anschluss daran erfolgt eine Darstellung einzelner Nachhaltigkeitsfragen anhand von relativ gut dokumentierbaren Einzelfällen. Die Einzelfalluntersuchungen dienen dabei der Diskussion allgemeiner Probleme am konkreten Einzelfall. Im Ergebnis dieses Abgleichs von Anforderungen der Nachhaltigkeit und Praxis der Hochwasservorsorge und Vergabe von öffentlichen Hochwassergeldern steht die Feststellung, dass Nachhaltigkeitskriterien bei der Vergabe von Finanzierungshilfen oftmals keine oder eine nur untergeordnete Rolle spielen.

Daher werden in einem zweiten Schritt die Ursachen der mangelhaften Nachhaltigkeit in der Praxis der Hochwasservorsorge bzw. Hochwasserschadensbeseitigung näher untersucht. Dazu werden die einschlägigen rechtlichen Vorgaben/Möglichkeiten (EU-Recht, Bundesrecht, Landesrecht), die einschlägigen Finanzierungsmöglichkeiten (Fonds, etc.) und die jeweiligen Vergaberichtlinien sowie die Hochwasserschutzstrategien einzelner Bundesländer einer Überprüfung unterzogen. Anschließend werden noch weitere Ursachen, die Einfluss auf die Praxis der Hochwasservorsorge / den

Einsatz von Hochwassergeldern haben können aufgearbeitet. Dabei spielen vor allem folgende Fragen eine Rolle:

- Ermöglichen die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten / das geltende Recht / die Hochwasserschutzstrategie des jeweiligen Bundeslandes einen nachhaltigen Hochwasserschutz?
- Führen sie zwingend zu einem nachhaltigem Hochwasserschutz?
- Wieviel Raum lassen sie ggf. für nichtnachhaltigen Hochwasserschutz?
- Welche Besonderheiten bestehen ggf. in einzelnen Bundesländern?

Für den Umgang mit Fragen des Hochwasserschutzes in Deutschland hat die Katastrophe des August-Hochwassers 2002 an der Elbe und ihren Zuflüssen die Bedeutung eines entscheidenden Wendepunktes. Nicht nur war dieses Hochwasserereignis trotz zahlreicher schwerwiegender Hochwasser in den letzten Jahren das mit Abstand gravierendste. Vor allem wurden durch dieses Hochwasserereignis umfangreiche Neuerungen angestoßen. Diese erfolgten in der anschließenden Ausarbeitung neuer und komplexer Hochwasserschutzstrategien auf den Ebenen der EU, des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie auf regionaler und zwischenstaatlicher Ebene. Neue Finanzierungsquellen (Fonds) für Hochwasserschutzmaßnahmen und zur Bewältigung von Hochwasserschäden wurden geschaffen bzw. Hochwasseraspekte wurden in bestehende Fonds eingearbeitet. Nicht zuletzt wurde das geltende Recht umfassend überarbeitet. Diese Entwicklungen sind dabei noch nicht abgeschlossen, sondern dauern an.

Daher werden zentrale Fragen der Studie exemplarisch anhand einer genaueren Untersuchung der Ursachen und Auswirkungen des August-Hochwassers 2002 dargestellt. Dies führt in regionaler Hinsicht zu einer Schwerpunktsetzung im Raum der Elbe. Da hier wiederum der Freistaat Sachsen sowohl vom August-Hochwasser 2002 mit Abstand am schwersten betroffen war, als auch in der Folgezeit deutlich die umfassendsten Aktivitäten ergriffen hat, erfolgt hier eine weitere Schwerpunktsetzung der Untersuchung.

2. Nachhaltiger Hochwasserschutz als öffentliche Aufgabe

2.1 Hochwasserschäden und ihre Ursachen

Die Schäden durch Hochwasser in den vergangenen 10-15 Jahren zeigen, wie notwendig ein vorbeugender und nachhaltiger Hochwasserschutz ist. Die bisherigen Erfahrungen machen deutlich, wo die Möglichkeiten, aber auch wo die Grenzen des technischen Hochwasserschutzes liegen, der schwerpunktmäßig auf Maßnahmen wie Deiche und Hochwasserschutzmauern setzt.

Hochwasser ist ein natürliches Ereignis im jahreszeitlichen Abflussrhythmus der Flüsse. Die Entstehung hängt von der Stärke des Niederschlags, den Eigenschaften des Einzugsgebietes und den Besonderheiten des Flusses ab. Der Mensch nimmt mit der Gestaltung der Landschaft und der Flüsse selbst Einfluss auf die Entstehung und den Verlauf von Hochwasserereignissen.

➔ Hochwasser und ihre Folgen lassen sich beeinflussen, indem die Ursachen der Hochwasserentstehung angegangen werden, die Hochwasserwellen gedämpft und insgesamt das Schadenspotential durch eine zurückhaltende Nutzung der Flächen an Flüssen gering gehalten und reduziert wird.

a) Anhäufung von Werten in Hochwassergebieten (Schadenspotential)

Die Natur kennt grundsätzlich keine Hochwasserschäden. Boden, Flora und Fauna passen sich den natürlichen Gegebenheiten an und leben mit Hochwasserereignissen bzw. sind in ihrem Bestand sogar von ihnen abhängig (Stichwort Auwälder). Probleme entstehen erst dann, wenn der Mensch in den Flussräumen künstliche Werte schafft. Im verhältnismäßig dicht besiedelten Deutschland wurden und werden Werte in Gebieten angehäuft (Schadenspotential), die ehemals den Flüssen als Überschwemmungsflächen zur Verfügung standen. Trifft ein Hochwasser auf diese Siedlungen, Industriegebiete und sonstigen Bauwerke, so kann es sehr hohe Schäden verursachen. Dies hat die Hochwasserkatastrophe vom August 2002 erneut unter Beweis gestellt.

Das Augusthochwasser 2002 führte in den betroffenen Bundesländern zu Schäden an Infrastrukturanlagen, Unternehmen sowie Wohngebäuden und Hausrat, die auf insgesamt über 11 Mrd. € geschätzt wurden. Im August 2005 gab es wieder mehrere Millionen Euro (ca. 178 Mio €) Schäden im Süden Deutschlands durch Hochwasser¹. Betroffen waren die Einzugsgebiete der Flüsse Isar, Lech, Iller und Inn. 1999 gab es im Süden Bayerns ein großes Hochwasser mit Schäden von rund 345 Mio €; 1997 im Einzugsgebiet der Oder mit Schäden von 3 bis 4 Mrd. €. Mehrere Milliarden Euro Schäden gab es durch die Hochwasserereignisse an Rhein, Mosel, Saar und Maas in den Jahren 1993 und 1995.

Will man Schäden von Hochwasser mindern, muss man vor allem bei der Siedlungsentwicklung ansetzen. So dürfen in Überschwemmungsgebieten (die ausgewiesen und gesetzlich geschützt werden müssen) grundsätzlich keine neuen Baugebiete ausgewiesen werden. Ausnahmen dürfen nur unter engen Voraussetzungen zulässig sein. Zweites wichtiges Element der Schadensvorsorge ist neben der Flächenvorsorge die Bauvorsorge. Hierunter sind alle Maßnahmen zu verstehen, die die Bebauung besser an die Hochwassergefahr anpassen. Bereits einfache Vorkehrungen wie das Hochlagern wertvoller Gegenstände tragen zu einer Verringerung der Hochwasserschäden bei.

Durch eine konsequente Reduzierung des Schadenspotentials in Überflutungsräumen könnte das Gefährdungspotential von Hochwasserereignissen verringert werden. Das bedeutet:

- zunächst kein weiterer Ausbau von Siedlungen, Industriegebieten und sonstigen Bauwerken in Überflutungsräumen (Flächenvorsorge) und
- (wo dies möglich erscheint) auch in letzter Konsequenz deren Rückbau.
- Anpassung vorhandener Bebauung und Nutzung an die Hochwassergefahr (Bauvorsorge).

¹ Umweltbundesamt (Hg.), Was Sie über vorsorgenden Hochwasserschutz wissen sollten (2006), S. 18.

Hauptflusseinzugsgebiet	Überschwemmte Fläche (ha)	Betroffene Nutzungsarten (ha)				
		Siedlung / Verkehr	Ackerland	Grünland	Wald	Sonstiges
Weißer Elster	803	136	296	273	98	0
Vereinigte Mulde	10.993	1.013	6.643	2.403	923	11
Zwickauer Mulde	2.674	1.153	772	275	474	0
Freiberger Mulde	4.736	1.360	1.712	685	979	0
Elbe	19.551	4.431	11.404	2.710	1.007	0
Schwarze Elster	1.225	118	826	192	89	0
Gesamt	39.982	8.211	21.653	6.538	3.570	11
Anteil		20,5 %	54,2 %	16,4 %	8,9 %	< 0,1 %

b) Abschneiden der Auen und Altarme durch Eindeichungen und andere Flussbaumaßnahmen

„Weil der Fluss um so schneller wird und den Damm und den Grund um so mehr zernagt und zerstört, je gerader er ist, deshalb ist es nötig, solche Flüsse entweder stark zu verbreitern oder sie durch viele Windungen zu schicken oder sie in viele Zweige zu teilen.“
(Leonardo da Vinci, Maler und Ingenieur, 1452-1519)

Mit dem Abschneiden der Auen und Altarme durch Eindeichungen und andere Flussbaumaßnahmen stehen den Flüssen heute nicht mehr die gleichen Gebiete zur Ausdehnung bei Hochwasser zur Verfügung wie früher, sind also natürliche Überschwemmungsgebiete weggefallen. Die Flussläufe selbst sind durch Begradigungen und Abschneiden von Nebenarmen verkürzt worden. Die Fließgeschwindigkeit hat dadurch zugenommen. Der Abfluss vieler Zuflüsse konzentriert sich schneller in einem Flussbett. Dadurch haben sich die Laufzeiten der Hochwasserwellen reduziert. Die Hochwasserwellen sind heutzutage erheblich steiler, und es fließt in kürzerer Zeit mehr Wasser ab. Da in Deutschland nicht nur große Flüsse, sondern auch Nebenflüsse und kleinere Fließgewässer im Einzugsgebiet ausgebaut wurden, kann es zusätzlich zu ungünstigen Überlagerungen der Hochwasserwelle im Hauptfluss mit den Hochwasserwellen aus den Nebenflüssen kommen.

Im Laufe der vergangenen Jahrhunderte wurde etwa die Elbe auf deutschem Gebiet mit Ausnahme der Hochuferabschnitte und großer Teile der Oberen Elbe fast durchgehend eingedeicht und vielfach begradigt³. Von

der früher 6.172 km² großen Überschwemmungsfläche ist heute lediglich noch ein Gebiet von 838 km² übrig geblieben. Folgen dieser Entwicklung sind der Verlust von 2,4 Mrd. m³ Retentionsvolumen an der Mittleren Elbe bei einem 100-jährlichen Hochwasser, die Beschleunigung der Hochwasserwellen und die Erhöhung der Hochwasserscheitel, die im Raum Wittenberg etwa 10 cm und im Raum Wittenberge ca. 50 cm betragen. Das wiederum löste umfangreiche Maßnahmen zur weiteren Verstärkung und Erhöhung der Deiche aus. Hinzu kommt, dass durch vielfältige Maßnahmen auf der Fläche des Einzugsgebietes das Abfließen des Niederschlagswassers und der Abfluss im Gewässer erhöht und beschleunigt worden ist. Gleichzeitig führte die Verkürzung der Lauflänge der Elbe um insgesamt 75 km (einschließlich der Tschechischen Republik) durch Abtrennen von Flussbögen (Durchstich von Mäandern) zu einer höheren Fließgeschwindigkeit der Hochwasserwelle. Verknüpft mit dem Rückgang der Überschwemmungsfläche auf nur noch 14 % des ursprünglichen Bestandes und dem geringeren Wasserrückhalt in der Aue ist auch ein Verlust der typischen Auenvegetation.

Hauptflüsse und ihre Nebenflüsse wurden in der Vergangenheit begradigt und eingedeicht. Heute steht nur noch ein geringer Bruchteil der ursprünglichen Überschwemmungsfläche zur Verfügung.

➡ Daher muss - wo immer dies möglich ist - den Flüssen Raum und Überschwemmungsfläche zurückgegeben werden.

² Entwurf der Sächsischen Staatsregierung für das Operationelle Programm, d.h. die Mittelfestsetzung des EFRE-Fonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 (Fassung vom 20.10.2006), Rn. 280.

³ Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe. Hg. v. d. Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe. Magdeburg 2003, Pkt. 2.5. - Umweltbundesamt (Hg.), Was Sie über vorsorgenden Hochwasserschutz wissen sollten (2006), S. 14.

c) Flächennutzung und Retentionsvermögen des Bodens

Böden sind je nach ihrer Nutzung in sehr unterschiedlichem Maße in der Lage, Wasser, insbesondere auch Regenwasser aufzunehmen (Retentionsvermögen). Die intensive Landnutzung in Deutschland hat dabei zu einer insgesamt stark reduzierten Retentionsfähigkeit der Böden in der Fläche geführt. Beispielsweise erfolgte eine gezielte Entwässerung der Böden etwa durch Drainagen; der Einsatz schwerer Landmaschinen verdichtet den Boden, stört die Bodenstruktur nachhaltig und macht sie dadurch weniger wasseraufnahmefähig und weniger wasserdurchlässig.

Auch der Bewuchs ist für den Wasserrückhalt auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen von Bedeutung. Eine ganzjährige Bodenbedeckung - etwa durch Dauergrünland - reduziert den Abfluss an der Bodenoberfläche. Der Anbau von Zwischenfrüchten oder die Verwendung von Mulchen (Pflanzenresten, die auf dem Boden belassen werden), wirken in dieselbe Richtung. Im Gegensatz zur konventionellen, wendenden Bodenbearbeitung steht die konservierende, nichtwendende Bodenbearbeitung⁴, mit der ebenfalls die Wasserinfiltration erheblich verbessert werden kann. Ursache dafür ist die Änderung wichtiger Bodenparameter. So wird

die Verschlammungsanfälligkeit des Bodens vermindert und Wasser kann über diese Makroporen schnell in tiefere Bodenbereiche abgeleitet werden. Auf forstwirtschaftlich genutzten Flächen ist die Dichte des Waldes für den Wasserrückhalt in diesem Gebiet ausschlaggebend. Auch spielt die Tiefe der Wurzeln eine Rolle. Gewachsener Boden mit tiefwurzelnden Pflanzen saugt zunächst wie ein Schwamm das Wasser auf, bevor er es langsam wieder abgibt, so dass auch bei Extremniederschlägen der Oberflächenabfluss deutlich vermindert oder sogar vollständig verhindert wird.

Aufforstungen und Waldumbau sowie die Umwandlung von Ackerflächen in Grünland bergen damit ein erhebliches Potential für mehr Wasserrückhalt in der Fläche. Daneben kann das Retentionsvermögen der Böden aber auch durch alternative Ackerbauformen erhöht werden.

Schon bei einer geringfügigen flächigen Erhöhung der Wasserversickerung kann dies erhebliche Auswirkungen auf die abfließende Wassermenge haben. Dazu wird im Beispiel von einem mittleren Flusseinzugsgebiet mit einer Größe von 200 km² und einem Ackerflächenanteil von 50 % (= 10.000 ha) ausgegangen. Wird die Versickerung bei einem starken Niederschlagsereignis auf der gesamten Ackerfläche im Durchschnitt nur

Abflussbildung in Abhängigkeit der Landnutzung und der Stärke des Niederschlags⁵

Landnutzung	Abfluss in Liter pro m ² bei unterschiedlichen Niederschlagsmengen, bei:		
	Niederschlag: 20 l/m ²	Niederschlag: 60 l/m ²	Niederschlag: 110 l/m ²
Wald (dicht)	0	10	33
Dauerwiese	0	11	36
Wald (mittel)	0	15	37
Wald (stark aufgelockert)	2	18	43
Wald (normal)	3	20	49
Wald -Terrassen	3	20	49
Getreide, Futterpflanzen	4	27	60
Weide (karg)	6	30	66
Hackfrüchte, Wein	7	30	68
Ödland	8	40	78
Undurchlässige Flächen	20	60	100

⁴ W. Schmidt, Vorbeugender Hochwasserschutz und Landwirtschaft, In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 211-218.

⁵ Umweltbundesamt (Hg.), Was Sie über vorsorgenden Hochwasserschutz wissen sollten (2006), S. 9.

um 10 mm erhöht, so ergibt dies eine Minderung des Oberflächenabflusses von 1.000.000 m³, also etwa dem Volumen eines mittelgroßen Wasserrückhaltebeckens⁶.

Das Retentionsvermögen des Bodens muss bundesweit und gerade in Hochwasserentstehungs- und Überflutungsgebieten deutlich erhöht werden durch:

- konsequente Neuaufforstungen,
- Waldumbau sowie
- Ausweitung landwirtschaftlicher Grünlandbewirtschaftung und
- nichtwendender Bodenbearbeitung.

Zum Erhalt des Retentionsvermögens des Bodens muss

- die fortschreitende Neuversiegelung gestoppt oder zumindest eingedämmt;
- bestehende Versiegelung, wo immer dies möglich ist, beseitigt bzw. minimiert werden.

d) Bodenversiegelung - Verlust von Versickerungsfläche für Regenwasser

Das schnelle Abfließen des Regenwassers über versiegelte Flächen und durch die Kanalisation in Städten spielt eine wichtige Rolle bei der Hochwasserentstehung (besonders in kleinen Einzugsgebieten). Diese Wirkung lässt sich reduzieren, indem man die versiegelten Flächen verringert und den Wasserrückhalt in Siedlungsgebieten verbessert.

2004 wurden in Deutschland fast 13 % der Bodenfläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzt. In den letzten vier Jahren nahm das Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsflächen täglich eine Fläche von 115 Hektar neu in Anspruch. Das entspricht in etwa einer Fläche von ca. 160 Fußballfeldern. Etwa die Hälfte davon ist versiegelt⁷.

Im Freistaat Sachsen verschwinden täglich 8 Hektar Boden, das sind etwa 15 Fußballfelder, durch Versiegelung⁸. Von 2000 bis 2005 wurden in Sachsen für 15 Mio € 96 km Feldwege asphaltiert. Seit 1994 wurden fast 42 Hektar Fläche versiegelt⁹. Dagegen wurden durch Nutzungsaufgabe nur 3 Hektar entsiegelt. Von dem in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 2002 formulierten Ziel, den Zuwachs auf 30 Hektar pro Tag bis 2020 zu senken, ist Deutschland weit entfernt.

⁶ W. Schmidt, Vorbeugender Hochwasserschutz und Landwirtschaft, In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 215.
- Eine aktuelle Untersuchung der Bergakademie Freiberg und des Internationalen Hochschulzentrums Zittau kommt zu dem Ergebnis, dass plötzlichem Hochwasser in kleinen Flüssen durch verbesserte Landnutzung im Umland bis zu einem Viertel der Wassermasse entzogen werden kann (vgl. Sächsische Zeitung vom 01.03.07 „Wurzeln halten Wasser auf“).

⁷ Umweltbundesamt (Hg.), Was Sie über vorsorgenden Hochwasserschutz wissen sollten (2006), S. 11.

2.2 Technischer Hochwasserschutz

Technischer Hochwasserschutz bedeutet Schutz durch Deiche und Dämme, Hochwasserschutzmauern, steuerbare Polder, künstliche Regenrückhaltebecken und Talsperren. Doch trotz vielfältigster technischer Möglichkeiten kann es keinen absoluten Hochwasserschutz geben. Jeder Damm und jeder Deich schützt nur bis zu einem bestimmten Wasserstand, oft auch nur über eine bestimmten Dauer des Hochwassers. Auch kann die technische Schutzeinrichtung versagen. Außerdem wiegen besonders Deichbauten regelmäßig die Anlieger in einer scheinbaren Sicherheit und befördern damit, dass immer mehr Werte (Schadenspotential) hinter dem Deich angehäuft werden, die dann etwa bei einem Deichbruch Schaden erleiden.

Ergebnis der bisherigen, auf einen möglichst raschen Wasserabfluss in engen Profilen ausgerichteten Hochwasserschutzstrategie war, dass die Hochwasserwellen künstlich aufgesteilt wurden und eine Problemverlagerung von Oberliegern auf Unterlieger stattfand. Wenn sich Flussanlieger selber schützen, indem sie den Deich erhöhen und die Ausuferung verhindern, sind die negativen Auswirkungen flussabwärts zu verzeichnen. Die kürzere Fließstrecke und die verminderten natürlichen Überschwemmungsflächen führen zu einer Vergrößerung und Beschleunigung der ablaufenden Hochwasserwelle. Für flussabwärts gelegene Gemeinden (Unterlieger) steigt damit die Gefahr einer Überflutung und so ergibt sich nun wiederum hier die verstärkte Notwendigkeit zur Errichtung technischer Schutzbauwerke. Deichneubauten und insbesondere Deicherhöhungen verlagern daher tendenziell bestehende Probleme nur nach unten bzw. schaffen neue Probleme, die vorher nicht vorhanden waren. Grundsätzlich sind sie deshalb keine Lösung des Problems, sondern dessen Bestandteil.

⁸ Pressemitteilung des Sächs. Staatsministerium f. Umwelt u. Landwirtschaft vom 30.12.2002 „Flächen von Asphalt und Beton befreien“.

⁹ Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 4/49, S. 3918.

Überdies erfordern wassertechnischen Anlagen einen hohen Errichtungs- und Unterhaltungsaufwand für die öffentliche Hand (den Steuerzahler) und binden wertvolle Arbeitskraft (zu bezahlendes Personal) in der öffentlichen Verwaltung (Ministerien, Regierungspräsidien, Landratsämter, Gemeinden, Fachämter, Planungsbüros, etc.). Dazu kommt der Aufwand einer umfangreichen Rechtssetzung und deren Überwachung (Gesetze, Verordnungen, Satzungen und technische Normen).

In den „Leitsätzen für einen zukunftsweisenden integrierten Hochwasserschutz“¹⁰ des Freistaates Sachsen heißt es daher u.a.:

*„(Schutzanlagen unterhalten) Bei der Forderung nach dem Bau neuer Hochwasserschutzanlagen darf der Aufwand nicht unterschätzt werden, der die bereits vorhandenen Schutzanlagen von Deichen, Mauern, Rückhaltebecken und Talsperren in sicherem Zustand zu erhalten. Allein der Bedarf für die Grundinstandsetzung der Rheindeiche in Deutschland ist auf über eine Milliarde DM veranschlagt
(Grenzen erkennen) Technischer Hochwasserschutz gibt aber keine absolute Sicherheitsgarantie. Es bleibt die Hochwassergefahr jenseits des Bemessungshochwassers. Die Auseinandersetzung mit diesem Restrisiko bleibt in der Verantwortung des Nutzers am Gewässer.“*

Die Grenzen des technischen Hochwasserschutzes, insbesondere des Deichbaus liegen damit auf der Hand:

- Hohe Deiche bewahren möglicherweise vor Überschwemmung am jeweiligen Standort, beschleunigen aber zugleich talwärts strömende Wassermassen (Probleme werden auf Unterlieger verlagert bzw. dort neu geschaffen).
- Neue oder ertüchtigte Deiche können der späteren Anlage oder Erweiterung von Retentionsflächen im Wege stehen.
- Überdies verursacht der technische Hochwasserschutz hohe Kosten (Errichtung und Unterhaltung) und
- nicht zuletzt werden dabei Werte in Überflutungsräumen geschaffen, die wiederum selbst ein Schadenspotential bilden.
- Zudem wiegen sie die Anlieger in einer scheinbaren Sicherheit und befördern damit, dass noch mehr Werte (Schadenspotential) hinter dem Deich geschaffen werden.

¹⁰ Instrumente und Handlungsempfehlungen für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz. Hg. v. Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2004.

➡ Technischer Hochwasserschutz ist daher vielerorts wegen nicht mehr rückgängig zu machender menschlicher Nutzung der natürlichen Überflutungsräume weiterhin notwendig. Grundsätzlich (insbesondere bezogen auf den Deichbau) stellt er aber keine Lösung der Probleme dar, sondern verlagert diese regelmäßig bzw. erschafft sogar neue.

2.3 Die Schäden durch das Augusthochwasser 2002

2.3.1 Schadensbilanz Augusthochwasser 2002 insgesamt¹¹

Die Flut an Elbe, Donau sowie an deren Zu- und Nebenflüssen im Sommer 2002 hat Menschenleben gefordert und materielle Schäden in Milliardenhöhe hinterlassen. An Elbe und Mulde waren 370.000 Menschen direkt betroffen. Es mussten über 100.000 Menschen evakuiert werden. Zu den am stärksten geschädigten Regionen zählten Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die Schäden betrafen Infrastrukturanlagen, Unternehmen sowie Wohngebäude und Hausrat. In Sachsen waren rund 12.000 Unternehmen betroffen in Sachsen-Anhalt wurden bis Ende 2002 für knapp 1.600 Unternehmen Anträge gestellt, mithin rund 3 % des damals gesamten Unternehmensbestandes in den östlichen Bundesländern. Nach Stand September 2003 betrugen die materiellen Schäden in den betroffenen Bundesländern insgesamt über 11 Mrd. €, wovon etwa die Hälfte öffentliches Eigentum betraf. Die Schäden an öffentlichen Infrastruktureinrichtungen betrugen etwa 3,5 Mrd. €. Die zur unmittelbaren Schadensbeseitigung aus öffentlichen Quellen bereitgestellten Mittel beliefen sich auf ca. 7,8 Mrd. €, die überwiegend nach dem „Flutopferhilfegesetz“, mithin über Steuern finanziert wurden.

¹¹ BT Drucksache 15/164, Hochwasserschutz - Erfahrungen und Konsequenzen aus der Flutkatastrophe im Sommer 2002. Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. - BT Drucksache 15/274, Hochwasserschutz - Erfahrungen und Konsequenzen aus der Flutkatastrophe im Sommer 2002. Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Antwort der Bundesregierung. - Umweltbundesamt (Hg.), Was Sie über vorsorgenden Hochwasserschutz wissen sollten (2006), S. 18-20. - Jahresbericht 2002-2003 der EU-Kommission zum Solidaritätsfonds vom 26.5.2004, S. 9.

2.3.2 Schadensbilanz Auguthochwasser 2002 für Sachsen¹²

Sachsen war das mit Abstand am schwersten betroffene Bundesland. Von den ermittelten Schäden betrafen den Freistaat 78,85 %¹³. Die unmittelbaren Schäden des Auguthochwassers 2002 beliefen sich in Sachsen auf knapp 6,2 Mrd. €, davon entfielen auf:

- Infrastruktur insgesamt 37,6 % davon:
 - kommunale Infrastruktur 20,8 %,
 - staatliche Infrastruktur 15 %
 - Infrastruktur sonstiger Träger (davon 73 % Deutsche Bahn) 1,8 %,
- Wohngebäude 27,5 %
- gewerbliche Unternehmen 22,9 %,
- Hausrat 8,5 %,
- Katastrophenschutz 2,2 %
- Land- und Forstwirtschaft 1,3 %.

Die Anzahl geschädigter Gebäude betrug ca. 26.000.

Die Infrastrukturschäden in den Kommunen setzen sich wie folgt zusammen:

- Straßen und Brücken 36,1 %
- Gewässer- und Hochwasserschutz 11,4 %
- Soziale Einrichtungen 10,9 %
- Wasser- und Abfallwirtschaft 9,6 %
- Sport und Freizeit 8,0 %
- Städtebauliche und dörfliche Infrastruktur 5,7 %
- ÖPNV 5,4 %
- Schulhausbau 5,0 %
- Wirtschaftsnahe Infrastruktur 4,7 %
- Kommunale Liegenschaften 2,9 %
- Kultureinrichtungen 0,3 %

Die Schäden an staatlicher Infrastruktur setzen sich wie folgt zusammen:

- Gewässer- und Hochwasserschutz 63,6 % davon:
 - 630 km geschädigte Fließgewässer bei Gewässern I. Ordnung
 - 188 km geschädigte Deiche
 - 35 Schäden an Stauanlagen (Talsperren)
- Straßen- und Brücken 12,2 % davon:
 - 170 km Staatsstraßen
 - 466 Brücken

- Staatliche Liegenschaften 11,4 %
- Sonstiges 10,2 %
- Ausstattung von Hochschulen / Forschungseinrichtungen 2,6 %

Gewässer- und Hochwasserschutz insgesamt (kommunale u. staatliche Trägerschaft)¹⁴:

Die Gesamtanzahl der Schäden betrug an den Gewässern I. Ordnung (staatlich) auf 630 km 9.395 Einzelschäden und an den Gewässern II. Ordnung (kommunal) auf 6.000 km 8.911 Einzelschäden. Der Gesamtschaden wird auf 653 Mio € geschätzt, davon 429 Mio € bei Gewässern I. Ordnung und Deichen und 224 Mio € bei Gewässern II. Ordnung.

Angesichts dieser Zahlen bestätigt sich deutlich die oben getroffene Feststellung, wie Gewässerausbau und insbesondere technischer Hochwasserschutz nicht zuletzt selbst das Schadenspotential schaffen, welches Notwendigkeiten schafft, es mit hohem Einsatz öffentlicher Mittel zu erhalten und zu schützen. Grundsätzlich kann an Gewässern (im natürlichen Zustand) kein Schaden entstehen. Jeder der hier erfassten Schäden ist damit zumindest ein Indiz für eine nichtnachhaltige Investition.

2.3.3 Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes

Das Hochwasser im August 2002 hat an den Schienenwegen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes Schäden in Höhe von etwa 850 Mio € verursacht¹⁵. Die am schwersten betroffenen Streckenabschnitte waren:

- Dresden-Klingenberg-Colmnitz,
- Großbothen-Döbeln-Nossen,
- Heidenau-Altenberg (Müglitztalbahn),
- Freital-Hainsberg-Kurort Kipsdorf (Weißeritztalbahn),
- Glauchau-Großbothen.

¹⁴ http://www.smul.sachsen.de/de/wu/umwelt/wasser/index_854.html. - SMUL, W.-D. Dallhammer, Aktueller Diskussionsstand zum Hochwasserschutzrecht in Bund und Ländern. In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 21.

¹⁵ BT Drucksache 15/274, Hochwasserschutz - Erfahrungen und Konsequenzen aus der Flutkatastrophe im Sommer 2002. Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Antwort der Bundesregierung, S. 3.

¹² Auguthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003).

¹³ Auguthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.1.2.

2.4 5-Punkte-Programm der Bundesregierung: Arbeitsschritte zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes

In Reaktion auf die Flutkatastrophe von August 2002 fand am 15. September 2002 eine von der Bundesregierung ausgerichtete Flusskonferenz statt. Die beteiligten Bundesressorts einigten sich dabei auf konkrete Arbeitsschritte im Rahmen eines 5-Punkte-Programms, welches anschließend in Zusammenarbeit mit den Ländern (die die primäre Verantwortung für die Hochwasservorsorge und den Hochwasserschutz tragen), den Kommunen sowie den Nachbarstaaten umgesetzt werden sollte. Inhaltlich basiert das Programm auf den Beschlüssen der Umweltministerkonferenz und der Agrarministerkonferenz zur Verbesserung der Hochwasservorsorge und des Hochwasserschutzes sowie den Handlungsempfehlungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz der Ministerkonferenz für Raumordnung vom Juni 2000. Das Programm wurde zur Grundlage und Messlatte der seither auf Bundesebene, aber weitgehend auch auf Landesebene erfolgten Neuausrichtungen im Hochwasserschutz (Strategien, Rechtssetzung).

Im Programm heißt es:

„Den Flüssen mehr Raum geben

- *Daher muss eine länderübergreifende Anstrengung unternommen werden, im unbesiedelten Bereich den Flüssen ihre natürlichen Überschwemmungsflächen auch durch die Zurückverlegung von Deichen zurückzugeben. Die landwirtschaftliche Nutzung ist anzupassen.*
- *Die Funktion der Auen als natürliche Überschwemmungsgebiete ist zu erhalten und überall dort, wo es möglich ist, wiederherzustellen. (...) das Wasserhaushaltsgesetz enthält bereits seit langem zentrale Vorgaben zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Seit 1996 ist der Grundsatz, natürliche Gewässer und Rückhalteflächen zu erhalten oder rückzugewinnen, im Gesetz ausdrücklich verankert.*

Hochwasser dezentral zurückhalten

- *Im Einzugsgebiet der Quell- und Nebenflüsse müssen alle Möglichkeiten zur Hochwasserrückhaltung genutzt werden. Dazu gehören*
- *wirksamer Schutz der bestehenden Auwälder und soweit möglich Wiederherstellung*
- *Renaturierung von Gewässern, bei der Gewässerbegradigungen und Uferbefestigungen rückgängig gemacht werden sollen*
- *Wasserrückhaltung in Siedlungsgebieten soll erhöht werden, z. B. durch gesteigerte Möglichkeit der Versickerung am Ort des Niederschlags*

- *Verbesserung der Versickerungsfähigkeit des Bodens durch deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und der Versiegelung*

Siedlungsentwicklung steuern - Schadenspotentiale mindern

- *Den Flüssen mehr Raum geben heißt auch, dass eine Überprüfung der Entwicklungsbereiche für Siedlungszwecke und gewerbliche Nutzung auf ihre Hochwasserkompatibilität stattfinden muss. In Überschwemmungsgebieten dürfen in Zukunft keine neuen Wohn- und Gewerbegebiete mehr ausgewiesen werden.“*

2.5 Empfehlungen der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)¹⁶

Zur Umsetzung des 5-Punkte-Programms beschloß die Umweltministerkonferenz auf ihrer Sitzung am 7. u. 8. November 2002, bei der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) eine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit den Hochwasseraktionsplänen der Bundesländern befassen und Vorschläge für eine flussgebietsbezogene Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Schadenspotentialminderung vorlegen sollte. Sie sollten verbindliche Maßnahmen für Hochwasservorsorge und Hochwasserschutz enthalten und mit den jeweiligen Nachbarstaaten abgestimmt werden.

In Weiterentwicklung des 5-Punkte-Programms legte die LAWA im Nov. 2003 eine umfassende und detaillierte Hochwasserstrategie vor (Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz). Darin heißt es (auszugsweise):

„Hochwasser-Flächenmanagement

Flächenvorsorge für Hochwasser gefährdete Gebiete:

- *wasserrechtliche Festsetzung von Überschwemmungsgebieten*
- *Berücksichtigung des Hochwasserschutzes in Landes-, Regional- und Bauleitplanung, einschließlich rechtlicher Festlegungen und Benennung der zuständigen Akteure*
- *angepasste Nutzung*

¹⁶ Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz. Broschüre 2004.

Natürliche Wasserrückhaltung:

- Erhalt und Wiederherstellung von Retentionsräumen in den Gewässerauen
- Gewässerrenaturierung, naturnahe Gewässerunterhaltung
- Berücksichtigung des Aspekts der Wasserrückhaltung bei der Flächennutzung, insbesondere Erhalt und Wiederherstellung von versickerungsfähigen Böden
- Niederschlagsversickerung in Siedlungsgebieten

Technischer Hochwasserschutz

- Deiche und Dämme
- Stauanlagen mit Hochwasserrückhalteraum
- Freihaltung der Hochwasserabflussquerschnitte
- Gewässerausbau im Siedlungsraum
- Hochwasserschutzmauern
- Objektschutz

Hochwasservorsorge

- Bauvorsorge durch angepasste Bauweise und auf Hochwasser ausgerichtete Anlagenausstattung, einschließlich entsprechender Nutzung gefährdeter Keller- und Wohnräume
- Verhaltensvorsorge durch rechtzeitige Hochwasserwarnung und planvolles Handeln vor und während des Hochwassers, Alarm- und Einsatzplanung, Gründung von Hochwasserpartnerschaften
- Risikovorsorge in Form von Versicherungen und eigenen Rücklagen
 - Wasserrückhalt in Gewässer und Aue
 - Gewässerrenaturierung: Bei natürlichen Fließgewässern und ihren Auen ist die Speicherfähigkeit des Gewässernetzes gegenüber ausgebauten Gewässern wesentlich ausgeprägter. Die Fließgeschwindigkeit wird verlangsamt und damit der Hochwasserscheitel meist gedämpft. Geeignete Gehölze an den Bächen haben darüber hinaus ökologische Vorteile. Die naturnahe Gestaltung der Auwälder nützt nicht nur der Hochwasserrückhaltung, sondern sie ermöglicht auch die Entwicklung seltener und in anderen Bereichen gefährdeter Biotope mit einem großen Artenreichtum. (...) Ziel muss es sein, die Gewässer in Verbindung mit Flächen, auf denen das Gewässer ausufern kann, wieder naturnah zu entwickeln. Alle Maßnahmen sollen auf detaillierten Plänen zur Gewässerpflege und

-entwicklung (Gewässerentwicklungspläne) basieren.“

- Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten: Retentionsräume, Wasserrückhalteräume oder Überflutungsgebiete sind die an den Flüssen und Bächen seitlich gelegenen Flächen, auf denen sich das Hochwasser ausbreiten und ansammeln kann. Es fließt dort nur sehr langsam oder steht. Durch die Speicherung in diesen Räumen werden für die Unterlieger der Hochwasserabfluss verzögert und die Wasserstände verringert. Neben dieser positiven Wirkung auf die Hochwasserabläufe sind Retentionsräume Grundlage für den Erhalt und die Verbesserung der ökologischen Vielfalt in und an dem Gewässer und seinen Auen. Sie tragen zum Bodenschutz und zur Grundwasseranreicherung bei. (...)“

- Technischer Hochwasserschutz

- Technische Hochwasserschutzanlagen beeinflussen Höhe und Dauer von Hochwasserwellen und verhindern bis zu dem festgelegten Bemessungshochwasser die unkontrollierte Überschwemmung von genutzten Flächen. Doch ein Restrisiko bleibt immer bestehen. Um die Funktionssicherheit der Anlagen zu garantieren sind eine ständige und aufwendige Unterhaltung und Pflege erforderlich. Schon deshalb müssen technische Lösungen stets unter den Aspekten von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit aber auch bezüglich ihrer Einbindung in die Infrastruktur und ihres Einflusses auf Naturhaushalt und Landschaftsbild bewertet werden. Der technische Hochwasserschutz muss umweltverträglich gestaltet sein. Die einschlägigen Richtlinien und die EU-WRRL sind zu beachten.

Grundsätze zur Bemessung von Hochwasserschutzanlagen:

Überschwemmungsgebiete sollen grundsätzlich von Bebauung freigehalten werden. Zum Schutz bestehender Bebauung ist folgendes zu berücksichtigen:

- Neue Deiche, Hochwasserschutzmauern sowie Stauanlagen für die Hochwasserrückhaltung dürfen nur zum Schutz vorhandener Siedlungen und wichtiger Anlagen gebaut werden, soweit es im überwiegenden öffentlichen Interesse erforderlich ist.

- *Vor dem Bau von Hochwasserschutzanlagen ist zu prüfen, ob das Hochwasserrisiko nicht durch eine hochwasserangepasste Gestaltung reduziert werden kann, so dass Hochwasserschutzanlagen nicht erforderlich werden.*
- *Verloren gehender natürlicher Retentionsraum ist grundsätzlich zeitgleich auszugleichen*
- *Grundsätzlich muss vor der Sanierung von Deichen und sonstigen Schutzanlagen geprüft werden, ob die Anlage nach heutigen Gesichtspunkten noch erforderlich ist,*
- *der Deich zurückverlegt werden kann,*
- *eine wirtschaftliche Sanierungsmethode existiert“*

2.6 EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) - Integration in Hochwasserschutzplanungen

Im Jahr 2000 ist die EG-Richtlinie 2000/60EG (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft getreten. In deutsches Recht umgesetzt wurde sie durch Integration in das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und die Landeswassergesetze. Die Richtlinie fordert den guten Zustand der Oberflächengewässer in den Mitgliedsstaaten. Dieser gute Zustand soll möglichst bis zum Jahr 2015 erreicht werden. Der Hochwasserschutz selbst ist in der WRRL nicht geregelt. Dennoch gibt es eine Reihe von Berührungspunkten der Bedeutung zukünftig, auch mit Blick auf die zu erwartende EG-Hochwasserschutzrichtlinie - zunehmen wird.

Die WRRL ist zu beachten bei:

- Maßnahmen, die die Ziele der WRRL aktiv befördern (Gewässerdurchgängigkeit und Hochwasserrückhalt in der Fläche)
- Maßnahmen, die den Zielen der WRRL nicht entgegenstehen dürfen (alle sonstigen rechtmäßigen Maßnahmen).

Der gute ökologische Zustand entsprechend WRRL beinhaltet die Strukturgüte von Flüssen und Seen. Der Begriff „Strukturgüte“ umfasst die Vielfalt der Lebensräume, die sich unter naturnahen Bedingungen entwickeln. Dazu gehören bspw. flache und tiefe Bereiche, die unterschiedlich schnell durchströmt werden, Uferabbrüche, die als Rückzugsräume für Fische und andere Arten dienen oder Auen, die periodisch überflutet werden¹⁷. Die Voraussetzung für die Erreichung von Strukturgüte ist, dass den Gewässern ausreichend

Flächen - also genügend Raum - zur Verfügung steht.

Hochwasser sind für Flüsse strukturbildende Ereignisse. Nach einem Hochwasser finden Gewässerorganismen deutlich vielfältigere ökologische Gegebenheiten vor. In der Regel sind Tiere und Pflanzen, die in und an den Gewässern leben, an Überschwemmungen angepasst, so dass Hochwasser sie nicht negativ beeinflussen, abgesehen von den menschlich verursachten Schadstoffeinträgen.

Grundsätzlich wirkt Renaturierung von Fließgewässern in Abhängigkeit der Größe des Fließgewässers eher auf „häufige“ als auf „seltene“ Hochwasser¹⁸. Es entstehen Flächen für die Bildung ökologischer Strukturen an Fließgewässern, sprich für die Ansiedlung von Auen, die auch als natürliche Retentionsräume, in die das Hochwasser auslaufen kann, funktionieren. Das dient der Hochwasservorsorge und verbessert zudem, da ursprüngliche Lebensräume wieder entstehen, die ökologischen Funktionen der Gewässer.

➡ Es besteht daher die Möglichkeit, und sogar das Gebot, die WRRL und den Hochwasserschutz aufeinander abzustimmen.

Zur ökologisch ausgerichteten Hochwasservorsorge enthält die WRRL unmittelbar nur wenige Aussagen/Forderungen. Die deutsche Gewässer- und Naturschutzgesetzgebung enthält im Hinblick auf einen naturnahen Hochwasserschutz deutlich klarere Aussagen¹⁹. Trotzdem lassen sich einige konkrete Forderungen aus ihr herauslesen. Zum einen setzt sie bei der Revitalisierung von Flusslandschaften klare Zeitvorgaben, zum anderen beschränkt sich der Bewirtschaftungsansatz der Richtlinie nicht nur auf den eigentlichen „Flussschlauch“, sondern auf das gesamte Flusseinzugsgebiet.

Artikel 1 WRRL benennt die Minderungen der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren ausdrücklich als Ziel der WRRL. In Art. 1 (e) WRRL heißt es, dass die Richtlinie einen „Beitrag zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren“ leisten soll. Dabei geht es allerdings nicht um eine ökologisch ausgerichtete Hochwasserretention, sondern nur darum, dass die Auswirkungen von Überschwemmungen reduziert werden sollen. Ansonsten

¹⁷ Informationen zur Strukturgüte von Gewässern finden sich u.a. unter: http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/ow_s4_1.htm.

¹⁸ Umweltbundesamt (Hg.), Was Sie über vorsorgenden Hochwasserschutz wissen sollten (2006), S. 32.

¹⁹ Vgl. dazu etwa Aufsatz von N. Geiler, AK Wasser im BBU, Die Hochwasservorsorge und die EG-Wasser-Rahmenrichtlinie.

konzentriert sich die Richtlinie bei der Gewässernutzung auf den langfristigen Ressourcenschutz und setzt den „guten Zustand“ als übergeordnetes Umweltziel für Oberflächengewässer und das Grundwasser. Sie stellt letztlich auch die Frage, ob bestimmte Nutzungsbeschränkungen der Flussaueen kostengünstiger und praktikabler sind als technische Hochwasserschutzmaßnahmen und ob durch geringere Hochwasserschutzziele in bestimmten Bereichen (Landwirtschaft, Naturschutzgebiete) ein besserer Schutz besonders sensibler Bereiche (bspw. Innenstädte von Köln, Dresden, Wittenberge etc.) erreicht werden kann.

Eine an ökologischen Prämissen ausgerichtete Hochwasservorsorge lässt sich aus der Richtlinie jedoch indirekt herauslesen. Dies vor allem aus dem Gedanken heraus, dass zu einem ökologisch ausgerichteten Hochwasserschutz der Hochwasserrückhalt in den Auen gehört. Indirekt ergibt sich dazu ein Gebot zur Rekonstruktion von ehemals vorhandenen Auen aus den biologischen und hydromorphologischen Qualitätskomponenten, die in Anhang V unter Zi. 1.1.1. für Flüsse aufgelistet sind. Unter den „Qualitätskomponenten für die Einstufung des ökologischen Zustands“ werden für die Biologie folgende Qualitätsmerkmale aufgelistet:

- *Zusammensetzung und Abundanz der Gewässerflora,*
- *Zusammensetzung und Abundanz der benthischen wirbellosen Fauna,*
- *Zusammensetzung, Abundanz und Altersstruktur der Fischfauna.*

Dabei gilt, dass diese Komponenten um so besser entwickelt sind, je mehr der Fluss mit einer intakten Auenlandschaft verflochten ist.

Als „hydromorphologische Komponenten in Unterstützung der biologischen Komponenten“ listet Anhang V für den „Wasserhaushalt“ folgende zwei Merkmale auf:

- *Abfluss und Abflussdynamik,*
- *Verbindung zu Grundwasserkörpern.*

Abfluss und Abflussdynamik sind in den (ehemals vorhandenen) „Referenzgewässern“ wesentlich durch die Retention in den Auen gesteuert worden. Daraus ergibt sich also ebenfalls ein Gebot, die Auen zu erhalten bzw. „wiederherzustellen“.

Neben der „Durchgängigkeit des Flusses“ werden in Zi. 1.1.1 von Anhang V auch „morphologische Bedingungen“ benannt. Dazu gehören:

- *Tiefen- und Breitenvariation,*
- *Struktur und Substrat des Flussbetts,*
- *Struktur der Uferzone.*

Hinsichtlich dieser drei Komponenten hat ein mit einer Aue verflochtener Fluss sicherlich die höchste Wertigkeit (vgl. auch die hydromorphologischen Qualitätskomponenten für die Einstufung in einen „sehr guten Zustand“ nach Anhang V, Zi. 1.2)

➔ In einer Gesamtschau auf die WRRL lässt sich erkennen, dass der Schutz noch vorhandener Auen und die Wiederherstellung ehemals vorhandener Auen aus der Richtlinie indirekt abgeleitet werden können. Damit lässt sich letztlich auch die Forderung nach einem naturnahen Hochwasserrückhalt in den Auen aus der Richtlinie herauslesen.

➔ Auch wenn sich also ein „naturnaher Hochwasserschutz“ mit Hilfe der Richtlinie nur indirekt begründen lässt, gibt die Richtlinie zumindest bei der anschließenden **Umsetzung des „naturnahen Hochwasserschutzes“** recht deutliche Vorgaben.

Vor allem jedoch enthält die Richtlinie - im Gegensatz zur bundesrepublikanischen Gewässerschutzgesetzgebung - **klare Zeitvorgaben**. Die Erreichung eines „guten Zustandes“ (und damit in optimistischer Betrachtung auch die Revitalisierung von ganzen Flusslandschaften) muss **bis 2015** erreicht sein (Ausnahmen sind möglich). Bei dem üblichen Planungsvorlauf, besteht damit ein erheblicher Zeitdruck für die Umsetzung der WRRL und damit für die Verknüpfung mit den ebenfalls derzeit in Aufstellung befindlichen Hochwasserschutzkonzepten.

Der Umfang der Aufgabe wird deutlich allein bei einem Blick auf die Situation im Freistaat Sachsen. Formell wurde die WRRL hier mittlerweile im Sächsischen Wassergesetz (SächsWG) umgesetzt bzw. im Wasserhaushaltsgesetz des Bundes (WHG), sofern dieses direkt anzuwenden ist. Die sächsische Staatsregierung stellt die Aufgabe selbst wie folgt dar²⁰:

²⁰ Vgl. dazu den Entwurf der Sächsischen Staatsregierung für das Operationelle Programm, d.h. die Mittelfestsetzung des EFRE-Fonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 (Fassung vom 20.10.2006), Punkt Umwelt/Wasser, Abs. 195f.

„Laut EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist bis zum Jahr 2015 der ‚gute ökologische Zustand‘ für alle Wasserkörper (Fließ- und Stillgewässer, Grundwasser) zu erreichen, [...]. Die Bestandsaufnahme des SMUL aus 2005 zur WRRL kommt zu dem Ergebnis, dass nur für 12,9 % der Fließgewässerkörper (gemessen an der Anzahl) eine Zielerreichung derzeit als ‚wahrscheinlich‘ angesehen wird, hingegen für 57,7 % ohne zusätzliche Maßnahmen als ‚unwahrscheinlich‘.

Einfluss auf den ökologischen Zustand der Oberflächengewässer haben auch strukturelle Veränderungen durch Querbauwerke, Uferverbaue, Hochwasserschutzanlagen, Beseitigung der Ufer- und Wasservegetation, Sohlvertiefungen u.a. Besonders problematisch ist der Zustand der natürlichen Auen. Sie sind in vielen Abschnitten stark beeinträchtigt. 60 % der Fließgewässerabschnitte sind in ihrer Auendynamik ‚deutlich‘ bis ‚vollständig verändert‘. Die Verbesserung der Fließgewässer- und Auenstruktur ist auch aus Sicht des Hochwasserschutzes von Belang, da die Gewässer aufgrund ihrer z.T. naturfernen Struktur sowie mangels Retentionsflächen Wassermengenereignisse nicht mehr fassen können.“

2.7 Anregungen zur Verbindung von Hochwasserschutzes mit der WRRL aus Sicht eines Landes-Wasserbaubetriebes

Anlässlich einer am 8. Dezember 2005 in Berlin stattgefundenen Tagung „Management von Flussauen und Europäische Wasserrahmenrichtlinie“ stellte ein Vertreter des für den Hochwasserschutz zuständigen Landesbetriebs für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt ein Konzept vor, wie sich die Erreichung der Ziele der WRRL mit den aktuellen Hochwasserschutzmaßnahmen in Einklang bringen lassen könnten.

„Wege zu einem neuen Konzept“²¹

- Aufforstung und Waldumbau, Gewässerrenaturierungen in HW-Entstehungs- und Starkniederschlagsrisikogebieten, Entsiegelung etc.
- Unterbindung sohlerosionsfördernder Maßnahmen im Bereich von Erosionsstrecken als erklärtes Ziel von Ökologen und Wasserbauern

- Umstellung/Extensivierung ungeeigneter landwirtschaftlicher Flächennutzungen zur Vermeidung ökologischer Schäden in Polderflächen
- Erhöhung der Gerinnerrauhigkeit mit dem Ziel einer zeitlichen Streckung (Altarmanschlüsse, Erhaltung und Etablierung von Auwald - Hydraulik!)
- Deichrückverlegungen bei Beachtung hydraulisch ungünstiger Abflussquerschnitte, lokaler Scheitel-senkungen, Schardeiche und Eisversatz“

2.8 Vorgaben der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)

Bei der Sitzung der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) am 21./22. Okt. 2002 wurde die ständige Arbeitsgruppe „Vorsorgender Hochwasserschutz“ unter Leitung des Bundesumweltministeriums (BMU) gebeten, einen überarbeiteten internationalen Hochwasserraktionsplan vorzulegen. Dieser wurde 2003 vorgelegt.

IKSE-Aktionsplan Hochwasserschutz im Elbegebiet (Auszüge)²²:

Allgemeine Grundsätze

- In Deutschland sollen durch die Raumordnungsbehörden der Bundesländer in den Regionalplänen geeignete Flächen für Hochwasserrückhalt und Hochwasserabfluss auch außerhalb der wasserrechtlich festgesetzten Überschwemmungsgebiete raumordnerisch gesichert werden. Landwirtschaftliche Flächen sollen in der Regel nicht hochwassergeschützt werden.
- Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des Bodens muss die Belange des Natur- und Hochwasserschutzes, einschließlich des Schutzes des Bodens vor Erosion, berücksichtigen.
- Für die Erhaltung und Erhöhung des Wasser-rückhalts auf Waldflächen sind sowohl forstwirtschaftliche Maßnahmen als auch raumordnerische Vorgaben erforderlich. Waldumbauprogramme der deutschen Länder im Elbeinzugsgebiet zielen darauf ab, die vorherrschend einschichtigen Nadelbaumbestände in standortgerechte Mischwaldbestände langfristig umzuwandeln und dadurch die Waldökosysteme nachhaltig zu stabilisieren.

²¹ Karl-Heinz Jähring, Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt, Tagung „Management von Flussauen und Europäische Wasserrahmenrichtlinie“ am 08.12.05 in Berlin.

²² Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe. Hg. v. d. Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe. Magdeburg 2003.

- *Erhöhung der Retentionswirkung durch infrastrukturelle Maßnahmen*
 - *Begrenzung der siedlungs- und verkehrsbedingten Flächeninanspruchnahme und der weiteren Flächenversiegelung auf das erforderliche Maß*
 - *Einschränkung der Versiegelung von Talauen und Flussterrassen, die eine hohe natürliche Wasserspeicherung bewirken und Durchführung entsprechender Ersatzmaßnahmen für Speicherung und Rückhalt*
 - *Rückbau versiegelter Industriebrachen und Verkehrsflächen (Entsiegelung)*
 - *Wasserdurchlässige Befestigung von Wegen und Parkflächen*
 - *Begrenzung der Ableitung von Niederschlagswasser über die Kanalisation durch den Bau von Regenüberlauf- und Regenrückhaltebecken*
 - *Förderung der Regenwassernutzung zur Gartenbewässerung und zur Anlage von Gründächern*
 - *in Deutschland Änderung der kommunalen Abwassersatzungen mit dem Ziel, den Anschluss- und Benutzungszwang für unverschmutztes Niederschlagswasser ersatzlos aufzuheben*
 - *in Deutschland Aufnahme von Regelungen zur Versickerung von Niederschlagswasser in die kommunalen Satzungen*
- *Erhöhung der Retentionswirkung durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen*
 - *Auenrevitalisierung und Schaffung natürlicher Retentionsräume*
 - *Errichtung von Rückhaltebecken, Trockenbecken und Poldern*
 - *Nutzung von Restlöchern des Braunkohlebergbaus*
 - *Beurteilung von Möglichkeiten und Folgen einer Vergrößerung des Hochwasserrückhalteraaumes in den bestehenden Talsperren im Zusammenhang mit weiteren Nutzungen dieser Talsperren*
 - *Beurteilung der Möglichkeiten zur Erhöhung des schadlosen Abflusses aus Talsperren, wodurch eine Vergrößerung der bestehenden Schutzwirkung ermöglicht wird.*

Diese Maßnahmen werden auf der Grundlage zweckgerichteter Studien für die einzelnen Einzugsgebiete

präzisiert und im Rahmen der regelmäßigen Abrechnung der Erfüllung des „Aktionsplanes Hochwasserschutz Elbe“ bewertet werden.

Für Überschwemmungsgebiete können Gebote und Verbote, ggf. mit Genehmigungsvorbehalten, festgelegt werden.

In Überschwemmungsgebieten sollte insbesondere verboten werden:

- *Gründlandumbruch*
- *Roden von standortgerechtem Wald*
- *Land- und forstwirtschaftliche Pflanzungen*
- *Erhöhen bzw. Vertiefen der Erdoberfläche*
- *Errichten bzw. Erweitern von Anlagen*
- *Aufstellen stationärer Objekte, z.B. Silos, stationäre Melkanlagen, Lagerhallen und Zäune*
- *Aufbringen oder Lagern wassergefährdender Stoffe*
- *Lagern von abschwemmbarer Stoffen und Gegenständen*
- *Anlegen von Verkehrswegen, Campingplätzen und Freizeiteinrichtungen*

Untersuchungen zur Reaktivierung ehemaliger Überschwemmungsflächen und zur Schaffung zusätzlicher Retentionsräume²³

Es sollen Untersuchungen für Deichrückverlegungen und gesteuerte Flutungspolder durchgeführt werden. Die Auswahl und Untersuchung der Standorte soll vor allem auf unbesiedelte Bereiche an der Elbe und ihren Nebenflüssen ausgerichtet werden. Zu prüfen ist auch die Möglichkeit, in den wieder zu gewinnenden Überschwemmungsgebieten gelegene kleine Orte durch Ringdeiche zu schützen.

2.9 Nachhaltigkeitskriterien / Fragestellungen der vorliegenden Studie

Wenn man die Schäden von Hochwasserereignissen allgemein - und insbesondere des Augusthochwassers 2002 - und deren Ursachen analysiert und wenn man die Forderungen und Zielsetzungen des „5-Punkte-Programms“ der Bundesregierung, die Handlungsempfehlungen bzw. Vorgaben der LAWA und der IKSE zusammennimmt, ergeben sich die konkreten Anforderungen an das Programm für einen nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz. Vorbeugender Hochwasserschutz senkt dabei das Hochwasserrisiko nicht nur punktuell, sondern flächendeckend.

²³ Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe. Hg. v. d. Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe. Magdeburg 2003, Tab.5.

Kriterien für einen nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz und zum nachhaltigen Einsatz öffentlicher Gelder im Hochwasserschutz:

1. Das wirksamste Mittel, um Schäden bei einem Hochwasser zu verhindern ist
 - Gefährdete Flächen nicht zu bebauen, bzw.
 - wo möglich Rückbau zu betreiben.
 - Deshalb dürfen Schäden, die zum wiederholten Male auftreten, grundsätzlich nicht förderfähig sein.
2. Wo dennoch aus wichtigen Gründen in Überschwemmungsgebieten gebaut wird, muss auf eine angepasste Bauweise geachtet werden. So sollte etwa auf Ölheizungen verzichtet werden bzw. auf schadensanfällige Ausstattung in den potentiell überschwemmten Gebäudeteilen.
3. Maßnahmen dürfen nicht Risiko erhöhend wirken (Risiko als Produkt aus Wahrscheinlichkeit eines Schaden erzeugenden Hochwassers/zu erwartende Schadenswerte/Empfindlichkeit der gefährdeten Objekte auf Überflutung)
4. Um entsprechende Räume als Retentionsflächen zu erhalten und die Anhäufung von Schadenspotential zu vermeiden kann Planungssicherheit geschaffen werden durch
 - die Ausweisung von Überschwemmungsgebieten und
 - die Feststellung überschwemmungsgefährdeter Gebiete.
 - Unabhängig von ausgewiesenen bzw. kartographisch erfassten Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten sollte bei Bauprojekten in Flusstälern die Auenlehmverbreitung untersucht werden. Sie gilt als Indiz für die Ausbreitung der zyklischen Hochwasserereignisse der Vergangenheit, aber auch für die in Zukunft zu erwartenden Überschwemmungen. Neue Großprojektstandorte mit hohem Hochwasserschadenspotential im Auenlehmverbreitungsgebiet sind mindestens fragwürdig. Sie bedingen häufig nachträglich einen weiteren und damit aufgeblähten Ausbau des Hochwasserschutzes.
5. Mit der Regenwasserversickerung, der Entsiegelung von Flächen und einer standortangepassten Land- und Forstwirtschaft lässt sich das Wasserspeicher-
vermögen des Bodens verbessern und so Wasser in der Fläche zurückhalten.
 - Die fortschreitende Neuversiegelung von Boden muss gestoppt werden;
 - vorhandene Versiegelungen sind nach Möglichkeit rückgängig zu machen (Potential bspw.: Rückbau aufgegebenen Gewerbestandorte; Umbau flächenversiegelter Parkplätze, Fuß-, Rad- und Landwirtschaftswege, etc. zu wasser-durchlässigen Oberflächen).
 - Neuaufforstungen und
 - Waldumbau müssen ebenso vorangetrieben werden, wie
 - die gezielte Umwandlung von Ackerflächen in Grünland in Überschwemmungsgebieten sowie
 - die Ausweitung bodenschonender Ackerbauformen insgesamt.
6. Es muss eine Verringerung der Abflussgeschwindigkeiten erreicht werden. Jede Maßnahme muss zur Verringerung des Hochwasserrisikos und der Hochwasserscheitel bzw. -abflüsse beitragen. Dazu beitragen können:
 - Gewässerrenaturierungen in HW-Entstehungs- und Starkniederschlagsrisikogebieten (Potential vor allem an begradigten und eingemauerten/betonierten Flussläufen) sowie
 - Erhöhung der Gerinnerrauhigkeit mit dem Ziel einer zeitlichen Streckung der Hochwasserwelle (Altarmschlüsse, Erhaltung und Etablierung von Auwald).
7. Den Flüssen ist mehr Raum zu geben.
 - Nur mit großzügigen Deichrückverlegungen lassen sich signifikante und nachhaltige Verbesserungen im Hochwasserschutz erreichen. An jedem Deichstandort muss grundsätzlich eine Rückverlegung erwogen werden. Wo keine Rückverlegungen erfolgen sollen, müssen wichtige Gründe dagegen sprechen. Dies kommt nur dort in Betracht, wo Siedlungen und Infrastruktur zu schützen sind, die mit guten Gründen dort auch langfristig verbleiben sollen.
8. Der technische Hochwasserschutz, vor allem der Deichbau,
 - ist gegenüber einer Bauvorsorge (Anpassung, Rückbau) bzw. einer Rückverlegung stets nur sekundär in Betracht zu ziehen und kommt nur dort in Betracht, wo andere Maßnahmen aus

wichtigen Gründen nicht möglich sind, aber ein entsprechender Schutz zwingend erforderlich ist.

- Grundsätzlich sollten alle durch technische Hochwasserschutzmaßnahmen verursachten negative Auswirkungen auf Ober- und Unterlieger ausgeglichen (kompensiert) werden
- Das nicht ausschließbare Restrisiko einer Überforderung der technischen Bauwerke muss dabei stets bewusst gehalten werden. Auch hinter den Deichen muss das Schadenspotential möglichst gering gehalten werden.
- Zudem sollte sich das zu erreichende Schutzniveau nach der Wahrscheinlichkeit des Eintretens im Verhältnis zur potentiellen Schadenshöhe (bspw. Wohnhäuser oder Parkanlagen) ausrichten.
- Außerdem sollte bei Deichbauten die Lage der historischen Flussaltläufe vor dem Deichbau festgestellt werden. Nach dem Motto „Flüsse haben ein Gedächtnis“ suchen sich die Wassermassen bekanntlich beim Hochwasser regelmäßig ihr altes Bett.
Falls wiederkehrende Deichschäden aufgetreten sind, wäre bei entsprechender Machbarkeit die Veränderung des Deichverlaufes/ Flussverlaufes mindestens empfehlenswert. Werden diese Überlegungen nicht berücksichtigt und die alten Deiche einfach wieder aufgebaut, kann von einer zu hinterfragenden Verwendung von Fördermitteln ausgegangen werden.

9. Die Schaffung neuer Retentionsräume und die ökologische Aufwertung der Oberflächengewässer dienen zugleich der Umsetzung der Forderungen der EG-Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL), wonach bis 2015 ein „guter Zustand“ der Oberflächengewässer herzustellen ist. Der Synergie-Gedanke und vor allem die verbindliche Fristsetzung der WRRL zwingen zu einer Verbindung von Hochwasserschutzmaßnahmen mit der Umsetzung der WRRL. Das bedeutet:

- Grundsätzlich muss jede Maßnahme des technischen Hochwasserschutzes zu keiner Verschlechterung führen und soll möglichst zu einer Verbesserung des Gewässers im Sinne der WRRL beitragen.
- Überdies müssen auch für die von der WRRL geforderten Renaturierungen und die Wieder-

belegung von Auenlandschaften großzügige Deichrückverlegungen erfolgen.

- Gewässerrenaturierungen in HW-Entstehungs- und Starkniederschlagsrisikogebieten.
 - Maßnahmen dürfen sich langfristig nicht zu Lasten des ökologischen Prozessgefüges (v.a. ökologische Gewässerdurchgängigkeit, Sedimenttransport, biologischchemische Prozesse wie Temperatur-Selbstreinigung-Nährstoffhaushalt, Habitatverfügbarkeit) auswirken
10. Maßnahmen müssen im Bezug auf die Folgen von Hochwasserereignissen neutral für Ober- und Unterlieger sein.
11. Maßnahmen dürfen sich nicht entscheidungsbehindernd für nachfolgende Generationen auswirken (Grundprinzip der Definition für Nachhaltigkeit)
12. Maßnahmen müssen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit folgen (unter Beachtung der übrigen Nachhaltigkeitsgebote),
- Maßnahmen müssen ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen,
 - Jede Maßnahme muss von den lokal geschützten Werten/Menschen langfristig unterhaltungsfähig sein (Kosten für Unterhaltung der neuen Struktur sind von lokalen Budgets finanzierbar ohne externe Subvention).
13. Einzelmaßnahmen müssen Teile eines gewässerbezogenen Gesamtkonzeptes sein, zu dessen Erstellung eine weitreichende Abstimmung möglichst sämtlicher Akteure erfolgen sollte wie auch zur Einzelmaßnahme selbst.
- Jede Maßnahme muss Bestandteil eines sektorübergreifenden, genehmigten Hochwasserschutzkonzeptes des jeweiligen Bundeslandes sein (Vermeidung der Schaffung vollendeter Tatsachen).
 - Großzügige Deichrückverlegungen erfordern schon allein wegen des Umstandes, dass entsprechende Maßnahmen am Oberlauf stattfinden und dort mit Kosten und Nutzungseinschränkungen verbunden sind, ihr Nutzen jedoch zu großen Teilen am Unterlauf wirksam wird, eine flussraumbezogene, überregionale Zusammenarbeit.

- Maßnahme müssen lokalen Entscheidungsträgern und direkten einzelnen Betroffenen vorgestellt und mit ihnen aktiv diskutiert werden (aktives Beteiligungsprinzip). Nur so können eine ausreichende Sensibilisierung und Akzeptanz erreicht, sich widersprechende Planungen vermieden werden.

In der vorliegenden Studie wird bei der Überprüfung von Maßnahmen und Rechtssetzungen nun nachfolgendes Frageschema eingesetzt, welches auf den vorgenannten Kriterien beruht und sie auf die wesentlichen Fragestellungen komprimiert:

Nachhaltigkeitsschema

zur Prüfung von Fördermittelvergaben, Gesetzen u. Maßnahmen im Hochwasserschutz:

(Untersucht wird jeweils ob/wie vorgesehen und ob Vergabe/Regelung/Maßnahme tatsächlich geeignet/ausreichend bzw. ob Fördervoraussetzung)

- 1. Verminderung des Schadenspotentials:** keine neuen Werte in gefährdete Gebiete; ggf. Entfernung vorhandener;
- 2. Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche,** insbesondere in Hochwasserentstehungsgebieten;
- 3. Schaffung neuer Retentionsflächen;** insbesondere durch großflächige Deichrückverlegungen;
- 4. Gewährleistung der Verbindung von Hochwasserschutz mit dem geltenden Ziel der Verbesserung der Gewässerqualität (WRRL) - Synergieeffekte -.**

3. Praxis des Hochwasserschutzes im Bezug auf Nachhaltigkeit

3.1 Bisherige Aktivitäten im Überblick

Zur Realisierung der oben angeführten Ziele (die oben genannten Bund-Länder-Programme und die WRRL) für einen verbesserten vorbeugenden Hochwasserschutz hat der Bund am 3. Mai 2005 das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes (Hochwasserschutz-Artikel-Gesetz) erlassen. Mit ihm verbunden waren wichtige Änderungen vor allem des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), aber auch des Raumordnungsgesetzes (ROG) und des Baugesetzbuches (BauGB). Die einzelnen Bundesländer haben ihre Wassergesetze bereits entsprechend angepasst bzw. erarbeiten Neufassungen. Die in erster Linie für die Hochwasservorsorge zuständigen Bundesländer haben zudem eigene Strategien eines vorbeugenden Hochwasserschutzes, oft integriert in den übergeordneten Hochwasseraktionsplan der internationalen Flusskommissionen, entwickelt und befinden sich aktuell in deren Umsetzung. Damit im Zusammenhang steht die vermehrte Bereitstellung von öffentlichen Geldern für die anstehenden Hochwasserschutzmaßnahmen in verschiedenen Fonds der EU, des Bundes und der Länder.

3.2 Derzeit erwogene Standorte für Deichrückverlegungen an der Elbe in Deutschland

Wie bereits weiter oben erwähnt ist von der früher 6.172 km² (617.200 ha) großen Überschwemmungsfläche der Elbe heute lediglich noch ein Gebiet von 838 km² (83.800 ha) übrig geblieben. Das entspricht einem Rückgang der Überschwemmungsfläche auf nur noch 14 % des ursprünglichen Bestandes.

Aufgabe der aktuellen Hochwasserschutzstrategien und -konzepte wäre es daher, großflächig Überschwemmungsfläche an der Elbe und ihren Zuflüssen zurückzugewinnen.

Diese Aufgabe erscheint vor dem Hintergrund, dass etwa bei der Untersuchung überschwemmungsgefährdeter Flächen Gewässer in staatlicher Unterhaltungslast in Sachsen festgestellt wurde, dass davon allein zwei Drittel landwirtschaftlich genutzt werden²⁴, zumindest grundsätzlich auch machbar.

Aktuelle werden Deichrückverlegungen im Umfeld der Elbe aber lediglich für wenige tausend Hektar schon allein nur geprüft (siehe die nachfolgende Aufstellung). Dies entspricht der Rückgewinnung von lediglich etwa einem Prozent der verlorenen Überschwemmungsfläche.

Tatsächlich werden Deichrückverlegungen im Umfeld der Elbe jedoch lediglich für wenige tausend Hektar schon allein nur geprüft. Dies entspricht der **Rückgewinnung von etwa einem Prozent der verlorenen Überschwemmungsfläche.**

Andererseits wurden und werden dagegen vor allem erhebliche Anstrengungen zur Umsetzung der Deichsaniierungsprogramme (d.h., Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes) in den Bundesländern unternommen. So wurden etwa an der Elbe und ihren Nebenflüssen allein von 2003 bis 2005 schon insgesamt 241,4 km bestehende Deiche mit einem finanziellen Aufwand von 228,2 Mio € ertüchtigt²⁵.

a) Mittlere Elbe (IKSE)

Der „Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe“ der IKSE von 2003 sieht ernsthafte Untersuchungen für Deichrückverlegungen zur Auenrenaturierung an Standorten an der Mittleren Elbe für insgesamt 2.685 Hektar vor.

²⁴ Entwurf der Sächsischen Staatsregierung für das Operationelle Programm, d.h. die Mittelfestsetzung des EFRE-Fonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 (Fassung vom 20.10.2006), Rn. 279.

²⁵ Mitteilung der ARGE Elbe im Zusammenhang mit der 3. Elbe-Ministerkonferenz am 10.11.2006.

Untersuchungen für Deichrückverlegungen zur Auenrenaturierung an Standorten an der Mittleren Elbe laut Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe“ der IKSE von 2003²⁶

Bundesland	Standort (Elbe-km)	Retentions- fläche (ha)	Bemerkungen
Sachsen	Köllitzsch (142,0-144,0)	70	Entscheidung, ob Deichrückverlegung oder steuerbarer Flutungspolder, fällt nach Vorlage des Hochwasserschutzkonzeptes
	Döbelnitz (143,5-146,5)	110	Entscheidung, ob Deichrückverlegung oder steuerbarer Flutungspolder, fällt nach Vorlage des Hochwasserschutzkonzeptes
	Kamitz (145,5-148,5)	60	Entscheidung, ob Deichrückverlegung oder steuerbarer Flutungspolder, fällt nach Vorlage des Hochwasserschutzkonzeptes
	Zwethau (155,5-158)	110	Entscheidung, ob Deichrückverlegung oder steuerbarer Flutungspolder, fällt nach Vorlage des Hochwasserschutzkonzeptes
Sachsen-Anhalt	Oberluch bei Roßlau (253,5-256,6)	140	Baubeginn Okt. 2002. Finanzumfang: ca. 2 Mio €
	Lödderitzer Forst unterhalb Aken (278,0-283,7)	590	Baubeginn geplant 2008. 15 Mio € für Gesamtprojekt bewilligt, davon ca. 11 Mio € für Deichrückverlegung
	Glindenberg (341,5-345,5)	180	Entscheidung steht aus. Hydraulische und ökologische Untersuchungen im Jahr 2001 abgeschlossen. Eingeschätzter Finanzbedarf für die Umsetzung: ca. 11,4 Mio €
	Ohremündung (347,5-349,0)	130	Entscheidung steht aus. Hydraulische und ökologische Untersuchungen im Jahr 2001 abgeschlossen. Eingeschätzter Finanzbedarf für die Umsetzung: ca. 5,5 Mio €
	Klietznick (378,0-384,0)	160	Hydraulische Untersuchungen im Jahr 1997 abgeschlossen, ökologische Betrachtungen sind noch vorzunehmen. Geschätzter Finanzbedarf: ca. 4,4 Mio €
	Sandau-Süd (412,5-416,0)	120	Entscheidung steht aus. Hydraulische und ökologische Untersuchungen im Jahr 2001 abgeschlossen, Eingeschätzter Finanzbedarf für die Umsetzung: ca. 8,6 Mio €
	Sandau-Nord (416,5-422,0)	140	Entscheidung steht aus Hydraulische und ökologische Untersuchungen im Jahr 2001 abgeschlossen, Eingeschätzter Finanzbedarf für die Umsetzung: ca. 8,1 Mio €
Brandenburg	Südl. Mühlberg (Borschütz) 120,5-125,0	260	Im Jahr 2003 erfolgten Voruntersuchungen zu Rückverlegungsvarianten
	Rühstädter Bogen (438,7-444,6)	90	Entscheidung steht aus, Bearbeitung der UVS/FFH Verträglichkeitsstudie erfolgt seit Mai des Jahres 2003
	Lenzen (Böser Ort) (476,7-483,8)	425	Baubeginn 2005. Finanzvolumen 11,5 Mio €
Niedersachsen	Neu Bleckede (546,0-554,0)	100	Entscheidung zur Umsetzung fällt in den Jahren 2004/2005 im Zuge des Planfeststellungsverfahrens
mögl. Gewinn an Retentionsfläche insgesamt: 2.685 ha			

²⁶ Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe. Hg. v. d. Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe. Magdeburg 2003, Pkt. 2.5. (mittlerweile aktualisiert, jedoch nicht grundsätzlich verändert, s. Ersten Bericht der IKSE über die Erfüllung des „Aktionsplans Hochwasserschutz Elbe“)

b) Sachsen

Zwischen März 2003 und März 2005 wurden in Sachsen insgesamt 47 Hochwasserschutzkonzepte (HWSK) erarbeitet und bestätigt. Sie enthalten insgesamt 1.596 Maßnahmevorschläge für Hochwasserschutzmaßnahmen. Nur ein verschwindend geringer Anteil beschäftigt sich mit Rückdeichungen. Bezogen auf die geschätzten Investitionskosten würden diese wenigen Maßnahmen jedoch einen Großteil des Gesamtbudgets beanspruchen (mdl. Aussagen der Landestalsperrenverwaltung Sachsen).

Bisherige Bilanz²⁸:

Nach aktuellem Planungsstand werden in Umsetzung der Maßnahmen der Hochwasserschutzkonzepte in Sachsen rund 20 km² (2.000 ha) neue Rückhalteflächen (gesteuert und ungesteuert) geschaffen. Hinzu kommen Maßnahmevorschläge aus dem HWSK Elbe, die weitere 20,9 km² (2.090 ha) Rückhalteflächen betreffen, deren vollständige Realisierung aber derzeit nicht feststeht.

Geplante Erweiterung von Retentionsräumen (Deichrückverlegungen) an der Elbe in Sachsen²⁷

Standort (Elbe-km)	Retentionsfläche (ha)	HWSK-Nr. / lfd. Nr.	Bemerkungen
zw. Dröschkau u. Ammelgosswitz (131-138; links)	410	1.2 / 005	
Köllitsch (142-145; rechts)	60	1.2 / 003	Realisierung bis 2010
zw. Döbeltitz u. Kranichau (142-146,5; links))	376	1.2 / 017	
zw. Pülswerda u. Kamitz (145,5-148,5; rechts)	57	1.2 / 002	Realisierung bis 2010
zw. Weßnig u. Schiffmühlenhaus (147,5-148,5; links)	25	1.2 / 016	Realisierung bis 2010
nördl. Pülswerda (149,5; rechts)	8	1.2 / 001	Realisierung bis 2010
zw. Lünette Zwethau u. Zwethau (156-158; rechts)	116	1.2 / 013	
Polbitz (168-171; links)	104	1.2 / 010	
zw. Grenzbach u. Proschwitz (173-176,5; links)	88	1.2 / 008	
mögl. Gewinn an Retentionsfläche insgesamt: 1.244 ha			

(weitere Vorschläge sind auch für die Mulde erarbeitet)

²⁷ Sächsischer Landtag, DS 4/6152, Kleine Anfrage: Erweiterung von Retentionsräumen in Sachsen entsprechend des Hochwasserschutzkonzeptes Elbe. Antwort des SMUL vom 27.09.06.

²⁸ Sächsischer Landtag, DS 4/8084, Kleine Anfrage: Gesamtbilanz Retentionsflächen der Elbe, Antwort des SMUL vom 26.03.07.

c) Sachsen-Anhalt²⁹

Zu Möglichkeiten von Deichrückverlegungen gab es in Sachsen-Anhalt 2003 Vorschläge für insgesamt 17 Standorte. Zusammengenommen könnten 10.500 ha ehemaliger Überschwemmungsflächen reaktiviert werden, was aber nur zu einer Scheitelsenkung von 0 - 3 ca. (bei einem HQ100 1cm) am Pegel Wittenberge führen würde. Realisiert wurde bis 2003 nur eine relativ kleine Fläche im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beim Bau der Elbebrücke bei Wittenberg und in 2006 eine weitere Deichrückverlegung am Oberluch Rosslau (140 ha Retentionsfläche). Im Rahmen eines Naturschutzgroßprojektes wurde darüber hinaus eine Rückverlegung im Lödderitzer Forst (Aken bei Breitenhagen, 600 ha) untersucht und beplant. Die

Genehmigungsplanung wurde im Jahre 2006 eingereicht, das Planfeststellungsverfahren soll im Jahre 2008 abgeschlossen werden. Weitere Rückdeichungen wurden und werden untersucht.

Maßnahmen in der Aue im Rahmen von Rückdeichungen in Sachsen-Anhalt (Stand 2005):

- 43 mögliche Einzelmaßnahmen mit etwa 13.000 ha Erweiterungsfläche in Sachsen-Anhalt im LEG und LEP als Vorbehaltsgebiete für den HWS seit 1999
- Überarbeitung und Neukonzipierung von Hochwasserschutzkonzepten an Elbe, Mulde, Saale unter Berücksichtigung von Deichrückverlegungen.

Maßnahmen in der Aue im Rahmen von Rückdeichungen in Sachsen-Anhalt (Stand 2005)

Maßnahme	Gewässer	Kosten in Mio €	Fläche in ha	alte Länge in km	neue Länge in km	Stand der Umsetzung
Sachau-Priesitz	Elbe	3,90	210	4,6	1,0	Studie
Hemsendorf	Elbe	1,25	390	2,4	0,5	Genehmigungsverfahren
Garzer Bergdeich (Vockerode)	Elbe	1,60	212	2,3	1,5	Vorplanung
Lödderitzer Forst	Elbe	10,00	600	5,7	7,0	Planfeststellungsverfahren
Hohenwarthe	Elbe	2,20	75	2,0	1,3	Tischvorlage
Klietznick	Elbe	3,15	160	6,6	1,8	Studie
Sandau-Süd	Elbe	5,25	124	4,3	3,4	Vorplanung
Sandau-Nord	Elbe	5,20	95	3,2	2,5	Vorplanung
Altjeßnitz	Mulde	2,65	72	2,1	2,3	HWSK Mulde
Retzau / Kleckewitz	Mulde	3,95	233	5,4	4,3	HWSK Mulde
Niesau / Schierau	Mulde	3,50	67	3,8	2,6	Vorplanung
Törten	Mulde	2,80	30	1,5	1,1	HWSK Mulde
mögl. Gewinn an Retentionsfläche insgesamt: 2.268 ha						

²⁹ Mitteilung des Landesbetriebs für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt von 2005. siehe auch: Hochwasserschutz des Landes Sachsen-Anhalt bis 2010 (Stand 26. März 2003), hg. v. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Pkt. 4.2.3.

3.3 Einfluss ökologischer Kriterien auf die Erstellung der Hochwasserschutzkonzepte (insbesondere WRRL, FFH, Öffentlichkeitsbeteiligung)

Erst seit 2005 besteht bei der Erstellung der Hochwasserschutzkonzepte (HWSK) die Pflicht zur begleitenden Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP-Pflicht) im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Ein Großteil der bestehenden HWSK³⁰ stammt aus dem Zeitraum davor. Daher hat bei deren Erstellung keine SUP im Gesetzesinne stattfinden können. Regelmäßig fand aber auch sonst keine vergleichbare wesentliche Berücksichtigung von Umweltaspekten statt (vgl. etwa zu den Mindestanforderungen gem. § 99b Abs. 3 SächsWG). Gängige Praxis war vielmehr die Erstellung der HWSK unter großem Zeitdruck, wobei eine weitgehende konzeptionelle Beschränkung auf Fragen der Abwägung der Wichtigkeit der Schutzgüter mit wasserwirtschaftlich-hydrologischer Aspekten stattfand. Zahlreiche der von HWSK betroffenen Flussauen liegen großflächig in „Natura-2000-Gebieten“. Bezüglich der Beachtung deren Schutzgebietsziele entstanden auf der Ebene der Erstellung der HWSK bedeutende Defizite. Außerdem mangelte es an einer hinreichenden frühzeitigen und langfristigen Öffentlichkeitsbeteiligung.

Im Ergebnis entstanden so HWSK, die lediglich hinsichtlich wasserwirtschaftlich-hydrologischer Aspekte im Bezug auf Schadenspotential und Schutzgegenstände optimiert sind, und in die bestenfalls frühestens auf der unmittelbaren Projektebene naturschutzfachliche Betrachtungen einfließen können. Deren angemessene Berücksichtigung scheitert dann häufig zwangsläufig an den wasserwirtschaftlich begründeten Fixpunkten. Oft konnte im Planungsalltag etwa bei der direkten FFH-Verträglichkeitsprüfung auf der unmittelbaren Ebene eines Bauprojektes - bei der nach § 34 Abs. 3 BNatSchG zwingend Alternativuntersuchungen vorzunehmen sind - nur noch scheinbar zwischen tatsächlichen Varianten gewählt werden.

Durch erst recht spät stattfindende Öffentlichkeitsbeteiligung – nämlich nach Abschluss der eigentlichen Fachplanung - konnten naturschutzfachliche Argumente der Umweltverbände nur noch unzureichend Berücksichtigung finden. Besonders die Praxis, den Umweltverbänden den Großteil der einzelnen Hochwasser-

schutzkonzepte 1. Ordnung fast zur gleichen Zeit zur befristeten Bearbeitung vorzulegen, konnte durch die extreme Datenmenge und die großflächige Ausdehnung der Gebiete kaum zielführend sein. Das Arbeitspensum war von einer ehrenamtlich arbeitenden Struktur in dem relativ kurzen Auslegungszeitraum nicht zu bewältigen gewesen.

Diese (schon für sich genommen unzureichende) Nachreichung naturschutzfachlicher und schutzgebietsbezogener Erwägungen zu letztlich bereits fertigen HWSK ist etwa in Sachsen durchgängige Praxis und lässt sich anhand der Akten im Einzelfall nachweisen. Die realen Aussichten, dass die nachfolgenden Strategischen Umweltprüfungen, die bereits durch zahlreiche wasserbaulichen Maßnahmen verfestigten Rahmenbedingungen grundsätzlich noch verändern können, sind dabei äußerst gering.

➔ Dieses Verfahren führt nahezu zwangsläufig dazu, dass eine Verbindung der Hochwasserschutzmaßnahmen mit einer ökologischen Optimierung im Sinne der WRRL nicht stattfindet.

1. Naturschutzfachliche Zielsetzungen stehen damit im Regelfall nicht am Beginn der Planung von Hochwasserschutzmaßnahmen und können damit nicht deren Grundausrichtung bestimmen.
2. Naturschutzfachliche Zielsetzungen können damit im Regelfall nicht einmal im Nachgang die bereits nach anderen Zielsetzungen entwickelten Planungen zumindest noch weitreichend naturschutzfachlich aufwerten. Insbesondere werden die Möglichkeiten ingenieurbilogischer Bauweisen³¹ im Wasserbau in der Summe der Vorhaben noch immer viel zu wenig genutzt.

Im Standardfall entstanden die HWSK im Zuge eines Verfahrens hydrologischer-hydraulischer Optimierung (Optimierung/Auswahl hydrologisch-hydraulisch begründeter Planungsvarianten). Naturschutzfachliche Anforderungen und Optimierungsgedanken waren dabei Nebenaspekte. Wurden sie nachgereicht, konnte dies regelmäßig zu keinen wesentlichen Projektveränderungen führen.

➔ Naturschutzfachliche Optimierung von Hochwasserschutzprojekten insbesondere im Hinblick auf die WRRL scheitert an der Struktur der Entwicklung der aktuellen HWSK

³⁰ Vgl. zu Sachsen: Socher, M./Dornack, S./Defèr, E., Hochwasserschutzkonzepte im Freistaat Sachsen - eine Einführung. In: Hydrologie und Wasserbewirtschaftung 50 (2006), S. 303-308.

³¹ Vgl. etwa: Ufersicherung - Strukturverbesserung. Anwendung ingenieurbilogischer Bauweisen im Wasserbau. Handbuch (1). Hg. v. Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft. 2005.

3.4 Wasserrückhalt in der Fläche - Land- und Forstwirtschaft

Bei der Untersuchung der Gewässer in staatlicher Unterhaltungslast wurden in Sachsen ca. 1.450 km² überschwemmungsgefährdete Flächen festgestellt. Etwa zwei Drittel dieser Flächen werden landwirtschaftlich genutzt³². Dies zeigt das Potential zur Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche, etwa durch Umwandlung von Ackerflächen in Grünland oder zumindest die Umstellung auf alternative, nicht bodenwendende Ackerbauformen.

Programme zur großflächigen Umwandlung von Ackerland in Grünland sind bislang nicht bekannt geworden, auch keine Statistiken über nennenswerte Erfolge auf diesem Gebiet.

Dafür scheinen aber zumindest im Bereich alternativer Ackerbauformen deutlich Fortschritte erfolgt zu sein. So konnte in Sachsen zwischen 1993/1994 und 2002/2003 der Anteil der konservierenden Bodenbearbeitung von 0,2 % auf 27,0 % der Gesamtackerfläche gesteigert werden. Dies erfolgte jedoch weniger im Zusammenhang mit Programmen des Hochwasserschutzes, als vielmehr im Rahmen des Förderprogramms „Umweltgerechte Landwirtschaft“³³.

Erstaufforstung ist der Gegenstand öffentlicher Förderprogramme. So fördert etwa der Freistaat Sachsen ab Mai 2007 die Erstaufforstung innerhalb des Förderprogramms „Agrarumweltmaßnahmen und Waldmehrung“ (AuW/2007) im Programmteil B „Ökologische Waldmehrung“ mit einer Bezuschussung von 70 %. Zum Förderziel heißt es³⁴: „Mit dem Ziel des Schutzes gegen Hochwasser und Bodenerosion, der Steigerung der CO₂-Bindung und der Verbesserung der Landschaftsstruktur soll durch die Förderung der Aufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter sowie bisher landwirtschaftlich nicht genutzter Flächen der Waldanteil des Freistaates Sachsen langfristig von derzeit 28 % auf 30 % der Landesfläche erhöht werden.“

³² Entwurf der Sächsischen Staatsregierung für das Operationelle Programm, d.h. die Mittelfestsetzung des EFRE-Fonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 (Fassung vom 20.10.2006), Rn. 279.

³³ W. Schmidt, Vorbeugender Hochwasserschutz und Landwirtschaft, In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 217.

³⁴ http://www.smul.sachsen.de/de/wu/aktuell/foerderung/inhalt_re_906_1834.html.

Waldumbau findet in Deutschland schon seit Jahren statt, etwa in Sachsen gezielt seit 1991/92 betrieben³⁵. Allerdings erfolgte dieser nicht im Hinblick auf Verbesserungen im Hochwasserschutz³⁶, sondern bezüglich einer ökologisch und forstwirtschaftlich besseren Durchmischung und Standortanpassung.

3.5 Die Aufgabe bestehender Siedlungs- und Gewerbestandorte in Überschwemmungsgebieten

Die Aufgabe bestehender Siedlungs- und Gewerbestandorte erfolgte bislang nur in zwei Einzelfällen, die für sich absolute Ausnahmen blieben.

So wurde das beim Augusthochwasser 2002 völlig überschwemmte und von der Außenwelt abgeschnittenen Wohn- und Gewerbegebiet Röderau-Süd in der Gemeinde Zeithain in Sachsen vollständig verlegt. Die Gebäude mit rund 140 Wohneinheiten und mehreren Gewerbebetrieben wurden auf freiwilliger Grundlage umgesiedelt, da die Sächsische Staatsregierung aufgrund eingehender Untersuchungen zu der Erkenntnis gelangt war, dass die Siedlung auch künftig nicht effektiv gegen Hochwasser geschützt werden kann. Die Flächen wurden als Retentionsraum der Elbe wiederhergestellt.

In der Gemeinde Weesenstein in Sachsen sind die bei der Flut 2002 zerstörten bzw. stark beschädigten Gebäude (vor allem private Wohnhäuser) im Ortszentrum nicht wiedererrichtet worden. Heute werden die Flächen überwiegend als innerörtliche Grünanlage genutzt.

Weitere Umsiedlungen von Wohn- und/oder Gewerbestandorten werden in Deutschland derzeit nicht geplant. Nachgewiesen werden konnte jedoch in beiden Fällen, dass solche Maßnahmen bei allen Schwierigkeiten grundsätzlich realisierbar sind, sofern ein ausreichender politischer Wille vorhanden ist.

³⁵ http://www.forsten.sachsen.de/de/wu/organisation/obere_behoerden/landesforstpraesidium/graupa/waldundumwelt/wse/pdf/wzb2001_waldumbau.pdf

³⁶ Vgl. dazu die Auswertung verschiedener Studien zum Thema „Wald und Hochwasser“, siehe: http://www.ioer.de/weisseritz/pdf/Uebersicht_Forschung_Wald.pdf.

3.6 Fallbeispiele nichtnachhaltigen Einsatzes öffentlicher Fördermittel bzw. von Fördermittelmisbrauch

3.6.1 Vorrede zu den Fallbeispielen

3.6.1.1 Vorgehen / Methodik

Anhand von ausgewählten Einzelbeispielen sollen im Nachfolgenden einzelne Probleme der mangelnden Nachhaltigkeit sowie der un Zweckgemäßen Vergabe von öffentlichen Fördermitteln im Zusammenhang mit Maßnahmen der Hochwasservorsorge bzw. der Hochwasserschadensbeseitigung diskutiert werden. Ziel ist es dabei, allgemeine Tendenzen anhand von Einzelfällen zu illustrieren bzw. an diesen einmal konkret zu diskutieren.

Der Auswahl der Fallbeispiele ging eine sehr umfangreiche Vorrecherche voraus, bei der eine große Anzahl von Maßnahmen/Fördermittelvergaben einer ersten Voruntersuchung unterzogen wurde. Dabei konnten gewisse typische Problemfelder herausgearbeitet, die im Nachfolgenden näher dargelegt werden. Diese erkannten Problemfelder wurden als Arbeitshypothesen dann während der vertiefenden Recherchen in zahlreichen Gesprächen mit Planern, Mitarbeitern aus den Verwaltungen und nichtstaatlichen Verbänden auf ihre Stichhaltigkeit überprüft und letztlich bestätigt.

Die aus den gewonnen Verdachtsfällen vorgenommene konkrete Fallauswahl richtete sich nach der Darstellbarkeit im Bezug auf das Vorliegen belastbaren Datenmaterials, etwa der Zugänglichkeit zu amtlichen Daten. Doch auch in diesen Fällen ließen sich die Aussagen der aufgezeigten Fallbeispiele wegen der insgesamt eher schwierigen Datenlage oft nicht bis zur absoluten Gewissheit verdichten. Bei der Datenrecherche musste festgestellt werden, dass viele Informationen und Aktennachweise zu den Einzelbeispielen oft nicht oder nur unter extremem Zeitaufwand zu beschaffen gewesen wären. Vielfach gab es in der Kategorie der hier relevanten Verfahren keine oder nur eine ungenügende Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die hier gefundenen Fallbeispiele konnten in erster Linie durch Einzelhinweise aufmerksamer Bürger, durch Umweltverbände, Lokalpolitiker, eine Presseauswertung und teilweise auch durch die Kenntnis aus dem eigenen Berufsalltag aufgenommen werden.

Es deutete sich an, dass gerade bei den aus nachhaltiger Sicht problematischen Vorhaben die Öffentlichkeitsbeteiligung regelmäßig - nicht selten im Gegensatz zu geltenden rechtlichen Vorgaben - vom zuständigen Projektträger / Antragsteller umgangen wurde.

Die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit ist regelmäßig ein wichtiges Kriterium für einen nachhaltigen Planungsansatz. Entsprechende Rechtsmittel gegen das Fehlverhalten der beteiligten Akteure sind derzeit immer noch sehr aufwendig und bei zahlreichen Verfahrensarten wenig erfolgversprechend.

Insgesamt sind die gewählten Fallbeispiele also Präsentationsbeispiele, die der näheren Beschreibung von allgemeinen Geschehnissen dienen. Auch trotz der häufig schwierigen Datenlage geschuldeten verbleibenden Unsicherheiten im Einzelfall, sind die hier getroffenen Grundaussagen geeignet, die regelmäßig stattfindenden Tendenzen im Planungsalltag darzustellen. Sie geben damit ein Bild von der aktuellen Vergabe öffentlicher Finanzierungshilfen im Zusammenhang mit Hochwasserereignissen bzw. Hochwasservorsorgemaßnahmen.

3.6.1.2 Problemfelder - Gründe für das Nichtbeachten nachhaltiger Planungsgrundsätze

a) Förderrechtliche Hindernisse

Die Förderrichtlinien und Förderprogramme sind praktisch durchweg nicht zwingend genug formuliert, um den nachhaltigen Einsatz der Finanzmittel zu garantieren. Verschiedene Förderrichtlinien werden ohne jeden Nachhaltigkeitsanspruch formuliert.

Häufig erfordern die Förderprogramme von den Projektträgern, verursacht durch ihre kurze Laufzeit, eine sehr kurzfristige Abrufung und Verwendung der Mittel. Dadurch bleibt bei verschiedenen Projekten kaum Zeit für eine ausgewogene Betrachtung des Gesamttraumes. Das bedeutet im Planungsalltag, dass vorhandene bauliche Anlagen nach der Zerstörung durch Hochwasser einfach an alter Stelle wieder aufgebaut werden bzw. auch ohne Beschädigung deren Erneuerung bzw. Erweiterung einfach an alter Stelle erfolgt.

Fallbeispiele: vermutlich Schloßmühle Frohburg; vermutlich Elsterbecken Leipzig

b) Konflikte mit Interessen der Flächennutzer

Mögliche Konflikte mit den traditionellen Flächennutzern werden von den Planungsträgern in der Regel vermieden. Entsprechende finanzielle Anreize für Flächennutzer müssten geschaffen werden. Oft wird von Seiten der Lokalpolitik starker Druck auf die Entscheidungsträger in der Planbehörde ausgeübt (z. B. bei Umstellung auf Grünlandnutzung oder Wald in der Flussaue, bei Schaffung von Retentionsräumen).

Fallbeispiele: Weinskeue; Schloßmühle Frohburg

In verschiedenen Städten und Gemeinden bestehen sehr starke Flächennutzungsinteressen. Durch den Druck der Flächennutzer besitzen die politischen Entscheidungsträger oft nicht den Mut entsprechende Einschränkungen durchzusetzen.

Fallbeispiel: Regenrückhaltebecken Rossau / Wasserskianlage

In verschiedenen Gemeinden und Kreisen hat sich teilweise aus sehr starken finanziellen Engpässen heraus eine äußerst fragwürdige Praxis bei der Erlangung von Fördermitteln herausgebildet. Dabei wird versucht, Reparaturstau an verschiedenen Infrastrukturprojekten über Hochwassermittel abzudecken. Diese Praxis entzieht den Hochwasserfonds wichtige Finanzmittel. Dabei wird regelmäßig gegen die Prinzipien der Nachhaltigkeit verstoßen.

Fallbeispiele: Straßenausbau bei Grimma; Feldwege bei Frohburg

In zahlreichen Städten und Gemeinden ist ein verstärktes Interesse an der Nutzung und Erschließung von Überschwemmungsgebieten zu verzeichnen. Zur Erlangung vermeintlicher infrastruktureller Standortvorteile der Gemeinde oder Region werden die Grundsätze nachhaltigen Handels nicht beachtet.

Fallbeispiele: Polizeidirektion Westsachsen; Wegebau zwischen Dessau und Aken

Starke Nutzungsinteressen bestehen auch in den Flussauen in unmittelbarer Nähe der Überschwemmungsgebiete. So ist teilweise in verschiedenen vom Hochwasser betroffenen Regionen die erhöhte Mittelvergabe für die Asphaltierung wenig genutzter Wege festzustellen. Die hohe Versiegelungsrate mag in den Einzelfällen gering erscheinen, sorgt aber in der Summation sicher für deutliche Effekte. Als Nebeneffekt wächst durch den Wegebau auch das Schadenspotential.

Fallbeispiel: Asphaltierung von Feld- und Wiesenwegen bei Wittenberg

In allen betrachteten Gebieten hielten die Flächennutzer / Gebäudenutzer an ihren gewohnten Nutzungsformen fest. Oft ist dabei wenig Selbstverantwortung bei der Abschätzung des Hochwasserrisikos im Spiel gewesen.

Fallbeispiel: Kegelbahn – „Haus des Gastes“ Bad Schandau

c) Fehlende Sensibilität für Niederschläge – Umgang mit Regenwasser

Das Prinzip, möglichst das gesamte anfallende Regenwasser unmittelbar an der Niederschlagsfläche versickern zu lassen, wird häufig nicht beachtet. Weitere Probleme entstehen durch die stetig voranschreitende Größe der absoluten Versiegelungsfläche. Dort entstehen in der Summe bedeutende Oberflächenabflüsse.

Fallbeispiele: Wasserskianlage Rossau - Regenrückhaltebecken; Feldwege bei Frohburg; Feld- und Wiesenwege bei Wittenberg, Polizeidirektion Westsachsen

d) Zielsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

In sehr zahlreichen Fallbeispielen wurde die Zielsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie – die Forderung nach Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen der gewässerabhängigen Landökosysteme und der Erhaltung oder Herstellung eines guten ökologischen Zustandes der Oberflächengewässer – umsetzbar bis 2015, nicht hinreichend beachtet.

Auch die teilweise geäußerten Bekenntnisse zur naturnahen Gestaltung der Flüsse einschließlich ihrer Ufer und angrenzenden Auen fanden eher selten Eingang in den Planungsalltag.

Fallbeispiel: Schloßmühle Frohburg, Weinskeae, Elsterbecken Leipzig

e) Strategische Umweltprüfung

Hochwasserschutzkonzepte entstanden in der Regel ohne Strategische Umweltprüfung. Dadurch werden kaum veränderbare hydrologisch bedingte Fixpunkte geschaffen.

Fallbeispiel: Weinskeae

f) Natura-2000

Die Hochwasserschutzkonzepte dienen in der Praxis der Planrechtfertigung aus sich selbst heraus. Im Zusammenhang mit Hochwasserschutzbauten stehende Konflikte, mit Natura-2000-Gebieten, können nur noch eine unechte, örtlich sehr eingeschränkte Variantenprüfung erfahren. Die Befreiungsvoraussetzungen für erhebliche Beeinträchtigungen in die Schutzgebiete entstehen nur formal.

Fallbeispiel: Weinskeae

g) Feststellung der Notwendigkeit zur Deicherneuerung

Zusätzlich entstand bei den Fallrecherchen allgemein ein Anfangsverdacht, daß möglicherweise verschiedene Deicherneuerungen nicht zwingend notwendig sind. Bei der Bewertung von Deichbauten werden geradezu idealtypische Zustandsbedingungen (Orientierung an ständig nachgebesserten technischen Vorgaben, siehe DIN 19712 - Flussdeiche, derzeit in Überarbeitung, sowie aktuellster Entwurf des DWA Merkblatts DWA-M-507 Deiche an Fließgewässern, Februar 2007) als zu erreichendes Ziel gesetzt. Bei der aktuellen Bewertung mancher Deiche wird ein erhöhter Sanierungsbedarf festgestellt, obwohl die Deichzustände wenige Jahre vor dem Hochwasser dort noch als allgemein befriedigend galten. Dies ist vor allem in den Regionen bemerkenswert, wo kein Hochwasser stattgefunden hat

und dadurch auch keine Hochwasserschäden entstanden sein können. Hier müssen durch die Fördermittel ausreichenden Behörden im Zweifelsfall auch Deichzustandsgutachten der Vergangenheit zum Vergleich herangezogen werden.

Im Zusammenhang mit dem mangelhaften Zustand von Deichen in gering besiedelten Gebieten ergibt sich unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit immer das Erfordernis, die Möglichkeit einer Deichrückverlegung ernsthaft zu überprüfen. Nach unserer Kenntnis wurde dieser Aspekt nur in den seltensten Fällen ernstlich in Betracht gezogen. So gibt es Beispiele, wo die Restaue gerade unter Aufwendung sehr hoher finanzieller Mittel vor natürlicher Ausuferung der Flüsse bewahrt werden soll.

Fallbeispiel: Weinskeue



Elbehochwasser 2002 bei Dessau © WWF / Bernd Lammel

3.6.1.3 Die Einzelfälle im Überblick

Fall	Beteiligung der Öffentlichkeit	Konflikte mit Flächennutzern im Falle einer nachhaltigen Planungsvariante	Konflikte mit gesetzlichen Vorgaben	Beurteilung der Nachhaltigkeit
Elsterbecken Leipzig (3.6.2.1)	Nein, es fand keine Beteiligung in der gesetzlich vorgeschriebenen Form statt.	Ja, mit Plänen der touristischen Flusssnutzung und eventuell der Zielvorgabe des Landschaftsbildes	Ja, Entfernung eines gesetzlich geschützten Biotops - einer strukturreichen Insel im Vogelschutzgebiet; gerichtliche Überprüfung aufgrund mangelnder Klagerechte gescheitert	Keine nachhaltige Projektstrategie, Kosten für Entsorgung der Sedimente entstehen immer wieder, Verschwendung öffentlicher Mittel, Möglichkeiten zur Verbesserung der Gewässerqualität nicht optimal genutzt nach WRRL – künstlicher, naturferner Gewässercharakter bleibt großflächig erhalten
Weinskeae (3.6.2.2)	Ja, allerdings nur formal	Ja, wahrscheinlich mit Anwohnern und Landwirtschaft, möglicherweise mit Industrieunternehmen	Ja, regelmäßig Konflikte mit Schutzgebietszielen FFH und SPA, ein anhängiges Gerichtsverfahren wurde durch Vergleich beendet	Keine nachhaltige Planungskultur, Grundsätzlich andere Alternativvarianten wurden nicht untersucht, HWSK ohne SUP, Möglichkeit einer Deichrückverlegung zur Verbesserung der Gewässerqualität nicht untersucht, durch Investition im Flachglaswerk Erhöhung des Schadenspotentials in der Flussaue
Gehölzbeseitigung im Biosphärenreservat „Niedersächs. Elbtalaue“ (3.6.2.3)	Nein, es fand keine Beteiligung statt.	Möglicherweise mit Hochwasserschutz, eventuell wirken die Gehölze als erhebliches Abflusshindernis, belastbare Studienergebnisse liegen z. Zt. nicht vor	Möglicherweise Verstoß gegen FFH-RL	Großflächige Fällung der Weichholzaue in Schutzgebieten, Gehölze werden als Abflusshindernis eingestuft – wissenschaftliche Grundlage fehlt, möglicherweise Verstoß gegen WRRL
Schlossmühlenwehr Frohburg, Instandsetzung der Wehranlage (3.6.2.4)	Genehmigungsverfahren dauert noch an, bisher keine ausreichende Öffentlichkeitsbeteiligung, mangelhafte Beteiligungsunterlagen	keine bekannt	Ja, falsche Planungsgrundlagen, keine fundierte FFH-Verträglichkeitsprüfung, weitere Konflikte mit Zielsetzung § 19 Abs. 1 BNatSchG, Fischauflstiegshilfe bisher ohne erkennbare Funktion	keine nachhaltige Planung (aktueller Verfahrensstand), evt. Verschwendung öffentlicher Mittel, Verbesserungspotential für Gewässerqualität nach WRRL wird nicht ausgeschöpft - das Schlossmühlenwehr erfüllt keine Funktion, Erhöhung des Schadenspotentials durch Bau einer neuen unnötigen technischen Anlage
Regenrückhaltebecken Rossau / Wasserskianlage (3.6.2.5)	nicht untersucht	Ja, bei Nullvariante mit Betreiber der Wasserskianlage	nicht überprüft	keine nachhaltige Planung und Nutzung eines Regenrückhaltebeckens, künstlich hohe Anstauung aus zentralisierter Regenwasserrückhaltung, Verhinderung des Wassersversickerns am Entstehungsort, durch zweckfremden Betrieb der Anlage entsteht erhöhtes Risiko.

Fall	Beteiligung der Öffentlichkeit	Konflikte mit Flächennutzern im Falle einer nachhaltigen Planungsvariante	Konflikte mit gesetzlichen Vorgaben	Beurteilung der Nachhaltigkeit
Polizeidirektion Westsachsen (3.6.2.6)	nicht untersucht	unbekannt	Konflikte mit dem SächsWG, Neubau im Überschwemmungsgebiet – Abflusshindernisse quer zur Fließrichtung	Keine nachhaltige Planung, starke Erhöhung des Schadenspotentials in der Muldenaue, großflächige Neuversiegelung im Überschwemmungsgebiet, Bau mehrerer ca. 100 m langen Abflusshindernisse im festgesetzten Überschwemmungsgebiet, Funktionalität einer wichtigen Behörde wird durch Standortwahl im Hochwasserfall gefährdet
Staatsstraße S 88 bei Zeithain (3.6.2.7)	Ja, aber nur formale Beteiligung, Warnungen der Bürger, die den Elbestau bei Hochwasser vorher-sagen, wurden ignoriert	unbekannt	Recherche läuft noch, bisher unbekannt	keine nachhaltige Planung, Schaffung eines Abflusshindernisses in der Flussaue der Elbe, Erhöhung des Schadenspotentials durch Bau einer Staatsstraße im Überschwemmungsgebiet, großflächige Neuversiegelung in der Flussaue
Straßenausbau bei Grimma (3.6.2.8)	Nein, es fand keine Beteiligung statt.	unbekannt	nicht überprüft	Neuversiegelung im Landschaftsschutz-Gebiet, Fördermittelbetrag da keine Hochwasserschäden vorhanden – Hochwasserschutz werden wichtige Mittel entzogen
Asphaltierung von Feld- und Wiesenwegen bei Wittenberg (3.6.2.9)	Nein, nach unseren Informationen fand keine Beteiligung statt	Ja, bei Nullvariante Konflikte mit anliegenden Gemeinden und Flächennutzern aus Landwirtschaft	möglicherweise, erfordert vertiefende Rechtsprüfung	keine nachhaltige Planung, großflächige Versiegelung von zahlreichen wenig genutzten Wegen in der Flussaue, Erhöhung des Schadenspotentials Verschwendung öffentlicher Mittel
Feldwege bei Frohburg (Nachtrag zu) (3.6.2.9)	Ja, formal	Ja, Konflikte bei Nullvariante mit landwirtschaftlichen Nutzern und Gemeinde Frohburg	möglicherweise, erfordert vertiefende Rechtsprüfung	großflächige Versiegelung im Landschaftsschutz-gebiet
Wegeneubau zwischen Dessau und Aken (3.6.2.10)	Nein, aber unrechtmäßig, wurde von einem Umweltverband auf dem Klageweg erzwungen	Ja, Stadtverwaltung Aken wünscht touristische Erschließung der Elbaue – Konflikte mit der Stadt treten bei Umsetzung der Nullvariante auf	möglich, Verstoß gegen Schutzziele SPA- und FFH-Gebiete, Klageverfahren läuft	keine nachhaltige Planung, Verschwendung öffentlicher Gelder, neues Schadenspotential wurde erst künstlich im Überschwemmungsgebiet durch den Wegebau angelegt
Kegelbahn - „Haus des Gastes“ - Bad Schandau (3.6.2.11)	unbekannt	Möglicherweise mit Betreibern der Kegelbahn	-	Wiederherstellung von Schadenspotential in wassergefährdeten Räumen in Flussnähe

3.6.2. Einzelfälle

3.6.2.1 Elsterbecken Leipzig

Verfahren:

„Sedimentberäumung des Elsterbeckens im Abschnitt zwischen Palmgartenwehr und Zeppelinbrücke“

Problemsachverhalt:

Entfernung einer natürlich entstandenen, naturschutzfachlich wertvollen und unter Biotopschutz stehenden Schwemmsinsel im Elsterbecken, die unter Gesichtspunkten des Hochwasserschutzes zumindest neutral, wenn nicht sogar positiv zu werten wäre

Lage des Elsterbeckens und der Schwemmsinsel

Bundesland Sachsen

Das Elsterbecken liegt zwischen Leipzig Zentrum und Leipzig West.

Es stellt mit seinen Uferbereichen die Kohärenz zwischen dem nördlichen und südlichen Auwald her, welcher sich quer durch das Stadtgebiet erstreckt. Große Teile des Auwaldes sind als FFH- und SPA – Gebiet „Leipziger Auwald“ gemeldet.

Die im Zuge von langjährigen stetigen Sedimentablagerungen entstandene Schwemmsinsel befand sich im Südtail des Elsterbeckens ca. 150 Meter unterhalb des Palmgartenwehrs.

Beschreibung Elsterbecken und Schwemmsinsel

Das Elsterbecken ist ein künstlich geschaffenes Gewässer. Die offene Wasserfläche erstreckt sich über 2,5 km Länge und ist durchschnittlich 150 m breit. Die Wassertiefe Es nimmt im Süden die Weiße Elster auf und verzweigt sich im Norden in Luppe, Nahle und Weiße Elster. Einerseits dient es u.a. zur Ableitung von Hochwasserereignissen. Vor allem entstand es jedoch aus stadtgestalterischen Gründen. Entlang einer traditionell intensiv für Freizeit und Tourismus genutzten Grünachse (Stadt Parks mit Freizeiteinrichtungen) wurde so ein breiter Fluss simuliert.

Aufgrund eines Konstruktionsfehlers setzen sich seit Errichtung des Elsterbeckens in den 1920er Jahren jährlich große Mengen von Sedimenten ab. Das Gewässer gilt als sog. Sedimentfalle. Das führte in der Vergangenheit immer wieder zu großflächigen Verlandungsercheinungen.

Die teilweise hochgiftigen Sedimente (Ablagerungen zur DDR-Zeit) mussten im Laufe der Jahrzehnte regelmäßig unter sehr hohem Kostenaufwand aus dem

Gewässer beseitigt werden, was jedoch seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr vollständig erfolgte. Seit den 1980er Jahren wurden diese Arbeiten praktisch ganz eingestellt.

Die langgestreckte Schwemmsinsel besaß eine Fläche von ca. 1,8 ha. Es handelte sich bei der über mehrere Jahrzehnte hinweg kontinuierlich entstandenen Verlandung um ein besonders geschütztes Biotop im Sinne des Landesrechts (hier § 26 SächsNatSchG). Auf der Insel waren verschiedene wertvolle Biotoptypen wie z. B. eine Weichholzaue, Röhrichtbestände und Kiesbänke ausgeprägt. Nach übereinstimmender Auffassung der lokalen Umweltverbände (Grüne Liga, NABU) handelte es sich bei der Schwemmsinsel um ein besonders hochwertiges Biotop.

Projektleitung

Landestalsperrenverwaltung Sachsen, Talsperrenmeisterei „Untere Pleiße“ Rötha

Finanzierung

Offiziell wurde die Maßnahme als Hochwasserschadensbeseitigung 2002 geführt. Es ist aber eindeutig belegt, dass große Teile der Schwemmsinsel bereits vor dem Hochwasser 2002 bestanden.

Projektbeschreibung

Bei der Maßnahme wurde die Schwemmsinsel mit ihren Lebensräumen vollständig entfernt.

Für die Zukunft ist eine großflächige Sedimententfernung weiterer Bereiche im Elsterbecken geplant. Insbesondere soll die Mittelrinne des Beckens beräumt werden. Die Entfernung der Schwemmsinsel und der Sedimente ist funktional Teil der Umgestaltung des Gewässerknotens Leipzig.

Verfahrensstand

Die Insel wurde im ersten Halbjahr 2006 vollständig beseitigt. Dabei wurden nach Schätzungen (Büro Wolff) 15.000 m³ Sedimente aus dem Elsterbecken entnommen.

Hochwasserschutzkonzept

Im Hochwasserschutzkonzept (2004) für den Gewässerknoten Leipzig ist vorgesehen, das Elsterbecken künftig vom derzeitigen Fließ- in ein weitgehendes Standgewässer umzuwandeln. Dazu soll der in der Vergangenheit verschlossene Arm der Alten Elster wieder freigelegt werden und das normale Fließwasser aufnehmen. Die Durchflussmenge im Elsterbecken soll dagegen stark vermindert werden. Ein nennenswerter

Durchfluss würde hier nur noch im Hochwasserfall erfolgen. Damit würde auch das Sedimentationsproblem verringert werden.

Problemlage

Begründet wurde das Entfernen der Insel mit dem Argument, dass durch die Sedimente (und die Schwemminsel) im Elsterbeckens eine extreme Gefahrensituation für die Leipziger Wohnbebauung bestehen würde. Diese Darstellung ist jedoch nachweislich nicht zutreffend.

Die Durchflusskapazität des Elsterbeckens (es ist mit 150 m breiter als die Elbe bei Dresden) reicht bereits jetzt vollkommen aus, um das gesetzlich festgesetzte Bemessungshochwasser von 530 m³/s am Elsterbecken zu bewältigen. Dieses Ereignis entspricht einem HQ150 (= Schutzziel für die Stadt Leipzig) und ist damit statistisch betrachtet einmal in 150 Jahren zu erwarten. Schon der erste Anschein, dass ausgerechnet der mit Abstand breiteste Abschnitt des Gewässerknotens Leipzig (150 m) seine gefährdete Engstelle sein soll, ist schwer nachvollziehbar.

Zunächst ist festzuhalten, dass eventuell zu erwartende Ausuferungen in der Restau oder im Auwald erfolgen würden. Objekte mit großem Schadenspotential, sind von den Ausuferungen nicht betroffen (Vgl. etwa auch Schreiben Prof. Horlacher, Technische Universität Dresden, Institut für Wasserbau und Technische Hydromechanik, vom 30.09.2005, dort Anlage: Diagramm, Wasserspiegellagen im Elsterbecken). Doch auch insgesamt ließ sich bislang kein zwingender Zusammenhang zwischen einem Weiterbestehen der in Jahrzehnten gewachsenen Schwemminsel mit einem verstärkten Ausufer des Flusses im HQ 150-Fall überhaupt herstellen.

Ein Dauerproblem im Elsterbecken ist seit Bestehen der Anlage die erwähnte ständige Sedimenteinträge, in deren Folge das Gewässer regelmäßig verlandet. Um die Sedimentation im Becken abzustellen, wurden im Rahmen der Erstellung eines Hochwasserschutzkonzeptes verschiedene Varianten geprüft. In einem von der zuständigen Wasserbehörde (TSM Rötha) in Auftrag gegebenen Gutachten wird als günstige Variante zur künftigen Verminderung des Sedimentproblems und Gewährleistung eines guten Wasserabflusses im Hochwasserfall das Einbauen von Strömungshindernissen im Elsterbecken vorgeschlagen, die über den Wasserspiegel herausragen. Zentraler Ansatz der Überlegung ist, in der Mitte des Elsterbeckens in Strömungsrichtung eine relativ schmale Rinne zu belassen und damit die

Strömungsgeschwindigkeit zu erhöhen. Anhand eines Modellversuchs wurde die Funktionalität der Variante überprüft. Diese Variante wurde im weiteren Planungsverfahren jedoch vor allem aus Gründen der Stadtbildgestaltung (insbesondere im Zusammenhang mit der Planung für Leipzigs Olympiabewerbung, die das Elsterbecken als zentralen Wassersportveranstaltungs-ort vorsah) nicht weiterverfolgt. Das Elsterbecken soll nach dem Wunsch der Stadt Leipzig als durchgehende Wasserfläche erhalten bleiben.

(vgl. zu den Untersuchungen: Technische Universität Dresden, Institut für Wasserbau und Technische Hydrodynamik (Hrsg.) Prof. H. B. Horlacher (TU Dresden), Dipl.- Ing. A. Bobbe (TSM Untere Pleiße Rötha), Dipl. Ing. U. Möricke, Stabilisierung des Sedimenthaushaltes Im Gewässerknoten Leipzig, Präsentation Abschlußbericht Gutachten zur Bewirtschaftung der Weißen Elster. Dresden: 2002)

Die Lage und Ausformung der mittlerweile entfernten natürlichen Schwemminsel entsprach in vielerlei Hinsicht genau den Anforderungen der hier vorgestellten Variante mit eingebauten Strömungshindernissen.

➡ Insgesamt konnten im Verfahren außer Argumenten der Stadtgestaltung und ggf. des Denkmalschutzes keine nachvollziehbaren Argumente vorgebracht werden, die das kostenintensive Entfernen des besonders wertvollen Biotops Schwemminsel mit Gründen des Hochwasserschutzes hätten rechtfertigen können.

Unter hydrologischen Gesichtspunkten werden sich auch nach der Umgestaltung (entsprechend HWSK 2004) zumindest im Hochwasserfall vor allem hinter dem Palmengartenwehr verstärkt Sedimente absetzen. In diesem Zusammenhang könnte sich die Berücksichtigung der Einbringung von Einbauten nach dem oben schon erwähnten Modellversuch erneut anbieten - nicht zuletzt in Gestalt der Wiederherstellung der Insel.

Kosten der Maßnahme

Kosten für die Entfernung und Entsorgung der vorhandenen Sedimente wurden bisher nicht bekannt gegeben. Eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Grüne im Sächsischen Landtag wurde durch das Sächsische Umweltministerium als „unbekannt“ beantwortet. Nach den bisherigen Erfahrungswerten muss aber mit Kosten von ca. 750.000 € gerechnet werden (Kostenschätzung: 15.000m³ x 50 €/m³ - Nach einschlägigen

Erfahrungen aus anderen Fällen sind für die Bergung des Sediments ca. 50 € pro m³ zu veranschlagen).

Ob sich aus der weiteren Behandlung der teilweise hoch belasteten Sedimente (Altbelastung mit Giftstoffen aus DDR-Zeiten) weitere Folgekosten ergeben, kann bisher nicht beurteilt werden.

Nachhaltigkeit

Die gewählte Variante mit vollständiger Entfernung der Schwemminsel war im Hinblick auf den Hochwasserschutz unnötig. Durch die Maßnahme wurde andererseits zudem ein besonders wertvolles Biotop vernichtet und es wurden unnötige Kosten verursacht.

Zusätzlich sind Teile des Konzeptes zur Steuerung des Gewässerknotens Leipzig zu hinterfragen. Insgesamt scheint sich aus fachlicher Sicht das gezielte Verlandenlassen von Teilen des Elsterbeckens mit strömungslenkenden Einbauten anzubieten. Bei natürlicher Gestaltung der Einbauten unter Verwendung der von selbst entstehenden Verlandungen aus Sedimenten, kann eine deutliche Aufwertung des Naturzustandes des künstlich angelegten und insgesamt naturfernen Elsterbeckens geschehen. Dabei sind allerdings zyklische Gehölzrückschnitte auf den Verlandungen notwendig, die aber hinter den sehr hohen Kosten für eine Sedimententsorgung um ein Vielfaches zurückstehen.

Der mangelhafte Grundansatz bei der Planung scheint dabei auf Kosten- und Terminzwänge zurückzuführen zu sein. Die am Verfahrensprozess beteiligten Institutionen standen unter einem erheblichen Druck, freie Fördermittel in einem nur begrenzten Zeitraum abzurufen. Es wurde der nicht exakte Sachverhalt zu Grunde gelegt, es handle sich um einen reinen Hochwasserschadensbeseitigungsfall 2002, um die Anforderungen der einschlägigen Förderrichtlinien optimal zu erfüllen. So konnte eine Finanzierungsmöglichkeit für ein seit Jahrzehnten bestehendes Problem gefunden werden, eine durchaus erhebliche Teilmenge der im Elsterbecken abgelagerten Sedimente entsorgen lassen zu können. Die qualitativ hochwertige Ausprägung der dabei entfernten Ablagerungen als Schwemminsel und damit als §-26-SächsnatSchG-Biotop im SPA-Gebiet und als Kohärenzelement zwischen den beiden Teilgebieten des FFH-Gebiets „Leipziger Auwald“ wurde nur unzureichend gewürdigt.

Hinter dem Wunsch der Stadt Leipzig, die Wasseroberfläche des Elsterbeckens aus stadtgestalterischen Gründen vollkommen freizuhalten, mussten Aspekte

der Nachhaltigkeit zurücktreten. Einerseits verursacht die Freihaltung des Beckens andauernde Unterhaltungskosten (Sedimentablagerung lässt sich nicht vollständig unterbinden, Abaggerungen bleiben auch künftig erforderlich). Andererseits musste eine wasserbautechnisch und naturschutzfachlich deutlich wünschenswertere Variante hinter diesem Gestaltungswunsch zurücktreten.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

Es wurde keine nachhaltige Projektstrategie angewandt. In Zukunft werden im Hochwasserfall immer wieder erhebliche Sedimentablagerungen stattfinden, die anschließend unter sehr hohen Kosten entsorgt werden müssen. Die Chance, dem naturfernen, künstlich angelegten Gewässer Elsterbecken zumindest teilweise einen naturnahen Charakter zu geben, wurde nicht genutzt. Obwohl sich durch die Umgestaltung des Gewässerknotens Leipzig eine allgemeine Verbesserung des Gewässerzustandes ergibt, steht die hier besprochene Einzelmaßnahme sogar im unmittelbaren Widerspruch zur WRRL.

Quellen

FFH-Erheblichkeitseinschätzung zum Vorhaben, Hochwasserschutz an Gewässern 1. Ordnung, Sedimentberäumung Elsterbecken. Abschnitt Palmengartenwehr – Zeppelinbrücke für den Gebietsvorschlag pSCI 4639-301 „Leipziger Auwald“.

Vogelschutzverträglichkeitsuntersuchung (VS-VU) zum Vorhaben, Hochwasserschutz an Gewässern 1. Ordnung, Sedimentberäumung Elsterbecken. Abschnitt Palmengartenwehr – Zeppelinbrücke für das gemeldete Vogelschutzgebiet (SPA) 4639-401 „Leipziger Auwald“.

Hochwasserschutz an Gewässern 1. Ordnung, Sedimentberäumung Elsterbecken. Abschnitt Palmengartenwehr – Zeppelinbrücke, Ausnahmeantrag für Eingriffe in geschützte Biotope gemäß § 26 SächsnatSchG, Fachliche Grundlagen, Darstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Hochwasserschutz an Gewässern 1. Ordnung, Sedimentberäumung Elsterbecken. Abschnitt Palmengartenwehr – Zeppelinbrücke, Ausnahmeantrag für Eingriffe in geschützte Biotope gemäß § 26 SächsnatSchG, Fachliche Grundlagen.

Schreiben Prof. Horlacher (Technische Universität Dresden, Institut für Wasserbau und Technische Hydromechanik) vom 30.09.2005, dort Anlage: Diagramm, Wasserspiegellagen im Elsterbecken.

Technische Universität Dresden, Institut für Wasserbau und Technische Hydrodynamik (Hrg.), Prof. H.

B. Horlacher (TU Dresden), Dipl.- Ing. A. Bobbe (TSM Untere Pleiße Rötha), Dipl. Ing. U. Möricke, Stabilisierung des Sedimenthaushaltes Im Gewässerknoten Leipzig, Präsentation Abschlußbericht Gutachten zur Bewirtschaftung der Weißen Elster. Dresden: 2002.

Technische Universität Dresden, Institut für Wasserbau und Technische Hydrodynamik (Hrg.), Ergebnisse des Werkvertrages: Studie zu den Auswirkungen der Offenlegung des Elstermühlgrabens in der Stadt Leipzig auf die Auslegung und Steuerung des Leipziger Gewässerknotens unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie und des Sedimenttransportes der Weißen Elster. Präsentation am 25. Juli 2003. Leipziger Volkszeitung. Ausgabe vom 17. / 18. September 2005, S. 19 Artikel: Gericht stoppt Bagger. Hochwasserschutzkonzept „Weiße Elster“, Stand 24.09.2004.

3.6.2.2 Weinskeaeue

Verfahren:

Im Zusammenhang mit dem Planfeststellungsverfahren Y1 – Elbe- Schwarzer Graben / Weinske, Hochwasserschutz Torgau, Neubau Binnendeich Überprüfung und Instandsetzung der Weinskedeiche

Problemsachverhalt:

Potentiale für Deichrückverlegungen nördlich von Torgau verbunden mit bestehenden Möglichkeiten einer ökologischen Aufwertung und Potential zur Kostenersparnis werden durch die vorschnelle und kostenintensive Schaffung vollendeter Tatsachen dauerhaft ungenutzt bleiben müssen.

Lage

Bundesland Sachsen

Der hier betrachtete Teil der Weinskeaeue liegt nördlich von Torgau.

Schutzgebiete:

- FFH-Gebiet „Elbaue zwischen Mühlberg und Greudnitz“ durchzieht die Aue
- SPA-Gebiet „Teichgebiet und Elbaue bei Torgau“ nimmt große Teile der Aue ein
- LSG „Mittlere Elbe“

Kennzeichen des Gebietes

Die Weinskeaeue wird von verschiedenen kleineren Fließgewässern wie Schwarzem Graben und Laggengraben durchzogen. Die Weinske und der Schwarze

Graben fließen in die Elbe und verfügen über ein eigenes Deichsystem, um die Ausuferungen des Elberückstaues im Hochwasserfall zu unterbinden.

Das Gebiet wird von einem Altarm der Elbe durchzogen. Im Westen der Aue steigt das Gelände kontinuierlich an und bildet eine natürliche Begrenzung für Hochwasserereignisse.

Es kommen nur vereinzelt Siedlungsstrukturen vor. Diese sind kleinteilig und von einer geringen Bevölkerungsdichte geprägt. Die Flächennutzung ist vor allem landwirtschaftlich.

Während der Hochwasserereignisse im Jahr 2002 gab es nördlich von Torgau bei Polbitz eine Deichüberströmung an der Elbe. Insgesamt war die Situation sehr angespannt, da der Elbehauptdeich durch Unterdimensionierung und jahrzehntelange Vernachlässigung in seiner Funktionstüchtigkeit stark geschwächt war und zu brechen drohte.

Beschreibung des Projektes

Im Jahr 2004 wurde mit der Errichtung von Teilen des Binnendeiches (Hinterdeich), Verfahren Y1 - Elbe- Schwarzer Graben / Weinske Instandsetzung des rechten Weinskedeiches, begonnen. Etwa zeitgleich begannen die Sanierungs- bzw. Ausbauarbeiten an den angrenzenden Elbedeichen (Hauptdeiche).

Durch die Sanierung und Ausformung des rechten Weinskedeiches als Binnendeich sowie die Sanierung der Elbehauptdeiche nördlich von Torgau wurden zwei Fixpunkte geschaffen, die eine Deichrückverlegung an der Weinskeaeue im Sinne einer zwingenden Logik der Folgemaßnahmen unmöglich machen.

Die Deichausbauten und die Projektierung der Maßnahme erfolgten ohne (d.h. zeitlich vor dessen Fertigstellung) Hochwasserschutzkonzept für das Gewässersystem Weinske / Schwarzer Graben.

Verfahrensstand

Die Deichbauarbeiten am Binnendeich nördlich von Torgau sind heute weitgehend abgeschlossen.

Sachverhalt

Ausgehend von den Ereignissen und der bedrohlichen Situation durch das Hochwasserereignis 2002 wünschte die Leitung des Flachglaswerkes Torgau und die des Gesamtunternehmens, zu dem das Werk gehört, einen soliden Hochwasserschutz für die hoch empfindliche

Industrieanlage. Der weltweit organisierte Konzern machte seine Entscheidung für weitere geplante Investitionen am Standort Torgau von dem Vorhandensein zusätzlicher Hochwasserschutzmaßnahmen abhängig. Mit dieser Aussage entstand ein beträchtlicher politischer Druck auf die Entscheidungsträger, da durch eine in Aussicht gestellte Investition im Flachglaswerk zahlreiche neue Arbeitsplätze entstehen sollen.

Den Planungen für diesen betrieblichen Schutz legten die Planungs- und Genehmigungsbehörden - unter Vorwegnahme der noch in Entstehung befindlichen Hochwasserschutzkonzepte - die vorhandenen Deiche an der Weinske nördlich Torgau in ihrem bisherigen Verlaufs zugrunde. Zusätzlich zum Hauptdeich sollte für das Flachglaswerk ein zweiter Schutzdeich errichtet werden, für den Fall, dass der Hauptdeich hier brechen könnte. Eine generelle Untersuchung, ob sich die Weinske nördlich von Torgau zum natürlichen Überschwemmungsgebiet oder Poldergebiet umwandeln lassen könnte, unterblieb. Mögliche alternative Schutzmaßnahmen, wie die im Planungsprozess von dritter Seite (BUND Sachsen entsprechend eines Angebots eines auf Deichbau spezialisierten Unternehmens) eingebrachte Möglichkeit der Errichtung einer mobilen Hochwasserschutzanlage für das Flachglaswerk wurden nicht weiter untersucht. Weiter sind auch die Zielstellungen der WRRL nicht hinreichend in die Planung eingeflossen.

Die Untersuchung von Alternativen zu diesem System aus bestehendem (zu ertüchtigenden) Hauptdeich und zweitem Deich im Hinterland hätten sich hier jedoch aus ökologischen und vor allem aus finanziellen Gründen angeboten.

Die Errichtung der Schutzdeiche für das Flachglaswerk war mit erheblichen Eingriffen in die schutzgebiets-spezifischen Erhaltungsziele von Natura-2000-Gebieten verbunden. Eine vorausschauende Betrachtung der Gesamtmaßnahmen mittels einer Strategischen Umweltprüfung fand bisher nicht statt. So folgte die Grundausrichtung der Maßnahmen im Gebiet vor allem hydrologischen Überlegungen und den Interessen der traditionellen Flächennutzung.

Die Möglichkeit, die Weinske eventuell als Poldergebiet zu verwenden, kann durch die bereits stattgefundene Ausformung der Weinskedeiche im Norden Torgaus als Binnendeiche nun jedoch nicht mehr sinnvoll untersucht/geplant werden. Bezüglich der effektiven Verringerung des Hochwasserscheitels auf der

Elbe wäre auch diese Variante durchaus mit vorrangig zu untersuchen gewesen. Allerdings ist dieses Szenario für die Entwicklung des Naturraums weniger günstig als die hier ausführlich dargestellte Variante der natürlichen Flutung der Weinske ab einem HQ 25.

Kostendiskussion

Bei Beachtung folgender Rahmenbedingungen wäre durch die Nutzung der Weinske als natürlicher Retentionsraum möglicherweise eine Kosteneinsparung bezüglich wasserbaulicher Maßnahmen zu erzielen gewesen. Diese Variante wurde allerdings nicht untersucht.

Formulierung einer Alternativvariante:

1. Ausformung der jetzigen Binnendeiche nördlich Torgaus als Elbehauptdeiche mit Anschluss an die benachbarten Höhenzüge (möglicherweise als Überdimensionierung zum besonderen Schutz der Bevölkerung Torgaus)
2. Zurückverlegung der Elbedeiche nach Westen bei Beachtung der natürlichen Geländeprofilierung der Weinske
3. Rückbau der derzeitigen Elbehauptdeiche - Ausformung dieser Deiche für einen Hochwasserschutz HQ 25 – dies entspricht den Schutzziele der lokalen Infrastruktur
4. Sicherung der Ortlagen und Einzelobjekte mit höherem Schutzstatus im entstehenden Überflutungsgebiet mit wasserbaulichen Anlagen die für einen HQ 100 Schutz bieten (Ringdeiche mit entsprechender Entwässerung)
5. Bau eines leistungsfähigen Auslassbauwerkes am Schnittpunkt der Weinske mit den Deichen (jetzt als Binnendeiche ausgebaut) nördlich Torgaus
6. Sanierung der Weinskedeiche im Bereich des Elberückstaus bei einem Hochwasserereignis der Elbe von HQ 25
7. vorhandene Weinskedeiche können nördlich Torgaus entsprechend dem Überschwemmungsregime der Weinske unter entsprechender Beachtung der Elbehochwasserereignisse ausgeformt werden (Schutzziel für die lokale Infrastruktur läge bei HQ 25 der Weinske)
8. Durchstich verschiedener Verwallungen in der Weinske zur Verbesserung des Abflussverhaltens im Hochwasserfall der Elbe größer als HQ 25
9. Flächenkauf bzw. Entschädigung der von der Rückverlegung betroffenen Flächennutzer – hier sind durchaus kreative Ansätze möglich
10. Einrichtung eines Flächenpools für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Zusammenhang mit

anderen wasserbauliche Maßnahmen
(Einnahmequelle)

Im Moment werden bereits zahlreiche wasserbauliche Maßnahmen in der Weinskeue und an den wieder errichteten Elbehauptdeichen nördlich von Torgau umgesetzt bzw. sind in der Zukunft geplant. Sie werden hier nur summarisch dargestellt.

1. Sanierung und teilweise Ausbau sämtlicher Elbdeiche zwischen Torgau (Repitz) und Polbitz. (Dieses Teilstück verursacht anteilig gesehen die höchsten Baukosten an den Gesamtbaukosten im Gebiet)
2. Ringdeiche mit Entwässerungsbauwerken um verschiedene Ortslagen im Gebiet des Elberückstaus in die Weinskeue (sind in der Diskussion)
3. Sanierung und Ausbau der Weinskedeiche im Rückstaubereich der Elbe (verbunden mit beträchtlichen Kosten)
4. Möglicherweise Errichtung eines Auslassbauwerk für die Weinske am Binnendeich nördlich Torgaus
5. Durchstich verschiedener Verwallungen in der Weinskeue zur Verbesserung des Abflussverhaltens im Hochwasserfall

Durch die Rückverlegung bzw. wesentlich geringere Dimensionierung der Elbehauptdeiche hätten umfangreiche Mittel freigesetzt werden können. Inwieweit diese Mittel ausreichend wären, die entstehenden Mehrkosten für z. B. den aufwendigeren Schutz der Ortslagen und die Flächenkäufe abzudecken, bedürfte allerdings einer vertiefenden Untersuchung.

Mit zu berücksichtigen ist überdies, dass wegen des Rückstaus der Elbe bei Hochwasserereignissen vorsorgende umfangreiche wasserbauliche Arbeiten an den Weinskedeichen und an den Schutzeinrichtungen der Ortslagen notwendig sind. Da die Aue eine natürliche Senke darstellt, könnten verschiedene Deiche bei einer Rückverlegung unnötig werden; hätten die Instandsetzungsarbeiten also letztlich eingespart werden können.

Sicherheitsaspekt

Bei der nun bereits verfestigten Hochwasserschutzvariante – Erhaltung der Elbdeiche am alten Standort – müssen auch noch Sicherheitsaspekte betrachtet werden. Aus der Lage des Elbealtarmes im Deichhinterland resultiert eventuell ein erhöhtes Risiko für einen Deichbruch. Bei den Hochwasserereignissen im Jahre 2002 gab es deutliche Anzeichen, dass die Flüsse bei Extremereignissen die Neigung besitzen, sich in ihren ehemaligen Verlauf auszubreiten.

Beurteilung der Nachhaltigkeit

Die hier vorliegende Hochwasserschutzplanung im Gebiet der Weinskeue geschah nicht unter nachhaltigen Gesichtspunkten. Unter politischen Druck wurden Fixpunkte im Deichsystem geschaffen, die nur noch eine Gestaltungsmöglichkeit, nämlich den weitestgehenden Wiederaufbau der historischen Deichanlagen im Gebiet ermöglichten. Aspekte einer naturnahen Entwicklung und die Schaffung von zusätzlichem Retentionsraum wurden nicht hinreichend betrachtet.

Auch bezüglich der Auswirkungen und Entwicklungschancen der Hochwasserschutzmaßnahmen auf die großflächig vorhandenen Natura-2000-Gebiete fand keine vorausschauende Berücksichtigung in der Rahmenplanung des Gesamtgebietes statt. Als Folge des frühzeitig verfestigten Planungsrahmens waren umfangreiche, erhebliche Eingriffe zu verzeichnen, die man regelmäßig hätte abmildern oder durch eine grundsätzliche Renaturierung der Aue deutlich überkompensieren können.

Hier zeichnet sich auch ein gravierender Mangel bei allen bestehenden Hochwasserschutzkonzepten ab. Die HWSK entstanden unter starkem Zeitdruck und stellen vor allem hydrologische Optimierungsvarianten dar. Naturschutzfachliche Betrachtungen gingen nur in geringem Umfang in die Gestaltung der jeweiligen Maßnahmenkataloge mit ein. Auch Strategische Umweltprüfungen, die ja bereits bei der Aufstellung von Plänen und Programmen dieser Art notwendig gewesen wären, können nur noch nachgereicht werden. Es ist zu bezweifeln, dass die nachfolgenden Strategischen Umweltprüfungen, die bereits durch zahlreiche wasserbaulichen Maßnahmen verfestigten Rahmenbedingungen grundsätzlich verändern.

Besonders betroffen von dieser Fehlentwicklung sind die Natura-2000-Gebiete.

Durch die eigentlich korrekte Einstufung der Hochwasserschutzmaßnahmen als relevant für den Schutz des Menschen werden bei erheblichen Eingriffen in die Schutzgebietsziele die rechtlichen Befreiungsvoraussetzungen nach Artikel 6 Absatz 4 der FFH-RL in Anspruch genommen. Diese können aber eigentlich formallogisch nicht geltend gemacht werden, da bei der Aufstellung der Hochwasserschutzkonzepte die jeweiligen Schutzgebietsziele eben nicht von Anfang an betrachtet wurden.

Allgemein wird dann im Planungsalltag unter Berufung auf die Hochwasserschutzkonzepte der Anschein

erzeugt, es gäbe beim jeweiligen Teilprojekt nur eine planbare Hauptvariante von der nur minimal abgewichen werden könne. Die nun in der Folge zwingend erscheinenden Beeinträchtigungen der Schutzgebietsziele hätten aber bereits durch die entsprechende Würdigung der Schutzgebietsanforderungen bei der Aufstellung der Hochwasserschutzkonzepte minimiert werden können. Dieser wichtige Planungsschritt geschah aber nicht.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

Es gab im Gesamtgebiet der Weinskeae, nördlich von Torgau, keine nachhaltige Planungskultur. Grundsätzlich beachtenswerte Alternativen zur Entwicklung der Aue wie die Nutzung als Polder bzw. natürliches Überschwemmungsgebiet wurden nicht untersucht. Die Zielsetzungen der EG-Wasserrahmenrichtlinie fanden bei Vorplanung keine hinreichende Berücksichtigung.

Quellen

- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Ergebnisse der landesweiten Priorisierung von Hochwasserschutzmaßnahmen. HWSK Maßnahmenliste, 30.11.2005, S. 113
- Ingenieurbüro Hensen und Klemm GmbH, Hochwasserschutzkonzept „Schwarzer Graben / Weinske“. Anhang 6, Kostenvergleich 27.09.2004
- Ingenieurbüro Hensen und Klemm GmbH, Hochwasserschutzkonzept „Schwarzer Graben / Weinske“. Anlage 13, Maßnahmeplan Priorisierung, 27.09.2004
- Ingenieurbüro Hensen und Klemm GmbH, Hochwasserschutzkonzept „Schwarzer Graben / Weinske“. Anlage 13, Kostenzusammenstellung, 27.09.2004
- Ingenieurbüro Hensen und Klemm GmbH, Hochwasserschutzkonzept „Schwarzer Graben / Weinske“. Tabelle 9-2, Zusammenfassender Maßnameplan, 10.09.2004
- Torgauer Zeitung, 05.10.2005. Artikel: Ein Bollwerk gegen die Flut
- Freistaat Sachsen, LfUG, Referat: Wasserbau, Hochwasserschutz, Geyer, Harald; Hochwasserschutzkonzepte – Schutzziel.
- Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 27.08.2004, Mehr Hochwasserschutz für Torgau.
- Akteneinsicht am 30.11.2006 im RP-Leipzig in das Hochwasserschutzkonzept „Schwarzer Graben / Weinske“ (Endfassung)
- Landestalsperrenverwaltung des Freistaates Sachsen, Talsperrenmeisterei Untere Pleiße Erstellung eines flussgebietsbezogenen Hochwasserschutzkonzepts,

Schwarzer Graben / Weinske, Stand: 10.09.2004

Landestalsperrenverwaltung des Freistaates Sachsen, Talsperrenmeisterei Untere Pleiße, Y1 – Elbe-Schwarzer Graben / Weinske, Hochwasserschutz Torgau, Neubau Binnendeich Überprüfung und Instandsetzung der Weinskedeiche, Entwurfs- und Genehmigungsplanung, Februar 2004

Landestalsperrenverwaltung des Freistaates Sachsen, Landestalsperrenverwaltung Sachsen, Betrieb Elbaue / Mulde / Untere Weiße Elster, verschiedene Entwurfs- und Genehmigungsplanungen Z . (X.X) Elbe, Instandsetzung Elbedeiche

3.6.2.3 Gehölzbeseitigung in der Elbaue im Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalaue“

Verfahren:

Gehölzentfernungen in der Elbtalaue bei Lüchow-Dannenberg und Lüneburg

Problemsachverhalt:

In Vorwegnahme der Ergebnisse noch ausstehender Untersuchungen zu Auswirkungen der Gehölze auf Hochwasserereignisse werden vollendete Tatsachen geschaffen und unmittelbar der Verwirklichung der WRRL entgegengewirkt und ggf. sogar den Anforderungen an einen vorbeugenden Hochwasserschutz.

Lage

Bundesland Niedersachsen

Der Eingriff findet in folgenden Schutzgebieten statt:

- Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalaue“
- FFH-Gebiet „Niedersächsische Elbtalaue zwischen Schnakenburg und Lauenburg“
- SPA-Gebiet „Niedersächsische Mittel-elbe“

Die Gehölze befinden sich im Deichvorland und sind häufig als Weichholzaue – FFH-Lebensraumtyp LRT *91E0 – ausgeprägt. Dieser prioritär geschützte Lebensraumtyp gehört zu den Schutzgebietszielen des genannten FFH-Gebietes.

Die Gehölzentfernungen sollen auf einer Länge von 25 Flusskilometern geschehen und sind z. Zt. wieder begonnen worden.

Projektträger

Durch Erlass des Niedersächsischen Umweltministeriums wurden die Lokalverwaltungen, Lüchow-Dannenberg und Lüneburg mit dem Vollzug der Gehölzentfernung in der Elbtalaue beauftragt.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Es hat kein Verfahren mit Beteiligung der Öffentlichkeit stattgefunden.

Sachverhalt

Im Oktober 2002 verabschiedete der Niedersächsische Landtag einstimmig das Gesetz über das Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalaue“. Nach dem Willen des Landtags sollte so das Gebiet mit seinen landschaftlichen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Werten erhalten und entwickelt werden, um so ein Miteinander von Mensch und Natur möglich zu machen. Ziel ist es, in der stark landwirtschaftlich geprägten, aber sonst strukturschwachen Region, die einmalige Elbelandschaft als Kapital für die weitere wirtschaftliche Entwicklung insbesondere im Bereich des naturbezogenen Tourismus zu nutzen.

Fast gleichzeitig wurde 2002 aufgrund des Elbehochwassers von der damaligen Bezirksregierung Lüneburg für diesen Bereich ein Gutachten zur Hochwassermodellberechnung beauftragt. Dabei sollten vor allem die Auswirkungen der zunehmenden Verbuschung der Aue auf den Hochwasserabfluss untersucht werden. Das Untersuchungsgebiet erstreckte sich über eine Länge von 100 Flusskilometern von Schnackenburg bis Hohnsdorf.

Ausgehend von den Ergebnissen des Gutachtens entstand von Seiten der Bezirksregierung Lüneburg die pauschale Aussage, dass der Anstieg des Wasserspiegels um bis zu 50 cm beim Hochwasser 2002 aus der Vegetationsentwicklung resultiert.

Diese pauschalisierte Auslegung des Gutachtens konnten durch eine Überprüfung des Instituts für Wasser- und Gewässerentwicklung der Universität Karlsruhe widerlegt werden. Die Autoren weisen in der Stellungnahme nach, dass die Grundlagendaten und die Art des Einsatzes des gewählten Berechnungsmodells nur sehr ungenaue Ergebnisse zulassen. Nach ihrer Ansicht sind die Ergebnisse des Gutachtens nicht geeignet, den Wasseranstieg um 50 cm als Ergebnis der Vegetations-

Nach Auswertung des Sachstandes kann bisher keine eindeutige, qualifizierte Aussage zu der tatsächlichen Wirkung der Vegetation im Deichvorland auf das Abflussverhalten der Elbe bei Hochwasser im hier betrachteten Abschnitt getroffen werden. Nur durch weitere Untersuchungen kann eine eindeutige Bewertungsgrundlage geschaffen werden.

Dies ist um so beachtlicher, da die derzeitigen Gehölzbeseitigungen erhebliche Beeinträchtigungen in allen oben genannten Schutzgebieten darstellen. Nach dem Vorsorgeprinzip hätten erst die Ergebnisse einer fachgerechten Überprüfung abgewartet werden müssen. Einmal entstandene Schäden in den Schutzgebieten sind nur über sehr lange Zeiträume heilbar.

An der Universität Karlsruhe hält man bislang für möglich, dass Gehölzgruppen nur dann eine spürbare Auswirkung auf die Scheitelhöhe von Hochwasserspiegeln entfalten können, wenn sie in Form eines durchgehenden Riegels quer zur Abflussrichtung im Abflusskanal liegen. Dies würde signifikante Auswirkungen einzelner Gehölzgruppen auf die Scheitelhöhe schon grundsätzlich ausschließen. Andererseits könnten Gehölzgruppen im Sinne einer Erhöhung der Rauigkeit des Abflussgerinnes zu einer erwünschten Verringerung der Abflussgeschwindigkeit beitragen.

Obwohl die Ergebnisse der Stellungnahme der Universität Karlsruhe im März des Jahres 2006 allgemein bekannt geworden sind, hält das Niedersächsische Umweltministerium weiter an seinem Anfang Juli 2005 verabschiedeten Erlass „Handlungsvorgaben zur Reduzierung der den Hochwasserabfluss beeinträchtigenden Verbuschung im niedersächsischen Abschnitt der Mittelelbe“ fest. Weiterhin blieb auch die vom Landkreis Lüneburg im August 2005 erstellte Verfügung zur „Beseitigung und Reduzierung der den Hochwasserabfluss beeinträchtigenden Verbuschung in dem zum Landkreis gehörenden Abschnitt der Mittelelbe“ gültig. Die in diesem Zusammenhang entstanden Entbuschungspläne mit Übersichtskarten zur Gehölzbeseitigung in der Elbaue werden von der Behörde weiter als belastbar eingestuft.

Nach der zwischenzeitlichen Unterbrechung der Gehölzentfernung während der Vegetationsperiode wurde Ende 2006 erneut mit der Abholzung begonnen. Bei diesen Arbeiten wurden mehrerer Biberwohnstätten (Erhaltungsziel des FFH-Gebietes, Art des Anhangs II der FFH-RL) und umfangreiche Lebensräume zahlreicher anderer Arten zerstört. FFH-Verträglichkeitsprüfungen bezüglich der Eingriffe in die Natura-2000-Gebiete fanden jedoch nicht statt.

Bewertung der Nachhaltigkeit

Die Gehölzbeseitigung in den Schutzgebieten verstößt gegen die Kriterien einer nachhaltigen Planungskultur. Solange keine stichhaltigen Beweise über die tatsächliche Wirkung der Weichholzaue im Vordeichland der Elbe existieren, hätte man keinesfalls mit

den eingriffsintensiven Arbeiten beginnen dürfen. Im Moment ist dringend der sofortige Stopp der Fällarbeiten anzuraten.

Besonders schwerwiegend ist das vorschnelle Handeln der Landesbehörden, da das hochsensible Gebiet Jahrzehnte zur Regeneration braucht.

Es wird empfohlen, die noch ausstehenden Ergebnisse neuer Studie abzuwarten. Sollte sich als Ergebnis dieser Studien nur eine geringe Relevanz der Gehölze auf das Abflussverhalten des Gewässers herausstellen, wäre die bereits stattgefundene großflächige Fällung als Verschlechterung des Gewässerzustandes und damit als grober Verstoß gegen die Zielsetzung der WRRL einzustufen.

Wenn die notwendigen Studien eine bedeutende Wirkung der Gehölze als Abflusshindernis feststellen sollten, wäre dann im Nachgang zunächst über mögliche Alternativvarianten zur Erhöhung der Durchflussmengen nachzudenken.

Ein weiterer Aspekt zur Betrachtung des Baumbestandes im Deichvorland sollte auch die Schutzfunktion von Einzelbäumen für Hochwasserdeiche bei Eisgang sein.

Quellen

Lehmann, Boris; Schneider, Sandra, Universität Karlsruhe, Institut für Wasser und Gewässerentwicklung, Stellungnahme zum Schreiben Az 502.15-62023/2-2.1 der Bezirksregierung Lüneburg sowie zum Untersuchungsbericht zur natürlichen Gehölzsukzession im Vorlandbereich der Elbe (ibs Ingenieurbüro Schwerin, 2004, Projekt-Nr. 502.367). Karlsruhe: 28.02.2006

Pressemitteilung des Bundesministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit, Nr. 320/06 vom 01.12.2006, Titel: Gabriel kritisiert Sanders Abholzaktion in niedersächsischen Auenwäldern

Datenrecherche bei verschiedenen Organisationen (Parteien, Umweltverbände)

3.6.2.4 Schlossmühlenwehr Frohburg – Instandsetzung der Wehranlage

Verfahren:

Grundhafte Instandsetzung und Ausbau des Schlossmühlenwehrs bei Frohburg

Problemsachverhalt:

Das Vorhaben steht in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz. Sonstige Zwecke

könnten mit erheblich geringerem Aufwand erreicht werden.

Lage

Bundesland Sachsen

Das Schlossmühlenwehr gehört zum Gemeindegebiet der Stadt Frohburg und liegt unterhalb des Schlosses. Es staut den Fluss Wyhra auf, der als Gewässer erster Ordnung eingestuft ist. Planungsrechtlich muss der Standort dem Außenbereich nach § 35 BauGB zugeordnet werden.

Außerdem liegt das Wehr im

- FFH-Gebiet „Wyhraue und Frohbürger Streitwald“ und im
- Landschaftsschutzgebiet „Kohrener Land“.

Bei der Anlage des Wehres, vermutlich Ende des 19. Jahrhunderts, kam es in der unmittelbaren Umgebung flussaufwärts zu einer Verlegung des Flussbettes der Wyhra um 40 Meter. Der alte, ursprüngliche Verlauf ist oberhalb des Wehres noch deutlich als Flussbett ausgeformt.

Oberhalb der Stauhaltung des Wehres befindet sich die Restaue der Wyhra die auch Bestandteil des FFH-Gebietes ist.

Projektleitung

Talsperrenmeisterei Untere Pleiße – Rötha / Flussmeisterei Borna

Beschreibung des Projektes

Das Schlossmühlenwehr befindet sich in einem desolaten Zustand. Es soll grundhaft instand gesetzt werden. Dabei ist ein erheblicher Ausbau des Baukörpers der Wehranlage vorgesehen. Neben dem Ausbau der Grundkonstruktion sollen ein Tosbecken sowie ein Bedienhaus entstehen.

Wie stark sich dadurch künftig das Wasserregime verändert, ist bisher schwer abschätzbar. Es ist aber stark zu vermuten, dass sich durch die baulichen Veränderungen das Abflussverhalten und die Sedimentation insgesamt verändern werden.

Die für das geplante Wehr festgelegte Stauhöhe liegt bei 162,0 mHN. Diese ist allerdings nicht eindeutig begründbar. Sie wurde in der Vergangenheit durch den Aufsatz von beweglichen Brettern bewerkstelligt und stellte nach ihrer Funktion eine Art Reservestaumöglichkeit für die ausreichende Wasserbeschickung der Mühle dar. Die feste baulich fixierte Stauhöhe liegt ca. bei 161,5 mHN.

Zusätzlich soll die künftige Durchgängigkeit des Gewässers durch eine Fischtreppe hergestellt werden. Eine solche war bisher nicht vorhanden. Allerdings ist die bisher vorgelegte Planungsvariante der Fischaufstiegshilfe nicht funktionstüchtig.

Außerdem wurde in der Vergangenheit Wasser für die Spannung des oberhalb des Wehres liegenden und von der Wyhra abzweigenden Schlossgrabens angestaut. Heute wird die Mühle nicht mehr betrieben – das Wasserecht ist erloschen.

Baukosten

Die Bausumme beträgt nach bisherigem Kenntnisstand ca. 1,26 Millionen Euro.

Verfahrensstand

Die Genehmigungsplanung ist noch nicht abgeschlossen. Die öffentliche Beteiligung und Auslegung hat bisher nur unvollständig stattgefunden, da nur der Verfahrensteil wurde nur bezüglich der Fischaufstiegshilfe öffentlich ausgelegt wurde. Weitere Eingriffe, die durch den Ausbau bedingten wurden, liegen der Öffentlichkeit nicht vor. Insbesondere die Beteiligungsrechte der anerkannten Naturschutzverbände sind dadurch beschnitten. Sie wären nach § 57 SächsNatSchG bei diesen Eingriffen in die oben genannten Schutzgebietskategorien aber zwingend zu beteiligen.

Sachlage

Das Schlossmühlenwehr befindet sich in einem sehr schlechten baulichen Zustand. Dieser schlechte Zustand resultiert in erster Linie aus der jahrzehntelangen Vernachlässigung und im geringeren Maße aus den Hochwasserereignissen der letzten Jahre. Insgesamt ist festzustellen, dass dringender Handlungsbedarf für das Objekt besteht.

Da der ursprüngliche Zweck des Wehres nicht mehr gegeben ist, nämlich die Wyhra zum Betrieb der Schloßmühle anzustauen, entfällt ein diesbezüglicher Bedarf. Ungeachtet dessen wurde im von verschiedenen Institutionen teilweise sehr vehement der Erhalt des Schlossmühlenwehres gefordert.

Dabei wurden folgende Begründungen für eine *Wehrrekonstruktion / Wehrerweiterung* abgegeben:

- **Argument 1**

Das Wehr diene dem Hochwasserschutz. Deshalb müsse die Stauhaltung steuerbar sein.

Diese Darstellung ist bisher in keiner Weise schlüssig begründet worden. Die Steuerung der Stauhaltung kann tatsächlich nur äußerst geringe Effekte erzielen, da oberhalb des Wehres nur ein verhältnismäßig geringer Rückhalteraum existiert.

Im aktuellen Hochwasserschutzkonzept für die Wyhraue wird für die Maßnahme Schlossmühlenwehr der Rückbau und die Einrichtung einer sog. Sohlrampe favorisiert. Der Wiederaufbau wird nur als eine mögliche Option in Erwägung gezogen.

Das Genehmigungsverfahren befindet sich nun mittlerweile im dritten Anlauf, da die ersten Planungen nicht genehmigungsfähig waren. Dabei spielte das Argument Hochwasserschutz in der ursprünglichen Planung immer nur eine marginale bzw. keine Rolle bei der Planbegründung. Bei der Auswerten der Aktenlage (z. B. Schriftwechsel zwischen den beteiligten Ämtern) konnte der Eindruck entstehen, als würde das Argument Hochwasserschutz nachträglich in die Planbegründung der folgenden Planungen implantiert, um die Genehmigungsfähigkeit für das Projekt überhaupt herstellen zu können.

- **Argument 2**

Das Wehr sei notwendig, um die wertvolle Fauna und Flora oberhalb des Wehres zu schützen. Dabei wäre es zwingend notwendig, exakt die Stauhöhe von 162,0 mNH herzustellen. Beim Unterschreiten dieser Stauhöhe käme es zu einem signifikanten Rückgang des Grundwasserstandes mit entsprechenden Schäden an den genannten Schutzgütern.

Auch hier kann die Argumentation nicht als schlüssig bewertet werden:

Sachverhalt: Die Stauhöhe von 161,5 mHN wurde durch das Entnehmen des oberen erwähnten Brettaufsatzes, bereits über eine volle Vegetationsperiode hergestellt. Außerdem wurde die gesamte Stauhaltung des Wehres im Dezember 2005 vollständig geöffnet. Dabei konnten bei einer anschließenden Begutachtung keine negativen Veränderungen der Schutzgüter festgestellt werden.

Dennoch wurden die beiden genannten Argumente der Befürworter der Wehrrekonstruktion / Wehrerweiterung als schlüssige Fixpunkte der Genehmigungsplanung anerkannt.

Auf der Basis diesen beiden falschen Planungsgrundlagen wurde in der Folge dann die Unmöglichkeit der Errichtung einer Sohlrampe begründet.

Das beauftragte Planungsbüro errechnete unter Annahme von unangemessenen Maximalparametern eine notwendige Sohlrampenbreite von 190 Metern Breite. Damit galt der Beweis für die Unmöglichkeit des Unterfangens - Bau einer Sohlrampe - für erbracht.

Die hausinterne Berechnung der zuständigen Abteilung der Genehmigungsbehörde errechnete bei Zulassung eines Staupegels bei 161,43 mHN (Stauhöhe des Wehres ohne Brettaufsatz seit Dez. 2005) und geringer Anhebung des der Stauhöhe in der Restaue eine erforderliche Sohlrampenbreite im Hochwasserfall von 40 Metern. Diese Breite wäre noch zu unterschreiten, wenn bei der Berechnung ein noch etwas höherer Wasserstand in der Restaue angenommen worden wäre.

Im Hochwasserschutzkonzept Wyhraue werden oberhalb und unterhalb des Schlossmühlenwehres durch den geplanten Bau von Verwallungen, entsprechend den Anforderungen eines HQ 100 Hochwasserereignisses, Ausuferungen auf schutzwürdige Objekte verhindert. Durch die entsprechende Dimensionierung dieser Anlagen kann auf die Steuerungsmöglichkeit und damit auf den Erhalt des Wehres vollkommen verzichtet werden. Bei geringer Erhöhung der Dimensionierung dieser Bauwerke sind höhere Wasserspiegellagen in der oberhalb der Staustufe gelegenen Restaue möglich. So kann in der Folge auch die Breite der Sohlrampe weiter verringert werden.

Aus naturschutzfachlicher Sicht sind bei der eingereichten neuesten Planung sehr starke Defizite festzustellen. Eine der guten fachlichen Praxis entsprechende FFH-Verträglichkeitsprüfung existiert nicht. Mögliche Alternativvarianten wurden - z. B. die Einbindung des Altarmes der Wyhra - zu keiner Zeit ernsthaft untersucht.

Die in der Oberen Genehmigungsbehörde vorliegende fachbehördliche Einschätzung, dass die Genehmigungsplanung zur Wehrrekonstruktion / Wehrerweiterung nicht den Anforderungen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie entspricht, muss als zutreffend bezeichnet werden.

Strategische Überlegungen, wie die systematische Entwicklung der Ausprägungsqualität des FFH-Gebietes, die Qualitätsverbesserung des Gewässerzustandes im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie wurden nicht

als Planungsgrundlagen herangezogen. Außerdem ist zu hinterfragen ob die zukünftigen Unterhaltungskosten des Staubauwerkes bei der Bestimmung des Planungsziels „Wehr“ eine Rolle gespielt haben.

Die Voraussetzungen der hier einschlägigen Vergaberichtlinie (FRW 2002) sind nicht gegeben. Danach können Vorhaben des Wasserbaus nur gefördert werden, wenn sie der Verbesserung des Hochwasserschutzes und Hochwasserschadensbeseitigung sowie einer Verbesserung des ökologischen Gewässerzustandes dienen. Insbesondere hat der Vorhabensträger auf der Basis aktueller Konzepte nachzuweisen, dass unter den nach wasserwirtschaftlichen Aspekten in Betracht kommenden Lösungen die wirtschaftlichste Lösung gewählt worden ist.

Obwohl die Stauhaltung „Schloßmühle“ über keine Planrechtfertigung verfügt, wurde am bestehenden Grundkonzept festgehalten. Planungsinhalte und Planungsziele wurden rein verbal den Anforderungen bestehender Förderinstrumente (Hochwasserschutz) angepasst, um eine Finanzierbarkeit des Vorhabens zu erreichen.

Planungsrechtlicher Rahmen

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Planungsziele und Planungsinhalte zur Behandlung des auffälligen Schlossmühlenwehres sich weniger an sachlichen Erwägungen, als an verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen orientierten.

Nach dem derzeitigen Verfahrensstand ist die aktuelle Genehmigungsplanung nun über ein wasserrechtliches Genehmigungsverfahren nach §§ 13 u. 91 SächsWG eingereicht worden. Die Projektträger beabsichtigen, das Projekt möglichst ohne Umweltverträglichkeitsprüfung und daraus folgend ohne ein aufwendiges Planfeststellungsverfahren umzusetzen.

Das jetzige, verfahrensrechtliche Vorgehen ist nicht nachvollziehbar. Nachdem die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung im zuständigen Fachbereich der Oberen Genehmigungsbehörde (Umweltfachbereich) bereits festgestellt wurde, scheint diese nun ohne grundsätzliche Veränderung der Planung nicht mehr von der Genehmigungsbehörde eingefordert zu werden. Im Verfahren klassifizierte die Genehmigungsbehörde das Projekt als Gewässerausbau bei dem erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und Wasser nicht auszuschließen sind.

Die Errichtung einer Sohlrampe wäre nach § 31 WHG sehr wahrscheinlich von Beginn an als planfeststellungsbedürftig zu werten gewesen. Da sich durch den baulichen Zustand der Wehranlage und auch aus förderrechtlichen Gründen ein gewisser Zeitdruck aufgebaut hatte, schien dieses Verfahren vom Projektträger zu keinem Zeitpunkt angestrebt worden zu sein.

Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die weitere Verschärfung des Zeitdrucks vom Projektträger durch die wiederholte Einreichung unvollständiger und mangelnder Planentwürfe selbst verschuldet entstanden ist. Nach den einschlägigen Erfahrungen in der Verfahrensumsetzung hätte eine frühzeitige und fachgerechte Beantragung der Variante „Sohlrampe“ sehr wahrscheinlich bereits zum jetzigen Zeitpunkt Planungsrecht schaffen können.

Auch in finanzieller Hinsicht bestehen gewisse Fragen. Es gibt deutliche Anzeichen, dass der Bau einer optimierten Sohlrampe möglicherweise preiswerter als das derzeit verfolgte Planungsziel der Wehrrekonstruktion / Wehrerweiterung ausfallen würde. Eine entsprechende Untersuchung zu den Kosten einer Sohlrampe hat bisher jedoch nicht stattgefunden. Die vermutlich preiswertere Variante „Sohlrampe“ hätte nach den gängigen Förderrichtlinien durchaus auch finanziert werden können, da es sich bei diesem Projekt um eine Maßnahme zur Verbesserung des ökologischen Gewässerzustandes gehandelt hätte.

Planungsinhalte und Planungsziele wurden - unter Umgehung rechtlicher Anforderungen - rein verbal einer verfahrensrechtlichen Herstellung der Voraussetzungen eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens angepasst, um ein gebotenes Planfeststellungsverfahren zu umgehen.

Beurteilung der Nachhaltigkeit

Das Vorgehen im Verfahren ist als besonders deutlicher Fall von Nichtbeachtung nachhaltiger Planungsgrundlagen einzustufen:

Das Vorhaben ist hochwasserschutztechnisch nicht notwendig. Sonstige Zwecke könnten deutlich geringerem Aufwand realisiert werden.

Weiter entsteht durch die erweiterte Wehranlage selbst ein neues, unnötiges Schadenspotential im Hochwasserfall.

Quellen

Aufgrund des sehr umfangreichen Aktenmaterials wird hier auf Quellenangaben verzichtet. Bei entsprechenden Nachfragen kann die Quelle benannt werden. Einige Teilakten sind in den entsprechenden Genehmigungsbehörden einsehbar. Die Vervielfältigung der Originale wäre aufgrund des Aktenumfangs und daraus folgend der hohen Kosten unverhältnismäßig gewesen.

Einer der Autoren nahm am 15.11.2006 und am 30.11.2006 auf Grundlage des SächsUIG bei der Oberen Genehmigungsbehörde umfassend Akteneinsicht.

3.6.2.5 Regenrückhaltebecken Rossau / Wasserskianlage

Problemsachverhalt:

Errichtung einer Hochwasserschutzanlage (Regenrückhaltebecken) und anschließende zweckentfremdete Nutzung, die eine zweckentsprechende Nutzung weitgehend ausschließt; Nutzung bedingt sogar selbst weitere Hochwasserschäden

Lage

Bundesland Sachsen
09661 Rossau, Heidelbeerweg 1

Zuständigkeit

Gemeinde Rossau (Bürgermeister Horst Glöß)

Baukosten des Rückhaltebeckens

Gesamtkosten: vermutlich mindestens 1,7 Millionen DM (= 840.000 €) - keine Aktenlage - davon staatliche Fördergelder: ca. 400.000 € (Fördergelder flossen bereits in den 1990er Jahren)

Schadenssumme des Flutschadens

Privat Geschädigte durch Überflutung der Keller: Summe unbekannt

Flutschäden Gemeinde: 495.878 € (wurden nach Amtsblatt der Gemeinde vom 04.09.02 als Flutschaden anerkannt und als förderfähig anerkannt = Wiederaufbaugeld)

Sachverhalt

Das als Regenrückhaltebecken in Rossau angelegte Gewässer wird ständig als Wasserskianlage genutzt. Durch den erhöhten Wasserstand im Regenrückhaltebecken, der notwendig zum Betrieb der Wasserskianlage ist, steht nicht mehr genügend Rückhaltevermögen zur Verfügung. Ihren eigentlichen Zweck zum Regenrückhalt kann die Anlage dadurch nicht mehr wie vorgesehen erfüllen.

Bereits in der Planungsphase wurden die ursprünglich vier geplanten kleinen Regenrückhaltebecken zur Entwässerung eines Gewerbegebietes zu einem großen Gewässer zusammengeführt, um ein genügend groß dimensioniertes Becken herzustellen, das zum Betrieb einer Wasserskianlage geeignet ist.

Während des Hochwassers 2002 (Starkregen in der Region) wurde das Becken am 12. August aus Angst vor einem Dammbbruch entwässert. Dies erschien notwendig, weil der ständig für den Betrieb der Wasserskianlage gehaltene Mindestwasserstand zu hoch war, um die entstehenden Niederschläge aufnehmen zu können. Zusätzlich war es versäumt worden, das Ablassen des Beckens rechtzeitig anzuordnen. Durch den Umfang und die Abflussgeschwindigkeit der so abgeleiteten Wassermassen kam es zu Überschwemmungen in der Gemeinde, die ansonsten nicht weiter vom Hochwasser betroffen worden wäre. Dabei wurden zahlreiche Keller unter Wasser gesetzt und es entstanden Flutschäden in der Gemeinde selbst.

Auch wenn die Fördermittel für den Bau der Anlage bereits vor dem Auguthochwasser 2002 geflossen sind, ergibt sich doch eine weitere Relevanz für die Studie, da die von der öffentlichen Hand übernommenen Flutschäden vermutlich selbstverschuldet sind. Der Fall wurde auch deshalb in die Studie integriert, weil er auf die generelle Problematik eines Nutzungskonfliktes zwischen den Interessen des Hochwasserschutzes und der touristischen Nutzung von Gewässern hinweist. Weiter zeigt er die exemplarisch die teilweise geringe Sensibilität für den Umgang mit anfallenden Niederschlägen.

Beurteilung der Nachhaltigkeit

Unter Aspekten der Nachhaltigkeit muss die derzeitige Bewirtschaftungsform als Wasserskianlage kritisch hinterfragt werden.

Verantwortlich für den eingetretenen Schadensfall sind vermutlich das mangelhafte Entwässerungsmanage-

ment und möglicherweise Fehler bei der Konstruktion des Regenrückhaltebeckens (Gefahr eines Dammbrechens weist auf Unterdimensionierung hin; weiter könnten Aspekte der zu bevorzugenden dezentralen Regenwasserversickerung nur unzureichend geprüft worden sein).

Insgesamt ist daher festzustellen:

Öffentliche Mittel für den Hochwasserschutz wurden zweckentfremdet.

Durch den künstlichen, zentral gesammelten Anstau des Regenwassers entsteht eine zusätzliche Gefahrenquelle bei Starkregen. Das Gefahrenpotential wird hier vermutlich durch die Nutzung und die Ausführung des Regenrückhaltebeckens künstlich geschaffen.

Quellen

Internetseite: www.karl-nolle.de/aktuell/presse.php?id=3149.

(Karl Nolle ist Abgeordneter der sächsischen SPD-Landtagsfraktion)

Prof. Dr. – Ing. F. Sieker, Universität Hannover, Regenern(ab)wasserbehandlung und Bewirtschaftung unter Berücksichtigung der Anforderungen nach § 7a WHG und einer möglichst ortsnahe Versickerung. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungsbericht 298 26 516, UBA-FB 000607, Texte 09/04

3.6.2.6 Polizeidirektion Westsachsen und Polizeirevier Grimma

Verfahren:

Umzug der Polizeidirektion Grimma in eine Anlage, die dazu umgebaut und erheblich erweitert wird.

Problemsachverhalt:

Öffentliches Bauvorhaben im unmittelbaren Überschwemmungsgebiet; Neubauten quer zur Fließrichtung; Verlegung bzw. Neuerrichtung einer Behörde mit zentraler Funktion im Hochwasserfall im Überschwemmungsgebiet.

Lage

Bundesland Sachsen

Grimma, Köhlerstraße 3; ehemaliges Militärhospital der Sowjetarmee

Projektleitung

Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

Beschreibung der Maßnahme und des Projektes

Größe der Liegenschaft: 19.500 m²

Die in der Sanierung befindlichen historischen Gebäude werden auf einer Länge von ca. 60 m durch neue Quergebäude miteinander verbunden. Die Zentralgebäude werden auf einer Höhe von 1,25 m mit einem wasserdichten Sockel versehen. Zu den Außenanlagen gehören Garagen und Hundezwinger.

Nach der Fertigstellung werden die Gebäude und Anlagen durch die Polizeidirektion Westsachsen und das Polizeirevier Grimma genutzt.

Baukosten

Der Freistaat Sachsen finanziert 14,3 Millionen Euro (dabei ist unklar, ob es sich dabei um die Gesamtkosten der Anlage handelt).

Verfahrensstand

Die Errichtung des Neubaus begann Ende März 2005. Die Grundsteinlegung für den Neubau war am 30. Juni 2005. Im aktuellen Zeitraum laufen die Bauarbeiten noch. Ab 2006 begannen die Ausbauarbeiten und technischen Leistungen an allen Häusern. Das Projekt soll im Oktober 2007 abgeschlossen sein.

Sachverhalt

Die Polizeidirektion Westsachsen und das Polizeirevier Grimma haben im Hochwasserfall und bei sonstigen extremen Ereignissen wichtige öffentliche Funktionen zu erfüllen. Die Polizeidirektionen sind fest in den Hochwassernachrichtendienst eingebunden. Dabei übernehmen sie wichtige Funktionen bei der Informationsübertragung. Zusätzlich sind Sie zur Mitwirkung im Katastrophenfall verpflichtet, dessen Eintreten im Falle eines Extremhochwassers unbedingt zu erwarten wäre.

Das Gesamtobjekt liegt in einem „Hochwassergefährdeten Gebiet“. Die neu errichteten Gebäude liegen vollständig im „Überschwemmungsgebiet“. Bei einem Bemessungshochwasser von HQ 100 (Mulde) ist mit dem Eindringen des Hochwassers auf die Liegenschaft sicher zu rechnen. Bei einem Extremhochwasser ist es wahrscheinlich, dass eine Überschwemmung der Liegenschaft und von funktional wichtigen Gebäudeteilen eintritt.

Damit muss befürchtet werden, dass je nach Ausprägung des Extremhochwasserereignisses eine Verminderung bzw. das vollkommene Erliegen der Arbeitsfähigkeit der Institutionen geschehen kann.

Große Teile der neuen Gebäude stehen überdies quer zur Fließrichtung der Mulde. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Gebäudequerriegel zwischen den erhaltenen historischen Gebäuden sowie die zahlreichen Nebenanlagen im Hochwasserfall (HQ 100) als Abflusshindernisse wirken.

Die allgemeine Hochwassergefährdung der Liegenschaft ist den Entscheidungsträgern in der zuständigen Verwaltung bekannt, wie etwa einer Pressemitteilung des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2005 zu entnehmen ist.

Beurteilung der Nachhaltigkeit

Auch wenn das Projekt zur Erhaltung wertvoller, denkmalgeschützter Bausubstanz beiträgt ist der hier stattfindende Ausbau im Überschwemmungsgebiet unter nachhaltigen Gesichtspunkten abzulehnen. Da in Grimma noch zahlreiche andere Gebäudeeinheiten ungenutzt sind, ist die Standortwahl für die Institution fragwürdig.

Die Funktionen der Polizeidirektion Westsachsen und des Polizeireviers Grimma können im Falle eines Extremhochwasserereignisses nicht sicher aufrechterhalten werden. Dieses Risiko sollte nicht eingegangen werden, da gerade diese Institutionen maßgeblich in die Koordinierung extremen Hochwasserereignissen und bei Katastrophenfällen eingebunden sind.

Zusätzlich stellt das neu errichtete Quergebäude zwischen den beiden Hauptgebäuden ein bedeutendes Abflusshindernis in der Muldenaue dar. Durch die neue Gebäudeverbindung entsteht ein geschlossener Querriegel von ca. 100 m Länge. Nach der aktuell gültigen Rechtslage (vom 1. September 2003) wäre das Projekt nach § 100 Absatz 2 Nr. 4 SächsWG nicht genehmigungsfähig.

Außerdem werden durch die Neubauten ca. 0,2 ha Flussaue im Überschwemmungsgebiet neu versiegelt.

Insgesamt entsteht auch ein erhöhtes Schadenspotential durch die Lage der wichtigen Verwaltungsgebäude in der Flussaue.

Quellen:

Presseinformation des Landespolizeipräsidiums, Stand vom 30.06.2005, Autor: Andreas Schumann

Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums für Finanzen vom 10. November 2005, PM-Nr. 207/2005

Hochwasserausbreitungskarten entnommen der Internetseite des Sächsischen Landesamtes für Umwelt und Geologie für HQ 100 und für Extremhochwasserereignisse

Begehung des Umfeldes der Immobilie durch die Autoren der Studie am 05.12.2006

Bericht der unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung. Flutkatastrophe 2002. Anlagenband, Kapitel D - Hochwassermeldedienst, Organigramm: Organisation des Hochwassernachrichtendienstes im Freistaat Sachsen

Bericht der unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung. Flutkatastrophe 2002. Anlagenband, Kapitel E, Gesetz über den Katastrophenschutz im Freistaat Sachsen

Akteneinsicht am 05.12.06 im Landratsamt Grimma, flurstücksgenaue Ansicht des Messtischquadranten.

3.6.2.7 Staatsstraße S 88 bei Riesa, Gemeinde Zeithain - Ortsteil Gohlis

Verfahren:

Bau der Staatsstraße S 88

Problemsachverhalt:

Bau eines Straßendamms im Überschwemmungsgebiet, der im Hochwasserfall zu Aufstauungen mit erheblichem Gefährdungspotential für Anlieger führt.

Lage

Bundesland Sachsen

Die Straße quert das Überschwemmungsgebiet der Elbe.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung fand im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens statt.

Sachverhalt

Im Überschwemmungsgebiet der Elbe wurde Anfang 2002 die Staatsstraße S 88 fertiggestellt. Während der Hochwasserereignisse 2002 und 2006 kam es, hervorgerufen durch die Dammlage der Straße quer zur Elbe, die zu klein dimensionierten Durchflüssen im Trassendamm und die Abtrennung eines alten Elbarmverlaufs zu Wasserstauungen. Als Folge dieser Wirkungen traten 2002 umfangreiche Hochwasserschäden in Gohlis auf.

Als das Bedrohungspotential 2006 für die Ortschaft zu groß wurde, mussten die zuständigen Behörden einen Teil der Straßentrasse entfernen lassen, damit die gestauten Wassermengen relativ schadlos abfließen konnten.

Trotz der verschiedenen im Planfeststellungsverfahren vorgebrachten Einwendungen der Anwohner, von der Straße ginge ein Hochwasserschadensrisiko aus, plante das Straßenbauamt Meißen-Dresden die Straße in der oben beschriebenen Form.

Nach Aussage der Sächsischen Staatsregierung lag von Seiten des Landes keine Verantwortlichkeit für die Schadensentwicklung vor. Die Planer trafen ihre Entscheidungen (so die Darstellung der Behörden) nach dem damals aktuellen Stand des Wissens. Hier besteht weiterer Untersuchungsbedarf.

Beurteilung der Nachhaltigkeit

Die Ausführung der Trasse kann nicht als nachhaltig betrachtet werden. Durch die Projektierung in Dammlage entstand ein groß dimensioniertes Abflusshindernis in der Flussaue. Als Folge dieser Wirkung erhöhte sich künstlich das Schadenspotential für die Anwohner.

Zusätzlich muss davon ausgegangen werden, dass durch Verbauung und Neuversiegelung gegen die Bestimmungen der EG-Wasserrahmenrichtlinie verstoßen wurde. Die Straße zieht eine starke Verschlechterung des Gewässerzustandes im Umfeld - also in der Flussaue - nach sich.

Im Bezug auf die Bürgerbeteiligung im formalisierten Verfahren (hier im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens) bleibt festzuhalten, dass dieses nicht im erforderlichen Maße geeignet war, die inhaltlich wichtigen Anregungen der Bürger entsprechend ihrer Bedeutung ins Verfahren einzuführen.

Quellen

Verschiedenen Kleinen Anfragen der Fraktionen des Sächsischen Landtages in der 4. Wahlperiode und die entsprechenden Antworten der Sächsischen Landesregierung

Sächsische Zeitung vom 13.03.03, Artikel: „Stur nach Projekt gebaut“

Zahlreiche weitere Presseartikel aus der regionalen und überregionalen Presse

3.6.2.8 Straßenausbau bei Grimma

Verfahren:

Ausbau der Kreisstraßen K 8384 u. K 8330 in verschiedenen Abschnitten bei Grimma

Problemsachverhalt:

Erneuerung und Ausbau von ländlichen Straßen mit öffentlichen Fördermitteln zur Beseitigung von Hochwasserschäden bei tatsächlichem Fehlen eines Schadenszusammenhangs und bei einer flächigen Flächenneuversiegelung ausgerechnet mit Hochwassergeldern

Lage

Bundesland Sachsen

1. Kreisstraße von Kaditzsch nach Grechwitz vom Knoten K 8384 nach Kaditzsch (Belagserneuerung mit Verbreiterung)
2. Kreisstraße K 8330 vom Kaditzsch nach Neunitz vom Knoten K 8330 / K 8334 südlich von Neunitz bis Grechwitzer Straße am östlichen Ortsausgang von Kaditzsch (Belagserneuerung mit Verbreiterung)
3. Kreisstraße K 8330 von Kaditzsch nach Schkortitz (grundhafter Ausbau der Straße)

Alle Straßentrassen liegen im LSG „Thümlitzwald-Muldetal“.

Anwendbare Verwaltungsvorschrift

Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatskanzlei zur Förderung der Wiederherstellung der vom Augusthochwasser 2002 geschädigten Infrastruktur (VwV Infra 2002) vom 11.10.2002

Behördenzuständigkeit

- zu 1. Stadt Grimma (Baulastträger)
- zu 2. Landkreis / Landratsamt Muldentalkreis
- zu 3. Landkreis / Landratsamt Muldentalkreis

Beschreibung der Maßnahme / des Projektes

Die Kreisstraßen (hier 1. und 2.) wurden 2003 mit einem neuen Fahrbahnbelag versehen. Dabei wurden die Straßen wesentlich verbreitert. Die Kreisstraße von Kaditzsch nach Schkortitz (hier 3.) wurde auf einer Länge von ca. 1,5 km grundhaft ausgebaut.

Baukosten

- zu 1. Die vorhandenen Daten sind nicht eindeutig zuzuordnen - deshalb keine Kostenangabe.
- zu 2. Kaditzsch -Neunitz; 167.000 €
- zu 3. Kaditzsch - Schkortitz ; 1.244.533,32 €

Verfahrensstand

Die Bauarbeiten waren mit Ende des Jahres 2003 abgeschlossen.

Sachverhalt

Die genannten Kreisstraßen sind nachweislich nicht von den Hochwasserereignissen 2002 betroffen gewesen. Sie liegen auf einem Hochplateau über der Mulde. Fließgewässer existieren in der Umgebung nicht. Auch das Argument der Antragsteller, es hätte durch Starkregen entsprechende Schäden gegeben, ist unzutreffend. Der Vergleich des Zustandes der Straßen vor und nach den Hochwasserereignissen 2002 lässt sich nachweisen (vor allem über Aussagen von Anwohnern und Angehörigen von Umweltverbänden). Die vorhandenen Schäden waren auf jahrzehntelange Vernachlässigung zurückzuführen.

➡ Es gab bei den hier betrachteten Fällen keine Schadenskausalität zu den Hochwasserereignissen 2002.

Beurteilung der Nachhaltigkeit

Die hier erwähnten Straßenausbauten verstoßen in ihrer Konsequenz in mehrer Punkten gegen die Prinzipien eines nachhaltigen Einsatzes von Fördermitteln.

Durch die ungerechtfertigte Finanzierung der Baumaßnahmen werden der wirklichen Zielsetzung des Fördermittelpogramms wichtige Finanzmittel entzogen. Diese Summen fehlen dann an anderer Stelle.

Unter den Aspekten einer zukünftigen Unterhaltungslast werden die Straßen ein erhebliches Finanzierungsproblem für die verschiedenen Träger darstellen. Bisher konnten notwendige Gelder zum Erhalt dieser Infrastruktur gerade nicht beschafft werden.

Ausgerechnet mit Hochwassergeldern erfolgten Neuversiegelungen von Flächen, die bisher der Retention zur Verfügung standen.

In der Vergangenheit (vor dem Ausbau) musste die Verkehrssituation auf den vorgestellten Straßen als sehr gering bezeichnet werden. Durch den Ausbau sind nun verstärkt Verkehrsverlagerungen von dem vorhandenen gut ausgebauten Hauptstraßennetz in das Landschaftsschutzgebiet zu bemerken. Damit sinkt der absolute Erholungswert des Schutzgebietes. Die nun erhöhten Geschwindigkeiten der Kraftfahrzeuge stellen ein erhöhtes Risiko für Fußgänger, Radfahrer und die vorhandene Fauna dar.

Quellen

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Antwort auf: Kleine Anfrage des Abgeordneten Johannes Lichdi, Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, Drucksache 4 / 6153, Thema: „Verwendung von Fördergeldern zur Beseitigung von Hochwasserschäden an der Infrastruktur“, Anlage 4, Tabelle Schreiben des Regierungspräsidiums Leipzig vom 17.11.2006, Antwort bezüglich: Antrag nach UIG zum Sachverhalt (auf Schreiben vom 01.11.2006 eingereicht von BUP-Leipzig)

Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2004, Kommunale infrastrukturelle Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002, S. 121 ff.

Regelmäßige Begehungen im Gebiet durch die Autoren der Studie, Befragung von Anwohnern

Bildmaterial: Straße von Kaditzsch nach Schkortitz; Foto: Holger Seidemann (2004)

Zahlreiche Gespräche mit Mitarbeitern von öffentlichen Verwaltungen, Naturschutzverbänden, Planungsträgern und kommunalen Verbänden

3.6.2.9 Asphaltierung von Feld- und Wiesenwegen bei Wittenberg

Problemsachverhalt:

Flächenhafte Neuversiegelung ländlicher Wege im Überschwemmungsgebiet

Lage

Bundesland Sachsen-Anhalt
Liegt im Elbegebiet bei Wittenberg.
Einige Wege liegen im Landschaftsschutzgebiet (LSG) „Mittelbe“ bzw. „Elbtal zwischen Wittenberg und Bösewig“.

Wegearten bei den Asphaltierungs- und Versiegelungsmaßnahmen

Für die Wege- Straßenbaumaßnahmen - Asphaltierungen und teilweise auch Pflasterungen - im Umfeld der Stadt Wittenberg müssen drei Kategorien betrachtet werden.

1. Asphaltierte Feldwege
südlich der Ortslage (OL) Pratau; südöstlich der OL Wartenburg; nördlich der OL Elster (Elbe); nordöstlich der OL Schützenberg; nördlich der Ortslage Pretzsch (Elbe); südöstlich und südwestlich OL Kleindröben; nördlich der OL Klöden; nördlich Marschwitz; westlich OL Düßnitz; und im Umfeld der OL Großdorf-Hemsendorf, Battin, Rade

2. Asphaltierte Radwanderwege
östlich OL Pratau bis nordwestlich OL Dabrun; südlich OL Elster (Elbe); südöstlich OL Kleindröben über OL Mauken
3. Asphaltierte Wiesenwege
westlich OL Mühlanger; östlich OL Dabrun; östlich OL Wartenburg zu Alter Elbe westlich OL Klöden;

Zum besseren Verständnis wurde je ein Beispiel aus jeder der drei Kategorien mit der entsprechenden Neuversiegelungsfläche dargestellt.

1. Kategorie: Asphaltierte Feldwege bei Wartenburg
Weg 076-007, Vollversiegelung; Versiegelungsfläche 490m² im FFH-Gebiet Nr. 73 (Sachsen Anhalt) und LSG
Weg 076-006, Vollversiegelung; Versiegelungsfläche, 1920 m²
2. Kategorie: Asphaltierte Radwanderwege bei Kleindröben (Radfernwanderwege)
Weg 026 /183, Vollversiegelung; Versiegelungsfläche 2250 m²
Weg 026 /190, Vollversiegelung; Versiegelungsfläche 12750 m²
3. Kategorie: Asphaltierte Wiesenwege bei Dabrun
Weg 013-011, Vollversiegelung; Versiegelungsfläche 2160 m² im LSG
Weg 013-019, Vollversiegelung; Versiegelungsfläche 12500 m² im LSG

Kosten / Finanzierung

Die Kosten sind nicht zu ermitteln gewesen. Nach Rücksprache mit verschiedenen Behörden kristallisierte sich als Hauptfinanzierungsquelle ein Fond zur Förderung des „ländlichen Wegebbaus“ heraus.

Verfahrensstand

Die drei hier genauer betrachteten Wegeverbindungen wurden neu versiegelt. Sie liegen hinter dem Deich. Alle in der allgemeinen Übersicht genannten Wegeverbindungen sind fertig ausgebaut.

Sachverhalt

Im Elbegebiet zwischen Wittenberg und Elster wurden im Nachgang des Augusthochwassers 2002 mittlerweile zahlreiche Feld-, Rad- und Wiesenwege erstmals asphaltiert (zumeist zwischen 2002 und 2004). Zuvor gab es in diesem Gebiet nur einen sehr geringen Anteil

solcherart befestigter Wege. Bemerkenswert ist etwa der Umstand, dass in der Region zuvor einmal jährlich sog. Schotterpisten-Ralleys veranstaltet wurden. Dies ist mittlerweile nicht mehr möglich, weil praktisch keine unbefestigten Wege mehr vorhanden sind.

Beim Hochwasser 2002 kam es in der Elbaue zu zahlreichen Ausuferungen. Davon betroffen waren auch hinter dem Deich gelegene Auengebiete bei Wittenberg. Die Überschwemmungen zogen sich auf der rechten Elbseite von Iserbergka / Elster (Elbe) nach Süden. Dabei entstand auch Schaden an der ländlichen Infrastruktur, Teile der (unbefestigten) Wege hinter den Deichen, wurden durch Deichbruch beschädigt. Allerdings hatte das Wasser dort nur wenig Strömungskraft, was die Schäden insgesamt eher gering hielt. Überdies liegen die den in der allgemeinen Übersicht aufgezählten Beispiele nur teilweise in Gebieten, die vom Hochwasser überschwemmt worden waren und teilweise eben auch in Gebieten ohne Überflutungsbeeinträchtigungen.

Die umfangreiche und flächenhafte Neuversiegelung von Boden wurde vor allem mit Erfordernissen des Hochwasserschutzes (Erreichbarkeit der Deiche im Hochwasserfall), denen der Landwirtschaft (Befahrbarkeit mit schweren Maschinen) oder denen des Tourismus (vor allem Fahrradtourismus) begründet. Das Hauptargument für die Asphaltierung beruhte in der Regel auf der gewünschten Trassenbündelung etwa von Radwegen mit solchen der Landwirtschaft.

Da eine Überprüfung der zahlreichen einzelnen Vorhaben im Rahmen dieser Studie nicht möglich war, bleibt es bei einer aus der Summe der Wegeausbauten herzuleitenden Grundannahme. Da es sich bei den Wegkategorien zumeist um sehr wenig befahrene Abschnitte handelt, wäre die nun voll versiegelte Ausführung jedoch tatsächlich nicht notwendig gewesen. Einen Sonderfall stellen dabei die recht intensiv genutzten Radfernwanderwege dar. Hier ist die Bauart des Weges an weiteren Funktionen anzupassen. Bei einer Parallelnutzung z. B. als Deichverteidigungsweg kann eine entsprechende Befestigung der Wegeabschnitte durchaus sinnvoll sein. Insgesamt wäre aber angebracht gewesen, die naturgemäß vorhandenen Auenlehmschichten in den Wegebau sinnvoll zu integrieren.

Beteiligung der Öffentlichkeit

Verfahrenstechnisch erfolgten die Maßnahmen in einer Vielzahl von einzelnen behördeninternen Genehmigungsverfahren. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit fand dabei nicht statt.

Beurteilung der Nachhaltigkeit

Die betrachteten Fälle genügen nicht den Anforderungen an eine nachhaltige Planung.

Durch die Summe aller Versiegelungsflächen entstehen vermeidbare Oberflächenabflüsse und dem Boden werden biologische Funktionen entzogen.

Die bekannt gewordenen Beispiele zeigen nur einen kleinen Ausschnitt aus der alltäglichen Praxis. Nach unseren Recherchen ist die wachsende Neuversiegelung dieser meist nur wenig genutzten Wegeverbindungen in allen Regionen relativ häufig anzutreffen. In Zukunft sind für die neu gebauten Wege bedeutende Unterhaltungskosten zu erwarten. Wie deren Finanzierung in Zeiten eines demografischen Wandels und einer Verringerung der zur Verfügung stehenden Mittel geschehen kann, weiß noch niemand.

Außerdem wächst mit der Neuversiegelung der Wege auch das Schadenspotential in der Flussaue.

Quellen

Verschiedene Bürger aus der Umgebung gaben zu den Fällen von Neuversiegelung exakte Hinweise. Dabei arbeitete man auch Karten zur Neuversiegelung aus.

Auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes konnten bei den zuständigen Behörden weitere Einzeldaten ermittelt werden.

(nachrichtlich: Vergleich der Luftbildbefliegung 2004 und 1999, Luftbilder im Landesvermessungsamt)

Vergleich zu anderen Straßen-/Wegeausbauten

Da bei zahlreichen Genehmigungsverfahren keine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfindet, ist neben den hier bekannt gewordenen Fällen noch mit zahlreichen anderen, unbekannt bleibenden Projekten dieser Art zu rechnen. Dennoch konnten bei den umfangreichen Recherchen noch verschiedene ähnlich gelagerte Fälle von fehlgeleiteten Hochwassermitteln festgestellt werden.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass schon allein in der weiteren Umgebung der Stadt Grimma, hier der **Ortslagen Kaditzsch, Höfen und Schkortitz** noch weitere vergleichbare Fälle von rechtswidrigem Einsatz von Hochwassermitteln im Straßenbau/-ausbau bekannt geworden sind (siehe dazu etwa: Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2004, Kommunale infrastrukturelle

Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002, S. 121 ff.).

Exemplarisch sei noch auf den Ausbau diverser **Landwirtschaftswege** im Umfeld der Gemeinde **Froburg in West-Sachsen** hingewiesen. Dort wurde mit erheblichen Finanzmitteln (Vergabe nach der VwV Infra 2002) in großem Stil Landwirtschaftswege innerhalb des Landschaftsschutzgebietes „Kohrener Land“ versiegelt bzw. ausgebaut. Eine Schadenskausalität zum Hochwasser 2002 bestand auch dort in den meisten Fällen nachweislich nicht. Da unmittelbare Flutschäden aufgrund der Topographie ausschließbar sind, wurde in den Anträgen auf Schäden durch Starkregen abgestellt. Nachweislich war die Region jedoch während der Augustereignisse 2002 von keinem nennenswerten Regen, schon gar keinem Starkregen betroffen. Überdies war seitens der lokalen Behörden schon vor 2002 wiederholt auf einen bestehenden Investitionsstau hingewiesen worden.

Insgesamt zeichnet sich hier eine immer wieder registrierbare Grundrichtung bei der Fördermittelbeantragung ab. Bei Gemeinden und Kreisen bestand in zahlreichen Fällen die Absicht, langfristigen Reparaturstau an der Infrastruktur bzw. langfristig geplante, aber nicht finanzierbare Wegeplanungen aus den Hochwasserschadenfonds zu bezahlen. Diese Tendenz wurde von der Sächsischen Staatsregierung durch eine offenbar großzügige Auslegung der Verwaltungsvorschriften regelmäßig unterstützt.

Aspekte eines nachhaltigen Mitteleinsatzes sind dabei regelmäßig zu vermissen.

Zunächst ist auf eine die häufig unnötige Erhöhung des Versiegelungsgrades hinzuweisen. Allein durch die mit Hochwasserfonds bereitgestellten Gelder sind in Sachsen im Einzugsgebiet der Flüsse mutmaßlich hunderte Hektar neu versiegelt worden (durch Erstversiegelung von Wegen und Straßen bzw. durch deren Verbreiterung).

Die künftig zusätzlich zu finanzierenden Unterhaltungslasten für wenig genutzte und überdimensionierte Infrastruktur werden die folgenden Generationen vor bedeutende Probleme stellen. Die Folgen des demografischen Wandels, eines allgemeinen Bevölkerungsrückgangs, werden in der Planungspraxis vollständig ausgeblendet.

3.6.2.10 Wegebau zwischen Dessau und Aken

Verfahren:

Ausbau/Neuerrichtung Weg 001-026 an der Elbe zwischen Dessau und Aken

Problemsachverhalt:

Bezeichnung des Verfahrens

Antrag auf Genehmigung der Wiederherstellung des vorbezeichneten Weges von der Gemarkungsgrenze Dessau bis zum Hochwasserschutzdeich am Bürgersee (Aken) nach § 97 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt einschließlich der hier im Verfahren entsprechend § 23 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vorgesehenen naturschutzrechtlichen Genehmigung

Weg 001-026 (entsprechend dem Wegekonzept des Landes Sachsen-Anhalt) an der Elbe zwischen Dessau und Aken

Alternativer Projektname: Teil des „Großen Elbrundwegs“

Weiter wird es als Bestandteil der: „Gemeinschaftsaufgabe - Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bezeichnet.

Lage

Bundesland Sachsen-Anhalt

Die geplante Trasse liegt im Überschwemmungsgebiet linksseitig der Elbe zwischen der Stadt Dessau und der Stadt Aken.

Projekt liegt in folgenden Schutzgebieten:

- Biosphärenreservat (Zone IV) „Mittlere Elbe“; LSG „Mittlere Elbe“
- FFH-Gebiet „Kühnauer Heide und Elbaue zwischen Aken und Dessau“ sowie Vogelschutzgebiet (SPA) „Mittlere Elbe und Steckby – Lödderitzer Forst“

Verfahren / Antragstellung

Antragstellung: durch die Stadt Aken

Plangenehmigung: durch das Landratsamt Köthen / Anhalt

Beschreibung der Maßnahme und des Projektes

Geplant ist ein Wegeneubau zwischen Dessau und Aken im Überschwemmungsgebiet der Elbe. Die geplante Weglänge beträgt 7 km. Ausgeführt werden, soll das Projekt als ca. zwei Meter breiter, befestigter Weg in sandgeschlämmter Schotterbauweise. Die im Gebiet auftretenden Flutrinnen beabsichtigt man zu pflastern.

Baukosten

Die Baukosten betragen 801.000 Euro.

Verfahrensstand

Das Projekt wurde durch den Landkreis Köthen / Anhalt zunächst genehmigt. Anfang Dezember wurde der Wegebau als Ergebnis eines Gerichtsverfahrens des NABU Sachsen –Anhalt vom Oberlandesgericht Magdeburg gestoppt. Der Umweltverband war im Verfahren rechtswidrig nicht beteiligt worden. Derzeit (02.12.06) wird das Genehmigungsverfahren erneut (inhaltlich jedoch unverändert) durchgeführt. Ob die Plangenehmigung Bestand haben wird, kann als fraglich gelten. Über die Genehmigungsfähigkeit wird sehr wahrscheinlich erneut gerichtlich entschieden.

Sachverhalt

In einem naturschutzfachlich sehr wertvollen Elbauengebiet, dessen besonderer Wert u. a. durch das zugelassene, regelmäßige Ausufern der des Flusses besteht, soll ein Wegeneubau durchgeführt werden.

Die Genehmigungsbehörde und der Antragsteller des Projektgenehmigungsverfahrens gehen im Genehmigungsverfahren vom Vorhandensein eines Weges aus. Nach den bisher vorliegenden Informationen ist es aber gesichert, dass bisher kein entsprechend gewidmeter Weg im Projektgebiet vorhanden ist. Die gewählte Genehmigungsplanung würde damit fehlgehen, da es sich um keine Wiederherstellung des Weges handeln kann.

Bisher existierten im Plangebiet in der Elbaue nur ausgetretene schmale Wiesenpfade und vereinzelte Fahrspuren durch illegale Autonutzung. (Bildnachweis vorhanden). Der Wegeneubau soll als sandgeschlämmter Schotterweg ausgeführt werden. Da der geplante Weg im Überschwemmungsgebiet und darüber hinaus in einem Elbebereich liegen würde, wo Ausuferungen regelmäßig stattfinden können und sollen, ist bei entsprechenden Hochwasserereignissen ein Abtragen und Wegschwemmen von Teilen des Weges mit sehr hoher Sicherheit zu erwarten.

Auch bezüglich des Schutzgebietsstatus der Natura-2000-Gebiete sind gravierende Mängel zu verzeichnen. Neben den Eingriffen durch den Wegebau in den FFH Lebensraumtyp 6510 (Extensive Mähwiesen der planaren bis submontanen Stufe) sind auch andere Schutzgebietszielarten des Anhangs II der FFH-Richtlinie wie Biber und Fischotter von betriebsbedingten Störungen in ihrem Wanderkorridor an den Elbufern beeinträchtigt.

Insgesamt geht im Gebiet durch direkte Überbauung eine Fläche von ca. 1,4 ha mit sehr hohem Entwicklungspotential verloren.

Der u. a. genannte Aspekt der Planbegründung - man wolle mit dem Wegeangebot die Besucherströme aus anderen naturschutzfachlich besonders wertvollen Zonen des Reservats ableiten - stellt die tatsächlichen Gegebenheiten verzerrt dar. Die bisherigen Besucherzahlen im Raum sind als eher gering einzustufen. Mit dem Bau eines erschlossenen Weges ist der Anstieg der Besucherzahlen im Gesamtgebiet wahrscheinlich. Durch den geplanten Weg, der praktisch als touristische Erschließung zu werten ist, wächst das absolute Störungspotential für die vorkommenden oft hoch empfindlichen Tiere wie z. B. Brut- und Rastvögel (teilweise SPA-Schutzgebietsziele). Das kann in der Folge bei verschiedenen Arten zur vollkommen Vergrämung führen. Auch die gepflasterten Teilbereiche wirken sich negativ auf verschiedene Schutzgebietsziele aus. Sie wirken z. B. als Amphibienfallen.

Beurteilung der Nachhaltigkeit

Der hier vorliegende Fall ist als eindeutiger Verstoß gegen das Gebot eines nachhaltigen Mitteleinsatzes zu werten. Durch das gewollte freie Flutungsregime der Elbe wird der geplante Weg - im Falle einer Genehmigung - beim nächsten größeren Hochwasserereignis mit Sicherheit stark beschädigt. Ebenfalls ist festzustellen, dass der geplante Weg schon bei regelmäßig auftretenden Niederschlagsmengen häufig nicht nutzbar sein wird.

Quellen

Schreiben des Landkreises Köthen / Anhalt, Untere Naturschutzbehörde vom 23.11.06 an die Landesgeschäftsstelle des NABU Sachsen-Anhalt, Instandsetzung des Wanderwegs zwischen Dessau und Aken, hier: Beteiligung der anerkannten Vereine Gemeinsame Presserklärung des Ornithologischen Vereins Dessau e. V. und des NABU Sachsen-Anhalt vom 11.08.2006

Interner Schriftverkehr des NABU Sachsen-Anhalt zum gerichtlichen Verfahren

Interner Schriftverkehr des Ornithologischen Vereins Dessau e. V.

Schreiben der Stadt Aken an die Landkreisverwaltung Köthen vom 20.02.2005, Antrag auf Genehmigung der Wiederherstellung des vorbezeichneten Weges von der Gemarkungsgrenze Dessau bis zum Hochwasserschutzdeich am Bürgersee (Aken) nach § 97 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt einschließlich der hier im Verfahren entsprechend § 23 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vorgesehenen naturschutzrechtlichen Genehmigung

3.6.2.11 Kegelbahn – „Haus des Gastes“ - Bad Schandau

Das Hotel „Haus des Gastes“ in Bad Schandau liegt in der Flussaue der Elbe. Durch das Augusthochwasser im Jahr 2002 wurde die Immobilie stark beschädigt.

Im Jahr 2003 bewilligte das Regierungspräsidium Dresden eine neunzigprozentige Förderung für den Wiederaufbau aus den Fluthilfefonds. Im Zuge der Bauarbeiten wurden u.a. die starken Schäden an der hauseigenen Kegelbahn saniert. Die Kegelbahn befindet sich im Untergeschoss und war/ist offenbar hochwertig ausgestattet. Beim folgenden Hochwasser Anfang 2006 kam es erneut zur Zerstörung der Anlage.

Da die genauen Umstände des Falles nicht bekannt sind, kann hier zunächst nur vermutet werden, dass die Sanierungsplanung wahrscheinlich nicht den Kriterien der Nachhaltigkeit genügen. Das bekannte Schadenspotential in der Flussaue und hier speziell in den gefährdeten Räumen wurde nicht nach den Erfordernissen einer ausreichenden Vorsorge betrachtet. Die Kegelbahn hätte nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht wieder an alter Stelle bzw. nicht mit einer hochwasserempfindlichen Ausstattung wiedererrichtet werden dürfen.



Elbehochwasser 2002 © WWF / Bernd Lammel

4. Mögliche Ursachen unzureichender Nachhaltigkeit im aktuellen Hochwasserschutz

Nach dem Vorgenannten muss festgestellt werden, dass ein nachhaltiger, vorbeugender Hochwasserschutz in Deutschland bezogen auf die einzelnen Nachhaltigkeitsaspekte fast gar nicht oder eben nur ansatzweise umgesetzt wird. Die eingesetzten Finanzierungsbeiträge verfehlen damit letztlich ihr Ziel. Daher muss nach den Ursachen hierfür gefragt werden.

4.1 Rechtliche Situation im Hinblick auf nachhaltigen Hochwasserschutz (Bund und Bundesländer insgesamt)

Hochwasserschutz hat zu wesentlichen Teilen mit der Umsetzung von Rechtsnormen bzw. mit deren Beachtung zu tun. Begonnen werden soll daher bei der Ursachenforschung für die unzureichende Nachhaltigkeit im derzeitigen Hochwasserschutz mit einer Analyse der rechtlichen Situation. Die Fragen lauten hierbei:

- Ermöglicht das geltende Recht nachhaltigen Hochwasserschutz?
- Führt es zwingend zu nachhaltigem Hochwasserschutz?
- Gibt es zuviel Raum für nichtnachhaltigen Hochwasserschutz?
- Welche Besonderheiten gibt es in einzelnen Bundesländern?

4.1.1 Die Rechtsetzung des Bundes allgemein (WHG, BauGB, BBodSchG)

4.1.1.1 Gesetzgebungskompetenz

Die Verantwortlichkeiten im Hochwasserschutz und in der Hochwasservorsorge sind in Deutschland föderal verteilt. Bisher konnte der Bund mit seiner Kompetenz der Rahmengesetzgebung auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft lediglich den Rahmen abstecken, in dem sich der Hochwasserschutz und die Hochwasservorsorge bewegen sollten. So legte der Bund etwa einheitliche Ziele und Mindestanforderungen für die Gewässerbewirtschaftung fest. Die Verantwortung für die Gestaltung detaillierter Strategien, Gesetze, Verordnungen und Maßnahmen gegen Hochwasser im Wesentlichen liegen dagegen bislang bei den Bundesländern. Die Verantwortung für einzelne Projekte im Hochwasserschutz kann - abhängig von der Verteilung der Kompetenzen in den Ländern - bei den Kommunen liegen.

Auch der friedensmäßige Katastrophenschutz gehört nach dem Grundgesetz zur Zuständigkeit der Länder. Der Bund hat insoweit keine originäre Kompetenz. Grundlage für die Zivilschutzaufgabe des Bundes ist allein der militärische Angriff.

Durch die föderale Struktur von Deutschland war es bislang grundsätzlich schwierig, auf Bundesebene entwickelte Hochwasserschutzstrategien für die Länder verbindlich zu machen bzw. Hochwasserschutzkonzepte, die für einzelne Bundesländer gedacht sind, auch in anderen durchzusetzen. Hier kam es bisher vor allem auf Abstimmung und letztlich solidarische Denken zwischen Ober- und Unterlieger an, welches so nicht immer vorhanden ist.

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 erfolgte nun eine Neuordnung der Umweltkompetenzen. Damit ist der Weg frei für das schon lange geplante Umweltgesetzbuch (UGB). Das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern wurde nun neu geregelt. Für den Umweltbereich ergeben sich gegenüber der derzeitigen Verfassungslage vor allem zwei wichtige Veränderungen.

Zentrale Umweltmaterien im Grundgesetz (Luftreinhaltung, Lärm, Naturschutz, Wasser, Abfall, Bodenschutz) werden von der Erforderlichkeitsklausel befreit, d.h. der Bund kann in diesen Bereichen künftig Vorschriften erlassen ohne die bisher nach Art. 72 Abs. 2 GG geltende Einschränkung, wonach er nur dann dazu das Recht hat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Für andere umweltrelevante Bereiche, die traditionell ganz oder teilweise auf die Kompetenzgrundlage „Recht der Wirtschaft“ gestützt werden (Klimaschutz, Chemikaliensicherheit, u.a.), bleibt es bei den bisher geltenden Regeln, weil der Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ nicht von der Erforderlichkeitsklausel befreit wird. Hier kann der Bund weiterhin Umweltvorschriften erlassen, wenn eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist. Die Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) wird abgeschafft. Der Bund kann jetzt erstmals in den Bereichen Naturschutz und Wasser Vollregelungen treffen. Damit wird der Weg frei für das Umweltgesetzbuch und für die Einführung einer integrierten Vorhabengenehmigung, also einer bundesweit einheitlichen Genehmigung, die die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens unter allen Umweltaspekten (Boden, Luft, Wasser, Naturschutz, Abfall, Energie) in einem Verfahren prüft und sicherstellt. An der fehlenden Regelungskompetenz für Wasser und Naturschutz war im Jahr 1999 der erste Anlauf für ein UGB gescheitert.

Auch die Länder erhielten eigene Gestaltungsspielräume im Umweltbereich. Die Länder werden in den Bereichen Naturschutz und Wasser und im Verfahrensrecht in Zukunft durch eigene Rechtsvorschriften von Bundesrecht abweichen können (Art 72 Abs. 3 GG). Für bestimmte Teilgebiete soll allerdings dem Bund ermöglicht werden, eine abschließende Regelung zu treffen. So kann der Bund etwa die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzrechts und die stoff- oder anlagenbezogenen Anforderungen im Wasserrecht abweichungsfest regeln. Das Umweltverfahrensrecht kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates abweichungsfest ausgestalten (Art. 84 Abs. 1 GG).

Auf Initiative des Bundesumweltministeriums wurde in die neue Verfassung eine Übergangsregelung aufgenommen, wonach die Länder bis zum 31.12.2009 von ihren Abweichungsbefugnissen beim Wasser- und Naturschutzrecht grundsätzlich keinen Gebrauch machen dürfen. Mit dieser Bestimmung soll dem Bund die Möglichkeit gegeben werden, „ungestört“ von parallelen Regelungsaktivitäten der Länder zunächst selbst mit einem UGB auf den Plan zu treten (Art. 125b Abs. 1 GG). Das UGB I mit Abschnitten zum Wasser soll noch in dieser Legislaturperiode (2005/2009) kommen³⁷. Abweichende Regelungen in den einzelnen Bundesländern sollten dann in Zukunft die Ausnahme und nicht der Regelfall sein.

4.1.1.2 Hochwasserschutz im Spannungsfeld unterschiedlicher Planungen - allgemein³⁸

Das Spannungsfeld zwischen dem Hochwasserschutz als Kernaufgabe des Wasserrechts, dem sonstigen Fachrecht und der Raumordnung ist kompliziert, dies vor allem im Vergleich zur Bauleitplanung. Gegenüber der Bauleitplanung können das Fachrecht und die Raumordnung im wirklichen Konfliktfall einen (formalen) Vorrang für sich in Anspruch nehmen. An die Ziele der Raumordnung hat die Gemeinde ihre Bauleitpläne anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB). Die privilegierte Fachplanung kann unter den Voraussetzungen des § 38 BauGB die gemeindliche Bauleitplanung überwinden. Die Regelungen zum Hochwasserschutz können sich gegenüber der Bauleitplanung einen Vorrang zulegen, der im Recht der städtebaulichen Planung und

bei der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben strikt zu beachten ist. Wenn jedoch zwei Planungsträger wie die privilegierte Fachplanung und die Raumordnung mit Vorrangwirkung aufeinander stoßen, wird es deutlich schwieriger. Die gesetzlichen Regelungen führen hier zu einer Art Zirkelschluss. Raumordnung und Fachplanung sind daher ebenso wie die einzelnen Fachverwaltungen auf ein Miteinander angewiesen, wobei sich die Beteiligten in Streitfällen vor allem auf ihre Kernaufgaben konzentrieren müssen.

4.1.1.3 Hochwasserschutz-Artikel-Gesetz (2005)

In Wahrnehmung seiner damaligen Kompetenz zur rahmensetzenden Gesetzgebung im Hochwasserschutz hat der Bund in Reaktion auf die Hochwasserereignisse der letzten Jahre das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes (Hochwasserschutz-Artikel-Gesetz) vom 3. Mai 2005 erlassen. Die darin getroffenen Rahmenregelungen mussten durch die Länder ausgefüllt werden. Im „Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes“ übernahm der Bund wesentliche Teile der Grundsätze des 5-Punkte-Programms.

Inhalt des Hochwasserschutz-Artikel-Gesetzes:

- Die Länder wurden verpflichtet, die Gewässer oder Gewässerstrecken zu bestimmen, an denen durch Hochwasser Schäden entstanden oder zu erwarten sind;
- innerhalb festgesetzter Fristen sind Überschwemmungsgebiete festzusetzen unter Beteiligung der Öffentlichkeit;
- die Bundesländer regeln den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen sowie die hochwassersichere Errichtung und Nachrüstung bestehender Ölheizungsanlagen in Überschwemmungsgebieten. Das Hochwasserschutzgesetz verpflichtet die Länder zum Verbot von Ölheizungsanlagen, soweit dies aus Gründen der Schadensvermeidung erforderlich ist;
- die Länder müssen vor allem bei landwirtschaftlich genutzten Flächen durch geeignete Regelungen dafür sorgen, dass Bodenerosion und Schadstoffeinträge in Gewässer bei Hochwasser vermieden oder verringert werden;
- Planungsverbot für neue Baugebiete in Überschwemmungsgebieten; Kommunen dürfen in Überschwemmungsgebieten durch Bauleitpläne keinen neuen Baugebiete mehr ausweisen. Nur unter neun gleichzeitig einzuhaltenden Bedingungen sind hier Ausnahmefälle möglich;

³⁷ Siehe dazu u.a.: http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/bmu-downloads/doc/37411.php. - http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb_kodifikation_wasserrecht.pdf

³⁸ B. Stürer, Hochwasserschutz im Spannungsverhältnis zum übrigen Fachplanungsrecht und zum Raumordnungsrecht. In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 111-123.

- Genehmigungsvorbehalt für Errichtung oder Erweiterung von Bauten im nicht beplanten Innenbereich und im Außenbereich in Überschwemmungsgebieten;
- Verpflichtung der Länder, noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete vorläufig zu sichern und in Karten darzustellen;
- Verpflichtung der Länder, Gebiete, die über die eigentlichen Überschwemmungsgebiete hinausreichen oder die bei Versagen öffentlicher Hochwasserschutzeinrichtungen, wie Dämme, Deiche oder sonstige mobile Einrichtungen überschwemmt werden können, sog. überschwemmungsgefährdete Gebiete, zu ermitteln und kartografisch darzustellen;
- Verpflichtung der Länder, auch für die überschwemmungsgefährdeten Gebiete Regelungen, mit denen Überschwemmungsschäden vermeid- oder vermin-derbar sind, zu erlassen;
- Verpflichtung der Länder zur Aufstellung von Plänen zu einem abgestimmten Hochwasserschutz entlang der Flüsse innerhalb von vier Jahren - sofern nicht schon Hochwasserschutzpläne vorhanden sind;
- Verpflichtung, Überschwemmungsgebiete und überschwemmungsgefährdete Gebiete künftig in den Raumordnungsplänen, den Flächennutzungsplänen und den Bebauungsplänen nachrichtlich zu übernehmen;
- Aus- bzw. Neubau und Unterhaltung von Bundeswasserstraßen muss künftig weitgehend hochwasserneutral erfolgen;
- Präzisierung der Aufgaben des Deutschen Wetterdienstes.

Die **Stärken des Gesetzes** sind u.a.:

- verbindliche Festsetzung von Überschwemmungsgebieten durch die Länder mit gesetzlicher Fristsetzung und Verankerung in den Bauleitplänen,
- grundsätzliches Verbot von Bebauungsgebieten in Überschwemmungsgebieten,
- wenigstens grundsätzliches Verbot der Ackernutzung in Überschwemmungsgebieten,
- Einführung von Hochwasserschutzplänen,
- Einführung von Restriktionen in überschwemmungsgefährdeten Gebieten.

Schwächen des Gesetzes im Hinblick auf die Anforderungen eines nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutzes sind (*Nachhaltigkeitsprüfung*):

1. Verminderung des Schadenspotentials

Das Bauverbot bezieht sich nicht auf Überschwemmungsgebiete im Innenbereich und den Außenbereich (hier nur Genehmigungsvorbehalt).

Rückbau ist kein Thema.

2. Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche

Weitergehende Vorschriften für einen verbesserten Wasserrückhalt sind nicht erfolgt.

3. Schaffung neuer Retentionsflächen

Der vielleicht wichtigste Ansatz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, nämlich die Wiederherstellung früherer Überschwemmungsgebiete für einen verbesserten Hochwasserrückhalt, wird nicht verbindlich und konsequent verfolgt. Als Grundsatz des Hochwasserschutzes im § 31a WHG fehlt der Ansatz ganz, im § 31b Abs. 6 WHG wird er nur als „Soll-Vorschrift“ für die Länder ohne Vorgaben zur verbindlichen Umsetzung festgelegt.

4. Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL

Eine ökologische Gewässerentwicklung, sowie die Gewährleistung und Ausweitung eines natürlichen Überschwemmungsregimes genießt nicht eindeutig den Vorrang vor Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes (z.B. gesteuerte Entlastungspolder)

4.1.1.4 EG-Hochwasser-RL

Im Januar 2006 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über Bewertung und Management von Hochwasserrisiken (allgemein Hochwasserrichtlinie) vorgelegt, die dann in allen EU-Staaten in nationales Recht zu überführen sein wird. Es ist zu erwarten, dass diese Richtlinie noch im Jahre 2007 in Kraft gesetzt wird³⁹.

Inhaltlich basiert die Richtlinie insbesondere auf den Zielen der Bundesrepublik Deutschland und ist der Stoßrichtung des Hochwasserschutz-Artikel-Gesetzes vergleichbar.

4.1.1.5 Geltendes Recht und Nachhaltigkeit im Hochwasserschutz (WHG, BNatSchG, BBodSchG)

a) Verminderung des Schadenspotentials / Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche / Schaffung neuer Retentionsflächen

Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) enthält insbesondere in den §§ 31a bis 32 WHG vielfältige Regelungen zur Verminderung des Schadenspotentials (1.), Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche (2), Schaffung neuer Retentionsflächen (3.).

So sollen gem. § 32 Abs. 2 S. 3 WHG frühere Überschwemmungsgebiete, die als Rückhalteraum geeignet sind so weit wie möglich wieder hergestellt werden, soweit überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen. Daraus ergeben sich Direktiven für die Landesplanung und die Fachplanung, Rückhalteflächen zurück zu gewinnen, und dies eben auch durch die Rückverlegung von Deichen.

§ 31d WHG verpflichtet die Länder, in einer bestimmten Frist Hochwasserschutzpläne aufzustellen, die u.a. der „Rückgewinnung und Rückhalteflächen“ (§ 31d Abs. 1 S. 1 WHG) dienen. In ihnen sind insbesondere „Maßnahmen zum Erhalt oder zur Rückgewinnung von Rückhalteflächen, zur Rückverlegung von Deichen, zum Erhalt oder zur Wiederherstellung von Auen sowie zur Rückhaltung von Niederschlagswasser aufzunehmen“ (§ 31d Abs. 1 S. 3 WHG).

§ 1 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG enthält die ausdrückliche Forderung: „Natürliche oder naturnahe Gewässer sowie deren Uferzonen und natürliche Rückhalteflächen sind

zu erhalten, zu entwickeln oder wiederherzustellen.“ In § 1 Abs. Nr. 11 BNatSchG heißt es: „Unbebaute Bereiche sind wegen ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt und für die Erholung insgesamt und auch im Einzelnen in der dafür erforderlichen Größe und Beschaffenheit zu erhalten. Nicht mehr benötigte versiegelte Flächen sind zu renaturieren oder, soweit eine Entseiegelung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, der natürlichen Entwicklung zu überlassen.“

Entscheidungen über vorbeugende Maßnahmen zum Hochwasserschutz - wie Deichrückverlegungen - in einem Bundesland können erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet anderer Länder, u. U. sogar von Nachbarstaaten haben. Deshalb müssen Maßnahmen harmonisiert werden. Diesem Ziel dient das Abstimmungsgebot des § 32 Abs. 3 WHG. Die Landeswassergesetze enthalten ihrerseits Vorschriften, die eine solche Abstimmung erleichtern sollen.

§ 1 BBodSchG fordert die nachhaltige Sicherung bzw. Wiederherstellung der Funktionen des Bodens. Zu diesen gehört auch das Retentionsvermögen.

Nachhaltigkeitsprüfung

Im Sinne der Nachhaltigkeitsaspekte (1.), (2.) und (3.) enthalten die einschlägigen Normen des Bundesrechts entsprechende Forderungen. Allerdings sind diese in der Regel nicht zwingend (d.h., in Abwägungsprozessen wegwägbare). Ihre Nichtbeachtung bzw. unzureichende Berücksichtigung bleibt daher weitgehend folgenlos.

b) Verbindung von Hochwasserschutz mit Umweltschutz (insbes. der WRRL)

Rein rechtlich besteht eine vielfältige Verbindung (Zielkomplementarität) von Umweltschutz und Hochwasserschutz.

Dazu gehören insbesondere die Forderung nach Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen der gewässerabhängigen Landökosysteme (§ 1a Abs. 1 u. 2 WHG), der Erhaltung oder Herstellung eines guten ökologischen Zustandes der Oberflächengewässer (§ 25a Abs. 1 Nr. 2 WHG), der Schutz, die Pflege und die Entwicklung bzw. Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume (§ 1 Nrn. 1 u. 3 BNatSchG) und die nachhaltige Sicherung bzw. Wiederherstellung

³⁹ http://europa.eu.int/comm/environment/water/flood_risk/index.htm.

der Funktionen des Bodens (§ 1 BBodSchG). Diesen Forderungen wird spätestens seit den 1990er Jahren auch eine entsprechende Hochwasserschutzrelevanz zugesprochen.

§ 1 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG enthält die ausdrückliche Forderung: „*Natürliche oder naturnahe Gewässer sowie deren Uferzonen und natürliche Rückhalteflächen sind zu erhalten, zu entwickeln oder wiederherzustellen.*“ In **§ 1 Abs. Nr. 10 BNatSchG** wird bestimmt, dass „*auch im besiedelten Bereich noch vorhandene Naturbestände, wie Wald, Hecken, (...) Bachläufe, Weiher sowie sonstige ökologisch bedeutsame Kleinstrukturen zu erhalten und zu entwickeln*“ sind. Eine Hochwasservorsorgefunktion kommt schließlich auch **§ 1 Abs. Nr. 11 BNatSchG** zu, wo es heißt: „*Unbebaute Bereiche sind wegen ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt und für die Erholung insgesamt und auch im Einzelnen in der dafür erforderlichen Größe und Beschaffenheit zu erhalten. Nicht mehr benötigte versiegelte Flächen sind zu renaturieren oder, soweit eine Entsiegelung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, der natürlichen Entwicklung zu überlassen.*“

§ 31 BNatSchG („*Schutz von Gewässern und Uferzonen*“) verpflichtet die Länder, sicherzustellen, „*dass die oberirdischen Gewässer einschließlich ihrer Gewässerrandstreifen und Uferzonen als Lebensstätten und Lebensräume für heimische Tier- und Pflanzenarten erhalten bleiben und so weiterentwickelt werden, dass sie ihre großräumige Vernetzungsfunktion auf Dauer erfüllen können*“.

Neben der Erweiterung der allgemeinen Sorgfaltspflicht in § 1a Abs. 2 WHG durch das Hochwasserschutz-Artikel-Gesetz sind durch die Neufassung des **§ 32 WHG** die Möglichkeiten der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten sogar erheblich erweitert, und ist insbesondere den ökologischen Strategien des Hochwasserschutzes rechtliche Geltung verschafft worden. In § 32 Abs. 2 WHG ist darüber hinaus geregelt, dass Überschwemmungsgebiete in ihrer Funktion als natürliche Rückhalteflächen zu erhalten sind.

Für Überschwemmungsgebiete können gem. Landesrecht i.V.m. **§ 31b WHG** Gebote und Verbote, ggf. mit Genehmigungsvorbehalten, festgelegt werden. Zweck dieser Gebote und Verbote sind neben der Regelung des Hochwasserabflusses auch der Erhalt und die Verbesserung der Gewässergüte sowie der ökologischen Strukturen der Gewässer und der Überflutungsflächen, die Verhinderung erosionsfördernder Eingriffe und der

Erhalt bzw. wenn möglich die Rückgewinnung natürlicher Rückhalteflächen.

Zudem ergeben sich auch spezifische Zielübereinstimmungen zwischen der Bewirtschaftung von Überschwemmungsgebieten einerseits und der Gewässerbewirtschaftung mit Blick auf die gewässerabhängigen Landökosysteme sowie der naturschutzrechtlichen Biotopvernetzung, für die sich die Flussauen in besonderer Weise anbieten, andererseits.

Nachhaltigkeitsprüfung

Die Rechtslage gibt reichlich Spielraum für die Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes im Hochwasserschutz im Sinne des Nachhaltigkeitsaspektes (4.). Wirklich zwingend sind diese Regelungen aber nicht.

4.1.2 Hochwasserschutz in der Raumplanung

a) Vorgaben des Raumordnungsgesetzes (ROG) zum Hochwasserschutz

Hochwasserschutz ist langfristig betrachtet zu wesentlichen Teilen Aufgabe der Raumplanung. Raumplanung kann jedoch in der Regel nicht kurzfristig handeln. Räumliche Planung kann bestehende Nutzungen nicht oder kaum und neue Nutzungen (fast) nur im Hinblick auf deren räumliche Einordnung und mit nur sehr geringem Einfluss auf die spezifischen Wirkungen der Nutzungen, etwa durch Einfluss auf deren Lage und Größe, beeinflussen. Ein Ausgleich von Risiken und Chancen wird nicht vorgenommen und auch eine Moderation von Kooperationsprozessen ist nicht Gegenstand förmlicher Regionalplanung.

Insgesamt lassen sich folgende Funktionen für die überörtliche Raumplanung innerhalb des Risikomanagementprozesses der Naturgefahr Hochwasser abgrenzen⁴⁰:

- Formulierung von Leitvorstellungen, Zielen, Grundsätzen (Programmierungsfunktion).
- Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen insbesondere der Wasserwirtschaft, der Agrarplanung und des Naturschutzes (Koordinierungsfunktion).

⁴⁰ Vgl. S. Greiving, Raumordnung, Regionalplanung und kooperative Regionalentwicklung und ihre Aufgaben beim Risikomanagement der Naturgefahr Hochwasser, Vorbeugender Hochwasserschutz auf kommunaler Ebene. Workshop des Umweltbundesamtes Berlin und des Instituts für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden am 13. u. 14. Dezember 2000 in Dresden. - siehe: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/1964.pdf>.

- Freihaltung von Flächen im Vorsorgeinteresse (Flächenvorsorge). Damit Beeinflussung von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotential (Steuerungsfunktion).
- Räumliche Separierung von Schutzgütern einerseits und Risikopotentialen andererseits im Rahmen der Standortfindung für überörtliche Anlagen (Lenkungs-funktion).
- Ausgleich raumwirksamer Vor- und Nachteile von Hochwasserschutzmaßnahmen (Steuerungsfunktion).
- Beteiligung der öffentlichen Planungsträger inkl. der Kommunen (u. U. auch Privatpersonen= bei der Planaufstellung und bei Raumordnungsverfahren; Moderation von Verhandlungs- und Kooperationsprozessen beteiligter Planungsträger (Verfahrensfunktion).

Raumordnung umfasst alle raumbedeutsamen Bereiche und ist im wesentlichen Aufgabe der Länder (Landesplanungsgesetze). In den Leitvorstellungen und Grundsätzen der Raumordnung (§§ 1, 2 ROG) werden Vorstellungen einer wünschenswerten räumlichen Entwicklung im Sinne von abstrakten, noch nicht konkretisierten und verräumlichten Zielaussagen gemacht, der Mitteleinsatz zur Verwirklichung dieser Ziele aber offen gelassen.

Dazu gehört auch § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG, der im Hinblick auf den Hochwasserschutz aussagt: „Natur- und Landschaft einschließlich Gewässer und Wald sind zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. (...) Für den vorbeugenden Hochwasserschutz ist an der Küste und im Binnenland zu sorgen, im Binnenland vor allem durch die Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdeter Bereiche (...)“.

Dieser Grundsatz ist bemerkenswert, weil er im Gegensatz zu anderen Grundsätzen bereits konkrete Ziele und sogar Maßnahmen nennt.

Auf Ebene der Landesplanung tritt zu der Funktion der Zwecksetzung (Ergänzung der Handlungsnormen bzw. Grundsätze in den Landesplanungsgesetzen) noch eine Planungsfunktion hinzu. Insbesondere sollen Festlegungen zur Raumstruktur getroffen werden (§ 7 Abs. 2 ROG) sowie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts aufgenommen werden, soweit sie zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind (§ 7 Abs. 3 ROG). Gem. § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 2d ROG sollen Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur

getroffen werden, zu denen u.a. auch „Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes“ gehören. Enthalten sollen die Raumordnungspläne dazu gem. § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 ROG ausdrücklich „die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes nach den Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes“ und damit implizit auch der WRRL.

Zu den Festlegungen gehören nach § 7 Abs. 4 ROG auch Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete. Doch sind diese Raumkategorien in der Regel Gegenstand der Regionalplanung, da maßstabsbedingt auf Landesebene noch keine hinreichende räumliche und sachliche Konkretisierung möglich ist, die die Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung erfüllen würde.

Sehr wohl möglich und zur Bindung abweichender Regionalplanung auch im Sinne eines interregionalen Ausgleichs erforderlich, sind textliche Zielaussagen zum Hochwasserschutz.

Nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 SächsLPiG sind Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet werden soll, aber auch direkt an der Aufstellung des Landesentwicklungsplans zu beteiligen.

Auf der Ebene der Regionalplanung findet die räumlich und sachlich konkretisierte raumplanerische Letztabwägung statt, die ihren Ausdruck in Zielen der Raumordnung findet, die über die allgemeine Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 ROG von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten ist. Im BauGB wird dies mit § 1 Abs. 4 ROG als spezieller Raumordnungsklausel bestätigt. Gem. § 9 Abs. 1 ROG sind in Ländern, deren Gebiet die Verflechtungsbereiche mehrerer zentraler Orte oberster Stufe umfasst, Regionalpläne aufzustellen. Im Planungsausschuss der regionalen Planungsgemeinschaften in Sachsen sitzt je ein Vertreter der beteiligten Gebietskörperschaften.

Im Zusammenhang mit Hochwasserschutz kommt als Inhalt eines Regionalplanes insbesondere die raumordnerische Festlegung von Überschwemmungsbereichen in Form von Vorranggebieten oder Vorbehaltsgebieten für den Hochwasserschutz in Betracht. In den Vorranggebieten zur Sicherung des Hochwasserabflusses und -rückhaltes schließt der vorbeugende Hochwasserschutz andere nicht zu vereinbarende raumbedeutsame Nutzungen aus. In den Vorbehaltsgebieten zur Sicherung des Hochwasserabflusses und des -rückhaltes kommt dem vorbeugenden Hochwasserschutz bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht zu.

Die durch die Festlegung als Vorranggebiet für den Hochwasserschutz geschützten Bereiche können neben den fachgesetzlichen Überschwemmungsgebieten sowie potentiellen Überschwemmungsgebieten, die noch nicht fachgesetzlich festgesetzt sind, weitere Bereiche zur Sicherung oder Gewinnung von Retentionsräumen aufgrund konkreter Konzepte der Fachplanung umfassen. Dabei ist auf Synergieeffekte mit der Landschaftsplanung zu achten. Der Aufbau von Biotopverbundsystemen und der Schutz bzw. die Wiederherstellung von Retentionsflächen lassen sich gut miteinander kombinieren.

Außerdem sollten nach Einzelfallabwägung auch potentiell gefährdete Gebiete hinter den Deichen einbezogen werden, in denen es besonders gefährliche oder gefährdete Nutzungen gibt. Dies erfordert jedoch einer sorgfältigen Begründung, da in diesen Gebieten, die ja nominell relativ gut geschützt sind, mit der Festlegung eines Vorranggebietes für den Hochwasserschutz mit diesem nicht vereinbare raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen werden. Da raumbedeutsame Vorhaben nach den Absätzen 1 und 2 gem. **§ 35 Abs. 3 S. 2 BauGB** den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen dürfen, wird Regionalplanung für den Außenbereich faktisch zum regionalen Bodenrecht, das die Bodennutzung im Hinblick auf Außenbereichsvorhaben unmittelbar steuert.

Für unmittelbar eigentumsgestaltende Planung ist ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und individueller Betroffenenbeteiligung vorgesehen. Die Betroffenenbeteiligung sieht **§ 7 Abs. 5 ROG** für Fälle vor, in denen eine Beachtungspflicht nach **§ 4 Abs. 1 oder 3 ROG** begründet werden soll. Zudem bietet **§ 7 Abs. 6 ROG** eine entsprechende generalklauselähnliche Option für Öffentlichkeitsbeteiligung- bzw. Einbeziehung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen.

Geeignete Areale für *Vorbehaltsgebiete* sind mögliche Deichrückverlegungsgebiete oder denkbare Retentionsräume, für die noch keine förmliche wasserwirtschaftliche Aussage in Plänen oder Verordnungen getroffen worden ist. Denkbar ist auch die Aufnahme von Hochwasserentstehungsgebieten, in denen besonders häufig Starkregenereignisse zu verzeichnen sind, die maßgeblich an der Entstehung von Hochwassern beteiligt sind. Schließlich sollten diejenigen Flächen in potentiell bedrohten Bereichen hinter Deichen in Vorbehaltsgebiete einbezogen werden, die keine besondere Exponierung aufweisen.

Ein weiterer Ansatz auf regionaler Ebene ist die Verknüpfung der Ausweisung von hochwassergefährdeten Gebieten mit **Sanierungs- und Entwicklungsgebieten**

zur Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen etwa gem. **§ 2 Abs. 2 Nr. 4 SächsLPIG** i.V.m. **§ 7 Abs. 2 Nr. 2c ROG**. Die Verknüpfung mit dem Themenfeld Hochwasserschutz bietet sich insbesondere für den im Rahmen der Sanierungs- und Entwicklungsgebiete genannten umweltpolitischen Problemraum der großräumigen Gewässerbelastungen und der landwirtschaftlichen Intensivgebiete an, weil hier Handlungsansätze wie etwa Gewässersanierungen oder Extensivierungen landwirtschaftlicher Nutzungen auch mit Zielen des Hochwasserschutzes wie Deichsanierungen bzw. Rückverlegungen und Gewässerrenaturierungen, Uferandstreifen, Erhöhung der Speicherwirkungen des Bodens, Geländes und Bewuchses verbunden werden können. Da häufig mehrere Fachplanungsträger mit unterschiedlichen Zielsetzungen beteiligt sind, ist die Ausrichtung ihrer Ziele und Maßnahmen auf eine integrative Entwicklungsperspektive der räumlichen Gesamtplanung als bedeutsam einzuschätzen.

§ 13 ROG sieht für die Verwirklichung von Raumordnungsplänen ausdrücklich eine Zusammenarbeit mit denen für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts vor. Dabei werden u.a. regionale Entwicklungskonzepte und vertragliche Vereinbarungen erwähnt. In diesem Sinne sollte über kooperative Regionalentwicklung, das heißt eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene bei gleichen Beteiligungschancen und Kompetenzen, die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet ist, ein regionaler Konsens über ein Konzept des Risikomanagements der Naturgefahr Hochwasser hergestellt werden. Mitwirken sollten alle relevanten Planungsträger in der Region, also Regionalplanung, Fachplanungen und Kommunen, sowie juristische und natürliche Personen des Privatrechts. Kooperationsprozesse erfordern eine kompetente Moderation. Diese Rolle kann die Regionalplanung übernehmen. Sind mehrere Regionalplanungsräume in einem Flusseinzugsgebiet betroffen, sollte eine regionale Planungsgemeinschaft die Federführung übernehmen. Der angestrebte Konsens sollte sich insbesondere auf die Setzung von Schutzziele, Schutzgrad und Umsetzungskonzept beziehen und einen regionalen Ausgleich von Chancen und Risiken beinhalten. Die geeignete Plattform für die Umsetzung der Ergebnisse ist vor allem der von der LAWA für kleinere Flussgebiete vorgesehene Hochwasseraktionsplan.

Mit der am 01.09.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform wurde auch die Raumordnung in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz überführt. In diesem Zusammenhang soll das

Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) demnächst geändert und vollständig neu kodifiziert werden. Dabei sollen zwecks Schaffung eines in sich geschlossenen Systems unter Beibehaltung der bewährten Wirkungen, die von der bisherigen Rahmengesetzgebung ausgehen, die nunmehr bestehende Möglichkeit zum Erlass von Vollregelungen in bestimmten zentralen Bereichen genutzt und in anderen Bereichen eine Ergänzung durch Landesrecht ermöglicht werden. Des Weiteren sollen gegebenenfalls zusätzliche Bundesregelungen, z.B. zur Rechtsform von Raumordnungsplänen, aufgenommen werden.

b) Umsetzung des Hochwasserschutz-Artikel-Gesetzes in der Raumplanung

Mit dem Hochwasserschutz-Artikel-Gesetz des Bundes war auch eine Stärkung des Hochwasserschutzes in der Raumplanung verbunden. Dazu wurden im Raumordnungsgesetz die **§§ 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 2d und § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 ROG** eingefügt. Ziel der alten Bundesregierung war es, das raumordnerische Flächenmanagement zum vorbeugenden Hochwasserschutz zu unterstützen⁴¹. Dieses umfasst:

- die Sicherung und Rückgewinnung von natürlichen Überschwemmungsflächen,
- die Risikovorsorge in potentiell überflutungsgefährdeten Bereichen und
- den Rückhalt des Wassers in der Fläche des gesamten Einzugsgebietes.

Das bedeutet, dass auf der Ebene der Landesplanung vor allem Grundsätze und Ziele als Vorgabe für eine weitere Konkretisierung auf regionalplanerischer Ebene verankert werden.

Alle Länder, die ihre Landesentwicklungspläne nach 2002 aktualisiert bzw. deren Pläne vorliegen oder sich noch im Auf- bzw. Fortschreibungsverfahren befinden, haben ihre raumordnungsrechtlich verbindlichen Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz grundlegend überarbeitet und zum Teil erheblich ausgeweitet⁴². In anderen Ländern ist die Regionalplanung zur Ausweisung von Raumordnungsgebieten zum vorbeugenden Hochwasserschutz direkt durch die Landesplanungsgesetze verpflichtet worden. Eine explizite Frist, bis wann die Regionalplanung Raumordnungsgebiete des vorbeugenden Hochwas-

schutzes auszuweisen hat, wurde bisher von keinem Land festgelegt. Nur in Thüringen (bis 2009), Hessen und Sachsen (bis 2006) wird eine generelle Frist, also keine speziell auf den Hochwasserschutz abzielende zeitliche Vorgabe zur Fortschreibung der Regionalpläne bzw. zur Anpassung an den Landesentwicklungsplan für die Träger der Regionalplanung genannt. In allen anderen Ländern wird entweder auf eine schnellstmögliche Fortschreibung der Regionalpläne hingearbeitet oder die Anpassung der Ziele des vorbeugenden Hochwasserschutzes den anstehenden Aktualisierungen überlassen.

Sanktionsmittel gegen Träger der Regionalplanung, die keine bzw. unzureichende Aktivitäten zum vorsorgenden Hochwasserschutz entfalten, greifen in allen Ländern durch die Fachaufsicht und bei der Genehmigung des Regionalplans. Viele Länder gehen davon aus, dass die Planungsregionen ordnungsgemäß ihrer Pflicht zum vorsorgenden Hochwasserschutz nachkommen, sodass der Einsatz von Sanktionsmitteln letztlich nicht erforderlich ist.

c) Raumplanung und Nachhaltigkeit im Hochwasserschutz (Nachhaltigkeitsprüfung)

Bezüglich des Nachhaltigkeitsaspektes „Verminderung des Schadenspotentials“ (1.) eröffnet das Raumordnungsrecht ausreichend Möglichkeiten, eine weitere Anhäufung von Werten (vor allem Hoch- und Tiefbau) in hochwassergefährdeten Bereiche langfristig zu verhindern. Entscheidend ist, dass von den Möglichkeiten vor allem auf der Ebene der Regionalplanung auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Für die Planung von Rückbau bietet die Raumplanung im Sinne des ROG praktisch keine Handhabe.

Bezüglich des Aspektes „Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche“ (2.) gilt ähnliches. Die Raumplanung eröffnet weitgehende Möglichkeiten, die jedoch tatsächlich auch genutzt werden müssen. Dasselbe gilt auch für den Nachhaltigkeitsaspekt „Schaffung neuer Retentionsflächen“ (3.), wie den „Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL“ (4.).

⁴¹ BT Drucksache 15/274, Hochwasserschutz - Erfahrungen und Konsequenzen aus der Flutkatastrophe im Sommer 2002. Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Antwort der Bundesregierung, S. 9.

⁴² Bericht der Bundesregierung über die nach der Flusskonferenz vom 15. September 2002 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. 2005, S. 23.

4.1.3 Flächen- und Bauplanung in hochwassergefährdeten Gebieten - Bauleitplanung (BauGB)

Über die konkrete Nutzung von Flächen entscheiden - ungeachtet der daneben existierenden Fachplanungen - gem. Baugesetzbuch (BauGB) grundsätzlich die Gemeinden (§ 2 Abs. 1 BauGB). Dazu dient die Bauleitplanung, für die auch Fragen des Hochwasserschutzes relevant sind. Die Gemeinden haben dabei ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB), in der Fragen des Hochwasserschutzes ebenfalls eine Rolle spielen.

Die Berücksichtigung der Belange des Hochwasserschutzes in der Bauleitplanung wurde durch das Hochwasserschutz-Artikel-Gesetz erheblich gestärkt. So wurden dazu in das BauGB § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB [Hochwasserschutz], § 5 Abs. 4a BauGB [Überschwemmungsgebiete / überschwemmungsgefährdete Gebiete], § 9 Abs. 6a BauGB [Überschwemmungsgebiete / überschwemmungsgefährdete Gebiete], § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 BauGB [Hochwasserschutz] und § 246a BauGB [Überschwemmungsgebiete / überschwemmungsgefährdete Gebiete] neu eingefügt. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BauGB wurde neu gefasst.

a) Grundsätze der Bauleitplanung

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange des Hochwasserschutzes nunmehr gem. § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB ausdrücklich zu berücksichtigen. Für die Belange des Umweltschutzes gilt dies gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB, wobei gem. a) u. g) auch die Belange des Wassers mit umfasst sind. Diese Anforderungen werden in § 1a BauGB dann noch weiter konkretisiert. Da allgemein anerkannt ist, dass der natürliche Rückhalt von Niederschlagswasser in der Fläche für das Entstehen von Hochwasser wesentliche Bedeutung hat, besitzt die in § 1a Abs. 1 BauGB enthaltene Bodenschutzklausel bedeutendes Gewicht. Über die Schutzbestimmungen für das Landschaftsbild sowie die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes bekommen die Berücksichtigung von Belangen der Umwelt und dabei auch der naturnahen Gestaltung und Nutzung der Gewässer und der Flussregionen ein erhöhtes Gewicht, wobei zu letzterer aus fachlichen Gründen auch Renaturierungen im Zusammenhang mit Deichrückverlegungen in Frage kommen.

Der Grundsatz des § 1 Abs. 5 Nr. 1 BauGB mit seinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhält-

nisse und Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung muss auch auf Hochwasser bezogen werden (Bauvorsorge / Schadenspotential).

b) Flächennutzungsplanung

Bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans (FNP) fällt die Entscheidung für den Verlust oder die Sicherung von Überschwemmungsgebieten bzw. -bereichen. Das BauGB macht der Flächennutzungsplanung unter dem Gesichtspunkt des Hochwasserschutzes an drei zentralen Stellen Vorgaben:

- § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB erwähnt als spezielle Darstellung des FNP ausdrücklich Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind. Hierzu gehören neben den eigentlichen Hochwasserschutzanlagen auch Hochwasserabflussgebiete, die von Bebauung freizuhalten sind.
- § 5 Abs. 3 Nr. 1 BauGB ordnet eine Kennzeichnungspflicht für „*Flächen, bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten*“ erforderlich sind, an.
- Nach § 5 Abs. 4a BauGB sind schließlich Überschwemmungsgebiete bzw. überschwemmungsgefährdete Gebiete nach Wasserrecht nachrichtlich zu übernehmen bzw. zu vermerken (bei Neubekanntmachung gem. § 246a BauGB)

Bestehen bereits FNP können neue Hochwasserereignisse dazu führen, dass der FNP gem. § 7 BauGB durch eine Änderung den neuen Erkenntnissen und evtl. geänderten Gegebenheiten angepasst werden muss.

c) Bebauungsplanung

Die endgültige Entscheidung über das Maß des Hochwasserschutzes findet bei der Aufstellung der Bebauungspläne statt. Hierbei ist zwischen zwei Festsetzungen zu unterscheiden: zunächst gibt es solche, die unmittelbar etwa durch Freihalten von Retentionsflächen dem Hochwasserschutz dienen. Andererseits gibt es Festsetzungen, die der allgemeinen Hochwasservorsorge mittelbar dienen, indem sie die Bodenversiegelung begrenzen und Flächen ausweisen, die der Versickerung von Regenwasser dienen.

- Pflicht, ausgewiesene Überschwemmungsgebiete generell von Bebauung freizuhalten nach Landesrecht (Umsetzung von § 32 WHG)
- Pflicht, Überschwemmungsbereiche von Bebauung freizuhalten gem. § 1 Abs. 4 BauGB

- **§ 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB** gibt der Gemeinde die Möglichkeit, Wasserflächen, Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses festzusetzen (zu beachten ist hier der Vorrang der Fachplanungen gem. §§ 7 u. 38 BauGB)
- **§ 9 Abs. 6a BauGB** legt parallel zum Flächennutzungsplan fest, dass nach Wasserrecht getroffene Festsetzungen (Überschwemmungsgebiete / überschwemmungsgefährdete Gebiete) nachrichtlich in den Bebauungsplan zu übernehmen sind.
- Darüber hinaus sind gem. **§ 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB** Flächen, bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten (dazu gehört auch Hochwasser) besonders zu kennzeichnen.
- Nach **§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB** können zur Begrenzung der Bodenversiegelung gesondert Flächen festgesetzt werden, die von Bebauung freizuhalten sind.
- Durch Festsetzung nicht überbaubarer Flächen i. V.m. mit der **BauNVO** (Obergrenze für das Maß der baulichen Nutzung) kann das Maß der Bodenversiegelung begrenzt werden.
- Nach **§ 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB** kann die Gemeinde entsprechende Flächen für eine zentrale Regenrückhaltung in einem Regenrückhaltebecken festsetzen.
- Spezifische Festsetzungsmöglichkeiten für eine dezentrale Regenversickerung, also in bebauten Bereichen und von Dachflächen, bestehen nicht. Eine örtliche Regenversickerung kann jedoch als „*Maßnahme zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft*“ eingestuft werden und nach **§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB** festgesetzt werden.

d) Bauleitplanung und Nachhaltigkeit im Hochwasserschutz (Nachhaltigkeitsprüfung)

Bezüglich des Nachhaltigkeitsaspektes „Verminderung des Schadenspotentials“ (1.) eröffnet das Recht der Bauleitplanung ausreichend Möglichkeiten, eine weitere Anhäufung von Werten (vor allem Hoch- und Tiefbau) in hochwassergefährdeten Bereiche langfristig zu verhindern. Entscheidend ist, dass durch die Gemeinde von den Möglichkeiten auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Für die Planung von Rückbau bietet die Bauleitplanung nur sehr beschränkt eine Handhabe (§ 179 BauGB, siehe dazu weiter unten).

Bezüglich des Aspektes „Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche“ (2.) gilt ähnliches. Dasselbe gilt auch für den Nachhaltigkeitsaspekt „Schaffung neuer Retentionsflächen“ (3.), wie den „Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL“ (4.).

4.1.4 Baugenehmigungen - Bauordnungsrecht

Im Baugenehmigungsverfahren prüft die Bauaufsichtsbehörde, ob ein Vorhaben mit den Bestimmungen des Bauplanungsrechts, des Bauordnungsrechts und sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften vereinbar ist.

Über die bereits angesprochenen Rechtsbereiche hinaus enthalten auch die Regelungen der Länderbauordnungen Vorschriften, die dem Hochwasserschutz Rechnung tragen. Nach **§ 16 Musterbauordnung (MBO)** sind bauliche Anlagen so anzuordnen, zu errichten oder zu unterhalten, dass durch Wasser „Gefahren oder unzumutbare Beeinträchtigungen“ nicht entstehen können. Darüber hinaus enthalten die Landesbauordnungen Bestimmungen über Versiegelung von Grundstücken.

Im beplanten Innenbereich eines Bebauungsplans gelten die Festsetzungen. Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt gem. **§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BauGB** insbesondere dann vor, wenn das Vorhaben „*Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beeinträchtigt, die Wasserwirtschaft oder den Hochwasserschutz beeinträchtigt*“. Ebenfalls gegeben ist eine solche Beeinträchtigung gem. **§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BauGB**, wenn „*Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, (...) oder die natürliche Eigenart der Landschaft (...) beeinträchtigt*.“

Neben den Festsetzungen im Bebauungsplan und den Spezialregelungen der Bauordnungen kann über das Baugenehmigungsverfahren damit noch wesentlich weitergehender Hochwasserschutz gewährleistet werden. So schützt § 32 WHG auch natürliche Überschwemmungsgebiete, ohne dass eine entsprechende Festsetzung erfolgt ist. Die Vorschrift hat auch ohne eine entsprechende landesrechtliche Konkretisierung unmittelbaren Geltungsanspruch, so dass § 32 WHG als sonstige öffentlich-rechtliche Vorschrift zu berücksichtigen ist und im Ernstfall sogar zu einer Versagung der Baugenehmigung führen kann. Allerdings bestehen hier wegen der rechtlichen Interpretationsräume erhebliche rechtliche Unsicherheiten.

Nachhaltigkeitsprüfung

Das Bauordnungsrecht eröffnet der Verwaltung Möglichkeiten, Aspekte eines nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutzes notfalls auch zwangsweise gegenüber Privaten durchzusetzen. Dies gilt sowohl für den Bereich bestehender Bebauungspläne, als auch im sog. Außenbereich. Die Möglichkeiten bestehen bezüglich der Nachhaltigkeitsaspekte „Verminderung des Schadenspotentials“ (1.), „Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche“ (2.), insbesondere auch in natürlichen Überschwemmungsgebieten; zur Freihaltung von Flächen, die für eine künftige Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) gebraucht werden sowie zur Verhinderung von Baumaßnahmen, die im Widerspruch zu den Zielen der WRRL (4.) stehen. Entscheidend ist, dass von den Möglichkeiten im Sinne der Nachhaltigkeitskriterien seitens der Behörden auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird.

4.1.5 Vorbeugender Hochwasserschutz contra private Interessen/Eigentum - Möglichkeiten für staatlichen/behördlichen Zwang

4.1.5.1 Möglichkeiten zu Reduzierung vorhandenen Schadenspotentials (Städtebauliche Gebote)

a) Modernisierungsgebot (§ 177 BauGB)

Weist eine bauliche Anlage nach ihrer inneren oder äußeren Beschaffenheit Mißstände oder Mängel auf, die behebbar sind, so kann der Eigentümer zur Behebung der Mängel bzw. zur Modernisierung der Anlage gezwungen werden (§ 177 Abs. 1 BauGB). Mißstände liegen gem. § 177 Abs. 3 BauGB insbesondere dann vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht. Dazu gehören auch die Aspekte der Bauvorsorge im Bezug auf Hochwasser (bspw. Ölheizungen).

b) Verpflichtungen zum Rückbau (§ 179 BauGB)

Die Gemeinde kann gem. § 179 Abs. 1 Nr. 1 BauGB bauliche Anlagen Dritter beseitigen, wenn sie „den Festsetzungen des Bebauungsplan nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann“. Etwaige Vermögensnachteile des Eigentümers hat die Gemeinde gem. § 179 Abs. 3 BauGB zu entschädigen.

Damit besteht grundsätzlich die rechtliche Möglichkeit, mit Hilfe der Anpassung der Bauleitplanung an einen nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz auch bestehende Nutzungen privater einzuschränken und sogar zu entfernen. Allerdings bleiben bei dieser Möglichkeit ein Reihe juristischer (Eigentumsschutz)

und politischer Probleme und nicht zuletzt die Verpflichtung zum Ausgleich der Vermögensnachteile.

4.1.5.2 „Baurecht auf Zeit“ (§ 9 Abs. 2 BauGB)

Ein Potential zur langfristigen Eindämmung der noch immer fortschreitenden Flächenversiegelung insgesamt, aber auch speziell für die innerhalb von Hochwasserentstehungs- und Überflutungsgebieten liegt in dem verstärkten Gebrauch von den Möglichkeiten zur Zwischennutzung bei Bauvorhaben. Nicht jedes Vorhaben erfordert feste bzw. dauerhafte Bauten. Etwa könnte Gewerbe, bspw. Verkaufseinrichtungen nur zeitweilig genehmigt werden, verbunden mit einer Rückbaupflichtung.

Dazu enthält des Baugesetzbuch (§ 9 Abs. 2 BauGB) seit seiner Novellierung 2004 neue Regelungen zum sog. „Baurecht auf Zeit“, die bislang noch wenig Praxisrelevanz erlangt haben. Danach kann in einem Bebauungsplan in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Ebenfalls soll die Folgenutzung festgesetzt werden.

Derartige Festsetzungen sind jedoch nur „in besonderen Fällen“ möglich. Das heißt, es müssen besondere städtebauliche Situationen gegeben sein, in denen solche Festsetzungen erforderlich sind. Diese Situationen sind entsprechend städtebaulich zu begründen. Derartige Einschränkungen sind auch erforderlich, da durch das „Baurecht auf Zeit“ die Berufung auf einen Bestandsschutz unmöglich wird. Denn wenn eine Nutzungsart nur von vornher ein für einen bestimmten Zeitraum festgelegt wird, kann daraus kein Bestandsschutz entstehen.

In § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ist korrespondierend mit der Festsetzungsmöglichkeit eines „Baurechts auf Zeit“ in § 9 Abs. 2 eine Ergänzung in Bezug auf den Abschluss diesbezüglicher städtebaulicher Verträge geschaffen worden.

Auch nach alter Rechtslage war es zulässig, im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages die Aufrechterhaltung einer bestimmten Nutzung der jeweiligen Bauanlage zu vereinbaren und für den Fall der Nichterfüllung das Recht der Gemeinde zu begründen, dieses Nutzungsrecht durch Planänderung entschädigungslos zu entziehen und die Pflicht des Vertragspartners zum Rückbau

dieser Anlage zu begründen. Problematisch war ein solcher Vertrag jedoch in der Regel im Falle der Insolvenz oder Rechtsnachfolge. Durch die 2004 vorgenommene Einfügung des § 9 Abs. 2 BauGB bestehen jetzt die erforderlichen bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen, um entsprechende Vertragsgestaltungen durch die Festsetzungen des Bebauungsplanes abzusichern.

4.1.5.3 Flächenerwerb zum Hochwasserschutz - Vorkaufsrechte der Gemeinde

Gem. § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 BauGB steht den Gemeinden „in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten“ ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken zu.

4.1.5.4 Deichrückverlegungen und private Ackerflächen - Aspekte des Eigentumsschutzes (Art. 14 GG)⁴³

Deichrückverlegungen sind planfeststellungsbedürftig (§ 31 Abs. 2 WHG). Sie können auf gewässerschutzrechtliche (Stichwort: Schutz der gewässerabhängigen Landökosysteme), naturschutzfachliche und auf Gründe des Hochwasserschutzes (Schaffung von Rückhalteflächen) gestützt werden. Soweit die Rückverlegung Teil eines Gewässerschutz- bzw. Naturschutzkonzepts oder Teil eines flussbezogenen Hochwasserschutzkonzepts ist, sind diesem die Individualinteressen nachzuordnen. Insbesondere haben von einer Deichrückverlegung betroffene Landwirte keinen Anspruch darauf, dass ein Deich, der der Sicherung ihrer ausgeübten Landnutzung dient, erhalten bleibt. Bezogen auf den Hochwasserschutz ist festzuhalten, dass der Staat berechtigt ist, sein Hochwassersicherheitskonzept zu ändern, auch wenn sich daraus belastende Konsequenzen für die künftige Landnutzung in bestimmten Flussgebietsabschnitten ergeben.

Deichrückverlegungen führen nicht dazu, dass das dadurch entstehende Deichvorland dem Eigentümer enteignet wird. Der geschaffene Retentionsraum dient zwar öffentlichen Zwecken, eine privatnützige Landnutzung ist dadurch aber i.d.R. nicht ausgeschlossen, auch wenn die betroffenen Landwirte durch die Rückverlegung gezwungen sind, ihre Landnutzung zu extensivieren.

Aus einer Deichrückverlegung ergeben sich nach Ansicht von Köck auch keine rechtlichen Verpflichtun-

gen zu einem finanziellen Ausgleich der betroffenen Landwirte, weil von der Rückverlegung keine „unzumutbaren“⁴⁴ nachteiligen Wirkungen auf die Landnutzung ausgehen können. Landwirte unterliegen gem. § 1a Abs. 2 WHG unmittelbar der Verpflichtung, bei Maßnahmen, mit denen Einwirkungen auf ein Gewässer verbunden sein können, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um eine Verunreinigung des Wasser oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften zu verhüten, um die Leistungsfähigkeit des Wasserhaushalts zu erhalten und um eine Vergrößerung und Beschleunigung des Wasserabflusses zu vermeiden. Damit muss auch für bereits ausgeübte ackerbauliche Nutzungen, die nach einer Deichrückverlegung nicht mehr fortgesetzt werden können, sondern in eine extensivere Landnutzung zu überführen sind, kein finanzieller Ausgleich gewährt werden. Eigentumsrechtlich ist die Neuqualifizierung des ehemaligen Ackerlandes zum Deichvorland eine „nicht ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung“ des Eigentums. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums durch den Gesetzgeber nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG kann bei Überschreitung der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle ausgleichspflichtig sein. Gegen eine grundsätzliche Ausgleichspflicht in den hier genannten Fällen spricht nun, dass mit der Änderung des rechtliche Status des ehemaligen Ackerlandes nicht zwingend eine künftige Beschränkung auf Gründlandnutzung verbunden sein muss, sondern im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips als hochwassergerechte Alternative auch alternative Ackerbauformen in Frage kommen.

4.1.5.5 Festlegung von Verboten und Geboten in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten

a) Überschwemmungsgebiete

Für Überschwemmungsgebiete können gem. Landesrecht i.V.m. § 31b WHG Gebote und Verbote, ggf. mit Genehmigungsvorbehalten, festgelegt werden. Zweck dieser Gebote und Verbote sind neben der Regelung des Hochwasserabflusses auch der Erhalt und die Verbesserung der Gewässergüte sowie der ökologischen Strukturen der Gewässer und der Überflutungsflächen, die Verhinderung erosionsfördernder Eingriffe und der Erhalt bzw. wenn möglich die Rückgewinnung natürlicher Rückhalteflächen.

⁴³ Vgl. dazu etwa W. Köck, Hochwasserschutz und Umweltrecht: Einführung und Grundlagen. In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 27 - mit zahlreichen weiterführenden Literaturangaben.

⁴⁴ Zum Begriff der Unzumutbarkeit im Planfeststellungsrecht etwa BVerfGE 51, 15, 29; siehe dazu u.a. auch Knack, VwVfG, zu § 75, Rn. 46 m.w.N..

§ 31b WHG [Überschwemmungsgebiete]

(1) Überschwemmungsgebiete sind Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufer- und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden.

(2) [...] Die Länder erlassen für die Überschwemmungsgebiete die dem Schutz vor Hochwassergefahren dienenden Vorschriften, soweit dies erforderlich ist:

1. zum Erhalt oder zur Verbesserung der ökologischen Strukturen der Gewässer und ihrer Überflutungsflächen,
2. zur Verhinderung erosionsfördernder Maßnahmen,
3. zum Erhalt oder zur Gewinnung, insbesondere Rückgewinnung von Rückhalteflächen,
4. zur Regelung des Hochwasserabflusses oder
5. zur Vermeidung und Verminderung von Schäden durch Hochwasser.

Insbesondere wird durch Landesrecht geregelt:

1. der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen einschließlich der hochwassersicheren Errichtung neuer und Nachrüstung vorhandener Ölheizungsanlagen; das Verbot der Errichtung neuer Ölheizungsanlagen, soweit zur Schadensvermeidung erforderlich,
 2. wie Störungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung so weit wie möglich vermieden werden,
 3. die behördliche Zulassung von Maßnahmen, die den Wasserabfluss erheblich verändern können, wie die Erhöhung oder Vertiefung der Erdoberfläche. Werden bei der Rückgewinnung von Rückhalteflächen Anordnungen getroffen, die erhöhte Anforderungen an die ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks festsetzen, so gilt § 19 Abs. 4 Satz 1 und 3 entsprechend.
- (3) In den nach Absatz 2 Satz 3 und 4 festgesetzten Überschwemmungsgebieten wird für landwirtschaftlich genutzte und sonstige Flächen durch Landesrecht geregelt, wie mögliche Erosionen oder erheblich nachteilige Auswirkungen auf Gewässer insbesondere durch Schadstoffeinträge zu vermeiden oder zu verringern sind.

§ 31b WHG ist Rahmenrecht, welches erst durch seine Umsetzung in Landesrecht unmittelbar Geltung erlangt.

Umsetzung von § 31b in Landesrecht am Beispiel von Sachsen:

§ 100 SächsWG [Überschwemmungsgebiete]

(1) Die untere Wasserbehörde kann Überschwemmungsgebiete im Sinne des §32 Abs. 1 Satz 1 WHG

durch Rechtsverordnung festsetzen. In der Rechtsverordnung sind die nach §32 Abs. 1 Satz 2 WHG erforderlichen Regelungen zu treffen. In der Rechtsverordnung kann auch bestimmt werden, dass Hindernisse beseitigt werden, die Nutzung von Grundstücken geändert wird und Maßnahmen zur Verhütung von Auflandungen und Abschwemmungen getroffen werden; ökologische Belange sind zu berücksichtigen. Außerdem kann die Befreiung von den Verboten nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 bis 6 zugelassen werden, sofern dadurch die Ziele des §32 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 WHG nur unwesentlich beeinträchtigt werden.

(2) Unbeschadet weitergehender Regelungen in einer Verordnung nach Absatz 1 sind in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet folgende Handlungen untersagt:

1. die Ausweisung von neuen Baugebieten in einem Verfahren nach dem Baugesetzbuch; die zuständige Wasserbehörde kann einer geplanten Ausweisung zustimmen, wenn durch die Bebauung der Hochwasserabfluss und die Rückhaltung nicht wesentlich beeinträchtigt werden und eine Gefährdung von Leben und Gesundheit der Bewohner und Sachwerten durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen wird,
2. Aufhöhungen oder Abgrabungen mit einer Grundfläche von mehr als 100 m²,
3. die Errichtung oder wesentliche Änderung baulicher Anlagen mit einer überbauten Fläche von mehr als 100 m²,
4. die Errichtung von Mauern, Wällen oder ähnlichen Anlagen quer zur Fließrichtung des Wassers bei Überschwemmungen,
5. Lagerung von Stoffen, die den Hochwasserabfluss behindern kann,
6. das Anlegen von Baum- und Strauchpflanzungen mit einer Fläche von mehr als 100 m² und
7. die Umwandlung von Grünland in Ackerland.

Führt ein Verbot nach Satz 1, eine weitergehende Regelung in einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 oder eine Anordnung auf Grund einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 zu einem besonderen wirtschaftlichen Nachteil für den Betroffenen, so ist eine Entschädigung zu leisten. Werden bei der Rückgewinnung von natürlichen Rückhalteflächen Anordnungen getroffen, die erhöhte Anforderungen an die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks festsetzen, gilt §48 Abs. 7 entsprechend.

(3) Für noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete kann die zuständige Wasserbehörde zur Sicherung des Hochwasserabflusses im Einzelfall auch eine Einzelanordnung treffen, wenn zu besorgen ist, dass das Überschwemmungsgebiet durch Eingriffe beein-

trächtigt und dadurch der Schutzzweck gefährdet wird. Eine Einzelanordnung ist aufzuheben, sobald über die Festsetzung entschieden ist, spätestens jedoch nach Ablauf von drei Jahren. Wenn besondere Umstände es erfordern, kann die Frist bis zu einem weiteren Jahr verlängert werden.

(4) Gebiete im Sinne des §32 Abs. 1 Satz 1 WHG sind, auch wenn sie nicht als Überschwemmungsgebiet festgesetzt sind, für den schadlosen Abfluss des Hochwassers und die dafür erforderliche Wasserrückhaltung freizuhalten. Die natürliche Wasserrückhaltung ist zu sichern sowie erforderlichenfalls wiederherzustellen und zu verbessern.

(6) Die zuständige Wasserbehörde kann auch über die in einer Verordnung nach Absatz 1 geregelten Fälle hinaus eine Befreiung von den Verboten und Geboten des Absatzes 2 erteilen, wenn überwiegende Interessen des Allgemeinwohls oder eines Einzelnen dies erfordern und die Ziele des §32 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 WHG nur unwesentlich beeinträchtigt werden.

b) Überschwemmungsgefährdete Gebiete

Für überschwemmungsgefährdete Gebiete können gem. Landesrecht i.V.m. § 31c WHG Maßnahmen festgelegt werden. Deren Zweck sich wegen des Regelungszusammenhangs an denen von § 31b WHG orientiert, also neben der Regelung des Hochwasserabflusses auch der Erhalt und die Verbesserung der Gewässergüte sowie der ökologischen Strukturen der Gewässer und der potentiellen Überflutungsflächen, die Verhinderung erosionsfördernder Eingriffe und der Erhalt bzw. wenn möglich die Rückgewinnung natürlicher Rückhalteflächen. Letztlich sollte für den Landesgesetzgeber damit auch die Möglichkeit bestehen, hier eine Grundlage für Verbots- und Gebotsregelungen zu verankern.

§ 31c WHG [Überschwemmungsgefährdete Gebiete]

(1) Überschwemmungsgefährdete Gebiete sind Gebiete, die Überschwemmungsgebiete im Sinne des § 31b Abs. 1 sind, aber keiner Festsetzung nach § 31b Abs. 2 Satz 3 und 4 bedürfen oder die bei Versagen von öffentlichen Hochwasserschutzeinrichtungen, insbesondere Deichen überschwemmt werden können. 2 Durch Landesrecht wird geregelt, dass die Gebiete nach Satz 1, in denen durch Überschwemmungen erhebliche Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit entstehen können, zu ermitteln und in Kartenform darzustellen sind.

(2) Durch Landesrecht werden für die überschwemmungsgefährdeten Gebiete die notwendigen Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminderung von erheblichen Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit durch Überschwemmung geregelt.

4.1.6 Beschleunigungserlasse - rechtlicher Spielraum vor allem im Hinblick auf geltendes Umweltrecht

Im Nachgang der Hochwasserereignisse der letzten Jahre und im Zusammenhang mit der seitdem deutlich verstärkt betriebenen Erstellung und Umsetzung von Hochwasserschutzplanungen, wurde wiederholt thematisiert, dass dringend Beschleunigungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht notwendig seien.

So heißt es etwa in der Hochwasserschutzkonzeption des Landes Sachsen-Anhalt⁴⁵:

„Die für einen nachhaltigen Hochwasserschutz erforderlichen Maßnahmen wie beispielsweise die Deichsanierung sind zum Teil mit aufwändigen verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren verbunden. Die bestehenden Regelungen haben in der Vergangenheit zu zeitlichen Verzögerungen der Maßnahmen geführt. Sie sind deshalb auf den Prüfstand zu stellen, Möglichkeiten der Vereinfachung sind zu prüfen.“ U. a. „im Naturschutzrecht sollten Deichsanierungen von der Eingriffsregelung ausgenommen werden“.

In einem Entwurf des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt für einen Erlass zur „Deichsanierung im Rahmen der Beseitigung der Hochwasserschäden“ vom 27.09.02 heißt es: „Bei der Wiederherstellung der Deiche bzw. der Erneuerung und DIN-gemäßen Gestaltung liegen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vor. Die Gesundheit und das Leben der Bevölkerung sind prioritär vor allen anderen Rechtsgütern anzusiedeln. Vordringlich ist die Beseitigung der Hochwasserschäden und die Herstellung eines DIN-gerechten Zustandes der Deiche. (...) Die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustandes bedarf als Maßnahme der Gefahrenabwehr keiner behördlichen Zulassung. Diese Deichsanierungen können daher unverzüglich ohne vorheriges Zulassungsverfahren begonnen werden.“

Ebenfalls in Sachsen wurde 2005 im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (AZ: 41-8960-55) ein entsprechender „Deichsicherungserlass“ erarbeitet. Danach sollte wegen des „mittlerweile dritten Hochwasserereignis innerhalb weniger Jahre (...) eine Gefährdung der Deiche i.S. von § 94 Abs. 2 Satz 2 SächsWG“ vorliegen. Gestützt auf diese polizeiliche Generalklausel sollten in Verbindung mit dem allgemeinen Polizei- und Verwaltungsverfahrenrecht, die notwendigen Maßnahmen mit Sofortvollzug angeordnet werden.

⁴⁵ Hochwasserschutz des Landes Sachsen-Anhalt bis 2010 (Stand 26. März 2003), hg. v. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Pkt. 5.

➔ Ungeachtet des tatsächlichen Vorliegens eines polizeirechtlichen Notstandes im Einzelfall (Ort und Zeit), sind diese Beschleunigungsbe-mühungen zunächst in tatsächlicher Hinsicht hoch problematisch. Mit der kostenintensiven DIN-gerechten Instandsetzung eines Deiches erledigen sich in der Regel schon aus Ge-sichtspunkten einer soliden Haushaltsführung, anschließende Deichrückverlegungen. Haupt-kritikpunkt an einer nicht streng einzelfallbe-zogenen Feststellung eines polizeirechtlichen Notstandes, sondern dessen generellen Anwen-dung zum Zwecke der unverzüglichen Schaf-fung vollendeter Tatsachen ist die Vorwegnah-me sorgfältiger Planung im Rahmen der erst zu erstellenden Hochwasserschutzkonzepte.

➔ Überdies würde ein solches Vorgehen aber auch eine Reihe rechtlicher Probleme aufwer-fen. Schon das Vorliegen eines polizeirechtli-chen Notstandes richtet sich nach tatsächlichen Gegebenheiten, die gesetzlich genau definiert sind. Daneben sind für die Planung und Durch-führung von Deichbauarbeiten aber auch noch eine Reihe weiterer rechtlicher Vorschriften zu beachten, deren Einhaltung regelmäßig zwin-gend ist und nicht per Ministererlass aufgehoben werden kann.

a) Wasserrecht (WHG)

Nach § 31 Abs. 2 S. 1 WHG bedarf die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer (Gewässerausbau) der Planfeststellung. Wesentlich ist eine Umgestaltung in diesem Sinne dann, wenn sie den Zustand des Gewäs-sers einschließlich seiner Ufer in einer für den Wasser-haushalt bedeutsamen Weise verändert. Bedeutsam für den Wasserhaushalt sind: Wasserstand, Wasserabfluss, Selbstreinigungsvermögen, Schiffbarkeit oder Fische-rei. Dem entsprechen auch die einschlägigen Normen des Landerechts (bspw. § 80 Abs. 1 SächsWG), da diese den Ausbaubegriff nach § 31 Abs. 2 S. 1 WHG zugrundelegen. Abzugrenzen ist der „Ausbau“ dabei regelmäßig von einer reinen „Unterhaltung“, die in § 28 Abs. 1 WHG geregelt ist bzw. im Landesrecht (bspw. § 88 Abs. 2 SächsWG)

Nach § 31 Abs. 2 S. 2 WHG stehen Deich- und Damm-bauten, die den Hochwasserabfluss beeinflussen, dem Gewässerausbau gleich. Deich- und Dammbauten im Sinne von § 31 Abs. 2 S. 2 WHG sind solche Maßnah-men, durch die das technische Bauwerk eines Deiches

oder Dammes hergestellt, beseitigt, verstärkt oder sonst sein Bauzustand verändert wird. Diese Veränderung muss zudem den Hochwasserabfluss beeinflussen. Sofern es sich bei den Deichbaumaßnahmen um einen Ausbau im Sinne des Wasserrechts handelt, ist die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens zwingend.

Das WHG sieht auch keine Beschleunigungsmög-lichkeiten für die Planung und Errichtung von Hochwasserschutzanlagen vor. Damit bleibt bundes-rechtlich bestenfalls noch der Weg über § 31 Abs. 4 WHG: Abs. 4 S. 1 ermöglicht einen abschnitts-weisen Ausbau, Abs. 4 S. 2 ebnet über die Verwei-sung auf § 9a WHG den Weg für einen vorzeitigen Beginn.

b) Umweltrecht (UVPG, BNatSchG, FFH-RL, Vogel-schRL)

Planen und Bauen insbesondere von Hochwasser-schutzanlagen stehen in Deutschland im hohen Maße mit der Beachtung von rechtlichen Normen des Um-weltschutzes in Verbindung. Die rechtliche Wertigkeit des Umweltschutzes zeigt sich bereits darin, dass dieser als Staatsaufgabe im Grundgesetz (Art. 20a GG) verankert ist. Inhaltlich wird das Planungsrecht mehr und mehr durch europäisches Recht bestimmt. Dies gilt etwa für das Verwaltungsrecht allgemein wie speziell auch für das Umweltrecht. Hierzu gehören die Richtli-nien auf den Gebieten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Umweltprüfung, über den freien Zugang zu Umwelteinformationen, zur Erhaltung der natürliche Le-bensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat) und die Vogelschutz-Richtlinie.

Die Vorschriften des BauGB und des Fachplanungs-rechts (WHG, LandesWasserGesetze) räumen der Behörde eine planerische Gestaltungsfreiheit ein, die sich auf alle Gesichtspunkte erstreckt, die zur Verwirk-lichung des gesetzlichen Planungsauftrags und zugleich zur Bewältigung der von dem Vorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind. Die planerische Gestaltungsfreiheit findet dabei ihre Grenzen zum einen in den zwingenden Versagungsgründen des jeweiligen Fachplanungsrechts und sonstiger infolge der Konzentrationswirkung zu beachtender Rechtsvorschriften. Solche Grenzen setzt regelmäßig das Umweltrecht.

Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen zu beachtenden, d.h. bindenden Regelungen der Raumordnung bzw. anderer Fachrechte (Beachtensgebote = Planungsleitsätze / Ziele) und solchen Vorschriften, die in der Abwägung überwindbar sind (Berücksichtigungsgebote = Planungsgrundsätze / Grundsätze).

Belange der Umwelt und insbesondere des Umweltrechts sind im Hinblick auf das „Abwägungsgebot“ maßgeblicher Bestandteil der Planung. Wie Umweltbelange in den Abwägungsvorgang verfahrenstechnisch (bzw. formell) Eingang finden richtet sich nach den von der Rechtsprechung und Literatur entwickelten Maßgaben zum allgemeinen Abwägungsgebot, die ihre Konkretisierung in speziellen Verwaltungsrichtlinien (formalisierte behördeninterne Weisungen) gefunden haben. Über diese allgemeinen Maßgaben für die Abwägung hinaus sind jedoch vor allem gesetzlich normierte Prüfungs- und Abwägungsverfahren für Umweltbelange anzuwenden. Die Voraussetzungen für die Pflicht zu deren Anwendung und der Verfahrensablauf selbst sind im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) des Bundes und in denen der Länder festgelegt.

Danach werden Planungen von Hochwasserschutzmaßnahmen regelmäßig begleitet von einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) und einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). SUP und UVP finden in einem gestuften Verfahren statt, das sich über die Raumordnung und Landesplanung bis zur konkreten Projektzulassung in der Planfeststellung erstreckt.

aa) Strategische Umweltprüfung (SUP)

Pläne und Programme mit rahmenbildender Funktion für künftige Genehmigungsverfahren unterliegen unter bestimmten Voraussetzungen **SUP-Pflicht**. Konkrete Projekte, bei denen u.a. aufgrund ihrer Art, Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, sind einer UVP zu unterziehen.

In der Umweltprüfung auf der Plan- und Programmebene werden dabei typischerweise eine Vielzahl von Maßnahmen, Vorhaben oder Planungen in einem größeren Raum und die sich daraus ergebenden Summenwirkungen wiederum unter noch relativ globalen Vorgaben untersucht und ermittelt. Die UVP ist dagegen auf die Verwirklichung eines konkreten Projekts gerichtet.

Eine Pflicht zur SUP besteht gem. §§ 14b, 14c UVPG in vier Bereichen für Pläne und Programme, die:

- in der Anlage 3 Nr. 1 zum UVPG aufgeführt sind (Nr. 1.3 Hochwasserschutzpläne nach § 31d WHG, Nr. 1.4 Maßnahmeprogramme nach § 36 WHG);
- in der Anlage 2 Nr. 2 zum UVPG für Vorhaben, die umweltprüfungspflichtig oder vorprüfungspflichtig mit erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen sind (Qualitätskriterium gem. Nr. 2.2 sind u.a. „Reichtum, Qualität und Regenerationsfähigkeit von Wasser, Boden, Natur und Landschaft des Gebietes“; Schutzkriterium gem. Nr. 2.3 sind u.a. festgesetzte Schutzgebiete wie FFH- u. Vogelschutzgebiete, Naturschutzgebiete, etc.; Gebiete, in denen die Qualitätsnormen der WRRL überschritten werden; Überschwemmungsgebiete);
- für umweltprüfungspflichtige oder vorprüfungspflichtige Vorhaben mit erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen einen Rahmen setzen und nach einer Einzelfallprüfung erhebliche Umweltauswirkungen haben;
- einer Verträglichkeitsprüfung nach § 35 I Nr. 2 BNatSchG unterliegen, also möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf Habitate oder Vogelschutzgebiete haben.

Liegt eine SUP-Pflicht vor, gliedert sich das Verfahren in verschiedene Verfahrensschritte:

- Feststellung der Notwendigkeit einer SUP (Screening) nach §§ 14b, 14c UVPG und den entsprechenden Anlagen bzw. Art. 5 Abs. 5 Plan-UP;
- Festlegung des Untersuchungsrahmens und Bestimmung der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen (Scoping) nach § 14f UVPG bzw. Art. 5 Abs. 4 Plan-UP-RL;
- Erstellung des Umweltberichts nach § 14g UVPG bzw. Art. 5 Abs. 1 bis 3 der Plan-UP-RL;
- Konsultationen (Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, grenzüberschreitende Beteiligung) nach §§ 14h bis 14j UVPG bzw. Art. 6 u. 7 Plan-UP-RL;
- Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse durchgeführter Konsultationen bei der weiteren Entscheidungsfindung nach § 14k UVPG bzw. Art. 8 Plan-UP-RL;
- Bekanntgabe der Entscheidung sowie bestimmter Informationen über das Ergebnis der SUP nach § 14 Abs. 1 UVPG bzw. Art. 9 Plan-UP-RL;
- Überwachung (Monitoring) nach § 14m UVPG bzw. Art. 10 Plan-UP-RL.

Die SUP ist unselbständiger Teil der jeweiligen Trägerverfahren und damit in diese Verfahren integriert (§ 2 Abs. 4 UVPG). Die nach dem UVPG erforderlichen Verfahrensschritte werden im Rahmen der jeweiligen Verfahren durchgeführt

bb) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Die Zulassung bestimmter Vorhaben ist von der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung abhängig (**UVP-Pflicht**).

Die UVP soll die Beeinträchtigungen und Auswirkungen eines Vorhabens vor dessen Durchführung überprüfen (nach Maßgabe des UVPG). Die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens müssen identifiziert, beschrieben und bewertet werden. Dabei muss sich die Prüfung auf mögliche Wechselwirkungen erstrecken.

Bewertungskriterien sind die Schutzgüter Mensch, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen sowie Kultur- und sonstige Sachgüter. Die Berücksichtigung der Umweltbelange hat dann im Rahmen der Gesamtentscheidung zu erfolgen.

Die UVP-Pflicht kann sich dabei aufgrund der Art, Größe und Leistung eines Vorhabens ergeben. § 3b UVPG verweist dazu auf die in Anlage 1 zum UVPG aufgeführten Vorhaben. Unterschieden wird dabei zwischen Vorhaben, für die in der Regel eine UVP durchzuführen ist (Regel-UVP-Pflicht) und solchen, für die eine UVP erst dann erforderlich ist, wenn eine Vorprüfung dies festgestellt hat. Die Pflicht zur Vorprüfung kann sich direkt aus der Anlage 1 selbst ergeben. In anderen Fällen besteht sie nur, wenn Landesrecht dies vorsieht (§ 3d UVPG).

Vorhaben, bei denen eine UVP durchzuführen bzw. deren Durchführung zu prüfen ist, sind etwa (gem. Anlage 1 zum UVPG):

- der Bau von Stau- und Speichieranlagen für Wasser(13.6);
- die Umleitung von Wasser (13.7);
- Flusskanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten (13.8);
- Bau eines Deiches oder Dammes, der den Hochwasserabfluss beeinflusst (13.13)
- sonstige Ausbaumaßnahmen an Gewässern (13.16)

Weitere Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls (Erheblichkeitsuntersuchung) ergeben sich aus den jeweiligen Anlagen 2 zum UVPG und denen der Landes-UVPG dies sind:

- ausgewiesene Schutzgebiete (NSG, LSG, FFH, SPA, etc.);
- gesetzlich geschützte Biotope nach § 30 BNatSchG bzw. § 18 ThürNatG wie etwa
 - natürliche oder naturnahe Bereiche fließender und stehender Binnengewässer einschließlich ihrer Ufer und der dazugehörigen uferbegleitenden natürlichen oder naturnahen Vegetation sowie ihrer natürlichen oder naturnahen Verlandungsbereiche, Altarme und regelmäßig überschwemmten Bereiche,
 - Moore, Sümpfe, Röhrichte, seggen- und binsenreiche Nasswiesen, Quellbereiche, Binnenlandsalzstellen,
 - offene Binnendünen, offene natürliche Block-, Schutt- und Geröllhalden, Lehm- und Lösswände, Zwergstrauch-, Ginster- und Wacholderheiden, Borstgrasrasen, Trockenrasen, Schwermetallrasen, Wälder und Gebüsche trockenwarmer Standorte,
 - Bruch-, Sumpf- und Auwälder, Schlucht-, Blockhalden- und Hangschuttwälder,
 - offene Felsbildungen, alpine Rasen sowie Schneetälchen und Krummholzgebüsche.
- besonders bzw. streng geschützter Arten (§ 10 Abs. 2 Nr. 10f BNatSchG),
- bedrohte Arten gemäß Roter Liste (Bundes- und Landesebene).

cc) Natura 2000

Zur Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Biotopverbundes wird ein flächendeckendes System von Schutzgebieten errichtet (Natura 2000), bestehend aus FFH-Gebieten (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG - **FFH-RL**) und Vogelschutzgebieten (Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie 79/409/EWG - **VogelschRL**). FFH-Gebiete umfassen die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und die Habitats der Tier- und Pflanzenarten des Anhangs II der FFH-RL (Art. 3 FFH-RL). Die Umsetzung in deutsches Recht erfolgte in den §§ **32 bis 38 BNatSchG**. Vogelschutzgebiete („Special Protection Areas“ - SPA) sind die für die in Anhang I der VogelschRL aufgeführten Vogelarten „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“. Gem. Art. 6 Abs. 2 FFH-RL unterliegen Natura-2000-Flächen einem umfassenden Störungs- und Verschlechterungsverbot.

Gem. § 34 Abs. 1 BNatSchG sind Projekte (dazu zählen sämtliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes) vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura-2000-Gebietes zu überprüfen. Die Überprüfungspflicht besteht ausnahmslos (**Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsuntersuchung**). Fällt diese Verträglichkeitsprüfung negativ aus, wobei bereits die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung genügt, ist das Projekt bzw. der Plan grundsätzlich unzulässig (§ 34 Abs. 2 BNatSchG).

Allerdings ist auch bei negativem Ergebnis einer Verträglichkeitsprüfung gleichwohl eine Zulassung möglich, wenn der Ausnahmetatbestand des den Art. 6 Abs. 4 FFH-RL umsetzenden § 34 Abs. 3 BNatSchG erfüllt ist:

- Danach können nach vorgeschalteter negativer Alternativenprüfung „*zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art*“ eine Durchführung des Projekts rechtfertigen. Voraussetzung ist jedoch, dass keine „*zumutbare Alternative*“ gegeben ist, also wenn der mit dem Projekt bzw. Plan verfolgte Zweck an anderer Stelle oder in anderer Ausgestaltung im Großen und Ganzen in vergleichbarem Maße ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen für das Schutzgebiet zu erreichen ist. Dabei dürfen die Kosten und Nachteile, die mit der Verwirklichung des Alternativlösungs verbunden sind, nicht völlig außer Verhältnis zum Nutzen für das Schutzgebiet stehen.
- Soweit sich in dem von dem Projekt oder Plan betroffenen Gebiet sog. „*prioritäre Biotope*“ oder „*prioritäre Arten*“ befinden, erschwert dies die Zulassung einer Ausnahme erheblich. Ohne Stellungnahme der Europäischen Kommission können als Ausnahmegründe nur noch solche im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit geltend gemacht werden. Sonstige Gründe i.S.d. § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG, also solche sozialer, wirtschaftlicher oder politischer Art, können von der Zulassungsbehörde bei einer Genehmigungsentscheidung hingegen nur nach vorheriger Stellungnahme der Kommission berücksichtigt werden (§ 34 Abs. 4 S.2 BNatSchG).

dd) Artenschutz

Neben dem besonderen Flächen- und Objektschutz gehört zum Naturschutzrecht traditionell auch der Schutz der wild wachsenden Pflanzen und wild lebenden Tiere in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Vielfalt (Artenschutz). Maßgeblich sind in Deutschland in erster Linie die Artenschutzbestimmungen der §§ 39ff BNatSchG, die in der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) weiter konkretisiert sind, sowie teilweise mit unmittelbarer Wirkung die FFH-RL, die Vogelschutzrichtlinie wie auch die EG-Artenschutz-Verordnung. Daneben haben noch weitere internationale Abkommen Einfluss auf das deutsche Artenschutzrecht.

Die FFH-RL ordnet ein allgemeines Schutzsystem für bestimmte in Anhängen aufgeführte Arten an, wobei für in Anhang IV aufgeführte „streng zu schützende Arten“ strikte Verbote der absichtlichen Beeinträchtigung und Naturentnahme, der absichtlichen Störung gelten (Art. 12, 13 FFH-RL). Die ergänzend heranzuziehende VogelschRL enthält für die wild lebenden europäischen Vogelarten entsprechende Verbote (Art. 5 VogelschRL).

Aus EG-rechtlichen Gründen sieht § 42 BNatSchG einen abgestuften Schutz für „besonders geschützte“ und „streng geschützte“ Arten vor. Gerade für die in § 10 Abs. 2 Nr. 11 BNatSchG genannten streng geschützten Arten (nach früherem Recht: vom Aussterben bedrohte Arten) gelten weitgehende Schutzvorschriften. Wild lebende Tiere und Pflanzen besonders bzw. streng geschützter Arten genießen nach § 42 BNatSchG einen gesteigerten Schutz. Auf Antrag kann gem. § 62 Abs. 1 BNatSchG eine Befreiung von den Störungs- und Beeinträchtigungsverboten des § 42 BNatSchG erteilt werden, wenn (1) die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer nicht beabsichtigten Härte führen würde und die Abweichung mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu vereinbaren ist oder wenn (2) überwiegende Gründe des Gemeinwohls die Befreiung erfordern.

Damit kann also auch bezüglich des Artenschutzes wie im Gebietsschutz etwa in einer Planabwägung grundsätzlich der Schutz der besonders geschützten Arten eingeschränkt oder gar ganz aufgehoben werden. Allerdings steht diese Befreiungsmöglichkeit hinsichtlich europäischer Schutzgebiete unter dem **Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den Festlegungen der FFH-RL** (Art. 12, 13 u. 16 FFH-RL).

c) Öffentlichkeitsbeteiligung

Die in der politischen Diskussion stehende Beschleunigung der Planungsverfahren darf nicht zu Lasten der Öffentlichkeitsbeteiligung gehen. Entsprechend der neuen EG-Richtlinie und dem geänderten Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) müssen die Behörden bei der Aufstellung von Hochwasserschutzplänen eine Strategische Umweltprüfung, die übergreifend und integriert alle Umweltwirkungen auf Schutzgüter abwägt, durchführen. Diese Prüfung sieht auch eine Einbindung der Öffentlichkeit vor. Ähnliches bestimmt das BauGB für die Erstellung von Bauleitplänen und das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) für das Planfeststellungsverfahren.

Das Verfahren der Beteiligung selbst ist dabei formalisiert und kann nur unter klar definierten Voraussetzungen ggf. verkürzt werden.

4.2 Die Hochwasserschutzstrategien der Länder (Konzepte und Wassergesetze)

Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist Hochwasserschutz im Wesentlichen Aufgabe der Bundesländer. Diese sind jedoch verpflichtet, die erweiterten Möglichkeiten für einen vorbeugenden Hochwasserschutz (HWS-ArtikelG) innerhalb der neuen Rahmenfestlegungen des Bundes vor allem im geänderten WHG in Landesrecht umzusetzen, sowie die Raumordnung den Festlegungen des geänderten ROG anzupassen. In einigen Ländern wurden neben der Verbesserung des formalrechtlichen Instrumentariums (Einführung von Raumordnungsgebieten zum Hochwasserschutz) auch zusätzliche Aktionsprogramme zum strategischen Hochwasserschutz und zur Verbesserung der Koordination eingeführt. So wurden in Baden-Württemberg Hochwasserpartnerschaften für den Informationstransfer zwischen den Akteuren im Hochwasserschutz eingerichtet. In Bayern wurde das Aktionsprogramm 2020 verabschiedet. In Sachsen wurde ein landesweiter Hochwasserschutzaktionsplan und in Schleswig-Holstein ein Gesamtplan „Binnenhochwasserschutz und Hochwasserrückhalt“ erarbeitet, in Sachsen-Anhalt ein Aktionsplan zum Hochwasserschutz. In Thüringen wurde ein Handlungskonzept Hochwasserschutz der Landesregierung durch das Kabinett beschlossen. Spezielle Leitfäden für den vorbeugenden Hochwasserschutz durch die Regionalplanung liegen vor bzw. sind geplant in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. In den meisten Ländern wurden oder

werden die Überschwemmungs- und Retentionsflächen erfasst; eine Abschätzung der Schadenspotentiale erfolgte dagegen bisher noch nicht in allen Ländern.

Die Pflicht zur Umsetzung des HWS-ArtikelG ist in sämtlichen Bundesländern gleich, ebenfalls die unmittelbare Anwendung von Bundesrecht, wie BNatSchG, BBodSchG, ROG oder BauGB. Ebenso sind fachlicher Wert und eventuelle Verbindlichkeit von Empfehlungen etwa des „5-Punkte-Programms“ der Bundesregierung, der LAWA oder der IKSE in allen (betroffenen) Bundesländern gleich. Dennoch gibt es einige bemerkenswerte Unterschiede bzw. Besonderheiten in den Hochwasserschutzstrategien der einzelnen Länder.

4.2.1 Sachsen

Im vom Augusthochwasser 2002 mit Abstand am stärksten betroffenen Bundesland Sachsen wurde in der Folgezeit eine umfassende eigene Hochwasserschutzstrategie erarbeitet, die zeitlich u.a. auch dem HWS-ArtikelG voranging.

a) Grundsätze der Hochwasserschadensbeseitigung an Gewässern nach dem Augusthochwasser 2002

Unmittelbar nach dem Hochwasserereignis, noch im September 2002, gab des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft die „Grundsätze zur Hochwasserschadensbeseitigung an Gewässern“ an die zuständigen Behörden⁴⁶. Darin hieß es u.a.:

- „1. *Oberster Grundsatz ist die Gewässer brauchen keine Mauern und Deiche. Auf alle verzichtbaren Mauern und Deiche ist daher zu verzichten.*
 2. *Maßnahmen im Rahmen der Schadensbeseitigung, einschließlich Gewässerrückverlegungen müssen immer auch mit Blick auf die Chance zur Verbesserung des Hochwasserschutzes erfolgen.*
- (...)“

b) Die aktuelle Hochwasserschutzstrategie des Freistaates Sachsen (Entwicklungsschritte)

1. Schritt (Leitsätze)

Grundlage der weiteren Ausgestaltung der Strategie war die Formulierung von Leitsätzen für den künftigen Hochwasserschutz.

⁴⁶ Erlass des SMUL vom 27.09.02 „Grundsätze zur Hochwasserschadensbeseitigung an Gewässern“.

„Leitsätze für einen zukunftsweisenden integrierten Hochwasserschutz“ (2004)⁴⁷

„Wasser zurückhalten

Jeder Kubikmeter Wasser, der durch die Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten, durch Gewässerrenaturierung, Entsiegelung, Versickerung und durch standortgerechte Land- und Forstbewirtschaftung sowie durch Erhalt und Förderung von Kleinstrukturen zur Wasserrückhaltung in der Landwirtschaft zurückgehalten wird, ist ein Gewinn für den Naturhaushalt und entlastet uns beim Hochwasser: es bleibt aber eine natürliche Hochwassergefahr.

Hochwasser abwehren

Zum Schutz vorhandener Nutzungen in den Flussniederungen können Deiche, Mauern, Rückhaltebecken und Talsperren helfen, Hochwassergefahren bis zu einem vorbestimmten Bemessungshochwasser abzuwehren. Technischer Hochwasserschutz ist eine Maßnahme der öffentlichen Infrastruktur wie Straßen oder Telekommunikation, um die Nutzungsbedingungen bestimmter Räume zu verbessern.

Schutzanlagen unterhalten

Bei der Forderung nach dem Bau neuer Hochwasserschutzanlagen darf der Aufwand nicht unterschätzt werden, der die bereits vorhandenen Schutzanlagen von Deichen, Mauern, Rückhaltebecken und Talsperren in sicherem Zustand zu erhalten. Allein der Bedarf für die Grundinstandsetzung der Rheindeiche in Deutschland ist auf über eine Milliarde DM veranschlagt.

Grenzen erkennen

Technischer Hochwasserschutz gibt aber keine absolute Sicherheitsgarantie. Es bleibt die Hochwassergefahr jenseits des Bemessungshochwassers. Die Auseinandersetzung mit diesem Restrisiko bleibt in der Verantwortung des Nutzers am Gewässer.

Schadenspotential vermindern

Keine Ausweisung von Baugebieten in hochwassergefährdeten Räumen, Empfehlungen zum hochwasserkompatiblen Bauen und die Orientierung der Nutzungen an den Vorwarnzeiten lassen kurzfristig die größten Erfolge bei der Begrenzung von Hochwasserschäden erwarten.

Hochwassergefahren bewusst machen

Um die Begrenzung der Nutzungsansprüche an den gewässernahen Raum zu erreichen, muss die Gefahr von Hochwasser als realer Bestandteil der natürlichen Bedingungen am Gewässer bewusst gemacht werden - der Politik, den Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern. Das 100-jährige Hochwasser kommt nicht erst in 100 Jahren, sondern es kann bereits nächste Woche eintreten und nächstes Jahr wieder.

Vor Hochwasser warnen

Andern als andere Elementarrisiken wie Erdbeben, Sturm und Hagel ist die zu erwartende Hochwasserentwicklung über einen bestimmten Zeitraum konkret abzusehen. Es gilt, diesen Zeitraum durch die Verbesserung der Vorhersageinstrumente zu verlängern und noch besser als bisher zur Schadensminderung zu nutzen.

Eigenvorsorge stärken

Die solidarische Vorsorge der Gemeinschaft hat Grenzen. Auch beim Hochwasser bleibt letztlich die Verantwortung des Einzelnen für sein Handeln. Es wird auch in Zukunft keinen Anspruch des Einzelnen auf Hochwassersicherheit geben. Wie in anderen Lebensbereichen auch, kann die Versicherung ein geeignetes Mittel sein, die Eigenvorsorge zu unterstützen.

Solidarität üben

Hochwasserschutz ist ein Geschäft, dessen Investitionen sich sehr rasch, mitunter aber auch erst nach Generationen gewinnbringend auszahlen können. Hochwasserschutz fordert damit Solidarität nicht nur heute, sondern auch über Generationen hinweg. Gerade deswegen dürfen notwendige Entscheidungen nicht auf die lange Bank geschoben werden.

Integriert Handeln

Nur das Bündel der Maßnahmen von natürlicher Wasserrückhaltung, technischer Hochwasserabwehr, Verminderung des Schadenspotentials, des Bewusstmachens einer verbleibenden Hochwassergefahr und der Eigenvorsorge führt zur Verbesserung des Schutzes vor Hochwasser. Der Wille zur Veränderung wird daran zu messen sein, in welchem Umfang die erforderlichen Mittel aufgebracht und die notwendigen Nutzungsrestriktionen auch länderübergreifend durchgesetzt werden.“

⁴⁷ Instrumente und Handlungsempfehlungen für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz. Hg. v. Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2004.

2. Schritt (Hochwasserschutzstrategie)

Aus diesen Leitsätzen hat der Freistaat Sachsen dann die Grundzüge seiner Hochwasserschutzstrategie erarbeitet.

Das Instrumentarium des sächsischen Hochwasserschutzes⁴⁹

1. Planerische und technische Vorsorge

- Gefahrenhinweiskarten
 - Überschwemmungsgefährdung bei hundertjährlichem Hochwasser und Extremhochwasser
 - Schadenspotential bei Extremhochwasser
 - Überblicksdarstellung im kleinen Maßstab (1:100.000)
 - Adressaten: Katastrophenschutzbehörden, Raumplanung
 - Grundlage für das Erkennen von Interessenkonflikten und Schwerpunkten des Hochwasserschutzes und der Hochwasserabwehr
- Gefahrenkarten
 - Überschwemmungsgefährdung bei Wiederkehrintervallen 20, 50, 100, 300 Jahre

- detaillierte lokale Beschreibung der Gefahrenprozesse
- Darstellung im großen Maßstab (1:5.000)
- Adressaten: Kommunen, Wasserwehren, Landkreise, Bevölkerung, Betriebe, Behörden, Medienträger
- Grundlage für Flächennutzungsplanung, Projektierung von Schutzmaßnahmen, operative Hochwasserabwehr
- Hochwasserschutzkonzepte
 - Analyse vergangener Hochwasserereignisse
 - Darstellung des derzeitigen Schutzniveaus
 - Ableitung von Maßnahmen für ein definiertes Schutzniveaus
 - Bericht und Kartendarstellungen zu allen hochwasserrelevanten Sachverhalten im großen Maßstab (1:10.000)
 - Adressaten: Träger von Hochwasserschutzmaßnahmen, Genehmigungsbehörden, Betroffene
 - Integrierte Planungsgrundlage für den gesamten Hochwasserschutz

Grundzüge der Hochwasserschutzstrategie des Freistaates Sachsen⁴⁸

[Deichkrone]			
Hoheitliche Verantwortung (Staat / Kommune) 	Aufklären, Warnen, Bekämpfen	Operative HW-Abwehr durch	Weitergehende Vorsorge
	Rückhalten und Abwehr durch bautechnische Anlagen - Speicher, Rückhaltebecken, Deiche, Retentionssteuerung - und schadloser Abfluss durch Gewässerausbau	Erhöhen des HW-Schutzniveaus durch	Technischer Schutz
	Abflussminderung und Rückhalten in der Fläche - Forst, Feldflur, öffentliche Flächen, privater Bereich -	Mindern des HW-Anfalls durch	Flächenvorsorge
	Keine Ausweisung neuer Baugebiete in Überschwemmungsgebieten; Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in Raumordnungsplänen für Überschwemmungsgebiete und überschwemmungsgefährdete Gebiete		Planerische Vorsorge
	Gefahrenbewusstsein entwickeln, hochwasserangepasste Bauweisen (Standortsicherheit, Baumaterialien, Funktionssicherheit) und Flächennutzungen		Eigenvorsorge
Individuelle Verantwortung (Bürger)			
[Deichfuß]			

⁴⁸ Vgl.: Das Landeshochwasserzentrum und die sächsische Hochwasserschutzstrategie. hg. v. Landesamt für Umwelt und Geologie, 14.06.2006; siehe: <http://www.smul.sachsen.de/de/wu/umwelt/lfug/lfug-internet/documents/Einfuehrung.pdf>.

⁴⁹ Vgl.: Das Landeshochwasserzentrum und die sächsische Hochwasserschutzstrategie. hg. v. Landesamt für Umwelt und Geologie, 14.06.2006; siehe: <http://www.smul.sachsen.de/de/wu/umwelt/lfug/lfug-internet/documents/Einfuehrung.pdf>.

- *Überschwemmungsgebiete*
 - *Festsetzung von Überschwemmungsgebieten gem. § 100 SächsWG i.S.v. § 32 Abs. 1 S. 1 WHG*
 - *Bis 2002 waren in Sachsen 23 Überschwemmungsgebiete festgesetzt.*
 - *Im Juni 2006 waren in Sachsen 358 Überschwemmungsgebiete festgesetzt (bzw. übergeleitet oder vorläufig festgesetzt)*
- *Hochwasserentstehungsgebiete*
 - *Festsetzung von Hochwasserentstehungsgebieten gem. § 100b SächsWG*
 - *Dazu Untersuchung potentieller Hochwasserentstehungsgebiete und Ausweisung zweiter Pilotgebiete (Breitenbrunn/Rittergrün; Altenberg/Geising)*

2. Operativer Hochwasserschutz

- *sächsischer Hochwassernachrichtendienst*
- *sächsische Wasserwehren*
- *sächsische Katastrophenschutzverordnung*

Nachhaltigkeitsprüfung

Im Bezug auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass der Hochwasserschutz auf der Verminderung des Schadenspotentials (1.) basieren soll. Allerdings bezieht sich die Konzeption dabei nur auf die Bauvorsorge und die Verhinderung neuer Bauvorhaben. Rückbau gehört nicht zur Strategie. Ebenfalls ist Bestandteil der Strategie die Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche (2.).

Doch gerade die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) findet in der Grundkonzeption keine Erwähnung mehr (im Gegensatz zu den vorangegangenen Leitsätzen). Ebenfalls keine Erwähnung findet die Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL (4.).

Andererseits ist im Sinne der Nachhaltigkeitskriterien zu begrüßen, dass der technische Hochwasserschutz nur als auf der Verminderung des Schadenspotentials und dem verbesserten Wasserrückhalt in der Fläche aufbauend betrachtet wird. Technischer Hochwasserschutz wird in dieser Hinsicht als nachrangig dargestellt.

3. Hochwasserschutzkonzepte⁵⁰

Umgesetzt wird die Hochwasserschutzstrategie des Freistaates Sachsen vor allem mit Hilfe der Hochwasserschutzkonzepte (HWSK). Nach dem Hochwasser im August 2002 hatte die Sächsische Staatsregierung beschlossen, den Wiederaufbau der wasserwirtschaft-

lichen Infrastruktur und die Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes anhand einer konzeptionellen Gesamtschau für alle Gewässer I. Ordnung und die Elbe durchzuführen. Zwischen März 2003 und März 2005 wurden hierfür insgesamt 47 HWSK erarbeitet und bestätigt. Sie enthalten insgesamt 1.596 Maßnahmevorschläge für Hochwasserschutzmaßnahmen zur Erreichung der gesetzten Hochwasserschutzziele.

Der Mindestinhalt der HWSK ergibt sich aus den Anforderungen von **§ 99 b Abs. 3 SächsWG**:

- „1. eine Ereignisanalyse eines abgelaufenen Extremhochwassers wie des Hochwassers 2002,
2. einen Vergleich mit weiteren historischen Hochwassern,
3. hydrologische Untersuchungen und hydraulische Berechnungen,
4. die Ermittlung des bestehenden Schutzgrades sowie des Gefährdungs- und Schadenspotentials,
5. die Ableitung eines differenzierten Schutzniveaus aus Nummern 1 bis 4 unter Beachtung der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und der Schadenshöhe,
6. einen Maßnahmenplan zur Erreichung des nach Nummer 5 definierten Schutzniveaus,
7. Gefahrenkarten.“

Sachsen entschied sich hier insbesondere für ein „differenziertes Schutzniveau“. Dafür wurden für die jeweiligen Schutzobjekte folgende Richtwerte festgelegt (statistisches Wiederkehrintervall T_n in Jahren):

- Geschlossene Siedlungen	100
- Industrieanlagen	100
- Überregionale Infrastrukturanlagen	100
- Einzelgebäude, nicht dauerhaft bewohnte Siedlungen	25
- Regionale Infrastrukturanlagen	25
- Landwirtschaftlich genutzte Flächen	5
- Naturlandschaften	-
- Sonderobjekte	im Einzelfall bestimmen

Der 6. Schritt „Maßnahmenplan zur Erreichung des Schutzniveaus“ beinhaltet die Prüfung verschiedener möglicher Lösungsansätze. Dabei wurden anhand von Konfliktanalysen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Vorzugsvarianten ausgewiesen. Grundsätzlich wurden folgende Maßnahmekomplexe untersucht⁵¹:

⁵⁰ Vgl.: Socher, M./Dornack, S./Defèr, E., Hochwasserschutzkonzepte im Freistaat Sachsen - eine Einführung. In: Hydrologie und Wasserbewirtschaftung 50 (2006), S. 303-308.

⁵¹ Socher, M./Dornack, S./Defèr, E., Hochwasserschutzkonzepte im Freistaat Sachsen - eine Einführung. In: Hydrologie und Wasserbewirtschaftung 50 (2006), S. 305.

- „- ... dem Gewässer Raum gebende Maßnahmen durch Erweiterung der Fließquerschnitte der Flüsse, Schaffung von potentiellen Überflutungs- und Geschiebeablagerungsflächen einschließlich Deichrückverlegungen, Beseitigung von Fließhindernissen und Störstellen (z. B. zu gering dimensionierte Brücken, Wehre mit Rückstau in Baugebiete)
- ... Hochwasser rückhaltende Maßnahmen durch Kapazitätserweiterung in vorhandene Stauanlagen und Neuerrichtung von Hochwasserrückhaltebecken
 - ... bauliche Schutzmaßnahmen für Siedlungsgebiete / bedeutende Infrastruktur- und Wirtschaftseinrichtungen durch Deichanlagen- und -ertüchtigungen, Polderanlagen, lokal begrenzte stationäre und mobile Hochwasserschutzanlagen (Schutzmauern, Fluttore usw.) und spezielle Objektschutzmaßnahmen“

„Dabei war zu berücksichtigen, dass eine vom ökologischen Ansatz her vorrangig zu prüfende signifikante Verminderung der Hochwasserentstehung in der Fläche durch Änderung der Flächennutzung (Aufforstung, Grünlandanlage, Entsiegelung usw.) relativ langer Umsetzungszeiträume bedarf.“

Nachhaltigkeitsprüfung

Im Bezug auf die oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass eine Verminderung des Schadenspotentials (1.) keine Zielstellung der HWSK ist. Vielmehr geht es allein um den Schutz bestehender Anlagen und Einrichtungen. Dies jedoch mit einem differenzierten Schutzniveau, wodurch weniger wichtige Anlagen bewusst einem höheren Risiko ausgesetzt werden und damit Möglichkeiten eröffnet werden, Hochwasserschutzmaßnahmen verhältnismäßiger zu gestalten. Die Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche (2.) wird unter Verweis auf die langen Umsetzungszeiträume nur nachrangig vertieft untersucht. Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) wird als vorrangiges Ziel der HWSK formuliert. Keine Berücksichtigung findet jedoch die Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL (4.). Wiederum zu begrüßen ist, dass technischer Hochwasserschutz nur als nachrangig dargestellt wird.

4. Schritt (Priorisierung von Hochwasserschutzmaßnahmen)⁵²

Für die Ableitung zu planender, konkreter Hochwasserschutzmaßnahmen wurde 2005 durch die Landes-talsperrenverwaltung (LTV) eine landesweite Priorisierung aller 1.596 in den HSWK vorgeschlagenen Maßnahmen durchgeführt.

Dabei wurden alle Maßnahmen anhand von vier Kriterien einem speziell entwickelten Bewertungsschema bearbeitet.

Die vier Kriterien waren:

- Schadenspotential,
- Verletzlichkeit von Leb und Leben, Verteidigbarkeit, Folgegefahren (Vulnerabilität),
- Nutzen-Kosten-Verhältnis u.
- wasserwirtschaftliche Effekte (Retention bzw. Hochwasserabfluss).

In einem nächsten Schritt ist nun nach rein wasserfachlichen und wirtschaftlichen Kriterien zu klären, welche Maßnahmen entsprechend der Priorisierung durchgeführt werden können und zwar unter Berücksichtigung

- der (technischen/baulichen) Durchführbarkeit,
- der Finanzierbarkeit,
- der Genehmigungsfähigkeit,
- der Kostenträgerschaft und
- der (gesellschaftlichen) Akzeptanz.

Beschlossen wurde ein erster Maßnahmenplan 2005 bis 2008. Die Umsetzung der Gesamtmaßnahmen bleibt dabei eine Generationenaufgabe.

⁵² Ergebnisse der landesweiten Priorisierung von Hochwasserschutzmaßnahmen in Sachsen. Hg. v. Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, 30.11.2005.

Bewertungsschema - Landesweite Priorisierung von Hochwasserschutzmaßnahmen

		Priorisierungspunkte	
		Punkte	Maximum
Schadpotential			
	nahe 0 Mio € ((fast) keines)	0	
	<2 Mio € (gering)	5	
	2-10 Mio € (mittel)	15	
	>10 Mio € (hoch)	25	
Nutzen-Kosten-Verhältnis			
	nahe 1 (äußerst gering)	0	
	<1-2 (gering)	5	
	2-5 (mittel)	15	
	>5 (hoch)	25	
wasserwirtschaftliche Aspekte			
Verbesserung Retentionsvermögen	keine oder nur lokale Verbesserung	0	
	Verbesserung mit regionaler Wirkung	5	
	Verbesserung mit überregionaler Wirkung	10	
Verbesserung Abflußverhältnisse	keine oder nur lokale Verbesserung	0	
	Verbesserung mit regionaler Wirkung	5	
	Verbesserung mit überregionaler Wirkung	10	
Verbesserung Gewässerökologie u./o. Gewässerstrukturgüte	keine oder unwesentliche Verbesserung	0	
	signifikante Verbesserung	5	
Vulnerabilität (Verletzlichkeit von Leb und Leben, Verteidigbarkeit, Folgegefahren)			
Besondere Betroffenheit bzw. Verwundbarkeit	keine Betroffenheit	0	
	mittelschwere Betroffenheit	5	
	schwere besondere Betroffenheit (insbesondere akute Lebensgefahr)	10	
Besondere Folgegefahren (von Objekten ausgehende Gefährdungen)	keine nennenswerten Folgegefahren	0	
	mittelschwere Folgegefahren	5	
	große, schwerwiegende Folgegefahren	10	
Besonderes Schutzerfordernis (fehlende Hochwasserverteidigbarkeit)	kein besonderes Schutzerfordernis	0	
	Bestehendes, besonders Schutzerfordernis	5	
Gesamtsumme			max 100
		0 bis 30 Pkt.	gering
		35 bis 60 Pkt.	mittel
		65 bis 100 Pkt	hoch

Nachhaltigkeitsprüfung

Im Zuge der Ausformulierung der Ziele des Hochwasserschutzes (1. Schritt) über die Entwicklung der Hochwasserschutzstrategie Sachsens (2. Schritt) ist bei der letztlichen Priorisierung der Maßnahmen (3. Schritt) eine deutliche Verschiebung der Schwerpunkte feststellbar. Die Verbesserung des Nachhaltigkeitsgesichtspunktes Retentionsvermögen (2.) erfährt keine gesonderte Gewichtung mehr, dies insbesondere gegenüber dem technischen Schutz von Werten (Schadenspotential (1.)). Zusammengefasst macht der Schutz von Schadenspotential (Schadpotential + Vulnerabilität) praktisch 50 % der Gewichtungsmasse aus. Die Verbesserung des Retentionsvermögens kann dagegen lediglich mit maximal 10 % Gewichtungsmasse berücksichtigt werden.

c) Auswirkung der Hochwasserschutzstrategie des Freistaates Sachsen in der Praxis (Nachhaltigkeitsprüfung)

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass folgerichtig zur Hochwasserschutzstrategie des Freistaates Sachsen (in Gestalt des Priorisierungsschemas) die Verminderung des Schadenspotentials (1.) durch Rückbau keine Relevanz hat (Vorhandenes wird geschützt, nicht vermindert). Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) kann lediglich im Unterpunkt „Verbesserung des Retentionsvermögens“ mit Beachtung finden, der wie gerade ausgeführt mit maximal 10 % insgesamt eher schwach gewichtet ist. Die Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL (4.) kann insgesamt sogar nur mit maximal 5 % Gewichtungsmasse berücksichtigt werden.

➡ Insgesamt führt die Anwendung des Priorisierungsschemas zu einer eindeutigen Bevorzugung von Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes zum Schutz von Werten, die sich in ursprünglichen Überflutungsräumen der Flüsse befinden. Ein Hochwasserschutz entsprechend der oben genannten Nachhaltigkeitskriterien ist damit weitgehend ausgeschlossen bzw. marginalisiert.

d) Besonderheiten im sächsischen Wasserrecht

aa) Überschwemmungsgebiete

Vor 2002 wurde in Sachsen die Neuausweisung von Überschwemmungsgebieten nicht mit der erforderlichen Konsequenz vorangetrieben. Zwischen 1990 und 2002 wurden nur ganze vier neue Überschwemmungsgebiete ausgewiesen. Es gab für ganz Sachsen nur 21 Überschwemmungsgebiete, die nach altem (DDR-) Recht festgesetzt und übergeleitet worden waren. Deshalb wurde in Sachsen nach dem Augusthochwasser 2002 und schon vor dem HWS-ArtikelG die Möglichkeit einer beschleunigten Ausweisung in Form der vorläufigen Festsetzung geschaffen. Daraufhin wurden bis zum 30.03.04 insgesamt 358 Überschwemmungsgebiete mit 49.210 ha (2,7 % der Landesfläche) ausgewiesen - zum Vergleich: bei der Flut 2002 waren 37.606 ha überflutet gewesen⁵³.

Bezüglich der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten wurde in Sachsen eine vom Bundesrecht in mehreren Punkten abweichende Regelung getroffen. So schreibt der Bund in § 31b WHG etwa zwingend vor, als Bemessungsgrundlage für die Ausweisung immer ein hundertjähriges Hochwasser anzunehmen. Der Bund differenziert bei den Gewässern oder Gewässerabschnitten dabei nach sächsischer Auffassung nicht nach der tatsächlichen Erforderlichkeit. In Sachsen gibt es Gewässer erster und zweiter Ordnung, in anderen Bundesländern, wie z.B. in Bayern, auch noch solche dritter Ordnung. Das sächsische Wassergesetz (SächsWG) legt deshalb fest, dass ein hundertjähriges Hochwasser im Regelfall zu Grunde zu legen ist (§ 100 SächsWG).

⁵³ SMUL, W.-D. Dallhammer, Aktueller Diskussionsstand zum Hochwasserschutzrecht in Bund und Ländern. In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 27.

§ 100 SächsWG	§ 31 b WHG
Hundertjähriges Hochwasser als Regelfall Festsetzung nur soweit erforderlich Gesetz enthält Mindestverbote (Abs. 2) - Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete - Errichtung oder wesentliche Änderung baulicher Anlagen nach § 35 BauGB - Umwandlung von Grünland in Ackerland	Zwingend immer hundertjährige Hochwasser - Festsetzung erforderlich bei allen Gewässern - Regelungsaufträge wie geltendes Recht sowie neue Regelungen zur Vermeidung und Verminderung von Schäden durch Hochwasser (Abs. 2 Nr. 5), und das Ackerbauverbot (Abs. 3), das Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete, sowie Einführung eines Genehmigungsverfahrens für bauliche Anlagen nach §§ 30, 34, 35 BauGB in Überschwemmungsgebieten vorläufige Festsetzung von Überschwemmungsgebieten (Abs. 5) Festsetzung innerhalb von 5 Jahren nach Verkündung des Gesetzes

bb) Hochwasserschutz-Aktionsplan (§ 99a SächsWG)

In § 99a SächsWG hat sich der Freistaat mit dem Instrument des Hochwasserschutz-Aktionsplans ein eigenes Instrument gegeben, welches über die Vorgaben des WHG hinausgeht.

Im Hochwasserschutz-Aktionsplan sollen auf Landesebene die Grundsätze und Ziele des landesweiten Hochwasserschutzes für den gesamten Freistaat „*im Sinne eines fachübergreifenden nachhaltigen Gesamtkonzeptes*“ (§ 99 Abs. 1 SächsWG) dargestellt werden. In ihm sind u.a. die bestehenden HWSK zusammenzufassen und zu integrieren. Über die behördeninterne Bindungswirkung hinaus kann er durch Rechtsverordnung gem. § 99 Abs. 4 SächsWG für allgemein verbindlich erklärt werden.

cc) Hochwasserentstehungsgebiete (§ 100b SächsWG)

Die Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltefähigkeit der Gebiete, in denen die erhöhte Wahrscheinlichkeit starker Niederschläge z.B. mit einem starken Geländegefälle zusammentrifft, ist von enormer Bedeutung für das Entstehen bzw. die Höhe von Hochwasser.

2004 wurden im Sächsischen Wassergesetz Regelungen über Hochwasserentstehungsgebiete neu verankert, die allgemein als vorbildhaft auch für die anderen Bundesländer gewürdigt wurden. In Sachsen wurde dazu erstmals neben den Überschwemmungsgebieten eine neue Gebietskategorie im Hochwasserschutz geschaffen.

Der Sache nach sind dies die Gegenstücke zueinander. Eine wichtige Erkenntnis aus der Analyse des Augusthochwassers 2002 und der vergleichenden Betrachtung mit historischen Hochwassern war, dass abgesehen von lokalen Gewitterzellen, die überall entstehen können und dann auch zu lokalen Hochwasserereignissen führen können, Großereignisse, die zumindest ganze Flussläufe oder Regionen betreffen, fast immer an der selben Stelle ihren Ausgang haben und zwar dann, wenn ganz bestimmte meteorologische Voraussetzungen gegeben sind⁵⁴. Solche Hochwasserentstehungsgebiete sind Gebiete in Mittelgebirgs- und Hügellandschaften, in denen bei Starkniederschlägen oder Schneeschmelze in kurzer Zeit starke oberirdische Abflüsse eintreten können, die zu einer Hochwassergefahr führen können.

Es müssen drei Faktoren zusammentreffen. Erstens müssen in dem Gebiet im Vergleich zu anderen immer wieder zu extremen Starkniederschlägen oder Schneeschmelzen kommen. Zweitens muss das Gebiet eine Reliefneigung (Hangneigung) haben, die dazu führt bzw. führen kann, dass das Wasser gleichsam zu Tale schießt. Drittens muss das Wasserversickerungs- bzw. Wasserrückhaltevermögen der Flächen innerhalb dieses Gebietes bedingt durch natürliche Einflüsse (z.B. felsiger Untergrund) oder menschliche Einflüsse (z.B. Versiegelung) gestört sein.

⁵⁴ SMUL, W.-D. Dallhammer, Aktueller Diskussionsstand zum Hochwasserschutzrecht in Bund und Ländern. In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 41.

Diese Voraussetzungen zeigen, dass die Handlungsoptionen hier sehr begrenzt sind. Der Sache nach kann es daher nur darum gehen, das vorhandene natürliche Wasserversickerungs- oder Wasserrückhaltevermögen zu verbessern, z.B. durch Aufforstung, Einsatz des Mulchverfahrens in der Landwirtschaft, und der Unterlassung weiterer Versiegelungen oder zumindest deren Ausgleichs.

Im verminderten Maße sind Hochwasserentstehungsgebiete aber sämtliche Flächen, in denen sich Wasser sammelt, welches über Oberflächengewässer abgeleitet wird und im Hochwasserfall die Fluten erhöhen kann.

Bei der Festsetzung von Hochwasserentstehungsgebieten handelt es sich nicht um eine Entscheidung mit materiellem Planungscharakter, da die Festsetzung vom Vorhandensein gesetzlich definierter natürlicher Gegebenheiten abhängig ist. Liegen diese vor, hat die Behörde grundsätzlich in der gesetzlich festgelegten Weise zu reagieren, das heißt das Gebiet festzusetzen⁵⁵.

Mit der Anwendung des § 100b SächsWG gab es zunächst erhebliche Probleme, u.a. deswegen, weil zeitweilig gesetzeswidrig alle Kaufverträge über Grund und Boden der Landestalsperrenverwaltung (LTV) zur Klärung des Vorkaufsrechts vorzulegen waren. Ungeachtet der enormen Bedeutung der genannten Wasserrückhaltefähigkeit gibt es auch noch immer keine Rechtsverordnungen über die Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten⁵⁶. Derzeit gibt es in Sachsen lediglich ein festgesetzte Hochwasserentstehungsgebiet (HWEG „Geising-Altenberg“, seit dem 24.10.06). Ein weiteres HWEG („Schwarzwasser-Teilgebiet Breitenbrunn“) ist in Vorbereitung⁵⁷. Beide Ausweisungen wurden/werden pilothaft durchgeführt.

4.2.2 Sachsen Anhalt

Im Land Sachsen-Anhalt wurde eine Hochwasserschutzkonzeption erarbeitet, die Arbeitsschritte zur Umsetzung bis zum Jahr 2010 enthält. Darin heißt es (auszugsweise)⁵⁸:

„Maßnahmen zur Gewährleistung der Hochwassersicherheit 2003/2004

Nach der Beseitigung der größten und sicherheitsrelevantesten Schäden nach dem Hochwasser 2002 sollten nunmehr die Deichabschnitte saniert werden, bei denen während des Hochwasserereignisse akute Standsicherheitsgefährdungen auftraten. Dies betraf Deichabschnitte mit einer Gesamtlänge von ca. 80 km. Dazu kamen noch Instandsetzungsarbeiten an Sielen und Schöpfwerken. Das geschätzte Finanzvolumen betrug ca. 68 Mio €. Als Voraussetzung der Maßnahmen wurde neben der Mittelbereitstellung vor allem eine Reduzierung und Straffung der Genehmigungsverfahren genannt. Die Maßnahmen der Schadensbeseitigung sollten bereits in die DIN-gerechte Sanierung der Deichanlagen übergehen.“

„Erkenntnisse bei der Abwehr der Hochwassergefahren

In allen vom Hochwasser bedrohten Landkreisen und kreisfreien Städten, auf Landes-, Regierungsbezirks- und Ortsebene wurden Katastrophenschutzstäbe eingerichtet.

Es wurde festgestellt, dass an ca. 80 % aller Deichanlagen die Deichverteidigungswege fehlen oder unzureichend ausgebaut sind. Deren Schaffung soll mit den Konzepten des ländlichen Wegebbaus und Tourismuskonzepten verknüpft werden.“

Es wurde festgestellt: „Vorhandene zeitliche Restriktionen aus Naturschutzgründen führten dazu, dass ein Teil der Deichanlagen bis zum Hochwasserereignis nicht gemäht werden konnte. Dadurch wurde das Erkennen von Sickerstellen erheblich erschwert. Gehölze auf Deichen oder in Böschungsbereichsbereichen gefährdeten durch ihre Durchwurzelung die Standsicherheit der Deiche, begünstigten die Durchsickerung und erschwerten und behinderten die Deichverteidigung zu Lande und im erheblichen Maße aus der Luft.“

Als eine der gewonnenen Erkenntnisse wurde formuliert: „Hochwasserschutzanlagen sind in erster Linie technische Anlagen zum Schutz der Allgemeinheit. Die dafür zuständigen Unterhaltungspflichtigen müssen den ordnungsgemäßen Zustand der Anlagen jederzeit gewährleisten können.“

⁵⁵ Erläuterung des SMUL zu § 100b WasserG, siehe: Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 4/49, S. 3914.

⁵⁶ Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 4/49, S. 3914.

⁵⁷ Sächsischer Landtag, DS 4/7669, Kleine Anfrage: Hochwasserentstehungsgebiete I, Antwort des SMUL vom 27.02.07.

⁵⁸ Hochwasserschutz des Landes Sachsen-Anhalt bis 2010 (Stand 26. März 2003), hg. v. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt.

„Erforderliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes“

Moderner Hochwasserschutz		
Hochwasservorsorge	Technischer Hochwasserschutz	Stärkung des natürlichen Wasser-rückhaltes in der Fläche (Hochwasserflächenmanagement)
- Flächenvorsorge (Festsetzung von Überschwemmungsgebieten) - Bauvorsorge (Anpassung vorhandener Bebauungen und Nutzungen) - Verhaltensvorsorge - Risikovorsorge (finanzielle Vorsorge für Hochwasserschäden, etwa durch Versicherungen)	- Deiche, Mauern - Hochwasserrückhaltebecken, Talsperren - Gewässerausbau	- Freiflächen, landwirtschaftliche Flächen - urbane Flächen - Flussauen

„Möglichkeiten der Deichrückverlegung“

Zu Möglichkeiten von Deichrückverlegungen gibt es in Sachsen-Anhalt wasserwirtschaftlich und ökologisch begründete Vorschläge. Mit Deichrückverlegungen an 17 Standorten könnten insgesamt 10.500 ha ehemaliger Überschwemmungsflächen reaktiviert werden, was aber nur zu einer Scheitelsenkung von 0 - 3 cm (bei einem HQ100 1cm) am Pegel Wittenberge führen würde. Realisiert wurde bis 2003 nur eine relativ kleine Fläche im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beim Bau der Elbebrücke bei Wittenberg. Eine weitere Deichrückverlegung war 2003 im Zuge der Deichsanierung am Oberluch Rosslau (140 ha Retentionsfläche) in Umsetzung. Im Rahmen eines Naturschutzgroßprojektes wurde darüber hinaus eine Rückverlegung in der Lödderitzer Forst (Aken bei Breitenhagen, 600 ha) untersucht.“

„Die Umsetzung der Deichrückverlegungen gestaltet sich jedoch insgesamt sehr problematisch. In der lokalen Öffentlichkeit wird die Schaffung neuer Überflutungsflächen häufig kritisch diskutiert, da mit solchen Maßnahmen Nutzungsänderungen, Veränderungen der Grundwasserverhältnisse u. dgl. einhergehen können. In Sachsen-Anhalt werden bei den konkreten Planungen im Rahmen der Deichsanierung an geeigneten Standorten auch die Rückverlegungsmöglichkeiten mit betrachtet. Über diese Einbeziehung hinaus kann die Dringlichkeit eines umfassenden Deichrückverlegungsprogramms mit alleinigen Anforderungen des Hochwasserschutzes nicht begründet werden.“

Agrar- und Forstnutzungen

Möglichkeiten der Agrar- und Forstnutzungen werden allgemein genannt, ohne konkrete Umsetzungsvorhaben.

„Technischer Hochwasserschutz“

(Schwerpunkt des Gesamtkonzepts)

„Die Hochwasserereignisse im Sommer des Jahres 2002 und der dabei sichtbar gewordene Umfang an Gefährdungsstellen sowie einzelnen Deichbrüchen an den Deichsystemen, insbesondere an Mulde und Elbe, zeigen den Bedarf an qualifizierten Maßnahmen.“

„Deichsanierung, Deichertüchtigung und Deichneubau sind wichtige Parameter im komplexen System des Hochwasserschutzes“.

„Die besondere Situation Sachsen-Anhalts ist dadurch gekennzeichnet, dass

- sich mit 361,2 km fast 50 % des gesamten Elbedeiche in unserem Land befinden,
- 86 % allein der Elbe- und Elberückstaudeiche bereits vor dem Sommerhochwasser 2002 als sanierungsbedürftig bekannt waren,
- Sachsen-Anhalt keinen direkten Einfluss auf den Hochwasserschutz in den Entstehungsgebieten von Elbe, Mulde, Saale, Schwarzer Elster, Unstrut u.a. auf Grund seiner geographischen Lage nehmen kann,
- Versäumnisse im passiven Hochwasserschutz des Deichbaus, die in den vergangenen Jahren auf Grund von Konzessionen gegenüber einem teilweise überzogenen Naturschutz und Denkmalschutz im Mittelbebereich eingetreten sind, überwunden werden müssen.

Das Schutzgut Mensch in seinen Siedlungsgebieten hat absoluten Vorrang vor allen anderen Schutzgütern. Dies ist auch bei der Neuanlage von Hochwasserschutzdeichen zu beachten, bei der der Schutz von Siedlungen Vorrang vor Flächenschutz haben muss. Nur so ist es möglich, dem Fluss in der Aue mehr Raum zu geben und ggf. Polder zur Kappung von Abflussspitzen neu zu schaffen bzw. effektiver als bisher zu nutzen.“

„Zusammenfassung“

Insgesamt sind bis 2010 für die Umsetzung der Hochwasserschutzkonzeption einschließlich der Unterhaltungsmaßnahmen in Sachsen-Anhalt in Landesverantwortung ca. 310 Mio € eingeplant. Die Finanzierung setzt sich aus Landes-, Bundes- und EU-Mitteln zusammen.

Neben der Fortsetzung der Schadensbeseitigung (40 Mio €) wurden in Sachsen-Anhalt die Maßnahmen dafür in sog. drei Säulen des Hochwasserschutzes zusammengefasst:

- | | |
|---|--------------|
| - Flächenmanagement
(Überschwemmungsgebiete) | 4,50 Mio € |
| - Technischer Hochwasserschutz | 303,50 Mio € |
| - Hochwasservorsorge | 1,66 Mio € |

Als Bestandteil des Hochwasserschutzes ist auch der Unterpunkt „Errichtung von Flutungspoldern; Deichrückverlegungsmaßnahmen“ aufgeführt. Für technische Flutungsbauwerke in Havel- und Alandpoldern sind 5 Mio € eingeplant; für Untersuchungen zu möglichen Deichrückverlegungen 0,25 Mio €. Dies entspricht 0,08 % der Gesamtausgaben für Hochwasserschutz in Sachsen-Anhalt.

Nachhaltigkeitsprüfung

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass bei der Hochwasserschutzkonzeption von Sachsen-Anhalt weder die Verminderung des Schadenspotentials (1.), noch die Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) eine nennenswerte Rolle spielen. Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) beschränkt sich auf wenige Vorzeigeprojekte. Sachsen-Anhalt setzt nahezu ausschließlich auf einen technischen Hochwasserschutz. Die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) wird nicht nur nicht angestrebt, sondern vielmehr recht deutlich als unerwünschtes zusätzliches Problem bezeichnet. Angesichts der vermeintlichen Erfordernisse eines technischen Hochwasserschutzes sollen Umweltaspekte als Störfaktoren aus der Planung nach Möglichkeit beseitigt werden.

4.2.3 Brandenburg

a) Strategie zur Hochwasserabwehr in Brandenburg

Ansatz und Inhalt der Hochwasserschutzstrategie des Landes Brandenburg lassen sich weitgehend dem vom Land erstellten Handbuch zur Hochwasserabwehr entnehmen (Auszüge)⁵⁹:

„Das Hochwassergeschehen in Brandenburg wird bestimmt durch die beiden Flussgebiete Oder und Elbe. Beide Flüsse treffen in ihrem mittleren beziehungsweise mittleren und unteren Lauf auf Brandenburger Gebiete. An der Elbe einschließlich der Nebenflüsse sind 26.000 Menschen auf rund 26.300 Hektar Landesfläche betroffen. An der Oder, die im Brandenburger Bereich den Grenzfluss zur Republik Polen bildet, und deren Nebenflüssen sind auf brandenburgischem Gebiet etwa 34.400 Menschen und 87.000 Hektar Landesflächen direkt betroffen. Hier fällt besonders das tiefliegende Oderbruch ins Gewicht, wo ein Versagen der Hochwasserschutzanlagen die direkte Gefährdung von 20.000 Menschen zur Folge hätte.“

„Hochwasser muss aber nicht zwangsläufig hohe Schäden durch Überschwemmungen bedeuten. In den potenziell gefährdeten Gebieten des Landes Brandenburg konnte durch technische Hochwasserschutzmaßnahmen (Deiche, Talsperren, Rückhaltebecken und andere Schutzanlagen) sowie durch gezieltes Hochwassermanagement in den letzten Jahren ein deutlich verbessertes Schutzniveau erreicht werden.

Der Schutz flussnaher beziehungsweise tiefliegender Gebiete vor Überschwemmung durch Hochwasser wird vor allem durch technische Maßnahmen, zum Beispiel Talsperren, Rückhaltebecken und insbesondere Deichanlagen, gewährleistet. Deshalb wurden und werden erhebliche Mittel eingesetzt, um die Deichanlagen an den hochwassergefährlichen Flussabschnitten dem aktuellen technischen Standard anzupassen. Die Deichbaumaßnahmen sowie die ordnungsgemäße Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen obliegen dem Landesumweltamt (LUA).“

„Neben den technischen Hochwasserschutzmaßnahmen gewinnt die Erhaltung und Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten, sowie eine angepasste Flächennutzung in überschwemmungsgefährdeten Gebieten an Bedeutung.“

⁵⁹ Handbuch für die Hochwasserabwehr an Gewässern und Deichen im Land Brandenburg. Hg. v. Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. aktualisierte Neuaufl. 2003.

„Im Hochwasserschutz erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit dem Naturschutz (z.B. Deichrückverlegung im Biosphärenreservat Flusslandschaft Elbe-Brandenburg).“

„Die Sanierung der brandenburgischen Elbedeiche soll bis zum Ende des Jahrzehnts abgeschlossen sein.“
„Überwiegend erfolgt die Sanierung der Deiche auf der alten Trasse. Eine Rückverlegung des Elbedeiches bis zu 500 Meter landeinwärts wird derzeit zwischen Lenzen und Wustrow (Böser Ort) im Rahmen eines naturschutzfachlichen Großprojektes realisiert. Im Flussgebiet der Havel ist vor allem die Untere Havel von Berlin bis zur Einmündung in die Elbe für den Hochwasserschutz von Bedeutung. Die zahlreichen Nebenwasserläufe unterhalb Rathenows, die durch Rückstau beeinflusst werden, sind im Mündungsbereich eingedeicht. In diesem Gebiet sind Polderflächen vorhanden, die bei extremen Hochwasserabflüssen in der Elbe zu deren Entlastung (Scheitelkappung) in Abstimmung mit Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt geflutet werden können.“

„Das Abflussregime der Oder ist gekennzeichnet durch hohe Wasserführung bei Schneeschmelze in den Mittelgebirgen und durch geringe Abflüsse in den Sommermonaten. Starkniederschläge führen hier in der Regel vor allem im Oberlauf zu Überschwemmungen. Aussergewöhnlich starke, langanhaltende Niederschläge führten in der Vergangenheit aber auch in der Sommerperiode, zuletzt 1997, zu verheerenden Hochwasserereignissen. Eine besondere Gefahr besteht an der Oder bei Eishochwasser, wenn die Mündung zugefroren ist und einsetzendes Tauwetter im Oberlauf zur Ausbildung einer Hochwasserwelle führt. Seit dem Sommerhochwasser 1997 wurden erhebliche Anstrengungen zur Instandsetzung und Sanierung der brandenburgischen Oderdeiche nach modernen technischen Standards unternommen. Die Oderdeiche werden für einen Wasserstand, der einem 200-jährigen Hochwasser entspricht, mit 1 Meter Freibord ausgebaut. Von den 163 Kilometer Deichen an der Oder sind mit Unterstützung der EU inzwischen über 75 Prozent saniert. Der Schwerpunkt der Deichbauarbeiten liegt derzeit im Bereich des Unteren Odertals.“

„Der Brandenburgische Abschnitt der Lausitzer Neiße ist im Wesentlichen eingedeicht. Die Sanierungsarbeiten sind bis auf Restarbeiten im Bereich Guben abgeschlossen. Die Deiche wurden hier für ein HW 100 mit 50 Zentimeter Freibord ausgebaut. Im Rückstaubereich

der Oder erfolgte der Ausbau analog dem Oderdeichausbau auf ein HW 200 mit 1 Meter Freibord.“

„Im Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL ist in Brandenburg⁶⁰ ein Vorhaben für die Untere Havelniederung in Vorbereitung. Die hier beabsichtigte Renaturierung eines rund 80 km langen Havelabschnittes soll zur Entwicklung ökologisch intakter, naturnaher Strukturen unter Beachtung des vorsorgenden Hochwasserschutzes beitragen.“

Nachhaltigkeitsprüfung

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass bei der Hochwasserschutzkonzeption von Brandenburg weder die Verminderung des Schadenspotentials (1.), noch die Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) eine nennenswerte Rolle spielen. Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) beschränkt sich auf wenige Vorzeigeprojekte. Brandenburg setzt nahezu ausschließlich auf einen technischen Hochwasserschutz. Die Notwendigkeit einer Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) wird grundsätzlich erkannt, reduziert sich in der Umsetzung aber ebenfalls auf wenige Vorzeigeprojekte.

b) Aktueller Entwurf zur Novelle des brandenburgischen Wassergesetzes (WasserG Bbg.)

In Brandenburg wird derzeit an der Novellierung des WasserG Bbg. zur Umsetzung des HWS-ArtikelG gearbeitet. Festzustellen ist bei diesem Entwurf⁶¹:

- die Wiedergewinnung von Überflutungsflächen findet keine Erwähnung;
- Regelungen zu einer Kopplung des HW-Schutzes mit der ökologischen Gewässerentwicklung, neben der Wiedergewinnung von Überflutungsflächen vor allem die Auenrenaturierung finden keine Erwähnung, damit scheint keine Umsetzung zu erfolgen
 - der neuen Grundsätze des HW-Schutzes in § 31a WHG,
 - des Gebotes zur Auenentwicklung gem. § 31b Abs. 2 Nr. 2 WHG;
- das Verhältnis zu den im selben Gesetz stehenden Zielen der WRRL (guter ökologischer Zustand) wird nicht adressiert („Wasserkörper“ umfassen naturgemäß auch Teile der Aue, deren naturnahe

⁶⁰ Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Bericht zur Bestandsaufnahme für das Land Brandenburg. Hg. v. Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. 2005.

⁶¹ Mitteilung der Grünen Liga Brandenburg.

Strukturen daher zu thematisieren wären);
Stichworte:

- Erreichen der Ziele in gewässerbezogenen Schutzgebieten (gem. Art. 4 Abs. 1c WRRL)
- Auen als Teil des Wasserkörpers - guter Zustand
- Pauschale Regelung verstößt gegen Begründungserfordernis für Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot

In naturschutzfachlicher Hinsicht scheint aber das Hauptproblem die vorgesehene Abholzung der Auen zu sein (Entwurf WasserG Bbg neu):

§ 100b Anforderungen in Überschwemmungsgebieten

(1) In einem Überschwemmungsgebiet nach § 100a Abs. 1 ist

(...)

3. das Anlegen von Baum- und Strauchpflanzungen

(...)

untersagt.

§ 100c Vorländer

(1) Soweit es zur Wiederherstellung eines ausreichenden Hochwasserabflussprofils erforderlich ist, obliegt dem gemäß § 126 Abs. 4 Zuständigen in Vorländern nach § 100a Abs. 1 die Beseitigung von Vorländerhöhlen. (...).

(2) Durch die Nutzung der Vorländer dürfen Belange des Hochwasserschutzes, insbesondere der schadlose Hochwasserabfluss, nicht beeinträchtigt werden. Die Wasserbehörde kann gegenüber dem Eigentümer oder Nutzungsberechtigten anordnen, dass

1. Gegenstände und Bewuchs, die den Wasserabfluss hindern können, zu beseitigen sind,

(...).

4.2.4 Niedersachsen

Das Land Niedersachsen hat kein unmittelbares Hochwasserschutzkonzept entwickelt, seitens der Landesregierung wird die Zuständigkeit hier schwerpunktmäßig bei den Kommunen gesehen⁶²:

„Die Gewährleistung eines ausreichenden Hochwasserschutzes für besiedelte Flächen ist vorrangig Aufgabe einer jeden Gemeinde im Rahmen ihrer allgemeinen Daseinsvorsorge. Auch gemäß der baugesetzlichen Vorgaben sind in Flächennutzungsplänen die im Interesse des Hochwasserschutzes freizuhaltenden Flächen darzustellen und zu beachten. Entsprechende Defizite

sind leider immer wieder festzustellen. Während also die Kommunen in der Bauleitplanung die Belange des Hochwasserschutzes berücksichtigen müssen, ist daneben auch die Eigenverantwortung des einzelnen Bürgers gefordert. Sowohl bei Neubaumaßnahmen als auch bei der Nutzung der Wohnungen lassen sich mit vergleichsweise geringem Aufwand schadenminimierende Maßnahmen verwirklichen. So kann beispielsweise auf den Bau eines Kellergeschosses verzichtet werden. Und in hochwassergefährdeten Räumen sollten keine hochwertigen Elektrogeräte aufgestellt werden. Für alle größeren Gewässer in Niedersachsen liegen bereits Überschwemmungsgebietsverordnungen vor oder befinden sich in Bearbeitung. Mit den festgesetzten Überschwemmungsgebieten ist bereits heute ein Instrument vorhanden, Vorhaben zu verhindern, die den Hochwasserabfluss oder den Retentionsraum nachteilig beeinflussen. Die unteren Wasserbehörden sind wiederholt darauf aufmerksam gemacht worden, auf dieses Element des vorbeugenden Hochwasserschutzes besonderen Wert zu legen. Das Programm zur Neufestsetzung von Überschwemmungsgebieten soll nach den Zielen der Verwaltungsreform in Niedersachsen von den Kommunen ab 2005 fortgesetzt werden und im Jahre 2008 im Wesentlichen abgeschlossen sein. Das Niedersächsische Umweltministerium ist bereit, dieses ehrgeizige Ziel durch kompetenten Fachverstand zu unterstützen.“

In Niedersachsen wurde ein Fließgewässerprogramm entwickelt. Eine ausdrückliche Verbindung mit Maßnahmen des Hochwasserschutzes besteht nicht, jedoch können faktische Bezüge zu einem nachhaltigen vorsorgenden Hochwasserschutz hergestellt werden⁶³:

„Das Fließgewässerprogramm hat zum Ziel, die Vielfalt niedersächsischer Flüsse und Bäche wieder herzustellen. Die für die typische Pflanzen- und Tierwelt niedersächsischer Fließgewässer naturnahen Lebensräume, ihre Vielfalt, Eigenart und Schönheit und die nachhaltige Nutzbarkeit der Gewässer sollen wieder geschaffen und erhalten werden. Obwohl grundsätzlich die ökologische Verbesserung aller Fließgewässer in Niedersachsen notwendig ist, ist dieses gemeinsame Ziel der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes nur schrittweise und auf längerfristige Sicht zu verwirklichen. Daher wurden in einem ersten Schritt alle Gewässer vorgeschlagen, durch deren Renaturierung ein durchgängiges Netz naturnaher und damit funktionsfähiger Fließgewässer wieder hergestellt werden kann. Eine Auswahl dieser Gewässer wurde im Fließgewässer-

⁶² http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C7777569_N11348_L20_D0_I598#

⁶³ http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C787922_N11356_L20_D0_I598.html

schutzsystem der Fachbehörde für Naturschutz (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz - NLWKN) veröffentlicht.“
 „Die seit 1989 bis 2004 für Maßnahmen der naturnahen Gewässergestaltung eingesetzten Fördermittel belaufen sich auf rd. 80 Millionen Euro, mit denen ca. 750 Einzelmaßnahmen gefördert werden konnten. Dieses Geld kam hauptsächlich aus Fördermitteln des Landes, der EU und eigenen Mittel der Projektträger. Alleine durch das PROLAND-Programm der EU werden diese Projekte jährlich mit ca. 1,3 Millionen Euro gefördert. Die zu fördernden Maßnahmen werden im Bau- und Finanzierungsprogramm „Naturnahe Gewässergestaltung“ festgelegt. Jedes Jahr wird neu entschieden, wie viele Finanzmittel zur Verfügung stehen und in welche Projekte das Geld fließt. Auch zukünftig werden Maßnahmen der naturnahen Gewässergestaltung angegangen werden müssen, um der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gerecht zu werden. Die derzeitige Schätzung des Gesamtbedarfs hierfür liegt zwischen 100 und 250 Millionen Euro.“

Nachhaltigkeitsprüfung

Festzuhalten ist, dass es in Niedersachsen keine ausdrückliche Hochwasserschutzstrategie auf Landesebene gibt. Die Zuständigkeit liegt hier bei den Gemeinden. Damit entspricht der Hochwasserschutz in Niedersachsen im Wesentlichen schlicht einer Anwendung bestehender Gesetze bei der kommunalen Planung (Bauleitplanung) und im Bauordnungsrecht. Naturnahe Gestaltung der Oberflächengewässer (Nachhaltigkeitsaspekt (4.)) ist in Niedersachsen ein Thema, steht aber in keinem ausdrücklichen Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz.

4.2.5 Thüringen

a) Strategie eines Vorbeugenden Hochwasserschutzes in Thüringen

Der Freistaat Thüringen hat grundsätzliche Erwägungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz formuliert (Auszüge)⁶⁴:

„Während Flächenversiegelungen in urbanen Bereichen kleiner Einzugsgebiete zu einer gravierenden Verschärfung der Hochwasser führen können, entsteht durch die fast vollständige Sättigung der Böden bei ausgedehnten und lang anhaltenden Regenfällen in großen Flussgebieten sozusagen eine natürliche Versiegelung der Oberfläche. Deshalb darf der menschliche Einfluss auf das Hochwassergeschehen, vor allem in

diesen Gebieten, nicht überbewertet werden.“

„Hochwasserschutzmaßnahmen sind flussgebietesbezogen, oder einfach gesagt, überregional zu planen. Dadurch rücken die Möglichkeiten des naturnahen Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge mehr in den Vordergrund. Aber auch technisch-konstruktive Hochwasserschutzmaßnahmen müssen diesen Anforderungen genügen. Moderne, zukunftsweisende Methoden müssen deshalb verschiedene Lösungen integrativ verbinden. Es gilt: Soviel naturnaher Hochwasserschutz und Hochwasservorsorge wie möglich, soviel technischer Hochwasserschutz wie nötig.“

„Hochwasserschutz durch Rückhalt in der Fläche.“

Heute ist Hochwasserschutz (...) durch verbesserte und ergänzte Methoden zu betreiben, die möglichst ohne nachteilige Einwirkungen auf die Natur auskommen, also naturnah wirken. Dies ist in erster Linie durch Wasserrückhalt in der Fläche der Einzugsgebiete zu erreichen.“

„Gewässerrenaturierung und Eigendynamik. Gewässerstrukturelemente wie Sandbänke, Kolke oder Schnellen aber auch rückgestaute Bereiche werden durch Renaturierung technisch ausgebauter Gewässer neu geschaffen. (...) In Bereichen, in denen keine Gefährdung für die Anwohner vorliegt, kann auch einer Selbstentwicklung der Gewässer durch Eigendynamik Raum gegeben werden. Damit lässt sich ebenfalls ein Beitrag für den naturnahen Hochwasserrückhalt in der Fläche leisten.“

„Landwirtschaft. Auf den landwirtschaftlich genutzten Überschwemmungsflächen ist Ackerbau generell problematisch, weil es bei Hochwasser zu erhöhtem Bodenabtrag und Nährstoffeintrag in die Fließgewässer kommen kann. Eine Nutzung durch Grünlandwirtschaft, die zudem auch noch abflusshemmend wirkt, ist anzustreben.“

„Forstwirtschaft. In Flussauen können Auwälder den Rückhalt in der Fläche vergrößern. Wo möglich, sollten deshalb neue Auwälder entstehen.“

„Technischer Hochwasserschutz. Dort wo naturnaher Hochwasserschutz nicht möglich oder nicht ausreichend ist, muss der Einsatz technischer Hochwasserschutzanlagen geprüft werden.“

⁶⁴ Vorbeugender Hochwasserschutz in Thüringen. Hg. v. Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt Thüringen 2001.

Nachhaltigkeitsprüfung

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass vorbeugender Hochwasserschutz, so wie er seitens der Landesregierung beschrieben wird weitgehend den Nachhaltigkeitskriterien entspricht. Die Verminderung des Schadenspotentials (1.) spielt allerdings keine nennenswerte Rolle. Auch wenn der menschliche Einfluss auf die Auswirkungen von Hochwasserereignissen im Hinblick auf Flächenversiegelungen grundsätzlich als eher gering angesehen wird, wird jedoch die Notwendigkeit einer Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) gesehen. Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) wird als Hauptaufgabe benannt; technischer Hochwasserschutz wird demgegenüber ausdrücklich als sekundär bezeichnet. Auch die Notwendigkeit einer Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) wird deutlich dargelegt. Insgesamt bleibt aber die praktische Umsetzung dieser Grundsätze zu hinterfragen. Auch in Thüringen scheinen sich die tatsächlich im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz erfolgten/geplanten Maßnahmen zunächst weitgehend auf den technischen Hochwasserschutz zu beschränken.

b) Neufassung des Thüringischen Wassergesetzes (ThürWG)

Im Jahr 2003 (also vor dem HWS-ArtikelG) wurde ein Entwurf für neues Thüringisches Wassergesetz zur Umsetzung der WRRL vorgelegt.

Bezogen auf den vorbeugenden Hochwasserschutz bestand bei diesem Entwurf vor allem im Hinblick auf die Regelungen zum Vorrang der Versickerung des Niederschlagswassers Nachbesserungsbedarf⁶⁵.

Im § 57 Abs. 3 ThürWG (neu) wäre vor allem zweite Satz zu ändern. Hier sollte festgeschrieben werden, dass Niederschlagswasser nicht nur „darüber hinaus in geeigneten Fällen versickert werden“ soll, sondern dass dies der generell zu bevorzugende Fall ist. Insofern wäre zu formulieren, dass der Beseitigung des Niederschlagswassers durch Versickerung/Verrieselung im direkten Umfeld eines Baugebietes Vorrang vor der Einleitung in ein Gewässer oder in Abwasseranlagen zu gewähren ist. Der Versickerung auf dem jeweiligen Grundstück soll gegenüber der Versickerung/Verrieselung im direkten Umfeld eines Baugebietes der Vorzug gegeben werden. In Verbindung damit wäre eine Befreiung vom Anschlusszwang für Regenwasser aufgrund einer Versickerung/Verrieselung vor Ort vorzusehen.

4.3 Förderprogramme und nachhaltiger Hochwasserschutz

4.3.1 Finanzierungsmöglichkeiten für Hochwasserschutzmaßnahmen und zur Beseitigung von Hochwasserschäden (Fonds)

Zur Behebung von Schäden von Hochwasserereignissen sowie zur Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen existiert in Deutschland eine Vielzahl von Finanzierungsmöglichkeiten. Seitens der EU, des Bundes und der Länder wurden verschiedene Fonds aufgelegt bzw. Hochwasserschutzmaßnahmen in bestehende Fonds integriert. Oftmals überschneiden sich Fonds gegenseitig. Bei zahlreichen Vorhaben lassen sich Hochwasserschadensbeseitigung und Hochwasserschutzmaßnahmen nicht wirklich voneinander abgrenzen. Aus diesem Grund sollen die Finanzierungsmöglichkeiten im Nachfolgenden ohne eine dahingehende Unterscheidung einer Prüfung im Hinblick auf die oben genannten Nachhaltigkeitskriterien unterzogen werden. Zugleich werden die Größenordnungen der bereitstehenden bzw. vergebenen Fördermittel dargelegt. Nicht zuletzt werden die jeweiligen Fördervoraussetzungen thematisiert, die für die Frage der Feststellung von Fördermittelmisbräuchen entscheidend sind.

4.3.1.0 Begriffe und Grundzüge der Förderung der Schadensbeseitigung

a) Begriffe⁶⁶

Die anlässlich der Hochwasserkatastrophe im August 2002 mit zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmte Definition des Begriffes „Hochwasser“ schließt mit ein:

- wild abfließendes Wasser,
- Sturzflut,
- hochwasserbedingtes Aufsteigen von Grundwasser,
- hochwasserbedingter Hangrutsch.

Der Schadensbegriff stellt auf die Höhe der Wiederherstellungskosten bzw. die Wiederbeschaffungskosten unter Einhaltung von baulichen und technischen Normen ab:

Zum Gesamtschaden zählen:

- nur unmittelbarere Schäden,
- nur Hochwasserschäden,
- nur bauliche Anlagen / Ausstattung,
- nur im Einzugsgebiet Elbe / Donau,

⁶⁵ Mitteilung der Grünen Liga Thüringen.

⁶⁶ Auguthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), S. 11.

- nur zwischen dem 10. und 31. August 2002,
- ➔ Ausgleich der Wiederbeschaffungskosten
(= definierter Gesamtschaden)

b) Grundzüge der Förderung

Im Vollzug gliedert sich der Wiederaufbau insgesamt in vier Blöcke: 1. Soforthilfen; 2. Aufbauhilfen; 3. Sofortmaßnahmen und 4. Aufbaumaßnahmen.

Hilfen beziehen sich auf den Ausgleich von Schäden Dritter, während es bei den Maßnahmen um die staatliche Infrastruktur geht. Soforthilfen und -maßnahmen dienen dem sofortigen Wiederaufbau; Aufbauhilfen und -maßnahmen dienen dem langfristigen, nachhaltigen Wiederaufbau.

1. Soforthilfen

Bei Soforthilfen gegenüber Dritten handelt es sich um erste Not- und Übergangshilfen, die an die betroffenen Bürger, Hauseigentümer, Kommunen, Unternehmen, Landwirte etc. in sehr einfachen und nach pauschalisierten Kriterien ausbezahlt wurden. Auch die Antragstellung und -prüfung war hier so vereinfacht, dass die Bewilligung sehr kurzfristig durchgeführt werden konnte. Insoweit ging Schnelligkeit ausnahmsweise vor Gründlichkeit, zumal die ausgereichten Fördersummen entsprechend des

Charakters von Soforthilfen in ihrer Höhe begrenzt waren.

2. Aufbauhilfen

Aufbauhilfen ergänzen und erweitern die Soforthilfen. Mit den Aufbauhilfen wird - teilweise auch in gestuften Verfahren - ein hoher Schadensausgleich erreicht. Sie werden differenziert und gezielt für bestimmte Investitionen - also nicht pauschal - eingesetzt und dienen dem eigentlichen Wiederaufbau. Der differenzierte Schadensausgleich entspricht dem Verfahren her stärker der regulären Förderpraxis. Er bedarf auch aufgrund seines hohen Ausgleichsniveaus aus haushalts- und zuwendungsrechtlichen Gründen einer umfassenderen Antragsstellung sowie einer tieferen Prüfung durch die Bewilligungsstellen. Insoweit geht hier Gründlichkeit vor Schnelligkeit.

3. Sofortmaßnahmen

Sofortmaßnahmen umfassen vor allem Beräumungen und kurzfristige bzw. provisorische Wiederherstellung der Infrastruktur.

4. Aufbaumaßnahmen

Bei den Aufbaumaßnahmen geht es um den eigentlichen, langfristigen und nachhaltigen Wiederaufbau im Bereich der staatlichen Infrastruktur. Dies setzt einen entsprechenden Planungsvorlauf voraus.

c) Programmstruktur im Bereich Sofort- und Aufbauhilfen

Programmstruktur im Bereich Sofort- und Aufbauhilfen

(Landesprogramme, Bundesprogramme und Bund-Länder-Programme)

	Private Haushalte	Wohnungsgebäude Eigentümer	Wirtschaftsunternehmen	Land- und Forstwirtschaftsbetriebe	Kommunale Infrastruktur
Soforthilfen	Landesprogramm 500 € je Person	Landesprogramm 500 € je Gebäude	Landesprogramm 500 € je Arbeitsplatz	Landesprogramm 50 € je Hektar je Betrieb	Abschlagszahlungen 1. Mittelüberweisung 2. Mittelbereitstellung
			Bund-Länder-Programm 15.000 € je Unternehmen		
	Bundesprogramm: Spezifische Förderhöhe		Bundesprogramm: Spezifische Förderhöhe	Bundesprogramm: Hilfen bei Existenzgefährdung	
Aufbauhilfen		Bund-Länder-Programm 80 % der Wiederherstellungskosten	Bund-Länder-Programm GA-Unternehmensförderung	Bund-Länder-Programm 15.000 € je Betrieb	Bund-Länder-Programm 90 % der Wiederherstellungskosten (für alle Tiefbaumaßnahmen 100 %)
			Bund-Länder-Programm DtA-Unternehmensförderung bis 75 % (Deutsche Ausgleichsbank)	Bund-Länder-Programm max. 1 Mio € je Betrieb	

4.3.1.1 Solidaritätsfonds der Europäischen Kommission

Unmittelbar nach der Hochwasserkatastrophe 2002 haben sich die Europäische Kommission und das Europäische Parlament für die Errichtung des Gemeinschaftsinstruments Solidaritätsfonds entschieden (Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union). Die Mittel des Fonds sollen in den Mitgliedsstaaten und Bewerberländern eingesetzt werden. Ziel ist es, eine schnelle finanzielle Hilfe bei Naturkatastrophen größeren Ausmaßes, die gravierende Folgen für die Lebensbedingungen der Bürger, Umwelt oder die Wirtschaft einer oder mehrerer Regionen bzw. eines oder mehrerer Länder haben, zu gewähren. Der Fonds kann dabei u.a. für die Aufräumarbeiten und den Wiederaufbau lebenswichtiger Infrastrukturen verwendet werden. Der Fonds verfügt über Haushaltsmittel in Höhe von jährlich 1 Mrd. EUR.

Die Unterstützung aus dem Fonds erfolgt in Form einer einmaligen, globalen Finanzhilfe (ohne Notwendigkeit einer Kofinanzierung), die die öffentlichen Anstrengungen des Empfängerstaates ergänzt. Die im Rahmen des Fonds förderfähigen Maßnahmen dienen der Behebung von grundsätzlich nicht versicherbaren Schäden und betreffen:

- den kurzfristigen Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen und Ausrüstungen in den Bereichen Energieversorgung, Wasser/Abwasser, Telekommunikation, Verkehr, Gesundheit und Bildung;
- die Bereitstellung von Notunterkünften und die Mobilisierung der für die unmittelbaren Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung bestimmten Hilfsdienste;
- die unverzügliche Sicherung der Schutzeinrichtungen und Maßnahmen zum unmittelbaren Schutz des Kulturerbes;
- die Säuberung der von der Katastrophe betroffenen Gebiete einschließlich der Naturräume.

Am 11. November 2002 hat der Rat der EU die entsprechende Verordnung zur Errichtung des Solidaritätsfonds erlassen. Zugleich erhielten in diesem Jahr die von der Überschwemmungskatastrophe betroffenen Regionen eine finanzielle Unterstützung aus dem Fonds in Höhe von 728 Mio €⁶⁷. Davon erhielten:

Deutschland 444 Mio € (61,0 %)

Österreich 134 Mio € (18,4 %)

Tschechien 129 Mio € (17,7 %)

Frankreich 21 Mio € (2,9 %).

Innerhalb der Bundesrepublik wurden die Mittel aus dem Solidaritätsfonds wie folgt aufgeteilt:

- Aufstockung des Fonds Aufbauhilfe (50 %)
- Finanzierung der entstandenen Katastrophenschutzkosten / Kosten zur Sicherung von Hochwasserschutzeinrichtungen (50 %)

Die zur Aufstockung des Fonds Aufbauhilfe vorgesehenen Mittel in Höhe von 222 Mio € wurden auf Grundlage der von den Ländern ermittelten Gesamtschäden verteilt⁶⁸:

Bayern 2,56 % (5,7 Mio €)

Brandenburg 1,78 % (4,2 Mio €)

Mecklenburg-Vorpommern 0,43 % (1 Mio €)

Niedersachsen 2,26 % (5,0 Mio €)

Sachsen 78,85 % (175 Mio €)

Sachsen-Anhalt 13,34 % (29,6 Mio €)

Schleswig-Holstein 0,05 % (0,1 Mio €)

Thüringen 0,64 % (1,4 Mio €)

Die verbliebenen 222 Mio € wurden zur Finanzierung der Katastrophenschutzkosten und für Maßnahmen zur unverzüglichen Sicherung von Schutzeinrichtungen entsprechend den Anteilen am Gesamtschaden wie folgt auf Bund und Länder verteilt⁶⁹:

Bund 33,1 Mio €

Bayern 4,8 Mio €

Brandenburg 3,6 Mio €

Mecklenburg-Vorpommern 0,8 Mio €

Niedersachsen 4,3 Mio €

Sachsen 148,9 Mio €

Sachsen-Anhalt 25,2 Mio €

Schleswig-Holstein 0,1 Mio €

Thüringen 1,2 Mio €

Damit erhielt der vom Hochwasser mit Abstand am schwersten betroffene Freistaat Sachsen in Summe 324 Mio € aus dem Solidaritätsfonds der Europäischen Union.

Die Mittel außerhalb des Fonds Aufbauhilfe sollten vorrangig verwendet werden zur Finanzierung der

⁶⁷ Jahresbericht 2002-2003 der EU-Kommission zum Solidaritätsfonds vom 26.5.2004, Anhang 1.

⁶⁸ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.1.2.

⁶⁹ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.1.2.

Katastrophenschutzkosten einschließlich der Verlegung von Krankenhäusern und zur Deponierung von Abfällen. Zudem sollten Maßnahmen zur unverzüglichen Sicherung von Schutzeinrichtungen finanziert werden, welche hauptsächlich Hochwasserschutzanlagen sowie Wiederherstellung von Gewässern einschließlich Nebenanlagen wie Dämme und Ufermauern an Flussläufen umfassen.

Die Mittel zur Aufstockung des Aufbauhilfefonds sollten für den Wiederaufbau im Bereich der Staatsstraßen, der kommunalen Energieversorgungsunternehmen und für die kurzfristige Wiederherstellung von Infrastruktur im ländlichen Raum verwendet werden.

Die Mittel aus dem Solidaritätsfonds mussten innerhalb eines Jahres verausgabt werden. Dies bedeutete ein kurzfristiges Antrags- und Bewilligungsverfahren. Antragsschluss war der 31.03.2003. Die ordnungsgemäße Verwendung der Finanzhilfe musste der Europäischen Kommission innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Einjahresfrist in einem Bericht mit Begründung der Ausgaben vorgelegt werden. Ferner mussten in dem Bericht die eingeleiteten bzw. vorgeschlagenen Präventivmaßnahmen angegeben werden, die das Ausmaß solcher Schäden künftig begrenzen bzw. deren Wiederholung verhindern sollen. Die ordnungsgemäße Abwicklung und Überwachung der finanzierten Maßnahmen lag im Verantwortungsbereich der Leistungswiederaufbau bzw. ihrer Nachfolgeeinrichtung.

Nachhaltigkeitsprüfung

Der Solidaritätsfonds der EU dient in erster Linie einer schnellen Hilfe. Die Mittel selbst werden jedoch weitgehend zur Wiederherstellung von Anlagen verwendet, die langfristigen Bestand haben sollen. Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass bei der Mittelvergabe die Verminderung des Schadenspotentials (1.), nur insofern eine Rolle spielte/spielt, dass das Ausmaß künftiger Schäden vor Ort durch Präventivmaßnahmen reduziert werden soll. Die Prüfung, ob ein Schadensausgleich/Wiederaufbau besser an anderer Stelle erfolgen soll, war/ist keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Geldern aus dem Solidaritätsfonds. Eine Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.), die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) oder die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) sind kein Gegenstand der Regelungen des Solidaritätsfonds.

4.3.1.2 Bund-Länder-Fonds „Aufbauhilfe“

Wichtigstes Finanzierungsinstrument für den Wiederaufbau nach dem Augusthochwasser 2002 war der Fonds Aufbauhilfe. Dessen Errichtung wurde durch das Flutopfersolidaritätsgesetz vom 20.09.02 geregelt. Dessen Kern ist das Aufbauhilfefondsgesetz (Art. 5), in dem die Einrichtung eines Fonds „Aufbauhilfe“ als Sondervermögen des Bundes festgelegt ist. Zum Ende des Jahres 2006 soll der Hochwasser-Aufbauhilfefonds aufgelöst werden, da die Mittel weitgehend verteilt sind.

a) Fondsmittel und deren Verteilung (Bund, Länder)⁷⁰

Der Fonds wurde gespeist durch Mittel des Bundes, der Länder und der Gemeinden

Bund 3.507 Mio € (49,4 %)

Länder und Gemeinden 3.593 Mio € (50,6 %)

Der Bundesanteil sollte wie folgt verteilt werden:

1. Wiederherstellung kommunaler Infrastruktur
1.097 Mio € (31,3 %)
2. Schadensausgleich für Haushalte und Unternehmen
1.044 Mio € (29,8 %)
3. Wiederherstellung zerstörter Infrastruktur
970 Mio € (27,7 %)
4. Leistungsreserve 396 Mio € (11,3 %)

Der Länderanteil sollte wie folgt verteilt werden:

1. Kofinanzierung Bund-Land-Programm Infrastruktur
1.097 Mio € (30,5 %)
2. Kofinanzierung Bund-Land-Programm Haushalte / Unternehmen
1.044 Mio € (29,1 %)
3. Landespauschalmittel für Landesprogramme
1.056 Mio € (29,4 %)
4. Mittel zur möglichen Kofinanzierung der Leistungsreserve
396 Mio € (11,0 %)

Die vom Hochwasser betroffenen Länder erhielten den Länderanteil zur Kofinanzierung von Bund-Land-Programmen; die verbleibenden Mittel stehen als Landespauschale für eigene Programme und Leistungen im Bereich Wiederaufbau zur Verfügung. Zu diesen Beträgen kommen noch die überwiegend bereits zur Auszahlung gelangten Soforthilfen mit einem Volumen von 500 Mio €.

⁷⁰ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.1.1.

Die Aufteilung des Anteils am Fonds, der den Ländern zur Verfügung steht, orientiert sich am jeweiligen Anteil der Länder am Gesamtschaden aller Länder. Die festgelegte Quote betrug:

Bayern 2,56 %
Brandenburg 1,78 %
Mecklenburg-Vorpommern 0,43 %
Niedersachsen 2,26 %
Sachsen 78,85 % (= 4.404 Mio €)
Sachsen-Anhalt 13,34 %
Schleswig-Holstein 0,05 %
Thüringen 0,64 %

Der Anteil von Sachsen ist bezüglich der Herkunft und Verwendung wie folgt strukturiert:

1. Wiederherstellung kommunaler Infrastruktur (Bundesanteil 765 Mio €; Landesanteil 765 Mio €)
2. Schadensausgleich für Haushalte und Unternehmen (Bundesanteil 817 Mio €; Landesanteil 722 Mio €)
3. Landespauschalmittel für Landesprogramme (Landesanteil 1.335 Mio €)

Im Jahr 2004 wurden für den Freistaat Sachsen zusätzliche Restmittel des Aufbauhilfefonds in Höhe von maximal 140 Mio € nachverhandelt. Damit sollten u.a. insbesondere an Elbe und an Mulde weitere Deiche grundhaft saniert werden⁷¹.

Die Mittel zur Beseitigung der Hochwasserschäden sind mittlerweile verteilt und viele Aufbauprogramme werden mit Ablauf dieses Jahres abgeschlossen⁷². Es ist nur noch ein geringes Restvolumen von noch nicht ausgegebenen, aber bereits gebundenen Mitteln vorhanden. Nach Regierungsangaben waren Ende 2005 die Fondsmittel in Höhe von rund 6,47 Millionen Euro folgendermaßen aufgeteilt: Sachsen 4,7 Milliarden Euro, Sachsen-Anhalt 762,2 Millionen Euro, Niedersachsen 129,9 Millionen Euro, Bayern 85,4 Millionen Euro, Brandenburg 67,4 Millionen Euro, Thüringen 36,8 Millionen Euro und Schleswig-Holstein 2,7 Millionen Euro. Auf den Bund seien rund 570 Millionen Euro entfallen und als Reserve hätten 87,1 Millionen Euro zur Verfügung gestanden. Mit der Auflösung des Fonds zum Jahresende sollen die vorhandenen Restmittel auf den Bund und die betroffenen Länder übergehen.

Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag in Sachsen, wo allein ca. 797 km Gewässerrandstreifen und Ufermauern (einseitig) etc. und 191 km Deiche saniert wurden.

Aus dem Titel „Wiederherstellung der Infrastruktur im ländlichen Raum“ des Fonds Aufbauhilfe und aus anderen Quellen wurden bis zum 31.12.2003 u.a. rund 660 km ländliche und rund 300 km forstwirtschaftliche Wege finanziert. Zusammen mit 109 Projekten zur Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung (43 Projekte) sowie zur Schadensbewältigung in Dörfern (348 Projekte) wurden insgesamt 46 Mio € eingesetzt. Für alle Maßnahmen zur Wiederherstellung der ländlichen Infrastruktur (Wasserwirtschaft, Dörfer, Wege) zusammen wurden bis zum 31.12.2003 rund 197 Mio € ausgegeben. 2004 flossen ca. 174 Mio €.

Für die Beseitigung der Schäden an den Bundesfernstraßen waren 70 Mio € vorgesehen. Inzwischen wurden weitere 60 Mio € zur Verfügung gestellt. Die Schäden an den vorhandenen Straßen sind weitgehend beseitigt. Im Rahmen der Schadensbeseitigung war/ist auch die hochwasserfreie Verlegung einiger Bundesstraßen und der Bau von Ortsumgehungen anstelle der Wiederherstellung am alten hochwassergefährdeten Standort vorgesehen.

Das Hochwasser hat auch an der Schieneninfrastruktur der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes große Schäden verursacht; zum Großteil in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Im Aufbauhilfefonds stehen für die Schadensbeseitigung 151 Mio € zur Verfügung, davon 18 Mio € aus dem EU-Solidaritätsfonds. Die Schäden sollen bis 2005 beseitigt sein.

⁷¹ Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 4/49, S. 3920.

⁷² Bundesrat Drucksache 541/06; siehe auch http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2006/2006_279/05.

b) Mittelverwendung⁷³

Programm(beiispiele)	Mittel	Bemerkungen
<i>Hilfen für Privathaushalte und Unternehmen</i>		
Wohngebäude	923 Mio €	Instandsetzung beschädigter Wohngebäude sowie Erneuerung beschädigter o. zerstörter Bauteile durch Ersatzbau oder Ersatzerwerb. (23.000 Wohngebäude und Wohnungen)
<i>Infrastrukturprogramme insbes. für Kommunen u. den ländlichen Raum</i>		
Infrastruktur in den Gemeinden	Fondsmittel 845 Mio € - davon 48 Mio € aus Solidaritätsfonds der EU (SFEU) - über Kofinanzierungsmittel der Länder insges. 1,64 Mrd. €	Programm dient insbes. der Wiederherstellung der städtebaulichen Infrastruktur einschließlich kultureller, sozialer, verkehrlicher, wasser- und verkehrlicher Infrastruktur. (insgesamt 711 Gemeinden)
Infrastruktur im ländlichen Raum / Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	- insgesamt 316 Mio € - davon 111,9 Mio für Deichsanierung und Deichrückverlegung	zur Beseitigung von Schäden an oberirdischen Gewässern und Hochwasserschutzanlagen (ca. 2.450 Projekte) Schwerpunkt Sachsen, wo allein 797 km Gewässerrandstreifen und Ufermauern (einseitig) und 191 km Deiche saniert wurden
Infrastruktur im ländlichen Raum / Ländliche u. forstwirtschaftliche Wege	insgesamt 381 Mio € (bis 2004) - davon 47 Mio € aus SFEU - über Kofinanzierungsmittel der Länder insges. 730 Mio €	für Anlagen zur Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung, ländliche und forstwirtschaftliche Wege
<i>Infrastruktur des Bundes</i>		
Bundesfernstraßen	insgesamt 130 Mio € - davon 28 Mio € aus SFEU	Schadensbeseitigung und Errichtung hochwasserfreier Ortsumgehungen sowie Verlegungen
Schieneninfrastruktur	insgesamt 151 Mio € - davon 18 Mio aus SFEU	
Gesamt	ca. 6,5 Mrd. €	

Maßnahmen zum Hochwasserschutz im Elbe- und Donaeinzugsgebiet, die aus Mitteln des Fonds „Aufbauhilfe“ finanziert wurden (Stand 31.12.2003)

Maßnahme	Anzahl der Projekte	Umfang der Maßnahmen	Höhe der öffentlichen Ausgaben
Vorarbeiten für Maßnahmen zur Instandsetzung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur	73	-	53,8 Mio €
Wiederherstellung von Gewässerrandstreifen, Ufermauern etc.	12	799 km (einseitig)	131,9 Mio €
Wiederherstellung von Wasserläufen	93	38 km	2 Mio €
Deichsanierung inkl. Deichrückverlegungen	213	333 km (Deiche + 66.000 m³ Rückhaltevolumen)	111,9 Mio €
Wiederherstellung von Poldern, Hochwasserrückhaltebecken und sonstigen Hochwasserschutzanlagen	37	Rückhaltevolumen rd. 6 Mio m³	16,5 Mio €
Abwehr von Hochwassergefahren in Dörfern	18	-	0,2 Mio €
Summe	ca. 2.450		316,0 Mio €

⁷³ Bericht der Bundesregierung über die nach der Flusskonferenz vom 15. September 2002 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. 2005, S. 16-18.

c) Vergabevorschriften

Im Zusammenhang mit dem Fonds Aufbauhilfe wurden zwischen den Ländern und dem Bund Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen, welche grundsätzlich die Verwendung der Fluthilfen regeln. Auf Basis dieser Vereinbarungen haben die Landesregierungen im Wesentlichen die einschlägigen Förderrichtlinien für die überwiegend Bund-Land-Programme aus dem Aufbauhilfefonds erlassen.

Im Rahmen der Schadensbeseitigung konnten zusätzlich auch Maßnahmen der Modernisierung und Vermeidung künftiger Hochwasserschäden gefördert werden. Sowohl nach der Verwaltungsvereinbarung „Beseitigung und Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden“ als auch der Verwaltungsvereinbarung „Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden“ war auch die Errichtung von geschädigten Gebäuden und Einrichtungen an anderer Stelle förderfähig. Diese Möglichkeit wurde bei dem von der Flut völlig überschwemmten und von der Außenwelt abgeschnittenen Wohn- und Gewerbegebiet Röderau-Süd in der Gemeinde Zeithain in Sachsen, unter Einsatz auch von Mitteln aus dem Programm „Aufbauhilfe Wohngebäude“ (Titel 632 15) genutzt worden. Die Gebäude mit rund 140 Wohneinheiten und mehreren Gewerbebetrieben wurden auf freiwilliger Grundlage umgesiedelt, da die Sächsische Staatsregierung aufgrund eingehender Untersuchungen zu der Erkenntnis gelangt war, dass die Siedlung auch künftig nicht effektiv gegen Hochwasser geschützt werden kann. Die Flächen wurden als Retentionsraum der Elbe wiederhergestellt. In der Gemeinde Weesenstein in Sachsen sind die bei der Flut 2002 durch zerstörten bzw. stark beschädigten Gebäude (vor allem private Wohnhäuser) im Ortszentrum nicht wiedererrichtet worden.

Die Betrachtung der Vergabevorschriften im Hinblick auf eine Nachhaltigkeitsprüfung erfolgt in einem gesonderten Kapitel anhand der Vergaberichtlinien des mit 78,85 % der festgestellten Schäden Abstand am schwersten betroffenen Bundeslandes Sachsen.

4.3.1.3 Soforthilfen

Zu den erst später aufgelegten Fonds kommen zur Bewältigung der Hochwasserkatastrophe vom August 2002 noch die überwiegend bereits unmittelbar nach Beginn des Hochwassers zur Auszahlung gelangten Soforthilfen mit einem Volumen von 500 Mio €⁷⁴.

⁷⁴ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.1.1.

Nachhaltigkeitsprüfung

Eine Verbindung der Mittelvergabe mit Nachhaltigkeitskriterien des vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte nicht.

4.3.1.4 Umschichtungen im Bundeshaushalt

Die Bundesregierung hatte den Ländern zugesagt, dass sie die Wiederherstellung der Bundesverkehrsinfrastruktur vorrangig durch Umschichtungen im Bundeshaushalt finanzieren wollte und nicht mit Mitteln des Fonds „Aufbauhilfe“⁷⁵.

Nachhaltigkeitsprüfung

Eine Verbindung der Mittelvergabe mit Nachhaltigkeitskriterien des vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte nicht.

4.3.1.5 Landeshaushalte

Nach den Schäden 2002 stellte der Freistaat Sachsen für Soforthilfen und -maßnahmen unverzüglich Mittel aus dem Landeshaushalt zur Verfügung⁷⁶. Die den Gemeinden und Landkreisen zugewiesenen Beträge sollten für die Finanzierung unaufschiebbarer und unabweisbarer Baumaßnahmen zur Wiederherstellung der Funktionalität der kommunalen Infrastruktur aus nachfolgenden Förderbereichen verwendet werden.

In der Reihenfolge der Dringlichkeit:

1. Verkehrliche Infrastruktur
 - Straßen
 - Brücken
2. Abwasser-, wasser- und abfallwirtschaftliche Einrichtungen
3. Soziale Infrastruktur
 - Kindertagesstätte
 - Schulen
 - Krankenhäuser
 - Altenheime
 - Sportstätten
4. Städtebauliche Infrastruktur
 - historische Innenstädte
 - Kultureinrichtungen
 - Stadtbildprägende Gebäude

⁷⁵ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), S. 15.

⁷⁶ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 3.7.1.

Insgesamt haben 195 Städte und Gemeinden sowie 14 Landkreise von den zugewiesenen Mitteln 101 Mio € in Anspruch genommen.

Zur Finanzierung des Sofortprogramms der Deichsanierung 2006 nach dem Frühjahrshochwasser 2006 stellte der Freistaat zusätzlich noch einmal 10 Mio € bereit⁷⁷.

Nachhaltigkeitsprüfung

Eine Verbindung der Mittelvergabe mit Nachhaltigkeitskriterien des vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte nicht.

4.3.1.6 Arbeitsmarktprogramm des BMWA⁷⁸

Aus dem Arbeitsmarktprogramm „Hochwasserhilfe Teil III Deichbau 2002/2003“ flossen Mittel in Höhe von ca. 44,5 Mio € durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Damit wurden 5.213 Arbeitslose in 307 Maßnahmen in den Jahren 2002 und 2003 im Hochwasserschutz beschäftigt.

Nachhaltigkeitsprüfung

Eine Verbindung der Mittelvergabe mit Nachhaltigkeitskriterien des vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte nicht.

4.3.1.7 Sonderprogramm „Hochwasser“ der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)

a) GAK-Grundstruktur und Mittelverteilung

Neben den Fonds Aufbauhilfe und den Solidaritätsfonds der Europäischen Kommission kommt dem Hochwasser-Sonderprogramm im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ besondere Bedeutung für die Finanzierung von Hochwasserschutzmaßnahmen/Hochwasserschadensbeseitigung zu.

Nach dem Grundgesetz obliegen den Bundesländern Planung, Durchführung und Finanzierung der Hochwasserschutzmaßnahmen. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Hochwasserschutzmaßnahmen der Länder im ländlichen Raum im Rahmen der „Gemein-

schaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG regelt in § 1, welche Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen werden:

1. Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft durch
 - a) rationellere Gestaltung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe,
 - b) markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung,
 - c) Ausgleich natürlicher Standortnachteile,
 - d) Sonstige Maßnahmen;
2. Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raums nach dem Flurbereinigungsgesetz einschließlich von Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts;
3. Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz;
4. Wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen;
5. Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur;
6. Küstenschutzmaßnahmen.

Vorplanungsmaßnahmen sind Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe.

Neben dem Sonderprogramm „Hochwasser“ enthält bereits die reguläre GAK verschiedene Fördermöglichkeiten für Maßnahmen, die indirekt dem Hochwasserschutz dienen, und zwar:

- Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau
- Mulch- und Direktsaatverfahren
- Anlage von Blühflächen oder Schonstreifen
- Umwandlung von Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Dauergrünland
- mehrjährige Stillegung von Ackerland
- Erstaufforstung

§ 10 GAKG legt fest, dass der Bund den Ländern 60 % der Ausgaben erstattet. Im Falle des Küstenschutzes beträgt der Erstattungssatz 70 %; für Maßnahmen, die aus Mitteln der fakultativen Modulation von Direktzahlungen der Europäische Union finanziert werden, beteiligt sich der Bund mit 80 %.

⁷⁷ Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 4/49, S. 3920.

⁷⁸ Bericht der Bundesregierung über die nach der Flusskonferenz vom 15. September 2002 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. 2005, S. 17.

Länderschlüssel für die Verteilung der Bundesmittel für GAK (gem. Anlage 2 GAKG):

- Brandenburg (8,461 %);
- Niedersachsen (14,420 %);
- Sachsen (5,604 %);
- Sachsen-Anhalt (5,795 %);
- Thüringen (5,304).

2002 zur Verfügung gestellte und abgerufene Mittel für⁷⁹:

- Sachsen 12 Mio €;
- Sachsen-Anhalt 7,8 Mio € und
- Brandenburg 2,1 Mio € (abgerufen 2,0 Mio €)

Zusammenstellung der Vorhaben und des Mittelbedarfs für GAK in 2006, Neubewilligungen (Beträge in Mio €)⁸⁰:

Maßnahmen	Anzahl	Gesamtkosten	GAK	EAGFL	Sonstige öffentl. Mittel
1. Integrierte ländliche Entwicklung	8.602	746,338	182,529	224,184	100,977
1.3 Infrastrukturmaßnahmen	1.148	82,763	11,900	32,432	20,046
2. Wasserwirtschaftliche u. kulturbautechn. Maßnahmen	511	244,609	139,782	53,041	27,779
2.1 Gewässerrandstreifen, Schutzpflanzungen, Auwald	11	1,171	0,743	0,219	0,175
2.2 Gewässerausbau, Wildbachverbauung, Hochwasserschutzanlagen	464	212,821	127,470	47,618	16,877
2.3 Überbetriebl. Bewässerung / Frostschutzberegnung / Wasserspeicherung	4	5,300	1,250	-	4,000
2.4 Abwasseranlagen	32	25,316	10,318	5,204	6,727

Zusammenstellung der Vorhaben und des Mittelbedarfs für GAK in 2006, im laufenden Haushaltsjahr benötigte Kassenmittel (Beträge in Mio €)⁸¹:

Maßnahmen	GAK	EAGFL	Sonstige öffentl. Mittel
1. Integrierte ländliche Entwicklung	196,433	220,731	94,411
1.3 Infrastrukturmaßnahmen	13,723	28,898	20,486
2. Wasserwirtschaftliche u. kulturbautechn. Maßnahmen	141,469	45,501	23,959
2.1 Gewässerrandstreifen, Schutzpflanzungen, Auwald	1,87	0,934	0,041
2.2 Gewässerausbau, Wildbachverbauung, Hochwasserschutzanlagen	126,739	36,852	12,387
2.3 Überbetriebl. Bewässerung / Frostschutzberegnung / Wasserspeicherung	1,250	-	4,000
2.4 Abwasseranlagen	11,611	7,715	7,531

⁷⁹ BT Drucksache 16/2522, GAK-Rahmenplan 2006-2009.

⁸⁰ BT Drucksache 16/2522, GAK-Rahmenplan 2006-2009, Übersicht 3.

⁸¹ BT Drucksache 16/2522, GAK-Rahmenplan 2006-2009, Übersicht 3.

b) Sonderprogramm „Hochwasser“

Im Rahmen der GAK wurde nach dem Augusthochwasser 2002 das Sonderprogramm „Hochwasser“ geschaffen. Aus dem Sonderprogramm werden Maßnahmen in den Bereichen Wasserwirtschaft, der Dorfentwicklung bzw. Wiederherstellung von dörflicher Infrastruktur nach dem Hochwasser und die Wiederherstellung von ländlichen und forstwirtschaftlichen Wegen gefördert. Antragsteller können sein Gemeinden und Gemeindeverbände im ländlichen Raum, Teilnehmergemeinschaften und ihre Zusammenschlüsse (Flurbereinigungsgesetz) sowie natürliche und juristische Personen und privatrechtliche Personengesellschaften. Je nach Zuwendungsempfänger werden unterschiedliche Höchstquoten an Zuschüssen gewährt.

Neben der Wiederherstellung von Straßen, Plätze, Wegen, Anlagen oder Gebäuden hat vor allem der vorbeugende Hochwasserschutz in diesem Programm eine große Bedeutung.

Der Förderrahmen wird von Bund und Ländern jährlich überprüft und gemeinsam neu festgelegt. Die Fördervoraussetzungen basieren insbesondere auf dem 5-Punkte-Programm der Bundesregierung. Es werden u.a. gefördert:

- Deichrückverlegungen zur Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten
- Anlage von Retentions- und Polderflächen
- Bau von Hochwasserrückhaltebecken
- Naturnaher Gewässerausbau und Wildbachverbauung
- Anlage von Schutzpflanzungen und Auewald
- Neubau von Deichen inkl. Bau der Deichverteidigungswege
- Grunderwerb für die benötigten Flächen

Fördervoraussetzungen sind u.a.:

- der Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten wird gegenüber dem Neubau oder der Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen der Vorrang gegeben,
- die Hochwasserschutzmaßnahme steht im Einklang mit den Grundsätzen des vorbeugenden Hochwasserschutzes (entsprechend den LAWA-Leitlinien und dem 5-Punkte-Programm der Bundesregierung) und
- es handelt sich wegen des Auftrages der GAK (Verbesserung der Agrarstruktur) um Hochwasserschutzmaßnahmen im ländlichen Raum (d.h. nicht im städtischen Bereich).

Entsprechend den Vorgaben dieser Förderungsgrundsätze und des GAK-Gesetzes können die Länder Bundesmittel bis zur Höhe von 60 % ihrer Investitionskosten für Hochwasserschutzmaßnahmen im ländlichen Raum erhalten.

Die Länder setzen im Mittel pro Jahr ca. 40 Mio € GAK-Bundesmittel für Hochwasserschutzmaßnahmen ein⁸².

Die Länder können diesen Anteil im Rahmen ihres Landesplafonds durch Schwerpunktsetzung zu Lasten anderer Fördertatbestände und durch den Einsatz von EU-Mitteln zur Förderung der ländlichen Entwicklung erhöhen.

Im aktuellen Hochwasserschutz-Investitionsprogramm des Freistaates Sachsen zur Umsetzung der Hochwasserschutzkonzepte 2005 und 2006 ist (bei gleich beliebender Mittelausstattung) mit Mitteln aus GAK und EFRE (incl. Kofinanzierung) bis 2020 das Erreichen eines Mittelvolumens von 1 Mrd € vorgesehen (2005 insgesamt 41 Mio €; 2006 insgesamt 59,666.7 Mio €)⁸³.

c) GAK-Rahmenplan 2006-2009 (Auszüge)⁸⁴

Grundsätze der Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen

1. *Zuwendungszweck*

Umweltverträgliche nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur sowie Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen unter Berücksichtigung der Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie

2. *Gegenstand der Förderung*

2.1 Vorplanungen wie konzeptionelle Vorarbeiten, Zweckforschungen, Untersuchungen, Beweissicherungen und Erhebungen im unmittelbaren Zusammenhang mit wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen nach Nrn. 2.2 bis 2.8.

⁸² Bericht der Bundesregierung über die nach der Flusskonferenz vom 15. September 2002 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. 2005, S. 25f.

⁸³ Finanzierung und Förderung ökologischer Hochwasserschutzmaßnahmen. Hg. vom Sächs. Staatsministerium f. Umwelt u. Landwirtschaft (2006), S. 30.

⁸⁴ BT Drucksache 16/2522, GAK-Rahmenplan 2006-2009.

- 2.2 *Anlage von Gewässerrandstreifen, Schutzpflanzungen, Auwald und sonstigen landschaftsverträglichen Anlagen zur Verbesserung der natürlichen Produktionsbedingungen des Pflanzenbaues sowie zur Verminderung von Stoffausträgen und von Bodenabtrag.*
- 2.3 *Naturnaher Gewässerausbau zur Verbesserung des Wasserrückhalts in der Landschaft und der naturnahen Gewässerentwicklung oder der Durchgängigkeit der Gewässer.*
- 2.4 *Neubau und Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen.*
- 2.5 *Wildbachverbauung einschl. der Sanierung der Einzugsgebiete vorrangig mit ingenieurbioologischen Methoden.*

3. Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger können das Land oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts oder Unterhaltungspflichtige an Gewässern sein. Begünstigte können außerdem Körperschaften des öffentlichen Rechts sein, die Mitglieder der Träger der Maßnahmen sind; (...).

4. Zuwendungsvoraussetzungen

- 4.1 *Wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen dürfen nur gefördert werden, wenn bei ihrer Durchführung die Grundsätze einer nachhaltigen Wasserwirtschaft einschließlich des vorbeugenden Hochwasserschutzes, gewässerökologischer Ziele und soweit vorhanden der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung sowie der Erfordernisse des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werde. Die Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten ist gegenüber dem Neubau oder der Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen Vorrang zu geben.*

Anhang II zum Rahmenplan 2006 bis 2009

Sonderprogramm Hochwasser

1. *Ausgehend vom Fonds „Aufbauhilfe“ zur Beseitigung der Hochwasserschäden an Elbe und Donau vom Sommer 2002.
Die Maßnahmen zum Wiederaufbau der Infrastruktur in ländlichen Räumen werden nach den GAK-Bestimmungen durchgeführt und finanziert.*
2. *Zur Finanzierung von Sofortmaßnahmen zum Hochwasserschutz werden für 2002 Bundesmittel aus dem GAK-Plafond von 21,9 Mio € und Verpflichtungsermächtigungen von 38,3 Mio € zur Verfügung gestellt.*

3. *Ab 2003 stehen aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ Bundesmittel von bis zu 320 Mio € (davon 20 Mio € zur Deckung von Ausgaberesten aus 2002) für das Sonderprogramm bereit. Diese Mittel werden entsprechend der Regelung in der nach § 2 Abs. 6 des Aufbauhilfefondsgesetzes zu erlassenden Rechtsverordnung auf die betroffenen Länder verteilt. Auch die Kofinanzierung der Länder wird aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ bereitgestellt.
Durch die Einbringung dieser Mittel als nationalen Finanzierungsanteil für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 kann das Finanzvolumen noch erheblich verstärkt werden.*

Grundsätze für die Förderung der Wiederherstellung der durch das Hochwasser beschädigten Infrastruktur im ländlichen Raum

Allgemeine Bestimmungen

Zuwendungszweck:

Förderung der Wiederherstellung (Wiederaufbau und Instandsetzung) der durch das Hochwasser an Elbe und Donau einschließlich der Einzugsgebiete zerstörten oder beschädigten Einrichtungen und Anlagen. Alle Maßnahmen sind an den Anforderungen eines vorbeugenden Hochwasserschutzes auszurichten. Vorhandene Hochwasserschutzkonzepte sind aufgrund der Erfahrungen der Hochwasserkatastrophe zu überprüfen und anzupassen.

A. Wiederherstellung der durch das Hochwasser beschädigten wasserwirtschaftlichen Infrastrukturen

1. Gegenstand der Förderung

- 1.2 *Wiederherstellung von Gewässerrandstreifen, Schutzpflanzungen und sonstigen landschaftsverträglichen Anlagen zur Verbesserung der natürlichen Produktionsbedingungen des Pflanzenbaues sowie zur Verminderung von Stoffausträgen und von Bodenabtrag;*
- 1.3 *Wiederherstellung von Wasserläufen durch naturnahen Gewässerausbau zur Verbesserung des Wasserrückhalts in der Landschaft und der naturnahen Gewässerentwicklung;*
- 1.4 *Wiederherstellung von Hochwasserschutzanlagen;*
- 1.5 *Wiederherstellung von Wildbachverbauungen einschl. der Sanierung der Einzugsgebiete vorrangig mit ingenieurbioologischen Methoden;*

3. Zuwendungsvoraussetzungen

3.1 Die Wiederherstellungsmaßnahmen dürfen nur gefördert werden, wenn bei ihrer Durchführung die Grundsätze einer nachhaltigen Wasserwirtschaft einschließlich gewässerökologischer Ziele und - soweit vorhanden - der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung sowie die Erfordernisse des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden.
Der Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten ist gegenüber der Wiederherstellung von Hochwasserschutzanlagen Vorrang zu geben.
Die Wiederherstellung darf nur gefördert werden, wenn das Vorhaben im Einklang mit den Vorgaben vorhandener und aufgrund der Erfahrungen der Hochwasserkatastrophe überprüfter und angepasster Hochwasserschutzkonzepte steht.

4. Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen

4.2.1 Zuwendungsfähig sind:

- Vorarbeiten gemäß Nr. 1.1;
- die förderungsfähigen Kosten der Maßnahmen nach Nummern 1.2 bis 1.9 die nach Abzug von Leistungen Dritter verbleiben;
- die Kosten für Architekten- und Ingenieurleistungen nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) in der jeweils geltenden Fassung;
- die infolge der Wiederherstellungsmaßnahme notwendigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege;
- notwendiger Grunderwerb für die Wiederherstellungsmaßnahmen.

B. Wiederherstellung der durch das Hochwasser beschädigten Dörfer

1. Gegenstand der Förderung

1.1 Zuwendungsfähig sind die Aufwendungen für

- 1.1.2 Maßnahmen zur Wiederherstellung der örtlichen Verkehrsverhältnisse;
- 1.1.3 Maßnahmen zur Wiederherstellung von Anlagen zur Abwehr von Hochwassergefahren für den Ortsbereich und zur Wiederherstellung innerörtlicher Gewässer unter Berücksichtigung der gesamten wasserwirtschaftlichen Planung;
- 1.1.4 Maßnahmen zur Wiederherstellung von Bau- und Erschließungseinrichtungen und -infrastrukturen, einschließlich zerstörter Plätze und Freiräume;
- 1.1.5 Maßnahmen zur Wiederherstellung land- und forstwirtschaftlicher oder ehemals land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz einschließlich der dazugehörigen Hof-, Garten- und Grünflächen;

1.1.6 den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken im Zusammenhang mit Maßnahmen nach Nrn. 1.1.4 und 1.1.5;

1.1.7 Abbruchmaßnahmen bei durch Hochwasserschäden nicht mehr nutzbarer ländlicher Bausubstanz.

5. Sonstige Zuwendungsbestimmungen

5.1 Die Maßnahmen sollen auf der Grundlage vorhandener Planungen (Dorferneuerungsplanung, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, u.a.) durchgeführt werden. Den Erfordernissen des Hochwasserschutzes und der gesamten wasserwirtschaftlichen Planung ist in geeignetem Maße Rechnung zu tragen.

C. Wiederherstellung der durch das Hochwasser beschädigten ländlichen Wege

1. Gegenstand der Förderung

Förderungsfähig sind:

- 1.2 Wiederherstellung von Verbindungswegen, landwirtschaftlichen Wegen, dazugehöriger Brücken und Wasserdurchlässe sowie die Wiederherstellung zerstörter bzw. beschädigter Begleitmaßnahmen des Natur-, Wasser- und Landschaftsschutzes;
 - 1.3 Ortsausfahrten bis zu einer Länge von 100 m, wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit den Wiederherstellungsmaßnahmen stehen;
3. Zuwendungsvoraussetzungen
Bei der Wiederherstellung der zerstörten Wege sollen die „Richtlinien für den ländlichen Wegebau“ (RLW) des DVWK berücksichtigt werden.

D. Wiederherstellung der durch das Hochwasser beschädigten forstwirtschaftlichen Wege

1. Gegenstand der Förderung

1.1 Wiederherstellung der beschädigten forstwirtschaftlichen Wege einschließlich der dazugehörigen notwendigen Anlagen.

Bei Planung und Ausführung der Vorhaben sind die anerkannten Regeln des forstlichen Wegebbaus, z.B. die Richtlinien für den ländlichen Wegebau des Deutschen Verbandes für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V. (DVWK-Regeln 137/1999) in ihrer jeweils gültigen Fassung zu beachten.

5. Sonstige Zuwendungsbestimmungen

5.1 Wegebefestigungen mit Schwarz- und Betondecken sind grundsätzlich nicht förderungsfähig.

d) Nachhaltigkeitsprüfung

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass GAK bezüglich Mittelvergabe und Fördervoraussetzungen grundsätzlich sämtlichen vier Nachhaltigkeitskriterien entspricht. Besonders hervorhebenswert ist, dass sogar Rückbau (1.) ermöglicht und die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) deutlich gefordert wird. Ausdrücklich steht die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) gegenüber dem technischen Hochwasserschutz im Vorrang, die Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) wird ausdrücklich genannt.

Wenn dennoch - wie weiter oben ausgeführt - in der Praxis nicht Projekte im Sinne der Nachhaltigkeitskriterien im Vordergrund stehen, sondern solche des technischen Hochwasserschutzes und speziell bei GAK solche im Bereich der ländlichen Infrastruktur (vor allem Straßen), so muss dies wohl vor allem mit den politischen Wünschen vor Ort sowie den bestehenden HWSK erklärt werden und damit, dass nicht nachhaltige Maßnahmen eben letztlich auch über GAK finanzierbar sind, die Nachhaltigkeitskriterien also offenbar nicht zwingend sind.

4.3.1.8 Förderprogramm des Bundes „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung

Mit dem seit 1979 bestehenden Förderprogramm des Bundes „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung“⁸⁵ soll die Erhaltung des Naturerbes und der biologischen Vielfalt in Deutschland unterstützt werden. Ziel ist es, großflächige, naturnahe Landschaften und die dort vorkommenden wildlebenden und aktuell gefährdeten Pflanzen- und Tierarten dauerhaft zu sichern. Im Rahmen des Förderprogramms werden auch Vorhaben finanziell unterstützt, die der dauerhaften Sicherung und Wiederherstellung von Fließgewässern und ihren Überschwemmungsgebieten dienen, z.B. an Elbe, Hamme, Isar, Oder, Regen, Rhein und Wümme. Zehn von bislang 62 geförderten Projekten dienen diesem Ziel. Zu den bedeutendsten

Projekten zählen zwei aktuelle Vorhaben an der Elbe, das Projekt „Lenzener Elbtalaue“ in Brandenburg und das Projekt „Mittlere Elbe“ in Sachsen-Anhalt. Hier sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die derzeitigen Elbdeiche zurückzuverlegen, sodass neue Vorländer und Auwälder entstehen können. Insgesamt hat der Bund für diese zehn Projekte Mittel in Höhe von 89,42 Mio € (bei Gesamtkosten von 119,86 Mio €) bereitgestellt.

Nachhaltigkeitsprüfung

Das Programm dient damit der Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.).

4.3.1.9 EU-Strukturfonds EFRE

a) Allgemeine Vorgaben der EU zur Mittelvergabe

Für die Mittelvergabe von Geldern aus EU-Fonds gelten allgemein die Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft⁸⁶. Zweck dieser Leitlinien die Herstellung weitgehender Kohärenz der Mittelvergabe mit den strategischen Zielen und Vorgaben der EU.

Zu den Gründen für die Kohäsionsleitlinie heißt es u.a.: „(14) Zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sollten die strategischen Leitlinien die Berücksichtigung des erforderlichen Schutzes und der Verbesserung der Umwelt bei der Vorbereitung nationaler Strategien widerspiegeln.“

Weiter wird ausgeführt:

„1.1.2 Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum

Umweltinvestitionen können in dreierlei Form zur Wirtschaftsleistung beitragen: Sie können langfristige Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums gewährleisten, sie vermeiden extreme Umweltkosten für die Wirtschaft (z.B. Ausgaben für Gesundheitsfürsorge, Sanierungskosten oder Schadensbehebung), und sie stimulieren Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen. (...)

Daher werden folgende Aktionsleitlinien empfohlen:

- *Deckung des beträchtlichen Bedarfs an Infrastrukturinvestitionen, insbesondere in den Konvergenzregionen und in den neuen Mitgliedstaaten, um dem Umweltrecht in den Bereichen Wasser, Abfälle, Luft, Natur- und Artenschutz sowie biologische Vielfalt zu genügen*

⁸⁵ Bericht der Bundesregierung über die nach der Flusskonferenz vom 15. September 2002 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. 2005, S. 28.

⁸⁶ Entscheidung des Rates vom 06.10.06 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG).

- (...)
- *Maßnahmen zur Risikoverhütung durch bessere Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, (...).*“

Nachhaltigkeitsprüfung

Grundsätzlich stehen die Vorgaben zur Mittelvergabe durch die EU mit den Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz in Einklang. Hervorzuheben sind die Forderungen nach künftiger Vermeidung von Sanierungskosten oder Schadensbehebung im Zusammenhang mit der Umwelt, also auch natürlichen Hochwasserereignissen (Verminderung des Schadenspotentials (1.) sowie wohl auch Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.)). Dabei sollen sämtliche Maßnahmen einer Verbesserung der natürlichen Ressourcen dienen (Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) sowie letztlich auch Schaffung neuer Retentionsflächen (3.)). Insgesamt bleiben die Vorgaben jedoch naturgemäß recht unkonkret.

b) Anliegen des EFRE-Fonds und Mittelvergabe

Künftig werden für Maßnahmen des Hochwasserschutzes verstärkt Mittel des Europäischen Strukturfonds EFRE verwendet werden. Der Fonds dient der regionalen Entwicklung. Die konkrete Mittelvergabe erfolgt weitgehend nach den Vorstellungen in den Regionen vor Ort. In Deutschland sind dies die Bundesländer.

Die Mittelvergabe von Geldern aus EFRE richtet sich nach einer von der EU dazu erlassenen Verordnung, wobei insbesondere auch Projekte im Zusammenhang mit der Verbesserung der Umwelt finanziert werden können/sollen⁸⁷.

Im Hochwasserschutz-Investitionsprogramm des Freistaates Sachsen zur Umsetzung der Hochwasserschutzkonzepte 2005 und 2006 ist (bei gleich beliebender Mittelausstattung) mit Mitteln aus GAK und EFRE (incl. Kofinanzierung) bis 2020 das Erreichen eines Mittelvolumens von 1 Mrd € vorgesehen (2005 insgesamt 41 Mio €; 2006 insgesamt 59,666.7 Mio €)⁸⁸.

⁸⁷ Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999; Amtsblatt der EU v. 31.07.06 DE, L 210/1.

⁸⁸ Finanzierung und Förderung ökologischer Hochwasserschutzmaßnahmen. Hg. vom Sächs. Staatsministerium f. Umwelt u. Landwirtschaft (2006), S. 30.

Der aktuelle Entwurf der Sächsischen Staatsregierung für das Operationelle Programm, d.h. die Mittelfestsetzung des EFRE-Fonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 (Fassung vom 20.10.2000) sieht vor, von den knapp 4 Mrd. € Strukturfondsmitteln, 1,22 Mrd. für Infrastruktur, 1,23 Mrd. für Wissenschaft und Bildung und 587 Mrd. zur direkten Wirtschaftsförderung zu verwenden. Innerhalb der Prioritätsachse Infrastruktur sind knapp 405 Mio € für Hochwasserschutz vorgesehen. Ist der technische Hochwasserschutz vor allem Gegenstand des EFRE-OP, werden flächenbezogene Maßnahmen im EPLR 2007-2013 Schwerpunkt 2 (ELER) gefördert.

c) Geplante Mittelvergabe in Sachsen

Entwurf der Sächsischen Staatsregierung für das Operationelle Programm des Freistaates Sachsen für EFRE-Fonds in der Förderperiode 2007 bis 2013 (Fassung vom 20.10.2000, Auszüge):

Prioritätsachse 3: Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum

130. Der Hochwasserschutz setzt sich zusammen aus präventiven Maßnahmen und Umbaumaßnahmen der Verkehrsinfrastruktur. Der präventive Hochwasserschutz basiert auf der Grundlage bestätigter Hochwasserschutzkonzepte, die selbst Gegenstand der Förderung sein können, und schließt Baumaßnahmen (stationäre Anlagen des technischen Hochwasserschutzes), Projekte der natürlichen Wasserrückhaltung sowie Investitionen in Ausrüstungsgegenstände für Wasserwehren ein. Anpassungen der Verkehrsinfrastruktur an die Risiken durch Hochwasserereignisse beziehen sich auf den Neubau, Ersatz bzw. Erneuerung von Gewässerkreuzenden Brücken, Stützwänden und Durchlässen an Staatsstraßen.

131. Der Hochwasserschutz zielt darauf ab, die von Hochwasser bedrohten Gebiete durch Verminderung des Schadensrisikos in Katastrophenfällen als Wirtschaftsstandorte attraktiv zu halten und sowohl für Unternehmen als auch für die Bevölkerung als Existenzgrundlage zu bewahren. Als Standortfaktor ist der Hochwasserschutz eine wesentliche Grundvoraussetzung für regionale Entwicklung. Seine Gewährleistung ist essentiell für die Erhaltung von Arbeitsplätzen. Neue Arbeitsplätze werden nur temporär während der Investitionsphase geschaffen.

132. Beim Hochwasserschutz übersteigt der Investitionsbedarf laut der bestehenden Konzepte die verfügbaren Finanzmittel um ein Vielfaches. Anhand einer Prioritätenliste können die Projekte unter anderem nach ökologischen Kriterien und Lageentscheidungen ausgewählt und umgesetzt werden.

Umwelt / Wasser

195. Laut EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist bis zum Jahr 2015 der „gute ökologische Zustand“ für alle Wasserkörper (Fließ- und Stillgewässer; Grundwasser) zu erreichen, [...]. Die Bestandsaufnahme des SMUL aus 2005 zur WRRL kommt zu dem Ergebnis, dass nur für 12,9 % der Fließgewässerkörper (gemessen an der Anzahl) eine Zielerreichung derzeit als „wahrscheinlich“ angesehen wird, hingegen für 57,7 % ohne zusätzliche Maßnahmen als „unwahrscheinlich“.

196. Einfluss auf den ökologischen Zustand der Oberflächengewässer haben auch strukturelle Veränderungen durch Querbauwerke, Uferverbaue, Hochwasserschutzanlagen, Beseitigung der Ufer- und Wasservegetation, Sohlvertiefungen u.a. Besonders problematisch ist der Zustand der natürlichen Auen. Sie sind in vielen Abschnitten stark beeinträchtigt. 60 % der Fließgewässerabschnitte sind in ihrer Auendynamik „deutlich“ bis „vollständig verändert“. Die Verbesserung der Fließgewässer- und Auenstruktur ist auch aus Sicht des Hochwasserschutzes von Belang, da die Gewässer aufgrund ihrer z.T. naturfernen Struktur sowie mangels Retentionsflächen Wassermengenereignisse nicht mehr fassen können.

Hochwasserschutz

283. Zur Erfüllung eines umweltgerechten nachhaltigen Hochwasserschutzes sind neben einer sinnvollen Verknüpfung von Maßnahmen für den nachhaltigen Hochwasserrückhalt in der Fläche des Einzugsgebietes sowie in den Gewässern und Auen zum Schutz von Ortslagen an vielen Stellen auch technische bzw. bauliche Hochwasserschutzmaßnahmen (Deiche, Rückhaltebecken, Talsperren, etc.) unverzichtbar. Die vollständige Freigabe der ursprünglichen natürlichen Überflutungsflächen und der Rückzug aus allen hochwassergefährdeten Bereichen in der durch Menschen gestalteten Kulturlandschaft ist nicht realisierbar.

Infrastrukturelle Standortqualität des Freistaates Sachsen erhöhen

322. In den letzten Jahren litten zahlreiche sächsische Regionen verstärkt unter den Folgen von Hochwasserereignissen. Ein effizienter präventiver Hochwasserschutz ist notwendig, um künftig die wirtschaftlichen Folgen derartiger Ereignisse zu vermindern. Die konzeptionellen Vorbereitungen der Hochwasserschutzmaßnahmen im Rahmen von Hochwasserschutzkonzepten sowie ihre bauliche Realisierung sollen gefördert werden, um den in betroffenen Gebieten angesiedelten Unternehmen und der Bevölkerung Schutz vor den Risiken solcher Naturereignisse zu bieten.

Indikatoren und Zielwerte - Prioritätsachse 3

Indikator „Deiche“: Maßeinheit : „km“

Indikator „Hochwasserschutzmauern“:
Maßeinheit: „km“

Hochwasserschutz

527. Der Hochwasserschutz hat vor dem Hintergrund des Augusthochwassers 2002 und erneuter zwischenzeitlicher Hochwasserereignisse als Kriterium für Standortentscheidungen für Gewerbe- und Wohnansiedlungen an Bedeutung gewonnen.

528. Die innerhalb des Vorhabens zu fördernden Projekte können zum einen aus wasserwirtschaftlichen Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes (vor allem Bau stationärer Anlagen des technischen Hochwasserschutzes), zum anderen aus dem hochwasserschutzgerechtem Umbau von Ingenieurbauwerken der Verkehrsinfrastruktur bestehen.

530. Gefördert werden sollen besonders die Erstellung von Hochwasserschutzkonzepten und der Bau von stationären Anlagen des technischen Hochwasserschutzes, ferner Projekte zur Verbesserung des natürlichen Wasserrückhaltevermögens und Investitionen in Ausstattungsgegenstände für Wasserwehren. Die Anpassung von Bauwerken der Verkehrsinfrastruktur umfasst den hochwasserschutzgerechten Neubau, Ersatz bzw. die Erneuerung von Ingenieurbauwerken, wie Brücken, Stützwände und Durchlässe an Straßen in Baulast des Freistaates Sachsen und der Kommunen.

Nachhaltigkeitsprüfung

Die Pläne für eine künftige Mittelvergabe aus dem Strukturfonds EFRE in Sachsen stehen mit den Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz nur teilweise in Einklang. Zunächst ist hervorzuheben, dass nicht die Verminderung des Schadenspotentials (1.) im Vordergrund steht, sondern dessen Schutz. Allerdings ist etwa die Verlegung von Infrastruktur vorgesehen, die in diesem Zusammenhang grundsätzlich zu begrüßen ist. Ausdrücklich wird der Schwerpunkt auf Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes gelegt, wohinter eine Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) und die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) eindeutig als sekundär zurücktreten. Die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) wird erwähnt, bildet aber keinen Schwerpunkt der geplanten Maßnahmen.

4.3.1.10 EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG

Allgemeines Ziel der INTERREG-Initiativen war und ist es, dafür zu sorgen, dass nationale Grenzen kein Hindernis für eine ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Raums sind. INTERREG III wird über drei Ausrichtungen umgesetzt.

Ausrichtung A betrifft die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Es werden u.a. Maßnahmen gefördert, die zu Verbesserungen im Bereich Verkehr (insbes. umweltfreundliche Verkehrsarten) und in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung führen.

Ausrichtung B ist der transnationalen Kooperation gewidmet. Eines der Fördergebiete ist u.a. die Förderung der Umwelt und einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, insbesondere des Wassers. Wird die Bewirtschaftung insbesondere des Wassers durch Überschwemmungen beeinträchtigt, können Infrastrukturinvestitionen (wegen der begrenzten finanziellen Mittel) in Ausnahmefällen gefördert werden. Ausrichtung C zielt auf die Stärkung der interregionalen Zusammenarbeit.

Im Rahmen von INTERREG B werden durch den Bund Projekte gefördert, die der weiteren Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes dienen. Hierzu gehören die Projekte „ODERREGIO“ und „ELLA“, die der Entwicklung und Vereinbarung einer gemeinsamen Strategie der Raumordnung zum vorsorgenden Hochwasserschutz im Oder-/Elbeinzugsgebiet dienen; der Erhebung von Daten zum Hochwasserschutz und zur Verbesserung der Raumplanungsinstrumente sowie der Realisierung von Pilotprojekten, bspw. der innovativen Integration von Hochwasserschutzbelangen in ausgewählten Regional- und Entwicklungsplänen (Risiko, Landnutzung, Siedlungsentwicklung etc.).

Für die Zeitspanne 2000 bis 2006 beträgt die Beteiligung des EFRE-Fonds an der neuen Initiative INTERREG III. 4,875 Mrd. €

Ein Projekt mit Förderung durch INTERREG III A ist bspw. das Hochwasserrückhaltebecken Rennersdorf in der Oberlausitz im Freistaat Sachsen⁸⁹.

Nachhaltigkeitsprüfung

INTERREG dient nur als Nebenzweck auch dem vorbeugenden Hochwasserschutz. Mit seiner Betonung von Innovation und Umweltfreundlichkeit steht er grundsätzlich im Einklang mit den Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz. Allerdings sind dessen Anforderungen nicht unmittelbar verbindlich im Sinne einer Fördervoraussetzung. Daher können mit INTERREG geförderte Projekte in Praxis genauso gut auch im Gegensatz zu den Nachhaltigkeitskriterien stehen.

4.3.1.11 EU-Finanzierungsinstrument ELER / EAGFL

a) Anliegen von ELER und Mittelvergabe

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ist das neue, zentrale Finanzierungsinstrument der EU in den Bereichen Landwirtschaft und ländlicher Raum. Er vereint die bisher getrennt verwalteten Fonds EAGFL-A, EAGFL-G und LEADER+. Der ELER soll zur Förderung nachhaltiger Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten Gemeinschaft in Ergänzung zu den Markt- und Einkommensstützungsmaßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, der Kohäsionspolitik und der gemeinsamen Fischereipolitik beitragen. Die Förderung trägt zur Verwirklichung folgender Ziele bei:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation;
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung;
- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Ein viertes, übergreifendes Ziel ist die weitere Unterstützung des LEADER-Konzeptes. Die Ziele werden in Förderschwerpunkten konkretisiert.

Der EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft) ist ein Fonds zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU. Er ist neben dem EFRE, dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) einer der sog. „Strukturfonds“. Der Umfang des EAGFL machte in den letzten Jahren rund die Hälfte des Haushaltes der Europäischen Union

⁸⁹ Finanzierung und Förderung ökologischer Hochwasserschutzmaßnahmen. Hg. vom Sächs. Staatsministerium f. Umwelt u. Landwirtschaft (2006), S. 32.

aus. So machte der EAGFL im Haushaltsjahr 2004 rund 43,6 Milliarden Euro der 91,8 Milliarden umfassenden Ausgaben der EU aus. Er besteht aus zwei Abteilungen, der Abteilung Garantie und der Abteilung Ausrichtung, wobei ersterer - mit beispielsweise 38,2 Milliarden Euro im Haushaltsjahr 2004 - den Großteil der Finanzmittel des EAGFL bindet

Die Abteilung Ausrichtung ist für sonstige Ausgaben im Bereich der ländlichen Entwicklung in weniger gut entwickelten Regionen zuständig. Der EAGFL, Abteilung Ausrichtung, speist z.B. die Förderung nach LEADER.

Im Rahmen der Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums können auch für Maßnahmen des Binnenhochwasserschutzes EAGFL-Mittel eingesetzt werden⁹⁰. Die EU-Beteiligung kann bis zu 50 % (in den neuen Ländern bis zu 75 %) der öffentlichen Ausgaben betragen. Voraussetzung ist, dass die beabsichtigten Hochwasserschutzmaßnahmen der EU-Kommission im Rahmen der ländlichen Entwicklungspläne gemeldet und notifiziert wurden. Für die erforderliche nationale Mitfinanzierung können auch GAK-Mittel genutzt werden.

Von dieser Fördermöglichkeit haben die Länder in unterschiedlichem Maß Gebrauch gemacht. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass diese Fördermöglichkeit bei der Neuausrichtung der Förderung im Rahmen der geplanten Verordnung für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-Verordnung) für die nächste Förderperiode 2007 bis 2013 unvermindert erhalten bleibt.

Die Mittelvergabe von Geldern aus ELER richtet sich nach einer von der EU dazu erlassenen Verordnung, wobei insbesondere auch Projekte im Zusammenhang mit der Verbesserung der Umwelt finanziert werden können/sollen⁹¹.

Wie beim EFRE läuft derzeit die Programmplanung für künftige Förderperiode, hier für die Jahre 2007 bis 2013⁹².

b) ELER in Sachsen

Ist der technische Hochwasserschutz vor allem Gegenstand des sächsischen EFRE-OP, werden flächenbezogene Maßnahmen über ELER im „Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007-2013 (EPLR 2007-2013) im Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ gefördert⁹³.

Das Potential, Veränderungen der Bodennutzung im ländlichen Raum mit einem verbesserten Hochwasserschutz zu verbessern ist groß, dazu die Ausgangsanalyse des Entwurfs⁹⁴:

„Dem Hochwasserschutz gilt in Sachsen hohe Aufmerksamkeit. Bei der Untersuchung der Gewässer 1. Ordnung wurden ca. 1.450 km² überschwemmungsgefährdete Flächen festgestellt. Etwa 2/3 dieser Flächen werden landwirtschaftlich genutzt, 23,8 % als Grünland und 38,5 % als Ackerland. Der größte Teil der überflutungsgefährdeten landwirtschaftlichen Flächen liegt in den Gebieten der mittleren Elbe, der Freiburger Mulde und der Zwickauer Mulde.

Zirka 5 % der Landesfläche wurden in Sachsen bisher als Hochwasserentstehungsgebiete identifiziert. Die Flächen liegen vorwiegend in den oberen Gebirgslagen der Einzugsgebiete obere Elbe, Freiburger Mulde und Zwickauer Mulde. Durch konservierende Bodenbearbeitung, Umwandlung von Acker in Grünland oder Flurneugestaltung könnte hier der Hochwasserschutz verbessert werden.

Zu beachten ist weiterhin, dass zur Erfüllung eines umweltgerechten nachhaltigen Hochwasserschutzes neben einer sinnvollen Verknüpfung von Maßnahmen für den

⁹⁰ Bericht der Bundesregierung über die nach der Flusskonferenz vom 15. September 2002 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. 2005, S. 23.

⁹¹ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); Amtsblatt der EU v. 21.10.05 DE, L 277/1.

⁹² Links zu den Programmplanungsentwürfen der Länder insgesamt finden sich unter: www.eu-natur.de. - speziell zu Sachsen: http://www.smul.sachsen.de/de/wu/aktuell/foerderung/inhalt_re_1708.html.

⁹³ Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007-2013. Entwurf (Stand 10.11.2006).

⁹⁴ Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007-2013. Entwurf (Stand 10.11.2006), S. 55f.

natürlichen Hochwasserrückhalt in der Fläche des Einzugsgebietes, sowie in den Gewässern und Auen zum Schutz der Ortslagen an vielen Stellen auch technische bzw. bauliche Hochwasserschutzmaßnahmen (Deiche, Rückhaltebecken, Talsperren, etc.) erforderlich sind, da die alleinige Freigabe der ursprünglichen Überflutungsflächen und der Rückzug aus allen hochwassergefährdeten Bereichen in der durch den Menschen gestalteten Kulturlandschaft an Grenzen stößt.“

Im Entwurf des EPLR 2007-2013 im Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ heißt es dann⁹⁵:

„Im Rahmen der sächsischen Entwicklungsstrategie werden (...) folgende Ziele festgelegt:

- *Nachhaltige Sicherung/Verbesserung des Zustandes bzw. der Vielfalt an natürlichen bzw. schutzwürdigen Lebensräumen und heimischen Tier- und Pflanzenarten,*
- *(...)*
- *Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung,*
- *Erhöhung der Stabilität und der Naturnähe der Wälder.*

(...)

In der sozioökonomischen und der SWOT-Analyse wurde festgestellt, dass sich der Zustand der Umwelt in den vergangenen 15 Jahren deutlich verbessert hat. Die bisher ergriffenen Maßnahmen reichen jedoch noch nicht aus oder müssen fortgeführt werden, was in der SWOT-Analyse beispielsweise anhand der hohen Erosionsgefährdung der Böden, negativer Tendenzen bei der Artenvielfalt oder der teilweise unwahrscheinlichen Erreichung eines guten Zustands von Grund- und Oberflächenwasserkörpern gezeigt wird. (...) Durch die Maßnahmen des sächsischen EPLR 2007-2013 sollen dabei besonders die stoffliche Belastung und die Bodenerosion gemindert sowie die biologische Vielfalt erhöht werden. Daneben unterstützen die Agrarumweltmaßnahmen durch die Bewirtschaftung und den Erhalt der Kulturlandschaft die Förderung des Tourismus (...), sichern Arbeitsplätze im ländlichen Raum, dienen dem Erhalt des natürlichen Erbes und fördern den Wasserrückhalt in der Fläche (Hochwasserschutz).“

Im Freistaat Sachsen sollen Maßnahmen im Rahmen von ELER durch EAGFL im Bezug auf Hochwasserschutzmaßnahmen eingesetzt werden für⁹⁶:

- Forstwirtschaft
- Aufforstung auch in Hochwasserentstehungsgebieten,
- Waldumbau,
- Förderung der naturnahen Waldbewirtschaftung und Waldmehrung
- Landwirtschaft

Angepasste Bodenbearbeitung in der Landwirtschaft. Konservierende Bodenbearbeitung⁹⁷ (Mulchsaat) und etwa Zwischenfrüchte sollen dabei dem Hochwasser- und Erosionsschutz sowie den Zielen der WRRL in Hochwasserentstehungs- und Abflussgebieten dienen

Nachhaltigkeitsprüfung

Grundsätzlich bietet ELER die Möglichkeit, Projekte zu finanzieren, die den oben genannten Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz entsprechen. Dies betrifft insbesondere den Aspekt der Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) sowie einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.). Grundsätzlich könnte ELER auch für Umwandlung von Ackerflächen in Grünland im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) eingesetzt werden und letztlich auch zu Standort-/Betriebsverlagerungen im Sinn einer Verminderung des Schadenspotentials (1.). Doch scheinen die beiden letzten Punkte derzeit nicht konkret geplant zu werden. Im Ergebnis gilt auch hier. Ein nachhaltiger vorbeugender Hochwasserschutz könnte durchaus mit Hilfe des Programms verwirklicht werden, wenn dazu der politische Wille in den Ländern vorhanden wäre. Verbindliche Vorgaben in dieser Hinsicht seitens der EU gibt es nicht.

4.3.1.12 EU-Strukturfonds FIAF

Neben EFRE besteht mit dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) ein weiterer Strukturfonds, der auch für Projekte eingesetzt werden kann, die im Zusammenhang mit dem vorbeugenden Hochwasserschutz stehen.

⁹⁵ Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007-2013. Entwurf (Stand 10.11.2006), S. 114.

⁹⁶ Finanzierung und Förderung ökologischer Hochwasserschutzmaßnahmen. Hg. vom Sächs. Staatsministerium f. Umwelt u. Landwirtschaft (2006), S. 40.

⁹⁷ Vgl. dazu: Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007-2013. Entwurf (Stand 10.11.2006), S. 210.

Im Operationellen Programm FIAF der Bundesrepublik Deutschland findet sich die Maßnahme 3.1. „*Schutz und Entwicklung aquatischer Ressourcen*“.

In Sachsen setzt die Landestalsperrenverwaltung (LTV) Mittel des FIAF für Maßnahmen an Gewässern 1. Ordnung mit folgenden Zielen ein⁹⁸:

- Herstellung einer der Fischfauna angepassten Struktur der Fließstrecken,
- Verbesserung der Gewässerdurchgängigkeit,
- Wiederherstellung von Wanderwegen und Laichgebieten (insb. Lachs),
- Schaffung von Fischkinderstuben

durch

- Rückbau von Wehren,
- Renaturierung ausgebauter Gewässerstrecken unter Wahrung der hydraulischen Leistungsfähigkeit der Gewässer

Nachhaltigkeitsprüfung

Grundsätzlich bietet FIAF die Möglichkeit, Projekte zu finanzieren, die einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) dienen. Auch hier gilt, die Fonds-Mittel können zur Unterstützung von nachhaltigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem vorbeugenden Hochwasserschutz könnte eingesetzt werden, wenn dazu der politische Wille in den Ländern vorhanden ist. Verbindliche Vorgaben in dieser Hinsicht seitens der EU gibt es nicht.

4.3.1.13 EU-Finanzierungsinstrument LIFE

Im Rahmen des seit dem Jahr 1992 bestehenden Finanzierungsinstruments für die Umwelt (LIFE) leistet auch die Europäische Kommission einen Beitrag zum Schutz von Auen, indem sie Finanzmittel für praktische Naturschutzmaßnahmen bereitstellt, die u.a. auch der Verbesserung der ökologischen Situation von Auen dienen, sofern diese als besondere Schutzgebiete nach Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie vorgeschlagen sind. Von ca. 60 Projekten, die bislang im Rahmen dieses Förderprogramms in Deutschland gefördert wurden, sind zehn Projekte auf den Schutz von Flüssen mit ihren Auen ausgerichtet. Dazu gehören Vorhaben an Ems, Elbe, Inn, Main und Rhein. Für diese Vorhaben mit Gesamtkosten in Höhe von 28,4 Mio € wurden insgesamt 14,7 Mio € (= 51,79 %) bereitgestellt⁹⁹.

⁹⁸ Finanzierung und Förderung ökologischer Hochwasserschutzmaßnahmen. Hg. vom Sächs. Staatsministerium f. Umwelt u. Landwirtschaft (2006), S. 34.

Nachhaltigkeitsprüfung

Grundsätzlich bietet LIFE die Möglichkeit, Projekte zu finanzieren, die einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) dienen. Auch hier gilt, die Fonds-Mittel können zur Unterstützung von nachhaltigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem vorbeugenden Hochwasserschutz könnte eingesetzt werden, wenn dazu der politische Wille in den Ländern vorhanden ist. Verbindliche Vorgaben in dieser Hinsicht seitens der EU gibt es nicht.

4.3.1.14 Sonderkredite öffentlicher Banken (KfW, DtA, SAB, Lf)

Unmittelbar nach dem Hochwasserereignis im August 2002 wurden seitens öffentlicher Kreditinstitute Sonderkredite für Hochwasser-Opfer eingerichtet¹⁰⁰.

Seitens der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wurden Zuschüsse bis zu einer Million Euro aus Hochwasser-Hilfsfonds ausgereicht. Mit einer Soforthilfe in Höhe von 15.000 Euro hat die Bundesregierung den Opfern der Hochwasserkatastrophe kurzfristig notwendige Liquidität zur Verfügung gestellt. Für die eigentliche Hilfe zur Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit wurde ein Hilfsfonds mit über 600 Mio € eingerichtet. Diese Mittel wurden nach Angaben der KfW schnell und unbürokratisch an die betroffenen Unternehmer und Freiberufler als Zuschüsse über die Deutsche Ausgleichsbank (DtA) in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Landesförderinstituten bzw. den Hausbanken vergeben.

Im Rahmen des Hilfspakets für die gewerbliche Wirtschaft stellte die Gründer- und Mittelstandsbank des Bundes (Zusammenschluss von KfW und DtA) den Flutopfern zusätzlich zinsgünstige Kredite aus dem Eigenkapitalhilfe-Programm (EKH) des Bundes (eigentlich für Existenzgründer gedacht) zu Sonderkonditionen zur Verfügung. Das Eigenkapitalprogramm wurde dazu für hochwassergeschädigte kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie für Selbständige und Freiberufler geöffnet, die schon längere Zeit bestehen. Die Hilfe konnte unter Anrechnung

⁹⁹ Bericht der Bundesregierung über die nach der Flusskonferenz vom 15. September 2002 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. 2005, S. 28.

¹⁰⁰ http://www.kfw.de/DE_Home/Presse/Pressearchiv/bis11.2005/Pressemitteilung23340.jsp. - Hilfen nach der Flut. Programme für den Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2002).

von Eigenmitteln aufgrund der staatlichen Haftung bis zu 40 % der förderfähigen Kosten betragen, wobei der Höchstbetrag bei 500.000 € lag. So konnten Flutschäden ohne umfangreiche Kreditwürdigkeitsprüfung durch die Hausbank finanziert werden. Das als Eigenkapital fungierende Darlehen hat eine Laufzeit von 20 Jahren, wobei in den ersten Jahren keine Tilgung verlangt wird. Zudem sind in den ersten beiden Jahren keine Zinsen zu zahlen. Gefördert wurden die Renovierung und Entsorgung für Grundstücke und Gebäude sowie die Reparatur oder Ersatzbeschaffung beschädigter Anlagen, Fahrzeuge, Waren und Ausstattungen.

Die DtA-Hilfen konnten mit Zuschüssen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie mit zinsgünstigen Krediten aus dem Hochwasserprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) kombiniert werden. Anträge auf einen Zuschuss aus dem Hochwasser-Hilfsfonds konnten in Sachsen über die Hausbanken bei der Sächsischen Aufbaubank (SAB) bzw. in Sachsen-Anhalt beim Landesförderinstitut (Lfi) gestellt werden. In allen anderen Bundesländern mussten sich die betroffenen Unternehmen direkt an ihre Hausbank wenden.

Sonderprogramm - Private Antragsteller

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat noch 2002 für Eigentümer von hochwassergeschädigten Wohngebäuden ein Kreditprogramm erstellt, dessen Kredite in den Anlaufjahren (zw. einem und fünf Jahren) nicht getilgt werden müssen. Die Laufzeiten betragen entweder fünf oder zehn Jahre. Der Zinssatz ist subventioniert und beträgt effektiv zwischen 2,5 und 3,1 % pro Jahr. Der Kreditbetrag wurde auf höchstens 100.000 € begrenzt.

Sonderprogramm - Gewerbliche Antragsteller

Für hochwassergeschädigte Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie Freiberufler und Selbständige (vor allem für Schäden an gewerblich genutzten Immobilien) wurde von der KfW ein Kreditprogramm erstellt, dessen Kredite in den Anlaufjahren (zw. einem und zwei Jahren) zunächst nicht getilgt werden müssen. Die Laufzeit beträgt maximal zehn Jahre. Der Zinssatz ist subventioniert und beträgt effektiv zwischen 3,3 und 4,5 % pro Jahr.

Auch die Landwirtschaftliche Rentenbank bot für hochwassergeschädigte land- und forstwirtschaftliche Betriebe Darlehen zu besonders günstigen Konditionen an. Daneben wurden im Rahmen des Sächsischen Umstrukturierungsprogramms (Richtlinie 65/99)

Sonderkonditionen geschaffen für verbilligte Kredite an betroffenen Unternehmen.

Nachhaltigkeitsprüfung

Eine Verbindung mit diesen Sonderkrediten/Eigenkapitalhilfen mit den oben genannten Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz fand nicht statt. Insbesondere erfolgte keine Prüfung, ob die betroffenen Unternehmen nicht besser verlagert werden sollten (Verminderung des Schadenspotentials (1.)). Allerdings war regelmäßig mit der Geldausreichung ein Nachweis der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit verbunden, womit zumindest theoretisch Betriebe von der Förderung ausgeschlossen wurden, deren Wiedererrichtung nur bei zwingenden Hochwasservorsorgemaßnahmen denkbar wäre, die jedoch unverhältnismäßig teuer wären. Grundsätzlich wurde mit diesen Hilfen aber das Schadenspotential wieder erhöht, also das Gegenteil der Nachhaltigkeit in diesem Sinne erzeugt.

4.3.1.15 GA-Sonderprogramm Hochwasser

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) ist das wichtigste Instrument der Bundesländer zur Förderung von Investitionen der Wirtschaft. Es wird je zur Hälfte von Bund und Land finanziert. Förderungen aus der GA sind in der Regel nicht rückzahlbare Zuschüsse zu Investitionsvorhaben. Sie teilt sich in Förderung für gewerbliche Wirtschaft und Förderung für die wirtschaftsnahe Infrastruktur.

Im Rahmen von GA wurde das GA-Sonderprogramm Hochwasser aufgelegt. Es basiert auf den Förderregeln des aktuellen Rahmenplans Förderfähig ist hier in der Regel produzierendes Gewerbe mit überregionalem Absatz. Bei den GA-förderfähigen Unternehmen gilt das GA-Sonderprogramm Hochwasser nur für Schäden am Anlagevermögen und die Aufbauhilfe ergänzend für Schäden am Umlaufvermögen, z.B. an Warenbeständen.

4.3.1.16 Versicherungen

Die Versicherungswirtschaft entrichtete für Schäden aus dem August-Hochwasser 2002 in Deutschland rund 1,6 Mrd. €, wobei nach Sachsen etwa 1,2 Mrd € flossen¹⁰¹.

¹⁰¹ Instrumente und Handlungsempfehlungen für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz. Hg. v. Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2004), S. 21.

Nachhaltigkeitsprüfung

Eine Verbindung mit diesen Sonderkrediten/Eigenkapitalhilfen mit den oben genannten Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz fand nicht statt. Ansonsten entsprechen die Überlegungen zur Nachhaltigkeit hier denen zum vorgenannten Abschnitt „Kredithilfen“.

4.3.1.17 Spenden

In Folge des Auguthochwassers 2002 wurde das höchste Spendenaufkommen in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands erzielt. In Sachsen standen insgesamt ca. 300 Mio € an Spendenmitteln zur Verfügung, davon 285 Mio € Spendengelder (nach Abzug der Sachspenden und direkt an Private geleisteten Spenden)¹⁰². Zu deren Verteilung wurde der Lenkungskreis Spenden gebildet, der eine Abstimmung über gemeinsame Richtlinien zur Spendenvergabe herbeigeführt und Verfahrensweisen abgestimmt hat. Im Lenkungskreis wirkten Vertreter des Freistaates Sachsen, der Wohlfahrtsverbände, der beiden kommunalen Spitzenverbände und des Vereins „Sachsen helfen e.V.“ mit. Verwendet wurden die Spenden vor allem für geschädigte Gebäude- und Wohnungseigentümer; in Notlagen geratene Arbeitnehmer, Freiberufler, Mitunternehmer und Gesellschafter und die Unterstützung mildtätiger Vereine.

Nachhaltigkeitsprüfung

Eine Verbindung mit diesen Sonderkrediten/Eigenkapitalhilfen mit den oben genannten Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz fand nicht statt. Ansonsten entsprechen die Überlegungen zur Nachhaltigkeit hier denen zum vorgenannten Abschnitt „Kredithilfen“.

4.3.2 Mittelverwendung und Vergaberichtlinien zur Beseitigung von Hochwasserschäden (am Beispiel der Beseitigung der Schäden des Auguthochwassers 2002 in Sachsen)

4.3.2.1 Zuständigkeiten für die Vergabe

Die Vergabe von öffentlichen Fördermitteln an den jeweiligen Antragsteller erfolgt im Regelfall anhand spezieller Vergaberichtlinien. Anträge werden anhand dieser Richtlinien geprüft und eine Auszahlung kann nur erfolgen, wenn die Vorgaben der Richtlinien eingehalten werden.

Für die Vergabe von Fördermitteln im Zusammenhang mit dem Hochwasserereignis 2002 zeichneten in Sachsen für den Bereich der staatliche Infrastruktur die Ministerien mit ihren nachgeordneten Behörden verantwortlich; für die kommunale Infrastruktur die in den Regierungspräsidien eingerichteten behördenübergreifenden Wiederaufbaustäbe Auguthochwasser 2002 (WASA) und für die privaten Haushalte und Unternehmen die Sächsische Aufbaubank (SAB)¹⁰³.

Die Kommunen hatten dazu ihre gesamten Schäden und geplanten Wiederaufbaumaßnahmen in einem Maßnahmeplan zu bündeln. Die Gesamtentscheidung zum Maßnahmeplan erfolgte im WASA in Abstimmung mit den Landratsämtern. Eingehend geprüft werden sollen dabei:

- Schadenskausalität und
- Schlüssigkeit der Wiederaufbaumaßnahme sowie
- Plausibilität der Kostenberechnung und
- Prioritätensetzung.

4.3.2.2 Infrastruktur in den Kommunen

a) Die festgestellten Schäden (nach Förderanträgen)¹⁰⁴

Die Schäden an der Infrastruktur in den Kommunen gehörten zu den großen Schadensbereichen. Sie umfassten das gesamte Spektrum an Infrastruktureinrichtungen kommunaler und nicht-kommunaler Träger - angefangen von der Wasserwirtschaft über Straßen und Brücken, Bildungs- und Sozialeinrichtungen bis hin zu öffentlichen Grünanlagen.

¹⁰² Auguthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.8.1.

¹⁰³ Auguthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.4.

¹⁰⁴ Auguthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 3.5.

Anträge und Bestätigungen nach Infrastrukturbereichen (kommunale Infrastruktur)

	Anträge		Bestätigungen	
	Anzahl Projekte	Wiederherstellungskosten in T€	Anzahl Projekte (Anteil an Gesamtprojekten in %)	Wiederherstellungskosten in T€ (Anteil am Gesamtmittelvolumen in %)
Tiefbau				
Straßen und Brücken	3.660	495.118	3.422 (35 %)	463.992 (36 %)
Gewässer- und Hochwasserschutz	2.410	198.014	2.156 (23 %)	147.438 (11 %)
Wasser- und Abfallwirtschaft	1.068	155.813	1.021 (11 %)	123.613 (10 %)
Tiefbau insgesamt	-	-	69 %	57 %
Hochbau				
Städtebauliche- / dörfliche Infrastruktur	944	86.443	855	73.584
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	569	67.750	541	60.520
Sport- und Freizeit	483	97.684	422	103.365
Soziale Einrichtungen	498	153.506	391	140.529
Schulhausbau	307	61.671	271	63.830
Kommunale Liegenschaften	334	50.188	254	37.096
ÖPNV	144	64.474	136	68.643
Kultureinrichtungen	101	15.594	56	4.219
Hochbau insgesamt	-	-	31 %	43 %
Gesamt	10.518	1.446.253	9.525	1.286.829

Mehr als die Hälfte (69 %) der als förderfähig eingestuften Projekte sind dem Tiefbau zuzuordnen, der im Bezug auf die Anzahl der Projekte die drei größten Schadensbereiche der kommunalen Infrastruktur umfasst. Hier flossen über die Hälfte der Gesamtmittel (57 %). Über ein Drittel (35 bzw. 36 %) der bestätigten Projekte und Mittel finden sich dabei im Bereich Straßen und Brücken. Der Bereich Gewässer- und Hochwasserschutz macht bei der kommunalen Infrastruktur nur einen eher geringeren Anteil aus (11 bzw. 10 %), da sich in kommunaler Zuständigkeit ausschließlich Gewässer 2. Ordnung befinden.

b) Fördersätze¹⁰⁵

In Sachsen gilt der Höchstfördersatz von 90 % für alle infrastrukturellen Maßnahmen. Da gleichzeitig Spenden und Versicherungsleistungen Eigenmitteln gleichgestellt wurden, konnte der Wiederaufbau einer Zahl von Infrastrukturmaßnahmen ohne zusätzliche Belas-

tung der Träger, insbesondere der Kommunen erfolgen, d.h. die Maßnahmen wurden zu 100 % finanziert. Die Förderung der kommunalen Infrastruktur mit 90 % bzw. 100 % der förderfähigen, anerkannten Kosten entsprach in der Praxis auch dem Regelsatz. Begründet wurde diese hohe und in vielen Fällen vollständige Förderung damit, dass die Kommunen für den weiterhin und parallel zu verfolgenden Aufbau Ost ausreichend Mittel für Investitionen bzw. deren Kofinanzierung behalten sollten. Weiter solle auch eine weitere Neuverschuldung vermieden werden

Zunächst erfolgt eine Förderung in Höhe von 100 % der anerkannten Kosten nur bei Straßen- und Brückenbaumaßnahmen für Kommunen mit weniger als 8.000 Einwohnern, wenn sie eine Geschäftsbesorgung durch die Straßenbauverwaltung vorgesehen haben. Eine entsprechende Regelung gilt für die Schadensbeseitigung bei Hochwasserschutzanlagen bzw. bei der Wiederherstellung von Gewässern unter Zuhilfenahme der Landestalsperrenverwaltung. Auf die genannten Bereiche entfielen ca. 50 % der kommunalen Schäden in Sachsen.

¹⁰⁵ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.3.5. - Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 3/71, S. 4846.

Ebenfalls zu 100 % gefördert wurden Tiefbaumaßnahmen, aus denselben, eben genannten Gründen. Hierzu gehörten insbesondere die Schadensbeseitigungen in den Bereichen Straßen/Brücken, Gewässer/Hochwasserschutz und Trinkwasser/Abwasser.

Das Verfahren zur Vorbereitung und Umsetzung der Wiederaufbaumaßnahmen orientierte sich an den Maßnahmeplänen der Kommunen. Diese umfassten alle in der Kommune zum Wiederaufbau gehörenden infrastrukturellen Schadensbeseitigungen als Einzelmaßnahmen.

b) VwV Infra 2002

Die Grundlagen für den Wiederaufbau der Infrastruktur im kommunalen Bereich wurden seitens des Bundes und der betroffenen Länder vor allem auf Basis der Verwaltungsvereinbarung (VV Aufbauhilfe Infrastruktur in den Gemeinden 2002) gelegt. Für den ländlichen Raum wurde diese durch das Sonderprogramm „Hochwasser“ der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstrukturen und Küstenschutz ergänzt. Umfang, Verfahren und Kriterien für die Wiederherstellung der kommunalen und ländlichen Infrastruktur speziell im Freistaat Sachsen regelt die „Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatskanzlei zur Förderung der Wiederherstellung der vom Augusthochwasser 2002 geschädigten Infrastruktur („VwV Infra 2002“) sowie die aus dem genannten GA-Sonderprogramm abgeleitete Richtlinie des SMUL für die Förderung der vom Hochwasser geschädigten Infrastruktur in den ländlichen Gemeinden.

Die Richtlinie „VwV Infra 2002“ regelt darüber hinaus auch den Schadensausgleich, der in den folgenden, weiteren Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund festgehalten worden ist:

- zum Sonderprogramm Hochwasser der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Mittel für wirtschaftliche Infrastruktur)
- zur Beseitigung von Hochwasserschäden an gemeinsam von Bund und Land oder vom Bund finanzierten Einrichtungen aller Ressorts
- zum Arbeitsmarktprogramm Hochwasserhilfe zur Beseitigung von Hochwasserschäden
- zur Aufbauhilfe Infrastruktur des straßengebundenen ÖPNV in Sachsen einschließlich Straßenbahn 2002

Für die Investitionen der Kommunen als auch der freien Träger von Infrastruktureinrichtungen waren/sind wie

weiter oben ausgeführt wurde mehrere Förderprogramme anwendbar. Durch die Schaffung der verschiedenen Förderprogramme betreffend VwV Infra 2002 steht für ein sehr breites Förderspektrum mit normalerweise unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, Bewilligungsverfahren und -stellen sowie einem großen Fördervolumen ein sehr überschaubares Instrumentarium zur Verfügung. Die bestehenden Fachförderrichtlinien werden lediglich ergänzend angewendet. Bei unterschiedlichen Einzelregelungen ist die VwV Infra 2002 maßgebend.

In der VwV Infra 2002 werden die einzelnen, förderfähigen kommunalen Infrastrukturbereiche beschrieben. Ausdrücklich genannt werden die verkehrliche, die wasser- und abfallwirtschaftliche, die soziale, die städtebauliche / dörfliche Infrastruktur sowie die Sport-, Freizeit- und Tourismusinfrastruktur. Als Zuwendungsempfänger gelten grundsätzlich die Träger (Kommunen, Zweckverbände, nicht-kommunale Träger).

Die VwV Infra 2002 wird in verwaltungsinternen Anwendungshinweisen weiter konkretisiert. Dies gilt insbesondere für Aspekte der Schadensdefinition, das Zusammenwirken mit Fachförderrichtlinien, den Fördergegenstand oder die Standardverbesserung aufgrund eines höheren Niveaus von bspw. technischen Normen oder wegen verbesserter Verkehrs- oder Hochwassersicherheit. Außerdem enthalten die Hinweise Regeln zum Verfahren bspw. bei der Behandlung der kommunalen Maßnahmepläne.

Als zentrale Kriterien für die Förderfähigkeit nach der „VwV Infra 2002“ sind die Einhaltung der Gebietskulisse, der Nachweis des Hochwasserschadens (Kausalität), der mittel- bis langfristige Bedarf der Infrastrukturen (Schlüssigkeit der Wiederherstellung) und die Vermeidung von erneuten Investitionen in funktions- und wertlose Objekte.

Die Dringlichkeit der Vorhaben wurde in folgender Reihenfolge gestuft:

1. Verkehrliche Infrastruktur
2. Wasser- und abfallwirtschaftliche Infrastruktur
3. Soziale Infrastruktur
4. Städtebauliche und dörfliche
5. Sport-, Freizeit- und Tourismusinfrastruktur

Zuwendungskriterien VwV Infra 2002 (Auszüge):

„1. Zuwendungszweck

Zuwendungszweck ist eine Unterstützung zur Wiederherstellung der vom Augusthochwasser 2002 insbesondere durch Überflutung geschädigten Infrastruktur. Es werden Investitionen für bauliche Maßnahmen und Anlagen einschließlich notwendiger Ausstattungen sowie erforderliche Beräumungsmaßnahmen gefördert.

2. Zuwendungsgegenstand

(...) insbesondere für die:

- *Verkehrliche Infrastruktur*

Zur verkehrlichen Infrastruktur gehören insbesondere

Straßen und Brücken in kommunaler Baulastträgerschaft, sowie auch Anlagen des ÖPNV und SPNV wie z. B. Gleisanlagen, Betriebshöfe

- *Wasser- und abfallwirtschaftliche Infrastruktur*

Hierzu gehören auch Trinkwasserversorgungsanlagen, Abwasseranlagen (Kläranlagen, Kanalisation), Abfallbeseitigungsanlagen (einschließlich Deponien), abschwemmungsgefährdete Altlasten, Hochwasserschutzanlagen sowie die Wiederherstellung von Gewässern einschließlich Nebenanlagen wie z.B. Ufermauern.

- *Soziale Infrastruktur*

Hierzu gehören soziale und gesundheitliche Einrichtungen, Dienste und sonstige Institutionen wie z. B. Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Schulen/ Sportstätten, Alten- und Pflegeheime, psychiatrische Einrichtungen, Behinderteneinrichtungen, Jugend-einrichtungen, Beratungsstellen, Sozialstationen.

- *Städtebauliche und dörfliche Infrastruktur einschließlich der Wiederherstellung von historischen Innenstädten, Dörfern sowie Kulturstätten und stadt- und dorfbildprägenden Gebäuden.*

- *Zur örtlichen Infrastruktur gehören z. B. auch Wege, Plätze, Parkflächen und Grünanlagen.*

- *Sport-, Freizeit- und Tourismusinfrastruktur wie Sportanlagen, Bäder, touristische Basiseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen.*

Die vorgenannte Reihung gibt eine Orientierung hinsichtlich der Dringlichkeit von Maßnahmebereichen. Zuwendungsgegenstand ist die Infrastruktur im Hochwassergebiet einschließlich der Einrichtungen in nicht-kommunaler Trägerschaft.

Gefördert werden Maßnahmen zur Beseitigung der durch das Hochwasser verursachten unmittelbaren Schäden; im Rahmen der Schadensbeseitigung können auch Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Hochwasserschäden (keine ausschließlich präventiven Maßnahmen) und zur Modernisierung gefördert werden.

(...)

4. Zuwendungsvoraussetzungen

Fördervoraussetzung ist ein durch das Augusthochwasser 2002, insbesondere durch Überflutung unmittelbar entstandener Schaden.

Die Förderung der Wiederherstellung von Infrastrukturmaßnahmen nach Nr. 2 setzt außerdem voraus, dass:

- *die Ausgaben nicht anderweitig gedeckt werden können (Versicherungsleistungen u.ä.),*
- *die Zuwendungsempfänger die fachspezifischen Vorgaben beachten,*
- *eine Kostenberechnung nach HOAI (Phase 1 u. 2 - analog Maßnahmeplan) vorliegt,*
- *eine angemessene Eigenbeteiligung des Maßnahmenträgers gesichert ist und*
- *eine Schadenskausalität zum Augusthochwasser 2002 nachgewiesen werden kann.*

Die Wiederherstellung muss darüber hinaus sinnvoll sein (z.B. kein unvertretbarer Wiederaufbau in Überschwemmungsgebieten und kein Wiederaufbau von vor der Hochwasserkatastrophe funktions- und wertloser Objekte, keine Wiederherstellung von Einrichtungen, die öffentliche Dienste anbieten, die durch Überkapazitäten gekennzeichnet sind). Die Sinnhaftigkeit der Wiederherstellung ist in Zweifelsfällen schlüssig darzulegen.

5. Umfang, Art und Höhe der Zuwendung

5.1. Umfang der Zuwendung

Zuwendungsfähig sind die Ausgaben, die zu einer angemessenen baulichen Wiederherstellung der in Nr. 2 genannten Infrastruktureinrichtungen aufgewendet werden müssen („Wiederbeschaffungswert“ unter Berücksichtigung der aktuellen Vorschriften für eine gleiche oder gleichwertige Konstruktion). Zu den zuwendungsfähigen Ausgaben zählen insbesondere

- *Ausgaben der Wiederherstellung der baulichen Anlagen*
- *Baunebenkosten von bis zu 10 v. H., bei Ersatzneubauten bis zu 14 v. H. der Baukosten*
- *Abriss- und sonstige Beräumungsausgaben,*
- *Ausgaben für den Ersatzneubau, auch an anderer Stelle,*
- *Ausgaben für die Wiederherstellung der baulichen Außenanlagen*
- *Ausstattungsgegenstände ab 5000 €, sofern es sich um Investitionsgüter handelt. Diese Wertgrenze gilt nicht für Ausstattungsgegenstände, die für die Funktionsfähigkeit des Gebäudes erforderlich sind. Eine früher gewährte Förderung desselben Objektes aus öffentlichen Mitteln schließt eine nochmalige*

Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen dieser Verwaltungsvorschrift nicht aus.

(...)

7. Verfahren

Abweichend vom Regelförderverfahren wird zur Koordinierung, Bündelung und Steuerung der Infrastrukturmaßnahmen bei den Regierungspräsidien ein „Wiederaufbaustab Augusthochwasser“ (WASA) eingerichtet.

7.1. Maßnahmeplan

Die betroffenen Kommunen erstellen Maßnahmepläne nach dem Musterformblatt „Maßnahmeplan kommunale Infrastruktur“. Hierbei listen sie ihre durch das Augusthochwasser 2002 beschädigten Infrastruktureinrichtungen (einschließlich nicht-kommunaler Träger im Gemeindegebiet sowie Schäden bei ihren Unternehmen) unter Angabe der Priorität auf. Neben der Dokumentation der Schäden, dem Nachweis der Art der Schadensermittlung (Kostenberechnung und Gutachten) und einer Beschreibung des Schadens sind Informationen aufzunehmen, ob die Maßnahme bereits begonnen, ein Förderantrag bereits gestellt und Abschlagszahlungen des Freistaates Sachsen, Versicherungsleistungen und Spenden für die Infrastrukturmaßnahme schon eingesetzt wurden.

(...)

7.2. Gesamtentscheidung zum Maßnahmeplan

Der Maßnahmeplan wird im WASA in Abstimmung mit dem Vertreter des zuständigen Landratsamtes und den Bewilligungsstellen in Hinblick auf Schadenskausalität und Schlüssigkeit der Wiederaufbaumaßnahme sowie Plausibilität der Kostenberechnung und Prioritätensetzung geprüft. Die im WASA vertretenen Bewilligungsstellen prüfen die einzelnen Maßnahmen bezüglich der Fachplanung bzw. -vorgaben und ordnen sie einer Finanzierungsquelle zu.“

c) Nachhaltigkeitsprüfung

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien findet sich in der Verwaltungsvorschrift die wesentliche Formulierung: „Die Wiederherstellung muss (...) sinnvoll sein (z.B. kein unvertretbarer Wiederaufbau in Überschwemmungsgebieten und kein Wiederaufbau von vor der Hochwasserkatastrophe funktions- und wertloser Objekte, keine Wiederherstellung von Einrichtungen, die öffentliche Dienste anbieten, die durch Überkapazitäten gekennzeichnet sind). Die Sinnhaftigkeit der Wiederherstellung ist in Zweifelsfällen schlüssig darzulegen.“ Das entspricht der Beachtung

des Nachhaltigkeitsaspektes Verminderung des Schadenspotentials (1.). Erwägungen, beim Wiederaufbau bereits Möglichkeiten künftiger Verbesserungen des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) oder Möglichkeiten zur Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) mit zu berücksichtigen, sind in der Verwaltungsvorschrift nicht enthalten. Ebenso spielt - bei den Maßnahmen im Wasserbau - die Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL (4.) keine Rolle. Damit gibt die Verwaltungsvorschrift keine Handhabe, die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern, die diesen Nachhaltigkeitsaspekten entgegenstehen können.

In jedem Fall problematisch sind grundsätzlich die hohen Fördersatzes von regelmäßig 90 bis 100 %. Eine (nahezu) vollständige Finanzierung von Vorhaben durch Dritte verleitet schon naturgemäß dazu, beim Begünstigten Fragen der Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit in den Hintergrund zu verdrängen. Aus diesem Grund besteht bei öffentlichen Förderprogrammen sonst auch regelmäßig der Zwang zur Eigenbeteiligung in erheblichem Umfang (bei Kommunen regelmäßig um die 30 %).

4.3.2.3 Staatliche Infrastruktur¹⁰⁶

a) Die Schäden

Die Beseitigung der **Schäden an Staatsstraßen und -brücken** wurde aus dem Landesanteil („freie Spitze“) des Aufbauhilfefonds finanziert. Über 170 km Staatsstraßen waren vom Augusthochwasser 2002 betroffen. Zur Herstellung der sofortigen Wiederbefahrbarkeit zahlreicher Verkehrsachsen wurden noch 2002 über 200 Vorhaben mit einem Volumen von ca. 21 Mio € umgesetzt.

Schwerpunkt der Maßnahmen war dann die Umsetzung des von der Straßenbauverwaltung aufgestellten 2-Jahres-Programms zur Wiederherstellung der verkehrlichen Infrastruktur. Der überwiegende Teil der hochwasserbedingten Vorhaben sollte bis Mitte 2004 abgeschlossen werden. Insgesamt sollte bis 2005 im Bereich der Staatsstraßen ein Bauvolumen von bis zu 200 Mio € (einschließlich Beseitigung geohydrologischer Folgeschäden) umgesetzt werden. Schwerpunkte im Straßenbau lagen in den Landkreisen Weißeritzkreis, Mittlerer Erzgebirgskreis und Sächsische Schweiz.

¹⁰⁶ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003), Pkt. 2.3.6, Pkt. 3.6. - Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 4/49, S. 3921.

Für die **staatlichen Liegenschaften** zeichnete das Sächsische Staatsministerium der Finanzen verantwortlich.

Bei den entstandenen Schäden an staatlicher Infrastruktur sind vor allem jedoch die **Schäden in der Wasserwirtschaft** inklusive der Schäden im Bereich des **Hochwasserschutzes** und der Fließgewässer zu nennen. Hier wurden insgesamt 14.600 Schäden festgestellt, darunter mehr als 130 Deichbrüche und Schäden, deren Behebung für die Bewohner in Flussnähe bedeutsam ist.

Für die Wiederherstellungsmaßnahmen, die aus den Landespauschalmitteln des Aufbauhilfefonds finanziert wurden, wurde in der Landestalsperrenverwaltung (LTV) ein zentraler Aufbaustab eingerichtet, dem vier regionale Aufbaustäbe unterstehen; letzteren sind örtliche Bauleitungen - sog. Flussgebietsverantwortliche - nachgeordnet. In den Stäben sind neben der Wasserwirtschaftsverwaltung alle einschlägigen Fachbehörden der staatlichen bzw. kommunalen Ebene vertreten.

Der Schwerpunkt der Schadensbeseitigung lag zunächst in der Gewässerbereinigung (Wiederherstellung der Durchlässigkeit der Gewässer) sowie in der provisorischen Befestigung bzw. Lückenschließung von Deichen. Im Nachgang erfolgt nun die Instandsetzung der geschädigten Gewässer einschließlich der hierzu gehörenden Hochwasserschutzeinrichtungen sowie der der Talsperren und Hochwasserrückhaltebecken. Die Wiederherstellung orientiert sich grundsätzlich an den Verhältnissen vor der Flut. Hierbei sollen die Anforderungen eines vorbeugenden Hochwasserschutzes (Gefahrenabwehr) beachtet werden. Soweit wasserwirtschaftlich als notwendig erachtet, werden deshalb im Rahmen der Umsetzung zusätzliche Maßnahmen wie Rückbau und Verlegung von Deichen, Retentionsflächen, Polder etc. vorgesehen.

Allein nach dem August-Hochwasser 2002 wurden in Sachsen fast 12.000 Schäden an Gewässern behoben. Dafür wurden 522 Mio € ausgegeben. Bereits bis Ende 2002 waren insgesamt 51,4 Mio € zur Schadensbehebung umgesetzt worden.

Im Maßnahmenplan des Hochwasserschutz-Investitionsprogramms des Freistaates Sachsen sind bspw. 18 komplexe Hochwasserschutzmaßnahmen entlang der Elbe mit einem Gesamtumfang von 144 Mio € enthalten, davon bis zum Jahr 2008 insgesamt 70 Mio €. Das betrifft u.a. Maßnahmen zum Schutz der Landeshauptstadt Dresden, d.h. der Altstadt, von Gohlis,

Kaditz, Mickten, und zum Schutz von Nünchritz, Riesa, Zeithain und Torgau.

b) FRW 2002

Für den Bereich Wasserwirtschaft/Hochwasserschutz wurde die „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen“ (Förderrichtlinie Wasserwirtschaft - FRW 2002) vom 3. Juli 2003 erstellt; [Auszüge]:

1 Zuwendungszweck, Rechtsgrundlage

1.5 Vorhaben des Wasserbaus werden gefördert zur Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Hochwasserschadensbeseitigung sowie zur Verbesserung des ökologischen Gewässerzustandes und zur Unterstützung der Aufgabenträger bei der Wahrnehmung der Gewässerunterhaltungspflicht.

2 Gegenstand der Förderung

2.2 Abwasserbeseitigung

[Errichtung, Erweiterung, Ertüchtigung und Ersatz von Anlagen zur öffentlichen Abwasserbeseitigung] Dazu gehören auch Bauwerke zur dezentralen Regenwasserbewirtschaftung in Siedlungsgebieten sowie Kleinkläranlagen in öffentlicher Trägerschaft.

2.4 Hochwasserschutz und -schadensbeseitigung Förderfähig sind Hochwasserschutzvorhaben sowie Sofortmaßnahmen zur Gefahrenabwehr, Instandsetzungs- und Ersatzmaßnahmen an Anlagen der öffentlichen Wasserversorgung, der öffentlichen Abwasserbeseitigung sowie an Gewässern und wasserbaulichen Anlagen. Die förderfähigen Hochwasserschutzvorhaben umfassen insbesondere den Erwerb von Retentionsflächen, Baumaßnahmen sowie die Anschaffung mobiler Vorrichtungen zum technischen Hochwasserschutz.

4 Zuwendungsvoraussetzungen

4.1 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

4.1.1 Der Vorhabenträger hat auf der Basis aktueller Konzepte nachzuweisen, dass unter den nach wasserwirtschaftlichen Aspekten in Betracht kommenden Lösungen die wirtschaftlichste Lösung gewählt worden ist.

Bei den Zuwendungsvoraussetzungen (vor allem Punkt 4.1.1) sind sehr enge Betrachtungsrahmen abgesteckt. Durch eine Fokussierung auf die kostengünstigste Variante der nach wasserbaulichen Aspekten beachtlichen Lösungsmöglichkeiten bleibt kaum noch Raum für nachhaltige Auswahlkriterien. So spielen zukünftige Unterhaltungskosten, die Langlebigkeit der Anlage, die Erfüllung der Wasserrahmenrichtlinie und

die Entwicklung des Naturzustandes im Gebiet um die Baumaßnahme in der Förderrichtlinie keine explizit genannte Rolle.

Nachhaltigkeitsprüfung

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass für die Vergabe ausschließlich wirtschaftliche und wasserwirtschaftliche Optimierungsgebote eine Rolle spielen, ohne Berücksichtigung der Aspekte Verminderung des Schadenspotentials (1.), Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.), Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) oder Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.).

4.3.2.4 Hochbau (Wohngebäude)

Von den ermittelten Schäden des Augusthochwassers 2002 in Sachsen (6,2 Mrd. €) entfielen auf Wohngebäude 27,5 %. Die Anzahl geschädigter Gebäude betrug ca. 26.000¹⁰⁷.

Sowohl nach der Verwaltungsvereinbarung „Beseitigung und Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden“ als auch der Verwaltungsvereinbarung „Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden“ ist die Errichtung von geschädigten Gebäuden und Einrichtungen an anderer Stelle förderfähig.

Geregelt wurde die Fördermittelvergabe für Wohngebäude in der „Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden vom 26.09.2002“ (**VwV - Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002**), [Auszüge]:

- I. *Rechtsgrundlage, Zweckungszweck*
2. *Zweck der Zuwendung ist es, den Eigentümern von Eigentumswohnungen und Wohngebäuden Hilfe bei der Beseitigung der Hochwasserschäden oder bei der Wiedererrichtung von zerstörten Wohngebäuden zu leisten.*
- II. *Zuwendungsgegenstand*
- (1) *Gefördert werden*
1. *Baumaßnahmen zur Beseitigung von Schäden an durch Hochwasser beschädigten Wohngebäuden und zur Erneuerung beschädigter oder zerstörter Bauteile solcher Wohngebäude (Instandsetzung),*

2. *die Neuerrichtung von gleichartigen Wohngebäuden an Stelle von durch das Hochwasser zerstörten Wohngebäuden oder die Errichtung und der Erwerb von gleichartigen Gebäuden an anderer Stelle (Ersatzbauten)*
3. *Baumaßnahmen zur Wiederherstellung der zu Nummer 1. und 2. zugehörigen privaten Erschließung, wie zum Beispiel private Erschließungsstraßen, Stützmauern und Uferbefestigungen sowie Ordnungsmaßnahmen.*
- (2) *Nicht gefördert werden Gebäude*
1. *die zum Zeitpunkt der Hochwasserkatastrophe nicht bewohnt waren, ausgenommen Gebäude, die sich bei Schadenseintritt noch im Rohbaustadium oder in der Rekonstruktion (Instandsetzung, Modernisierung) befanden und aus diesem Grund nicht bewohnt waren,*
2. *die zum Rückbau vorgesehen waren bzw. vorgesehen sind.*
- III. *Zuwendungsempfänger*
1. *Zuwendungsempfänger ist der Eigentümer des Gebäudes/der Wohnung.*
2. *Zuwendungsempfänger nach dieser Verwaltungsvorschrift können natürliche Personen, juristische Personen des Privatrechts und Gemeinden sein.*
- IV. *Zuwendungsvoraussetzungen*
- Voraussetzung für die Zuwendung ist:*
1. *dass das Gebäude von der Flutkatastrophe im August 2002 ganz oder teilweise zerstört worden ist oder hochwasserbedingte Schäden aufweist.*

Nachhaltigkeitsprüfung

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist hervorzuheben, dass die Möglichkeit von Ersatzbauten an anderer Stelle ausdrücklich eröffnet wird im Sinne einer Verminderung des Schadenspotentials (1.). Ersatzbauten stehen jedoch in keinerlei Vorrangverhältnis zur Wiedererrichtung im Sinne einer Prüfungs- bzw. Nachweisreihenfolge, dass Wiederaufbau, nur nachrangig und somit begründet möglich ist. Die Vermeidung der Schaffung vollendeter Tatsachen im Hinblick auf Potentiale einer künftigen Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) oder der Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) sind kein Gegenstand der Verwaltungsvorschrift.

¹⁰⁷ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003).

4.3.2.5 Unternehmen

Vom Augusthochwasser 2002 waren in Sachsen rund 12.000 Unternehmen betroffen, zusammen mit denen in Sachsen-Anhalt (1.600) waren dies mithin rund 3 % des gesamten Unternehmensbestandes in den östlichen Bundesländern¹⁰⁸. Von den ermittelten Schäden der Flut in Sachsen (6,2 Mrd. €) entfielen auf gewerbliche Unternehmen 22,9 %¹⁰⁹.

Nach der Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie für die Gewährung von Zuwendungen für die vom Hochwasser geschädigten Unternehmen und Angehörigen freier Berufe aus dem Hochwasserhilfsfonds vom 05.09.02 erhielten die Unternehmen Zuwendungen, die vor der Hochwasserkatastrophe lebensfähig waren und bedingt durch das Hochwasser nachweislich auf eine Sonderfinanzierung angewiesen waren, um im Rahmen eines tragfähigen Finanzierungskonzepts den Bestand des Unternehmens langfristig zu sichern und die Arbeitsplätze zu erhalten. Voraussetzung für die Gewährung der Zuwendungen war das Vorliegen eines aus Überflutung und Grundwassereintritt resultierenden Schadens. Der Wiederaufbau musste innerhalb des jeweiligen Bundeslandes erfolgen. Vorgelegt werden musste ein Konzept aus dem hervorgeht, dass eine Weiterführung des Unternehmens möglich ist¹¹⁰.

In Sachsen wurde hierzu die „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Programms für vom Hochwasser geschädigte kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, des Handwerks, des Handels, der Freiberufe und anderer Dienstleister vom 02.09.2002“ erlassen (**Richtlinie Wirtschaft des SMWA**); (Auszüge):

1. *Zuwendungszweck*

1.1 *Zweck der Zuwendung ist es, den Zuwendungsempfängern die von der Hochwasserkatastrophe im August 2002 [...] betroffenen sind, eine schnelle und angemessene Hilfestellung zu geben.*

- 1.2 *Die Zuwendung darf nur im Rahmen eines tragfähigen Gesamtfinanzierungsplanes eingesetzt werden.*
2. *Gegenstand der Förderung*
Gefördert werden die Vornahme von Ersatzbeschaffungen, Reparaturen an Maschinen und Einrichtungsgegenständen sowie die Durchführung von Investitionen, die die Betriebsfähigkeit der Zuwendungsempfänger wieder herstellen. Gleichfalls förderfähig ist der Erwerb eines hochwassergeschädigten KMU [kleine u. mittlere Unternehmen] durch ein KMU, wenn dadurch die drohende Stilllegung einer Betriebsstätte und damit verbunden ein Abbau von Dauerarbeitsplätzen verhindert werden können.
3. *Zuwendungsempfänger*
3.1 *Zuwendungen aus dem Programm erhalten grundsätzlich alle betroffenen KMU.*
4. *Zuwendungsvoraussetzungen*
Voraussetzung für die Gewährung der Zuwendung ist das Vorliegen eines durch Überflutung oder Grundwassereintritt resultierenden Schadens.
- 4.3 *Der Antragsteller muss durch geeignete Unterlagen plausibel belegen, dass mit Genehmigung der Zuwendung der Bestand des Unternehmens gesichert erscheint.*

Die Voraussetzungen zur Umsetzung hochwassergeschädigter Unternehmen bzw. zum Wiederaufbau von Unternehmen an einem anderen Standort sind nicht in den Richtlinien die SMWA geregelt. Allerdings ist diese Möglichkeit in der Spruchpraxis „Hochwasserhilfe“, in der zweifelhafte Fälle mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bzw. dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit abgestimmt wurden, festgelegt.

Der sächsische Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit schrieb in einem Brief vom 26.09.02 an die flutgeschädigten Firmen in seinem letzten Satz „Auch der Wiederaufbau in hochwassersicheren Gebieten im Freistaat ist möglich¹¹¹“.

¹⁰⁸ BT Drucksache 15/274, Hochwasserschutz - Erfahrungen und Konsequenzen aus der Flutkatastrophe im Sommer 2002. Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Antwort der Bundesregierung, S. 6.

¹⁰⁹ Augusthochwasser 2002. Schadensausgleich und Wiederaufbau im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsische Staatskanzlei (2003).

¹¹⁰ Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 3/71, S. 4849.

¹¹¹ Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 3/71, S. 4849.

Nachhaltigkeitsprüfung

Bezogen auf die weiter oben festgelegten Nachhaltigkeitskriterien ist festzuhalten, dass die Verlegung der gefährdeten Unternehmen, im Hinblick auf eine Verminderung des Schadenspotentials (1.), kein Gegenstand der Richtlinie ist, aber dennoch in der Praxis möglich war. Verlegungen stehen jedoch in keinerlei Vorrangverhältnis zur Wiedererrichtung im Sinne einer Prüfungs- bzw. Nachweisreihenfolge, dass Wiederaufbau, nur nachrangig und somit begründet möglich ist. Die Vermeidung der Schaffung vollendeter Tatsachen im Hinblick auf Potentiale einer künftigen Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) oder der Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) sind kein Gegenstand der Verwaltungsvorschrift.

4.3.3 Fördermittelmissbrauch (offizielle Mitteilungen)

4.3.3.1 Bundesrechnungshof

Seitens des Bundesrechnungshofs werden in den Jahresberichten von 2003 und 2004 keine Fehlverwendungen angemahnt (nur ein verfrühtes Abrufen vor Fälligkeit). Im Jahresbericht 2005 wird berichtet, dass von der Bahn 70 Mio € zurückgefordert wurden, da die mit Fördermittelanträgen geltend gemachten Schäden tatsächlich über Versicherungsleistungen abgedeckt waren.

4.3.3.2 Landesrechnungshof Sachsen

Im Jahresbericht 2003 des sächsischen Landesrechnungshofs spielten die Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002 noch keine Rolle. Im Jahresbericht 2004 stellt dann die Prüfung der kommunalen infrastrukturellen Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002 einen deutlichen Schwerpunkt dar.

Jahresbericht des Rechnungshofs des Freistaates Sachsen 2004 (Auszüge/Zusammenfassungen):

„Vorwort“

„Die zügige Bewältigung eines enormen Katastrophenereignisses wie des Augusthochwassers 2002 stellte besondere Anforderungen an die staatlichen und kommunalen Behörden. Da die schnelle Wiederherstellung der Infrastruktur im Vordergrund stand, waren Fehler und Mängel schwer zu vermeiden. Gleichwohl ist auf den gerechtfertigten und effektiven Einsatz der öffentlichen Mittel Acht zu geben. Bei der Prüfung konnte sich der Rechnungshof angesichts des Umfangs der eingeleiteten Maßnahmen nur auf Stichproben beschränken.

Hierbei war in einigen Fällen festzustellen, dass aus den Fluthilfefonds Mittel für infrastrukturelle Baumaßnahmen eingesetzt wurden, denen jeglicher Zusammenhang mit dem Schadensereignis fehlte.“

„Kommunale infrastrukturelle Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002“

„Straßen- und Brückenbauvorhaben wurden z.T. ohne Schadenskausalität zum Augusthochwasser 2002 zur Sanierung aus Fluthilfemitteln angemeldet bzw. bewilligt. Für sie war keine Förderung zulässig.“

Bei den drei Regierungspräsidien waren Wiederaufbaustäbe Hochwasser (WASA) eingerichtet worden. Die Kommunen hatten als Antragsteller die Gesamtheit aller infrastrukturellen Schäden bzw. Maßnahmen ihres Hoheitsgebietes in einem Maßnahmenplan zusammenzustellen und bis 15.11.2002 den WASA vorzulegen. Ergänzend konnten bis 31.05.2003 erst nach dem Winter erkennbar gewordene geohydrologische Folgeschäden nachgemeldet werden. Die WASA hatte die Anträge im Hinblick auf Kostenhöhe, Schadenskausalität und Prioritäten zu prüfen und als Bewilligungsstellen eine Entscheidung zu fällen.

Prüfungsgegenstand. Ziel der Prüfung war es, die Gründe für die Vielzahl der Nachmeldungen und den Anstieg der Schadenssumme beim Wiederaufbau, insbesondere im Bereich Straßen- und Brückenbau von 464 auf 1.054 Mio € aufzuklären. Für die Prüfung wurden 533 entsprechende Maßnahmen mit einem Antragsvolumen von 154 Mio € erfasst. Als Stichprobe sind davon 105 Maßnahmen vor Ort begangen worden. Zu 125 Objekten erfolgte Akteneinsicht. 82 Maßnahmen wurden mit unterschiedlichem Vertiefungsgrad näher geprüft.

Der Sächsische Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung 533 kommunale Baumaßnahmen mit einem Antragsvolumen von 154 Millionen Euro erfasst. 82 Straßen- und Brückenbauprojekte wurden schließlich mit unterschiedlichem Vertiefungsgrad näher geprüft. Dabei stellte der Rechnungshof fest, dass 31 Maßnahmen mit einem Wertumfang von 25 Millionen Euro zu beanstanden waren, weil der geltend gemachte Schaden nicht oder nicht ausschließlich durch das Augusthochwasser 2002 verursacht worden war. Bei 21 dieser Maßnahmen mit einer Summe von 17 Millionen Euro waren demnach die durch Verwaltungsvorschriften des Freistaates vorgegebenen Fördervoraussetzungen gar nicht erfüllt, bei den zehn weiteren mit einem Wertumfang von acht Millionen Euro nur Teilbereiche.

Fördervoraussetzung war die Einhaltung der Vorschriften der VwV Infra.

„Häufig wurde allein schon die Tatsache, dass ein Ort vom Hochwasserereignis betroffen war, als ausreichend für einen Ersatzanspruch angesehen.“

Entscheidende Zuwendungsvoraussetzung ist ein durch das Augusthochwasser 2002, insbesondere durch Überflutung unmittelbar entstandener Schaden. Dementsprechend hat der Freistaat definiert, was als Hochwasser zu betrachten ist. Dass nämlich ein zuwendungsfähiger Schaden durch das Hochwasser der Elbe oder ihrer Zuflüsse entstanden sein muss. Ausdrücklich ausgeschlossen ist der Ausgleich von Schäden, die beispielsweise durch Starkregen verursacht wurden. Doch genau um solche Schäden handelt es sich bei der überwiegenden Zahl der beanstandeten Fälle.

(Vgl. auch Fallbeispiele: Straßenausbau bei Grimma - 3.5.2.9; Feldwege bei Frohburg - 3.5.2.10)

Im Gegensatz dazu vertritt die Leitstelle Wiederaufbau bei der Staatskanzlei die Auffassung, dass auch in solchen Fällen ein ausgleichsfähiger Schaden vorläge, wenn etwa Niederschlagswasser „sturzbachartig in tiefer gelegene Gebiete“ abgeflossen sei.

Nach Darstellung des Rechnungshofes habe die Staatskanzlei mit dieser Neudefinition des Hochwasserbegriffs die eigenen Vorgaben übergangen. Die Folge: Bei der überwiegenden Zahl der vom Rechnungshof beanstandeten Fälle hält die Staatskanzlei eine Rückforderung der Fördermittel nicht für gerechtfertigt.

Nachhaltigkeitsprüfung

Eine Überprüfung der Übereinstimmung von Wiederaufbaumaßnahmen kommunaler Infrastruktur mit Aspekten eines nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte naturgemäß nicht. Der Landesrechnungshof beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Überprüfung der Schadenskausalität. Im Ergebnis musste er feststellen, dass die Kommunen im erheblichen Umfang aus Hochwassergeldern Infrastrukturprojekte vor allem im Bereich Straßen- und Brückenbau finanzierten, bei denen kein ausreichender Zusammenhang zu den Hochwasserereignissen bestand. Festzuhalten bleibt auch, dass sich der Rechnungshof auf eine stichprobenartige Prüfung beschränken musste, die Dunkelziffer für vergleichbare Mißbräuche also vermutlich recht hoch ist.

4.3.3.3 Bericht der Sächsischen Aufbaubank

Nach Einschätzung der Sächsischen Aufbaubank (SAB) hat jeder siebte private Empfänger von Fluthilfe zu viel Geld erhalten und muss diese daher zurückzahlen¹¹².

Demnach forderte die SAB bisher von 9.383 Antragstellern insgesamt über 77 Millionen Euro Hilfgelder zurück. Im Rahmen der so genannten Verwendungsnachweisprüfung hat die SAB bis Anfang August 2006 rund 48.000 der insgesamt 64.522 Anträge auf staatliche Fluthilfegelder geprüft. Bis zum Abschluss der Prüfung könnte sich die Summe der zurückgeforderten Hilfsmittel daher weiter erhöhen. Insgesamt hat die SAB Fluthilfegelder in Höhe von 1,53 Milliarden Euro ausbezahlt.

In mindestens 14 Fällen wurde Strafanzeige wegen Betrugs gestellt. Ermittelt wird nur, wenn gefälschte Unterlagen eingereicht wurden, die einen höheren Schaden belegen sollten oder eine andere Nutzung von beschädigten Gebäuden vortäuschten. Der Aufbaubank zufolge gab es auch Anträge, obwohl es überhaupt keine Hochwasserschäden gab.

Von den meisten Antragstellern wird aber nur die zu viel erhaltene Summe zurückverlangt. Bußgelder werden nicht erhoben. Die Hilfsmittel waren von der Bank grundsätzlich unter Vorbehalt ausgezahlt worden. Das heißt, wenn die Endabrechnung einen geringeren Betrag ergibt, muss zurückgezahlt werden.

4.4 Weitere Aspekte für Ursachen der unzureichenden Nachhaltigkeit im Hochwasserschutz insgesamt (Stichworte)

Anhand der in der vorliegenden Studie vorgenommenen Darstellung der Umsetzung fachlicher Anforderungen an einen nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz (5-Punkte-Programm der Bundesregierung; LAWA, IKSE, Wasserbauer) in Rahmenrecht (vor allem WHG), dieses umsetzendes Landesrecht (Landes Wassergesetze), des Rechts der Raumordnung, Bauleitplanung und Bauordnung; der Hochwasserschutzstrategien der Länder, des Förderansatzes verschiedener öffentlicher Förderprogramme und die Anforderungen an deren Vergabe mittels Vergaberichtlinien konnte aufgezeigt werden, dass die Verbindlichkeit der Beachtung der Nachhaltigkeitsaspekte zunehmend unkonkreter wurde bis keine Rolle mehr spielte.

¹¹² Bericht der SAB, siehe: <http://www.mdr.de/escher/archiv/2083946.htm>.

Betroffen sind sämtliche oben aufgezeigten Nachhaltigkeitskriterien der Verminderung des Schadenspotentials (1.), der Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.), der Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) und der Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.).

Neben der unzureichenden rechtlichen Verbindlichkeit der Einhaltung der Nachhaltigkeitsaspekte und ihrer mangelnden bis fehlenden Berücksichtigung bei der Vergabe öffentlicher Gelder spielen aber noch eine Reihe weiterer Faktoren für die festgestellte unzureichende Realisierung der Nachhaltigkeitsfaktoren eine Rolle.

a) Stellenwert technischen Hochwasserschutzes in Öffentlichkeit und Verwaltung

Hochwasserschutz wird noch immer hauptsächlich als unmittelbare Gefahrenabwehr verstanden. Ungeachtet aller neuen und nachhaltigeren Ansätze im Hochwasserschutz auf politischer und fachlicher Ebene, wird der technische Hochwasserschutz in der Bevölkerung, bei den Verantwortlichen in den Gemeinden und nicht zuletzt auch bei einem Großteil der noch traditionell ausgebildeten gestandenen Wasserbaufachleuten und in den Landesverwaltungen als Hauptaufgabenfeld des Hochwasserschutzes angesehen. Die Vorstellung, dass Hochwassergefahren letztlich nur Folge einer noch unzureichenden technischen Vorsorge sind (also grundsätzlich beherrschbar sind) ist noch immer weitverbreitete Grundansicht.

In der Öffentlichkeit ist eine Deichertüchtigung daher meist gut vermittelbar, eine Deichrückverlegung dagegen nicht. Ersteres suggeriert Schutz und Kontrollierbarkeit, letzteres Nutzungseinschränkungen und unkontrollierbare Gefahren. Hier könnte nur eine intensive Öffentlichkeitsarbeit zu einem langsamen Umdenken führen. Diese ist jedoch nicht absehbar, wenn letztlich auch die für Hochwasserschutz letztlich zuständigen Landesverwaltungen praktisch und bisweilen sogar ganz offensiv (Bsp. Sachsen-Anhalt) klare Prioritäten im technischen Hochwasserschutz sehen und setzen.

b) Verkehrtes Priorisierungsmuster

Die Frage, wo und wie die Rückverlegung von Deichen sinnvoll ist, ist oft sehr schwierig. Ein Indiz ist immer die aktuelle Flächennutzung, also die Feststellung, dass Flächen in hochwassergefährdeten Räumen bzw. in Hochwasserentstehungsgebieten derzeit extensiv genutzt werden bzw. ihre derzeitige intensive Nutzung

verzichtbar ist bzw. ausläuft. In diesen Fällen muss die Grundfrage immer lauten: warum nicht? und nicht wie bisher, warum gerade hier?

Wie oben gezeigt erfolgt die Priorisierung der Maßnahmen selbst in Sachsen mit seinen bezüglich einer Ausweitung von Retentionsräumen sehr aufgeschlossenen Leitsätzen im Hochwasserschutz dann letztlich auf der Ebene der konkreten Priorisierung der Maßnahmen („Socher“) dem gegenüber den Erfordernissen umgekehrten Muster. Deichrückverlegungen fallen letztlich verfahrensnotwendig durch das Priorisierungsraster.

c) Lokale Risikobetrachtung

Ziel der aktuellen Konzepte im Hochwasserschutz mit dem eindeutigen Schwerpunkt auf dem technischen Hochwasserschutz ist regelmäßig erkennbar nicht, das Risiko insgesamt zu reduzieren, sondern immer nur die Frage, wie welche Hochwasserstände im jeweils betrachteten Gebiet zu kontrollieren sind, also welcher Deich wie hoch ist, etc. Die Reduzierung des Gesamtrisikos im gesamten Flussgebiet schlägt sich trotz aller Vorgaben zur regionalen bzw. flussgebietsbezogenen Zusammenarbeit (bspw. IKSE) letztlich in den Einzelmaßnahmen nicht nieder. Diese erfolgen in ihrer Begründung regelmäßig aus Bedürfnissen unmittelbar vor Ort.

Dabei findet der eingeschränkte Weitblick oftmals bereits auf der Ebene des eigenen Gemeindeterritoriums statt. Es mangelt am Bewusstsein, vorbeugenden Hochwasserschutz auf dem gesamten Gemeindegebiet zu betreiben und sich darüber hinaus möglicherweise interkommunaler Vereinbarungen zu bedienen.

d) Mangelnde Koordination der Planungen (Fachplanungen, Raum- und Bauleitplanungen)

Den Planungsträgern der Wasserwirtschaft, der Raumordnung, der Bauleitplanung sowie der Fachplanungen Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft stehen zahlreiche Instrumente zur Verfügung, die für den Hochwasserschutz eingesetzt werden können.

Defizite bestehen hier insbesondere bei der Koordination zwischen den Planungsbehörden und beim Vollzug der Erfordernisse des Hochwasserschutzes. Wesentliche Ursache dafür ist, dass die derzeit vorhandenen Instrumente in noch nicht ausreichendem Maße auf die Aufgabe Hochwasserschutz ausgerichtet und abgestimmt sind. Etwa die Planung eines nachhaltigen Hochwasserschutzes mit weitgehender Ausweitung der

Retentionsflächen kann nur funktionieren, wenn sie fachübergreifend geschehen würde. Land, Landkreise, Kommunen und Akteure müssen gemeinsam und Ober- und Unterlieger übergreifend planen.

In der Praxis findet keine tatsächlich fachübergreifende Integration der verschiedenen Fachplanungen statt (Vollzugsdefizit). Jede Fachplanung hat ihr Budget und wacht darüber. Dabei betreffen verschiedene Fachplanungen oftmals dasselbe Gebiet (Wasser, Landwirtschaft, Wirtschaft, Natur, Verkehr, etc.). Hier besteht ein Koordinationsauftrag an die Landesentwicklung. Bislang funktioniert diese Koordination nicht wirklich. Die einzelnen Fachressorts sind bislang regelmäßig noch nicht einmal bereit, anderen Fachressorts gegenüber wirklich frühzeitig ihre Planungen offenzulegen.

Hochwasser müsste als Pflichtaufgabe aller betroffenen Einzelakteure/-fachplanungen durchgesetzt, und nicht wie bisher als Nebenaspekt (Kür) behandelt werden. Dazu müsste sämtlichen Akteuren verdeutlicht werden, das Problem Hochwassergefahr gelöst werden, und es nicht um das einfache Abarbeiten von Einzelprojekten geht.

e) Naturschutzfachliche Flächensicherung

Mit dem Instrumentarium zur Flächensicherung (z.B. Naturschutzgebiet, Biosphärenreservat, Nationalpark) kann der Naturschutz in naturnahen Flussgebieten einen weit reichenden Beitrag zum Schutz von Auenbereichen und damit für einen nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz leisten. Naturschutzfachplanungen sind jedoch meist nur unzureichend mit wasserwirtschaftlichen Planungen abgestimmt. Künftig wäre eine engere Kooperation zwischen der Landschaftsplanung und Wasserwirtschaft erforderlich, etwa bei der Wirkeinschätzung einzelner Maßnahmen.

f) Ausgleich von Kosten und Nutzen insgesamt nicht geregelt (Ober- u. Unterlieger)

Das Grundproblem von Hochwasserschutz ist, dass der Nutzen eines nachhaltigen Hochwasserschutzes der Unterlieger hat, den Aufwand und die Nutzungseinschränkung (bspw. Ackerland zu Grünland; Bauland zu Retentionsfläche) der Oberlieger.

Ein Ausgleich (vor allem finanzieller Lastenausgleich) von Risiken und Chancen bzw. Kosten und Nutzen des Hochwasserschutzes ist jedoch unerlässlich für die Akzeptanz von Maßnahmen des Risikomanagements. Oberlieger wirken über ihre Siedlungsentwicklung

(„Nutzen“) an der Hochwasserentstehung mit, tragen jedoch keine Kosten, da sie selber in der Regel keine Hochwasserprobleme haben und keine Maßnahmen der Unterlieger mitfinanzieren. Unterlieger tragen die Kosten des Hochwasserproblems, d.h. bei ihnen treten Schäden auf, die Schutzmaßnahmen erfordern. Solange das staatliche Förderinstrumentarium im Bereich Hochwasserschutzeinrichtungen unabhängig von der Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen in hochwassergefährdeten Bereichen agiert, besteht kein Anreiz, Schäden zu vermeiden, indem man die Siedlungsstruktur entsprechend anpasst.

Im Hinblick auf die Finanzierung von Hochwasserschutz wäre etwa vorstellbar, mit regionalen Kooperationen, die sich eine formale Struktur gegeben haben, eine ergebnisorientierte Vereinbarung über die Verwendung von Fördergeldern zur Verwirklichung von Hochwasserschutz zu treffen.

Empfehlenswert wäre etwa im Rahmen von flussgebietsweiten Hochwasserschutzkonzepten eine finanziell bezifferte Zusammenstellung der Kosten und Nutzen zu erarbeiten. Je nach Situation können ökonomische Instrumente wie Ausgleichsfonds für Kosten aus Maßnahmen zum vorsorgenden Hochwasserschutz, Fördermittel der EU, des Bundes und der Länder, Abgaben- oder Anreizsysteme sowie Abgabensysteme zur indirekten Förderung hochwassergerechter Nutzungen eingesetzt werden. So könnte ein solcher Ausgleich etwa im Zusammenhang mit der anstehenden Umsetzung der WRRL mit erledigt werden.

g) Ausgleich für private Nutzungseinschränkungen unzureichend geregelt

Bei Deichrückverlegung sind die privaten Eigentümer das Problem. Auch wenn zur Durchführung von Deichrückverlegungen - wie oben gezeigt - ein anwendbares rechtliches Instrumentarium, inklusive Zwangsmitteln besteht, erfolgen sie in der Praxis eben nur in Ausnahmefällen. Neben den eben genannten Gründen, ist eine der Hauptursachen die Scheu der Verantwortlichen, entsprechende Maßnahmen notfalls zwangsweise und gegen den Willen und die Interessen privater Betroffener, zu beschließen und dann auch noch tatsächlich durchsetzen zu müssen. Selbst wenn man der oben genannten Auffassung von Köck¹¹³ folgt, dass es für die

¹¹³ W. Köck, Hochwasserschutz und Umweltrecht: Einführung und Grundlagen. In: W. Köck (Hg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Baden-Baden 2005, S. 27 - mit zahlreichen weiterführenden Literaturangaben.

von einer Deichrückverlegung betroffenen Landwirte und der damit erzwungenen Extensivierung ihrer Landnutzung keine rechtlichen Verpflichtungen zu einem finanziellen Ausgleich gibt, bleiben die Schwierigkeiten einer politischen Umsetzung. Verantwortungsträger der verschiedenen Verwaltungsebenen erwerben ihr Mandat in demokratischen Wahlen bzw. werden von gewählten Mandatsträgern kontrolliert. Damit sinkt die Neigung zu unpopulären Maßnahmen.

Deswegen besteht auch hier die absolute Notwendigkeit, neben dem Aufzeigen der Zwangsmöglichkeiten, die Betroffenen von den Notwendigkeiten eines nachhaltigen vorbeugenden Hochwasserschutzes zu überzeugen und Instrumente zu finden, dass ein solcher mit ihren Interessen in Einklang gebracht wird. Die Flächennutzer müssen als Partner gewonnen werden. Daher stellt sich die Frage, was sie dazu motivieren könnte.

Hochwasservorsorgemaßnahmen müssten entsprechend bewertet werden. Es müsste bewertet werden, was welche Investition kostet und welchen Hochwasserschutz sie bringt. Erforderlich sind Ausgleichsprogramme für Auslagerung, Stilllegung von Ackerflächen müsste dabei länderübergreifend geplant werden, damit etwa Aspekte der Bodenqualität mit berücksichtigt werden können (Grenzertragsböden, Bördeboden, etc.). Auch die Möglichkeiten des Flächentauschs könnten stärker genutzt werden.

Hochwasserschutz muss also einen Wert bekommen, der sich in Geld bemisst. Dann wird er auch für Private interessant. Sinnvoll ist hier die Kombination aus rechtlichen Möglichkeiten der zwangsweisen Einschränkung des Eigentums (bereits weitgehend vorhanden) und andererseits von Anreizen zur freiwilligen Mitarbeit.

h) Landwirtschaft will Ausgleichsflächen, nicht Ausgleichszahlungen

Die Praxis zeigt, dass Landwirte regelmäßig nicht an Ausgleichszahlungen für Nutzungseinschränkungen oder gar Flächenverkäufe interessiert sind. Ihr Ziel ist, die Weiterführung eines landwirtschaftlichen Betriebes auf ausreichend geeigneten Flächen. Daher interessieren sie sich weniger für Ausgleichszahlungen, als vielmehr für geeignete Ausgleichsflächen. Diese sind naturgemäß schwerer zu beschaffen, als Gelder. Hier muss daher nach neuen Möglichkeiten gesucht werden.

i) Hochwassergelder sind Fördergelder

Hochwassergelder sind zweckgebunden und müssen als Fördermittel regelmäßig bis zu einem bestimmten Ausschlussstermin abgerechnet werden. Nachhaltiger Hochwasserschutz ist aber eine langfristige und komplexe Angelegenheit, für deren öffentliche Akzeptanz überdies häufig ein erheblicher Aufklärungs- und Argumentationsaufwand erforderlich ist. Wegen der Fördermittellogik muss jeder Anspruchsberechtigte, um einen ihm ggf. zustehenden Anteil zu erhalten, schnell ein Projekt finden, welches er damit finanzieren kann. Notfalls muss der Bedarf eben mehr oder weniger herbeigeredet werden, um keine Mittel verfallen zu lassen. Noch dazu muss alles schnell gehen, also ohne Zeit für grundlegende neue Planungen, jenseits des traditionellen technischen Hochwasserschutzes. Das führt zu Projekten, die schnell planbar sind und möglichst ohne großen Argumentationsaufwand breite öffentliche Akzeptanz finden.

j) Sensibilisierung für Aspekte der Hochwasserentstehung / Nutzung des Vorhandenen

Die Steuerung der Hochwasserentstehung über eine an Retentionsvermögen orientierte Flächennutzung muss noch viel deutlicher in das Bewusstsein der Bevölkerung, aber auch der kommunalen Entscheidungsträger gehoben werden.

Auf gemeindlicher Ebene liegen dabei eine Reihe von relativ schnell reaktivierbarer Ressourcen, die nichts mit einem - oft schwer vermittelbaren Rückbau - zu tun haben. So könnte die Steuerung verstärkt über die Bauleitplanung erfolgen, wobei das Augenmerk auf vorhandene Mulden oder kleine Dämme gelenkt werden könnte, die vielerorts schon vorhanden sind.

k) Potentiale im Stadtumbau / Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK)

Wie bereits mehrfach erwähnt muss vor allem die kommunale Hochwasservorsorge künftig größere Beachtung finden. Dies könnte etwa auch im Rahmen des Stadtumbaus erfolgen, wonach nicht mehr benötigte Bauten mit Fördermitteln zurückgebaut werden. Vielerorts wurde seit Jahren viel zu dicht am Wasser gebaut. Daraus entstanden mit der Zeit gewaltige Schadenspotentiale. Deshalb müssen die Anforderungen des Hochwasserschutzes in den INSEKs eine bedeutendere Rolle spielen.

Bislang gibt es kein koordiniertes Vorgehen von Stadtumbau/-rückbau und Hochwasservorsorge. Hochwasser findet sich nicht in den Leitbildern der Stadtumbau-Ost-Programme (Abbruch und Aufwertung). Dazu sollten die aussagekräftigen Gefahrenhinweiskarten des Landesamtes für Umwelt und Geologie sowohl den Entscheidungen über den Abriss von Gebäuden als auch über Aufwertungsmaßnahmen verstärkt zugrunde gelegt werden.

l) Unzureichende Förderung von Unternehmensverlagerungen

Soweit eine Umsiedlung etwa von Gewerbe von gefährdeten Standorten erfolgen soll, wird dies im Regelfall für den Gewerbetreibenden nur interessant werden, wenn dies nicht mit zusätzlichen finanziellen Belastungen für ihn verbunden ist. Soweit hier Förderung mit öffentlichen Mitteln möglich ist, beschränkt sich diese auf eine Investitionsförderung am neuen Standort. Für die eigentlichen Wechselkosten bestehen keine Fördermöglichkeiten. Damit bleibt eine Betriebsverlagerung eine betriebswirtschaftliche Mehrbelastung des Unternehmers und bleibt damit für diesen grundsätzlich uninteressant.

Hier müssten umfassende neue Fördermöglichkeiten gefunden werden, die deutliche Anreize schaffen könnten.

m) Schutzwälder

Um forstwirtschaftliche Instrumente des vorsorgenden Hochwasserschutzes besser anwenden zu können, ist es notwendig, dass der Forstwirtschaft von der Wasserwirtschaft verbesserte Grundlagen zur Verfügung gestellt werden. Auf dieser Grundlage sind problemorientiert Schutzwaldausweisungen im Sinne des Hochwasserschutzes einzusetzen.

n) Technische Normen und Anforderungen der Nachhaltigkeit und des Umweltrechts

Verschiedene technische Handlungsanweisungen zur Ausführung von Bauprojekten (z. B. DIN 19712 für Flussdeiche und RAS-Q für Straßenquerschnitte) werden regelmäßig idealtypisch angewendet. Eventuell auftretende Konflikte mit den Anforderungen des Naturraumes müssen in der Praxis hinter den als gesetzlich betrachteten Normen zurücktreten.

Bei unseren Fallrecherchen spielten diese Detailauswertungen zur DIN 19712 keine tragende Rolle. Den-

noch gelangten wir bei der Einzelprojektbetrachtung in der Vorrecherche zu der Erkenntnis, dass diese DIN auch in naturschutzfachlich extrem wertvollen Gebieten häufig ohne die notwendige Sensibilität für den Einzelfall gehandhabt wurde.

In der hier vorliegenden Studie wurden zur Anwendung der RAS-Q keine Praxisfälle aufgearbeitet. Allerdings liegen besonders in den engen Tälern der vom Hochwasser betroffenen Mittelgebirge zahlreiche bekannte Fälle vor, wo auf wenig befahrenen Straßen unter dem Projekttitel „Wiederherstellung durch Ausbau“ Infrastrukturmaßnahmen zu bedeutenden Verbreiterungen der Trassen geführt haben. Nach der Darstellung der örtlichen Verwaltung war die Fördermittelvergabe an die Querschnittsanpassung der Straßen an die Erfordernisse der RAS-Q gebunden. Als Konsequenz kam es baubedingt regelmäßig zu bedeutenden Eingriffen in angrenzende Natura-2000-Gebiete. Durch die Verbreiterung der Straßen sind nun wesentlich höherer Geschwindigkeiten möglich. Das führt gerade in den unmittelbar anliegenden bzw. durchschnittenen Schutzgebieten zu erheblichen Auswirkungen auf die Schutzgebietsziele. Außerdem kann für die verbreiterten Straßen eine Zunahme des Durchgangsverkehrs in die Schutzgebiete hinein prognostiziert werden.

o) Einfluss von Drittinteressen (Bsp. gesteuerte/ungesteuerte Überflutung)

Zusätzliche Überflutungsflächen lassen sich im Hochwasserfall grundsätzlich durch gesteuerte oder ungesteuerte Überflutung nutzen. Die Entscheidung für eine der beiden Möglichkeiten basiert regelmäßig auf einer Abwägung von Unterhaltungskosten, Naturverträglichkeit, Aufwand - letztlich häufig Nachhaltigkeitsaspekten versus Wirkungsgrad.

Tendenziell besteht bei Entscheidungen dieser Art jedoch daneben immer die Gefahr, dass auch noch anderer Interessen mit bedient werden, die nicht unmittelbar mit dem Hochwasserschutz und dessen Nachhaltigkeit in Verbindung stehen (etwa Landwirtschaft, Fischerei). Nicht zuletzt können hier die Interessen der Bauwirtschaft über die Wege kommunaler Einflussnahme großes informelles Gewicht erlangen. Der Bau teurer Auslassbauwerke ist aus deren Sicht viel ertragversprechender als die Aussicht, bei Deichrückverlegungen mit dem Bagger Deiche wegräumen zu können.

5. Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie erfolgte eine Darstellung der Umsetzung fachlicher Anforderungen an einen nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz (5-Punkte-Programm der Bundesregierung; LAWA, IKSE, Wasserbauer) in Rahmenrecht (vor allem WHG), dieses umsetzendes Landesrecht (Wassergesetze der Länder), das Recht der Raumordnung, Bauleitplanung und Bauordnung bis hin zu den Hochwasserschutzstrategien der Länder, den Förderansätzen verschiedener öffentlicher Förderprogramme und den Anforderungen an deren Vergabe mittels Vergaberichtlinien. Dabei konnte aufgezeigt werden, dass die Verbindlichkeit der Beachtung wesentlicher Nachhaltigkeitsaspekte ausgehend von den großen Leitlinien über die konkretisierenden Regelungen bis zu den unmittelbaren Maßnahmen zunehmend unkonkreter wurde bis keine Rolle mehr spielte. Ungeachtet der regelmäßig feststellbaren Unverbindlichkeit bis Irrelevanz wesentlicher Nachhaltigkeitskriterien in der Summe der finanzierten Maßnahmen, wird ihre Beachtung aber von den geltenden Regelungen nicht ausgeschlossen, sondern theoretisch sogar tendenziell befördert.

5.1 Die Aufgabe - Finanzierung von nachhaltigen Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes

Hochwasser verursachen häufig Schäden in Milliardenhöhe. Andererseits verschlingen auch Anlagen des Hochwasserschutzes Milliarden an Investitions- und Unterhaltungskosten.

So hinterließ bspw. die Jahrhundertflut vom Sommer 2002 materielle Schäden von über 11 Mrd. €, wovon etwa die Hälfte öffentliches Eigentum betrafen. Die Schäden an öffentlichen Infrastruktureinrichtungen betrugen 3,5 Mrd. €. Die zur unmittelbaren Schadensbeseitigung aus öffentlichen Quellen bereitgestellten Mittel beliefen sich auf 7,8 Mrd. €.

Allein nach dem August-Hochwasser 2002 wurden in Sachsen fast 12.000 Schäden an Gewässern behoben, wofür 522 Mio € ausgegeben wurden. Etwa aus dem Hochwasser-Aufbauhilfefonds flossen 111,9 Mio € in Hochwasserschutzprojekte, vor allem in Deichsanierungen. Aus dem Sonderprogramm „Hochwasser“ der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) flossen allein 2006 in Gewässerausbau, Wildbachverbauung und Hochwasserschutzanlagen 126,7 Mio €, wozu Neubewilligungen in Höhe von 212,8 Mio € kamen. Im aktuellen Entwurf

der Sächsischen Staatsregierung für die Mittelfestsetzung des EFRE-Fonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 sind innerhalb der Prioritätsachse Infrastruktur knapp 405 Mio € für Hochwasserschutz vorgesehen.

Nachhaltige Verwendung von Finanzierungshilfen bedeutet daher eine Optimierung hinsichtlich zweier Aspekte. Einerseits sollten:

- die Investitions- und langfristigen Unterhaltungskosten der Maßnahmen so gering wie möglich gehalten werden und zugleich sollte
- die Wirksamkeit künftiger Schadensvermeidung so hoch wie möglich sein.

Es muss genauso vermieden werden, dass künftig öffentliche Gelder zur Beseitigung von eigentlich vermeidbaren Schäden aufgebracht werden, wie auch die gegenwärtigen und künftigen finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand für Hochwasserschutz so gering wie möglich sein sollten.

5.2 Die Kriterien der Nachhaltigkeit

Finanziert und umgesetzt werden dürfen keine Projekte, die zu den nachfolgenden Anforderungen an einen nachhaltigen vorbeugenden Hochwasserschutz im Widerspruch stehen. Vielmehr muss dafür Sorge getragen werden, dass gerade solche Projekte geplant und finanziert werden, die diesen Anforderungen entsprechen.

1. Verminderung des Schadenspotentials

Im verhältnismäßig dicht besiedelten Deutschland wurden und werden Werte in Gebieten angehäuft (Schadenspotential), die ehemals den Flüssen als Überschwemmungsflächen zur Verfügung standen. Trifft ein Hochwasser auf diese Siedlungen, Industriegebiete und sonstigen Bauwerke, so kann es sehr hohe Schäden verursachen. Daher muss nach Möglichkeit die Anhäufung neuer Werte (Hochbauten, Infrastruktur, insbes. Straßen) vermieden und verhindert werden. Vielmehr müssen nach Möglichkeit vorhandene Werte aus diesen Gebieten entfernt werden (Rückbau, Verlagerung).

2. Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche

(insbesondere in Hochwasserentstehungsgebieten)
Das Retentionsvermögen des Bodens muss bundesweit und gerade in Hochwasserentstehungs- und Überflutungsgebieten deutlich erhöht werden durch:

- konsequente Neuaufforstungen,
- Waldumbau sowie
- Ausweitung landwirtschaftlicher Grünlandbewirtschaftung und
- nichtwendender Bodenbearbeitung.

Zum Erhalt des Retentionsvermögens des Bodens muss

- die fortschreitende Neuversiegelung gestoppt oder zumindest eingedämmt und
- bestehende Versiegelung, wo immer dies möglich ist, beseitigt bzw. minimiert werden

3.) Schaffung neuer Retentionsflächen

(insbesondere durch großflächige Deichrückverlegungen)

Allein an der Elbe sind von früher 6.172 km² (617.200 ha) umfassenden Überschwemmungsflächen heute lediglich noch Flächen von insgesamt 838 km² (83.800 ha) übrig geblieben. Das entspricht einem Rückgang der Überschwemmungsfläche auf nur noch 14 % des ursprünglichen Bestandes.

Aufgabe der aktuellen Hochwasserschutzstrategien und -konzepte wäre es daher, u.a. an der Elbe und ihren Zuflüssen im möglichst großen Maße (d.h. möglichst mehrere zehntausend Hektar und nicht nur wenige tausend Hektar) Überschwemmungsfläche zurückzugewinnen.

4.) Verbindung von Hochwasserschutz mit dem geltenden Ziel der Verbesserung der Gewässerqualität (WRRL) - Synergieeffekte

In einer Gesamtschau auf die WRRL lässt sich erkennen, dass der Schutz noch vorhandener Auen und die Wiederherstellung ehemals vorhandener Auen aus der Richtlinie indirekt abgeleitet werden können. Damit lässt sich letztlich auch die Forderung nach einem naturnahen Hochwasserrückhalt in den Auen aus der Richtlinie herauslesen. Auch wenn sich also ein „naturnaher Hochwasserschutz“ mit Hilfe der Richtlinie nur indirekt begründen lässt, gibt die Richtlinie zumindest bei der anschließenden Umsetzung des „naturnahen Hochwasserschutzes“ recht deutliche Vorgaben. Und nicht zuletzt enthält die Richtlinie - im Gegensatz zur bundesrepublikanischen Gewässerschutzgesetzgebung - klare Zeitvorgaben. Die Erreichung eines „guten Zustandes“ (und damit in optimistischer Betrachtung auch die Revitalisierung von ganzen Flusslandschaften) muss bis 2015 erreicht sein (Ausnahmen sind möglich). Bei dem üblichen Planungsvorlauf, besteht damit ein erheblicher Zeitdruck für die Umsetzung der WRRL und damit für die Verknüpfung mit den ebenfalls derzeit in Aufstellung befindlichen Hochwasserschutzkonzepten

Der Umfang der Aufgabe wird deutlich allein bei einem Blick auf die Situation im Freistaat Sachsen, die weitgehend der in den anderen Bundesländern entspricht. Die sächsische Staatsregierung stellt die Aufgabe selbst wie folgt dar¹¹⁴:

„Laut EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist bis zum Jahr 2015 der ‚gute ökologische Zustand‘ für alle Wasserkörper (Fließ- und Stillgewässer, Grundwasser) zu erreichen, [...]. Die Bestandsaufnahme des SMUL aus 2005 zur WRRL kommt zu dem Ergebnis, dass nur für 12,9 % der Fließgewässerkörper (gemessen an der Anzahl) eine Zielerreichung derzeit als ‚wahrscheinlich‘ angesehen wird, hingegen für 57,7 % ohne zusätzliche Maßnahmen als ‚unwahrscheinlich‘.

Einfluss auf den ökologischen Zustand der Oberflächengewässer haben auch strukturelle Veränderungen durch Querbauwerke, Uferverbaue, Hochwasserschutzanlagen, Beseitigung der Ufer- und Wasservegetation, Sohlvertiefungen u.a. Besonders problematisch ist der Zustand der natürlichen Auen. Sie sind in vielen Abschnitten stark beeinträchtigt. 60 % der Fließgewässerabschnitte sind in ihrer Auendynamik ‚deutlich‘ bis ‚vollständig verändert‘. Die Verbesserung der Fließgewässer- und Auenstruktur ist auch aus Sicht des Hochwasserschutzes von Belang, da die Gewässer aufgrund ihrer z.T. naturfernen Struktur sowie mangels Retentionsflächen Wassermengenereignisse nicht mehr fassen können.“

5.) Technischer Hochwasserschutz

Im Bezug auf einen nachhaltigen vorbeugenden Hochwasserschutz liegen die Grenzen des technischen Hochwasserschutzes, insbesondere des Deichbaus auf der Hand:

- Hohe Deiche bewahren möglicherweise vor Überschwemmung, beschleunigen aber zugleich talwärts strömende Wassermassen (Probleme werden auf Unterlieger verlagert bzw. dort neu geschaffen);
- Deiche können der Anlage oder Erweiterung von Retentionsflächen im Wege stehen;
- überdies verursacht der technische Hochwasserschutz hohe Kosten (Errichtung und Unterhaltung) und
- nicht zuletzt werden dabei Werte in Überflutungsräumen geschaffen, die wiederum selbst ein Schadenspotential bilden;

¹¹⁴ Vgl. dazu den Entwurf der Sächsischen Staatsregierung für das Operationelle Programm, d.h. die Mittelfestsetzung des EFRE-Fonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 (Fassung vom 20.10.2006), Punkt Umwelt/Wasser, Abs. 195f.

- zudem wiegen sie die Anlieger in einer scheinbaren Sicherheit und befördern damit, dass noch mehr Werte (Schadenspotential) hinter dem Deich geschaffen werden.
- ➔ Technischer Hochwasserschutz ist vielerorts wegen nicht mehr rückgängig zu machender menschlicher Nutzung der natürlichen Überflutungsräume weiterhin notwendig. Grundsätzlich (insbesondere bezogen auf den Deichbau) stellt er aber keine Lösung der Probleme dar, sondern verlagert diese regelmäßig bzw. erschafft sogar neue.

5.3 Die aktuelle Praxis des Hochwasserschutzes

1. Verminderung des Schadenspotentials

- Die weitere Neuerrichtung von Hochbauten auf Überschwemmungsflächen der Flüsse ist durch entsprechende Änderungen im Baurecht künftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen möglich.
- Die Neuerrichtung bzw. der großzügige Ausbau öffentlicher Infrastruktur, insbesondere der von Straßen auf potentiellen Überschwemmungsflächen erfolgt unvermindert. Oftmals werden diese Projekte sogar ausgerechnet mit öffentlichen Hochwassergeldern finanziert.
- Der Rückbau bzw. die Verlegung bestehender Siedlungs- und Gewerbestandorte gelang bislang nur in zwei Einzelfällen, beidemale in Sachsen. So wurde das erst wenige Jahre zuvor im Überflutungsgebiet entstandene Wohn- und Gewerbegebiet Röderau-Süd in der Gemeinde Zeithain nach der Flut 2002 vollständig verlegt. In der Gemeinde Weesenstein wurden die bei der Flut 2002 zerstörten bzw. stark beschädigten Gebäude nicht wiedererrichtet. Weitere Umsiedlungen von Wohn- und/oder Gewerbestandorten werden in Deutschland derzeit nicht geplant. Nachgewiesen werden konnte in beiden Fällen, dass solche Maßnahmen bei allen Schwierigkeiten grundsätzlich realisierbar sind, sofern ein ausreichender politischer Wille vorhanden ist.

2. Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche

(insbesondere in Hochwasserentstehungsgebieten)

- Programme zur großflächigen Umwandlung von Ackerland in Grünland sind bislang nicht bekannt geworden, auch keine Statistiken über nennenswerte Erfolge auf diesem Gebiet.

- Dafür scheinen aber zumindest im Bereich alternativer Ackerbauformen deutlich Fortschritte erfolgt zu sein. So konnte in Sachsen zwischen 1993/1994 und 2002/2003 der Anteil der konservierenden Bodenbearbeitung von 0,2 % auf 27,0 % der Gesamtackerfläche gesteigert werden. Dies erfolgte jedoch weniger im Zusammenhang mit Programmen des Hochwasserschutzes, als vielmehr im Rahmen des Förderprogramms „Umweltgerechte Landwirtschaft.“
- Aufforstung ist Gegenstand öffentlicher Förderprogramme. So fördert etwa der Freistaat Sachsen ab Mai 2007 die Erstaufforstung innerhalb des Förderprogramms „Agrarumweltmaßnahmen und Waldmehrung“ mit einer Bezuschussung von 70 % zu dem Ziel, den Waldanteil des Freistaates Sachsen langfristig von derzeit 28 % auf 30 % der Landesfläche zu erhöhen.“
- Waldumbau findet in Deutschland schon seit Jahren statt, etwa in Sachsen gezielt seit 1991/92 betrieben. Allerdings erfolgte dieser nicht im Hinblick auf Verbesserungen im Hochwasserschutz, sondern bezüglich einer ökologisch und forstwirtschaftlich besseren Durchmischung und Standortanpassung.
- Förmlich festgesetzte Hochwasserentstehungsgebiete gibt es in Sachsen derzeit lediglich eines, das HWEG „Geising-Altenberg“ (seit dem 24.10.06). Ein weiteres HWEG („Schwarzwasser-Teilgebiet Breitenbrunn“) ist in Vorbereitung. Beide Ausweisungen werden pilothaft durchgeführt. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung erfolgten noch nicht.
- Ungebremst ist dagegen die Neuversiegelung von Flächen in Deutschland. In den letzten vier Jahren nahm das Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsflächen täglich eine Fläche von 115 Hektar neu in Anspruch. Das entspricht in etwa einer Fläche von ca. 160 Fußballfeldern. Etwa die Hälfte davon ist versiegelt. Speziell im Freistaat Sachsen verschwinden durch Versiegelung täglich 8 Hektar Boden, das entspricht etwa 15 Fußballfeldern.

3. Schaffung neuer Retentionsflächen

(insbesondere durch großflächige Deichrückverlegungen)

Von früher 617.200 ha Überschwemmungsflächen der Elbe sind durch Verkürzung der Lauflänge der Elbe (Abtrennen von Flussbögen) und Eindeichungen heute lediglich noch 83.800 ha übrig geblieben. Das ent-

spricht einem Rückgang der Überschwemmungsfläche auf nur noch 14 % des ursprünglichen Bestandes. Der „Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe“ der IKSE von 2003 sieht ernsthafte Untersuchungen für Deichrückverlegungen zur Auenrenaturierung an Standorten an der Mittleren Elbe für lediglich insgesamt 2.685 Hektar vor. Der mögliche Gewinn an Retentionsfläche nach den Planungen in Sachsen-Anhalt (Stand 2005) beträgt insgesamt mögliche 2.268 Hektar. Die in Sachsen erstellten insgesamt 47 Hochwasserschutzkonzepte (HWSK) enthalten insgesamt 1.596 Maßnahmevorschläge für Hochwasserschutzmaßnahmen. Nur ein verschwindend geringer Anteil (9 Einzelvorhaben) beschäftigt sich mit Rückdeichungen. Bezogen auf die geschätzten Investitionskosten würden diese wenigen Maßnahmen jedoch einen Großteil des Gesamtbudgets beanspruchen (mdl. Aussagen der Landestalsperrenverwaltung Sachsen). Nach aktuellem Planungsstand sind in Sachsen in Umsetzung der Maßnahmen der Hochwasserschutzkonzepte mittlerweile rund 2.000 ha neue Rückhalteflächen (gesteuert und ungesteuert) geschaffen worden bzw. in Umsetzung. Hinzu kommen Maßnahmevorschläge aus dem HWSK Elbe, die weitere 2.090 ha Rückhalteflächen betreffen (deren vollständige Realisierung aber derzeit nicht feststeht).

Aktuell werden Deichrückverlegungen im Umfeld der Elbe also lediglich für wenige tausend Hektar überwiegend nur geprüft, dies entspricht der Rückgewinnung von weniger als einem Prozent der verlorenen Überschwemmungsflächen.

4. Verbindung von Hochwasserschutz mit dem geltenden Ziel der Verbesserung der Gewässerqualität (WRRL) - Synergieeffekte

Die Verbesserung der Gewässerqualität im Sinne der WRRL bzw. die ökologische Aufwertung der Gewässer stellen bis heute kein nennenswertes Anliegen von Projekten und Konzepten des Hochwasserschutzes dar. Auch spielten diese Fragen bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Hochwasserschadensbeseitigung in der Summe keine Rolle. Erwünschte Synergieeffekte werden damit gerade im Hinblick auf die Umsetzungsfrist der WRRL bis 2015 weitgehend verschenkt. Daran ändern auch vereinzelte kleinere ökologische Modellprojekte nichts.

Werden also nicht nur ökologisch optimierte Hochwasserschutzkonzepte in der Summe gar nicht erst in Angriff genommen, so werden sogar naturschutzfach-

liche Fragen bei technischen Hochwasserschutzprojekten deutlich zurückgestellt. So entstanden etwa im Standardfall die HWSK im Zuge eines Verfahrens rein hydrologischer Optimierung (Optimierung/Auswahl hydrologisch begründeter Planungsvarianten). Naturschutzfachliche Anforderungen und Optimierungsgedanken waren dabei Nebenaspekte. Wurden sie nachgefragt, konnte dies regelmäßig zu keinen wesentlichen Projektveränderungen mehr führen. Naturschutzfachliche Optimierung von Hochwasserschutzprojekten insbesondere im Hinblick auf die WRRL scheitert damit schon an der Verfahrensstruktur der Entwicklung der aktuellen HWSK.

5. Technischer Hochwasserschutz

Tatsächlich liegt der Schwerpunkt im derzeit praktizierten Hochwasserschutz nicht darin, den Flüssen wie ursprünglich beabsichtigt, mehr Raum zu geben. Vielmehr besteht Hochwasserschutz - wie in der Vergangenheit - nahezu ausschließlich aus Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes. In der Summe wird Hochwasserschutz ganz traditionell vor allem in der Ertüchtigung bestehender Deiche gesehen. So wurden etwa an der Elbe und ihren Nebenflüssen allein von 2003 bis 2005 insgesamt 241,4 km bestehende Deiche mit einem finanziellen Aufwand von 228,2 Mio € ertüchtigt.

5.4 Die Ursachen fehlender Nachhaltigkeit

5.4.1 Rechtliche Vorgaben

Zusammenfassend lässt sich für die umfangreiche Rechtsetzung zum Hochwasserschutz (vor allem WHG, dieses umsetzende Wassergesetze der Länder, das Recht der Raumordnung, Bauleitplanung und Bauordnung) feststellen, dass dieses einen nachhaltigen vorbeugenden Hochwasserschutz nicht nur begünstigt, sondern nachdrücklich einfordert. Allerdings sind die entsprechenden Vorgaben oftmals nicht zwingend genug und können dadurch in der Praxis zugunsten anderer Aspekte regelmäßig zurückgestellt werden. Insbesondere kann die bestehende rechtliche Forderung nach einer Ausweitung der Retentionsräume und der nur nachrangigen Betrachtung von Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes in der Praxis leicht in ihr direktes Gegenteil verkehrt werden.

➡ Insgesamt entsprechen die rechtlichen Vorgaben weitgehend den Anforderungen der Nachhaltigkeit, sind jedoch nicht zwingend genug.

5.4.2 Die Hochwasserschutzstrategien der Länder

a) Sachsen

Hochwasserschutz ist in Sachsen derzeit eines der wichtigsten Anliegen der Landespolitik. Umfang und Qualität der bisherigen konzeptionellen Arbeit übertreffen die der anderen Bundesländer erheblich. In einem mehrstufigen Verfahren gelangte man ausgehend von strategischen Leitlinien und einer ausformulierten Hochwasserschutzstrategie in mehreren Schritten zu insgesamt 47 Hochwasserschutzkonzepten (HWSK), die 1.596 Maßnahmevorschläge für Hochwasserschutzmaßnahmen enthalten, konzipiert als Generationenprojekt. Die Realisierung der einzelnen Maßnahmen richtet sich nun nach einem differenzierten Priorisierungsschema. An diesem bemisst sich daher letztlich die Frage der tatsächlichen Nachhaltigkeit der Aktivitäten im Freistaat Sachsen.

Für die den späteren Konzeptionen zugrundeliegende Hochwasserschutzstrategie ist im Bezug auf die Nachhaltigkeitskriterien festzustellen, dass Hochwasserschutz zunächst auf der Verminderung des Schadenspotentials (1.) basieren soll. Allerdings bezieht sich die Konzeption dabei nur auf die Bauvorsorge und die Verhinderung neuer Bauvorhaben. Rückbau gehört nicht zur Strategie. Ebenfalls ist Bestandteil der Strategie die Gewährleistung eines verbesserten Wasserrückhalts in der Fläche (2.). Doch gerade die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) findet in der Grundkonzeption keine Erwähnung mehr (im Gegensatz zu den der Strategie vorangegangenen sog. Leitsätzen). Ebenfalls keine Erwähnung findet die Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL (4.). Andererseits ist im Sinne der Nachhaltigkeitskriterien zu begrüßen, dass der technische Hochwasserschutz nur als auf der Verminderung des Schadenspotentials und dem verbesserten Wasserrückhalt in der Fläche aufbauend betrachtet wird. Technischer Hochwasserschutz wird in dieser Hinsicht als nachrangig dargestellt.

Für tatsächlichen Aktivitäten im Freistaat Sachsen, bezogen auf das entwickelte Priorisierungsschema (Gewichtung verschiedener Aspekte anteilig an 100 % Gesamtbetrachtung), ist festzustellen, dass die Verminderung des Schadenspotentials (1.) durch Rückbau keine Relevanz hat (Vorhandenes wird geschützt, nicht vermindert). Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) kann lediglich an untergeordneter Stelle Beachtung finden, und dabei mit maximal 10 % insgesamt eher schwach gewichtet werden. Die Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL (4.) kann insgesamt sogar

nur mit maximal 5 % Gewichtungsmasse berücksichtigt werden.

- ➔ In Sachsen führt die Anwendung des Priorisierungsschemas insgesamt zu einer eindeutigen Bevorzugung von Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes zum Schutz von Werten, die sich in ursprünglichen Überflutungsräumen der Flüsse befinden. Ein Hochwasserschutz entsprechend der Nachhaltigkeitskriterien ist damit weitgehend ausgeschlossen bzw. marginalisiert.

b) Sachsen-Anhalt

Bezogen auf die Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass bei der Hochwasserschutzkonzeption von Sachsen-Anhalt weder die Verminderung des Schadenspotentials (1.), noch die Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) eine nennenswerte Rolle spielen. Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) beschränkt sich auf wenige Vorzeigeprojekte. Sachsen-Anhalt setzt nahezu ausschließlich auf einen technischen Hochwasserschutz. Die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) wird nicht nur nicht angestrebt, sondern vielmehr recht deutlich als unerwünschtes zusätzliches Problem bezeichnet. Angesichts der vermeintlichen Erfordernisse eines technischen Hochwasserschutzes sollen Umweltaspekte als Störfaktoren aus der Planung nach Möglichkeit beseitigt werden.

- ➔ Sachsen-Anhalt setzt nahezu ausschließlich auf einen technischen Hochwasserschutz. Ein Hochwasserschutz entsprechend der Nachhaltigkeitskriterien ist damit weitgehend ausgeschlossen bzw. marginalisiert, die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung wird sogar ausdrücklich als unerwünscht bezeichnet.

c) Brandenburg

Bezogen auf die Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass bei der Hochwasserschutzkonzeption von Brandenburg weder die Verminderung des Schadenspotentials (1.), noch die Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) eine nennenswerte Rolle spielen. Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) beschränkt sich auf wenige Vorzeigeprojekte. Brandenburg setzt nahezu ausschließlich auf einen technischen Hochwasserschutz. Die Notwendigkeit einer Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) wird grundsätzlich erkannt, reduziert sich in der Umsetzung aber ebenfalls auf wenige Vorzeigeprojekte.

- ➡ Brandenburg setzt nahezu ausschließlich auf einen technischen Hochwasserschutz. Ein Hochwasserschutz entsprechend der Nachhaltigkeitskriterien ist damit weitgehend ausgeschlossen bzw. marginalisiert.

d) Niedersachsen

Festzuhalten ist, dass es in Niedersachsen keine ausdrückliche Hochwasserschutzstrategie auf Landesebene gibt. Die Zuständigkeit liegt hier bei den Gemeinden. Damit entspricht der Hochwasserschutz in Niedersachsen im Wesentlichen schlicht einer Anwendung bestehender Gesetze bei der kommunalen Planung (Bauleitplanung) und im Bauordnungsrecht. Naturnahe Gestaltung der Oberflächengewässer (Nachhaltigkeitsaspekt (4.)) ist in Niedersachsen ein Thema, steht aber in keinem ausdrücklichen Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz.

- ➡ In Niedersachsen besteht keine ausdrückliche Hochwasserschutzstrategie.

e) Thüringen

Bezogen auf die Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass vorbeugender Hochwasserschutz, so wie er seitens der Landesregierung beschrieben wird, weitgehend den Nachhaltigkeitskriterien entspricht. Die Verminderung des Schadenspotentials (1.) spielt keine nennenswerte Rolle. Auch wenn der menschliche Einfluss auf die Auswirkungen von Hochwasserereignissen im Hinblick auf Flächenversiegelungen grundsätzlich als eher gering angesehen wird, wird jedoch die Notwendigkeit einer Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) gesehen. Die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) wird als Hauptaufgabe benannt; technischer Hochwasserschutz wird demgegenüber ausdrücklich als sekundär bezeichnet. Auch die Notwendigkeit einer Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) wird deutlich dargelegt.

Insgesamt bleibt aber die praktische Umsetzung dieser Grundsätze zu hinterfragen. Auch in Thüringen scheinen sich die tatsächlich im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz erfolgten/geplanten Maßnahmen zunächst weitgehend auf den technischen Hochwasserschutz zu beschränken.

- ➡ Die Hochwasserschutzstrategie des Freistaates Thüringen entspricht bis auf die Frage der Verminderung des Schadenspotentials weitgehend

den Nachhaltigkeitskriterien. Die tatsächlich im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz erfolgten/geplanten Maßnahmen scheinen sich dennoch weitgehend auf den technischen Hochwasserschutz zu beschränken.

5.4.3 Die Finanzierungsinstrumente

Zur Finanzierung von Projekten des Hochwasserschutzes, wie auch zur Beseitigung von Hochwasserschäden standen und stehen eine Vielzahl von Fonds zur Verfügung.

- ➡ Fördern einige Fonds ausdrücklich nachhaltige Projekte, so spielen Fragen der Nachhaltigkeit bei der Vielzahl der Fonds keine bzw. nur eine untergeordnete Rolle. Insgesamt ermöglichen die Fonds damit einerseits grundsätzlich die Finanzierung von Projekten, die den Anforderungen der Nachhaltigkeit genügen. Andererseits sind sie in dieser Hinsicht nicht nur nicht zwingend genug. Vielmehr ist auch die Finanzierung von Vorhaben, die im direkten Widerspruch zu den Nachhaltigkeitskriterien stehen, insgesamt betrachtet leicht möglich.

a) Solidaritätsfonds der EU

Der Solidaritätsfonds der EU dient in erster Linie einer schnellen Hilfe bei Naturkatastrophen größeren Ausmaßes. Der Fonds verfügt über Haushaltsmittel in Höhe von jährlich 1 Mrd. EUR. Die Mittel selbst werden dabei weitgehend zur Wiederherstellung von Anlagen verwendet, die langfristigen Bestand haben sollen.

- ➡ Bezogen auf die Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass bei der Mittelvergabe die Verminderung des Schadenspotentials (1.), nur insofern eine Rolle spielte/spielt, dass das Ausmaß künftiger Schäden vor Ort durch Präventivmaßnahmen reduziert werden soll. Die Prüfung, ob ein Schandesaussgleich/Wiederaufbau besser an anderer Stelle erfolgen soll, war/ist keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Geldern aus dem Solidaritätsfonds. Eine Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.), die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) oder die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) sind kein Gegenstand der Regelungen des Solidaritätsfonds.

b) Bund-Länder-Fonds „Aufbauhilfe“

Wichtigstes Finanzierungsinstrument für den Wiederaufbau nach dem Augusthochwasser 2002 war der Fonds Aufbauhilfe. Der Fonds wurde gespeist durch Mittel des Bundes, der Länder und der Gemeinden und verfügte insgesamt über 7 Mrd €.

- ➔ Eine Verbindung der Mittelvergabe mit Nachhaltigkeitskriterien des vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte nicht.

c) Bundeshaushalt

Die Bundesregierung finanzierte die Wiederherstellung der Bundesverkehrsinfrastruktur vorrangig durch Umschichtungen im Bundeshaushalt und nicht mit Mitteln des Fonds „Aufbauhilfe“ (allein an den Schienenwegen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes Schäden in Höhe von etwa 850 Mio €).

- ➔ Eine Verbindung der Mittelvergabe mit Nachhaltigkeitskriterien des vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte nicht.

d) Landeshaushalte

Auch die Länder stellten nach den Schäden 2002 für Soforthilfen und -maßnahmen unverzüglich Mittel aus den Landeshaushalten zur Verfügung (Sachsen 101 Mio €).

- ➔ Eine Verbindung der Mittelvergabe mit Nachhaltigkeitskriterien des vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte nicht.

e) Arbeitsmarktprogramm des BMWa

Aus dem Arbeitsmarktprogramm „Hochwasserhilfe Teil III Deichbau 2002/2003“ flossen Mittel in Höhe von ca. 44,5 Mio € durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

- ➔ Eine Verbindung der Mittelvergabe mit Nachhaltigkeitskriterien des vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte nicht.

f) Sonderprogramm „Hochwasser“ der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)

GAK ist eine der wesentlichen Finanzierungsmöglichkeiten für Projekte des Hochwasserschutzes. Die Länder setzen im Mittel pro Jahr ca. 40 Mio € GAK-Bundesmittel für Hochwasserschutzmaßnahmen ein.

- ➔ Bezogen auf die Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass GAK bezüglich Mittelvergabe und Fördervoraussetzungen grundsätzlich sämtlichen vier Nachhaltigkeitskriterien entspricht. Besonders hervorhebenswert ist, dass sogar Rückbau (1.)

ermöglicht, und die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) deutlich gefordert wird. Ausdrücklich steht die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) gegenüber dem technischen Hochwasserschutz im Vorrang, die Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) wird ausdrücklich genannt.

Wenn dennoch in der Praxis nicht Projekte im Sinne der Nachhaltigkeitskriterien im Vordergrund stehen, sondern solche des technischen Hochwasserschutzes und speziell bei GAK solche im Bereich der ländlichen Infrastruktur (vor allem Straßen), so muss dies wohl vor allem mit den politischen Wünschen vor Ort erklärt werden. Und weiter damit, dass nicht nachhaltige Maßnahmen wie Straßenbau in Flussauen eben letztlich auch über GAK finanzierbar sind. Nachhaltigkeitskriterien sind also offenbar nicht zwingend.

g) Förderprogramm des Bundes „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung

Mit diesem Programm soll die Erhaltung des Naturerbes und der biologischen Vielfalt in Deutschland unterstützt werden. Ziel ist es, großflächige, naturnahe Landschaften und die dort vorkommenden wildlebenden und aktuell gefährdeten Pflanzen- und Tierarten dauerhaft zu sichern. Im Rahmen des Förderprogramms werden auch Vorhaben finanziell unterstützt, die der dauerhaften Sicherung und Wiederherstellung von Fließgewässern und ihren Überschwemmungsgebieten dienen. Zehn von bislang 62 geförderten Projekten dienen diesem Ziel. Insgesamt hat der Bund für bislang zehn Projekte Mittel in Höhe von 89,42 Mio € (bei Gesamtkosten von 119,86 Mio €) bereitgestellt.

- ➔ Das Programm dient unmittelbar der Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.).

h) EU-Strukturfonds EFRE

Der Europäische Strukturfonds EFRE Fonds dient der regionalen Entwicklung und stellt eine der wichtigsten Finanzierungsinstrumente der (östlichen) Bundesländer dar. Die konkrete Mittelvergabe erfolgt weitgehend nach den Vorstellungen in den Regionen (Länder) selbst, hat dabei aber bestimmten Vorgaben der EU zu genügen. Künftig werden besonders in Sachsen für Maßnahmen des Hochwasserschutzes verstärkt EFRE-Mittel verwendet werden. Aktuell plant die Sächsischen

Staatsregierung für die Förderperiode 2007 bis 2013 von den knapp 4 Mrd. € Strukturfondsmitteln knapp 405 Mio € (also über 10 %) für Hochwasserschutz einzusetzen.

- ➔ Die Vorgaben zur Mittelvergabe durch die EU stehen grundsätzlich mit den Nachhaltigkeitskriterien in Einklang. Hervorzuheben sind die Forderungen nach künftiger Vermeidung von Sanierungskosten oder Schadensbehebung im Zusammenhang mit der Umwelt, also auch natürlichen Hochwasserereignissen (Verminderung des Schadenspotentials (1.) sowie wohl auch Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.)). Dabei sollen sämtliche Maßnahmen einer Verbesserung der natürlichen Ressourcen dienen (Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) sowie letztlich auch Schaffung neuer Retentionsflächen (3.)). Insgesamt bleiben die Vorgaben jedoch naturgemäß recht unkonkret.
- ➔ Die Pläne für eine künftige Mittelvergabe von EFRE in Sachsen stehen mit den Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz nur teilweise in Einklang. Zunächst ist hervorzuheben, dass nicht die Verminderung des Schadenspotentials (1.) im Vordergrund steht, sondern dessen Schutz. Allerdings ist etwa die Verlegung von Infrastruktur vorgesehen, die in diesem Zusammenhang grundsätzlich zu begrüßen ist. Ausdrücklich wird der Schwerpunkt auf Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes gelegt, wohinter eine Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) und die Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) eindeutig als sekundär zurücktreten. Die Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) wird erwähnt, bildet aber keinen Schwerpunkt der geplanten Maßnahmen.

i) EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG

Ziel der INTERREG-Initiativen ist es, dafür zu sorgen, dass nationale Grenzen kein Hindernis für eine ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Raums darstellen. INTERREG dient nur als Nebenzweck auch dem vorbeugenden Hochwasserschutz.

- ➔ Mit seiner Betonung von Innovation und Umweltfreundlichkeit steht INTERREG er grundsätzlich im Einklang mit den Nachhaltigkeitskriterien für

einen vorsorgenden Hochwasserschutz. Allerdings sind dessen Anforderungen nicht unmittelbar verbindlich im Sinne einer Fördervoraussetzung. Daher können mit INTERREG geförderte Projekte in Praxis genauso gut auch im Gegensatz zu den Nachhaltigkeitskriterien stehen

j) EU-Finanzierungsinstrument ELER / EAGFL

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ist das neue, zentrale Finanzierungsinstrument der EU in den Bereichen Landwirtschaft und ländlicher Raum. Er vereint die bisher getrennt verwalteten Fonds EAGFL-A, EAGFL-G und LEADER+. ELER soll zur Förderung nachhaltiger Entwicklung des ländlichen Raums beitragen. Der Umfang des EAGFL machte in den letzten Jahren rund die Hälfte des Haushaltes der Europäischen Union aus, bspw. im Haushaltsjahr 2004 rund 43,6 Milliarden Euro der 91,8 Milliarden umfassenden Ausgaben der EU. Im Rahmen der Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums können auch für Maßnahmen des Binnenhochwasserschutzes EAGFL-Mittel eingesetzt werden. Ist der technische Hochwasserschutz vor allem Gegenstand des EFRE (schwerpunktmäßig in Sachsen), werden über ELER eher flächenbezogene Maßnahmen im ländlichen Raum finanziert.

- ➔ Grundsätzlich bietet ELER die Möglichkeit, Projekte zu finanzieren, die den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen. Dies betrifft insbesondere den Aspekt der Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) sowie einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.). Grundsätzlich könnte ELER auch für Umwandlung von Ackerflächen in Grünland im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) eingesetzt werden und letztlich auch zu Standort-/Betriebsverlagerungen im Sinne einer Verminderung des Schadenspotentials (1.). Doch scheinen die beiden letzten Punkte derzeit nicht konkret geplant zu werden.

Im Ergebnis gilt auch hier. Ein nachhaltiger vorbeugender Hochwasserschutz könnte durchaus mit Hilfe des Programms verwirklicht werden, wenn dazu der politische Wille in den Ländern vorhanden wäre. Verbindliche Vorgaben in dieser Hinsicht seitens der EU gibt es nicht.

k) EU-Strukturfonds FIAF

Neben EFRE besteht mit dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) ein weiterer Strukturfonds, der auch für Projekte eingesetzt werden kann, die im Zusammenhang mit dem vorbeugenden Hochwasserschutz stehen.

- ➔ Grundsätzlich bietet FIAF die Möglichkeit, Projekte zu finanzieren, die einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) dienen.

Auch hier gilt, die Fonds-Mittel können zur Unterstützung von nachhaltigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem vorbeugenden Hochwasserschutz eingesetzt werden, wenn dazu der politische Wille in den Ländern vorhanden ist. Verbindliche Vorgaben in dieser Hinsicht seitens der EU gibt es nicht.

l) EU-Finanzierungsinstrument LIFE

Im Rahmen des seit dem Jahr 1992 bestehenden Finanzierungsinstruments für die Umwelt (LIFE) werden Finanzmittel für praktische Naturschutzmaßnahmen bereitstellt, die u.a. auch der Verbesserung der ökologischen Situation von Auen dienen, sofern diese als besondere Schutzgebiete nach FFH-RL vorgeschlagen sind. Von ca. 60 Projekten, die bislang im Rahmen dieses Förderprogramms in Deutschland gefördert wurden, sind zehn Projekte auf den Schutz von Flüssen mit ihren Auen ausgerichtet. Bei Gesamtkosten in Höhe von 28,4 Mio € wurden insgesamt 14,7 Mio € (= 51,79 %) bereitgestellt.

- ➔ Grundsätzlich bietet LIFE die Möglichkeit, Projekte zu finanzieren, die einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.) dienen.

Auch hier gilt, die Fonds-Mittel können zur Unterstützung von nachhaltigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem vorbeugenden Hochwasserschutz eingesetzt werden, wenn dazu der politische Wille in den Ländern vorhanden ist. Verbindliche Vorgaben in dieser Hinsicht seitens der EU gibt es nicht.

m) Sonderkredite öffentlicher Banken (KfW, DtA, SAB, Lfi)

Unmittelbar nach dem Hochwasserereignis im August 2002 wurden seitens öffentlicher Kreditinstitute Sonderkredite für Hochwasser-Opfer eingerichtet. So wurde etwa durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit von Unternehmen ein Hilfsfonds mit über 600 Mio € eingerichtet. Ausgereicht wurden die Zuschüsse über

die Deutsche Ausgleichsbank (DtA), die Hausbanken oder die jeweiligen Landesförderinstituten (in Sachsen Sächsische Aufbaubank - SAB) bzw. in Sachsen-Anhalt Landesförderinstitut - Lfi).

- ➔ Eine Verbindung mit diesen Sonderkrediten/Eigenkapitalhilfen mit den oben genannten Nachhaltigkeitskriterien für einen vorsorgenden Hochwasserschutz fand nicht statt. Insbesondere erfolgte keine Prüfung, ob die betroffenen Unternehmen nicht besser verlagert werden sollten (Verminderung des Schadenspotentials (1.)). Allerdings war regelmäßig mit der Geldausreichung ein Nachweis der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit verbunden, womit zumindest theoretisch Betriebe von der Förderung ausgeschlossen wurden, deren Wiedererrichtung nur bei zwingenden Hochwasservorsorgemaßnahmen denkbar wäre, die jedoch unverhältnismäßig teuer wären. Grundsätzlich wurde mit diesen Hilfen aber das Schadenspotential wieder erhöht, also das Gegenteil der Nachhaltigkeit in diesem Sinne erzeugt.

5.4.4 Verwaltungsvorschriften zur Vergabe von Hochwassergeldern

a) Kommunale Infrastruktur „VwV Infra 2002“

Die Flut vom Sommer 2002 hinterließ in Deutschland an öffentlichen Infrastruktureinrichtungen Schäden in Höhe von etwa 3,5 Mrd. € (bei 11 Mrd. € Gesamtschäden). Von den Schäden in Sachsen insgesamt (6,2 Mrd. €) entfielen auf Infrastruktur 37,6 %, darunter die kommunale Infrastruktur 20,8 %. Schäden an kommunaler Infrastruktur stellen damit mit etwa einem Fünftel der Gesamtschäden eine der wichtigsten Schadensgruppen dar.

Die vergaberechtlichen Grundlagen für den Wiederaufbau der kommunalen Infrastruktur wurden seitens des Bundes und der betroffenen Länder wurden vor allem auf Basis der Verwaltungsvereinbarung (VV Aufbauhilfe Infrastruktur in den Gemeinden 2002) gelegt. Im Freistaat Sachsen regelte die darauf aufbauende „Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatskanzlei zur Förderung der Wiederherstellung der vom Augusthochwasser 2002 geschädigten Infrastruktur („VwV Infra 2002“) die Mittelvergabe

- ➔ Bezogen auf die Nachhaltigkeitskriterien findet sich in der Verwaltungsvorschrift die wesentliche Formulierung: „Die Wiederherstellung muss (...) sinnvoll sein (z.B. kein unvertretbarer Wiederaufbau in Überschwemmungsgebieten und kein Wiederaufbau von vor der Hochwasserkatastrophe

funktions- und wertloser Objekte, keine Wiederherstellung von Einrichtungen, die öffentliche Dienste anbieten, die durch Überkapazitäten gekennzeichnet sind). Die Sinnhaftigkeit der Wiederherstellung ist in Zweifelsfällen schlüssig darzulegen.“ Das entspricht der Beachtung des Nachhaltigkeitsaspektes Verminderung des Schadenspotentials (1.). Erwägungen, beim Wiederaufbau bereits Möglichkeiten künftiger Verbesserungen des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) oder Möglichkeiten zur Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) mit zu berücksichtigen, sind in der Verwaltungsvorschrift nicht enthalten. Ebenso spielt - bei den Maßnahmen im Wasserbau - die Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL (4.) keine Rolle. Damit gibt die Verwaltungsvorschrift keine Handhabe, die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern, die diesen Nachhaltigkeitsaspekten entgegenstehen können.

b) Wasserwirtschaft/Hochwasserschutz „FRW 2002“

Von den Schäden der Flut 2002 in Sachsen insgesamt (6,2 Mrd. €) entfielen auf Gewässer etwa 653 Mio €, davon 429 Mio € bei Gewässern I. Ordnung und Deichen und 224 Mio € bei Gewässern II. Ordnung. Für die Mittelvergabe im Bereich Wasserwirtschaft/Hochwasserschutz gilt in Sachsen die „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen“ (Förderrichtlinie Wasserwirtschaft - FRW 2002).

- ➔ Bezogen auf die Nachhaltigkeitskriterien ist festzustellen, dass für die Vergabe ausschließlich wirtschaftliche und wasserwirtschaftliche Optimierungsgebote eine Rolle spielen, ohne Berücksichtigung der Aspekte Verminderung des Schadenspotentials (1.), Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.), Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) oder Verbindung von Hochwasserschutz mit einer ökologischen Aufwertung der Gewässer im Sinne der WRRL (4.).

c) Wohngebäude „VwV - Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002“

Von den ermittelten Schäden des Augusthochwassers 2002 in Sachsen (6,2 Mrd. €) entfielen auf Wohngebäude 27,5 %. Geregelt wurde die Fördermittelvergabe für Wohngebäude in der „Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden vom 26.09.2002“ (VwV - Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002).

- ➔ Bezogen auf Nachhaltigkeitskriterien ist hervorzuheben, dass die Möglichkeit von Ersatzbauten an anderer Stelle ausdrücklich eröffnet wird im Sinne einer Verminderung des Schadenspotentials (1.). Ersatzbauten stehen jedoch in keinerlei Vorrangverhältnis zur Wiedererrichtung im Sinne einer Prüfungs- bzw. Nachweisreihenfolge, dass Wiederaufbau, nur nachrangig und somit begründet möglich ist. Die Vermeidung der Schaffung vollendeter Tatsachen im Hinblick auf Potentiale einer künftigen Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) oder der Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) sind kein Gegenstand der Verwaltungsvorschrift.

d) Unternehmen „Richtlinie Wirtschaft“

Von den ermittelten Schäden des Augusthochwassers 2002 in Sachsen (6,2 Mrd. €) entfielen auf gewerbliche Unternehmen 22,9 %. Nach der Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie für die Gewährung von Zuwendungen für die vom Hochwasser geschädigten Unternehmen und Angehörigen freier Berufe aus dem Hochwasserhilfsfonds erhielten die Unternehmen Zuwendungen, die vor der Hochwasserkatastrophe lebensfähig waren und bedingt durch das Hochwasser nachweislich auf eine Sonderfinanzierung angewiesen waren. In Sachsen wurde hierzu die „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Programms für vom Hochwasser geschädigte kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, des Handwerks, des Handels, der Freiberufe und anderer Dienstleister vom 02.09.2002“ erlassen (Richtlinie Wirtschaft des SMWA); (Auszüge).

- ➔ Bezogen auf die Nachhaltigkeitskriterien ist festzuhalten, dass die Verlegung der gefährdeten Unternehmen, im Hinblick auf eine Verminderung des Schadenspotentials (1.), kein Gegenstand der Richtlinie ist, aber dennoch in der Praxis möglich war. Verlegungen stehen jedoch in keinerlei Vorrangverhältnis zur Wiedererrichtung im Sinne einer Prüfungs- bzw. Nachweisreihenfolge, dass Wiederaufbau, nur nachrangig und somit begründet möglich ist. Die Vermeidung der Schaffung vollendeter Tatsachen im Hinblick auf Potentiale einer künftigen Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) oder der Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) sind kein Gegenstand der Verwaltungsvorschrift.

5.4.5 Fördermittelmissbrauch

a) Landesrechnungshof Sachsen

Im Jahresbericht des sächsischen Landesrechnungshofs 2004 stellt die Prüfung der kommunalen infrastrukturellen Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002 einen Schwerpunkt dar. Eine Überprüfung der Übereinstimmung von Wiederaufbaumaßnahmen kommunaler Infrastruktur mit Aspekten eines nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte naturgemäß nicht. Der Landesrechnungshof beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Überprüfung der Schadenskausalität.

- ➔ Im Ergebnis musste der sächsische Landesrechnungshof feststellen, dass die Kommunen im erheblichen Umfang aus Hochwassergeldern Infrastrukturprojekte vor allem im Bereich Straßen- und Brückenbau finanzierten, bei denen kein ausreichender Zusammenhang zu den Hochwasserereignissen bestand.

b) Bericht der Sächsischen Aufbaubank

Eine Überprüfung der Übereinstimmung von Wiederaufbaumaßnahmen privater Antragsteller mit Aspekten eines nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutzes erfolgte naturgemäß nicht.

- ➔ Nach Einschätzung der Sächsischen Aufbaubank (SAB) hat jeder siebte private Empfänger von Fluthilfe zu viel Geld erhalten.

5.4.6 Weitere Aspekte für Ursachen unzureichender Nachhaltigkeit

Neben der unzureichenden rechtlichen Verbindlichkeit der Einhaltung der Nachhaltigkeitsaspekte und ihrer mangelnden bis fehlenden Berücksichtigung bei der Vergabe öffentlicher Gelder spielen noch eine Reihe weiterer Faktoren für die festgestellte unzureichende Realisierung der Nachhaltigkeitsfaktoren eine Rolle.

a) Überhöhter Stellenwert technischen Hochwasserschutzes in Öffentlichkeit und Verwaltung

Ungeachtet aller neuen und nachhaltigeren Ansätze im Hochwasserschutz auf politischer und fachlicher Ebene, wird vor allem anderen technischer Hochwasserschutz in der Bevölkerung, bei den Verantwortlichen in den Gemeinden und nicht zuletzt auch bei einem Großteil der noch traditionell ausgebildeten Wasserbaufachleuten und in den Landesverwaltungen als Hauptaufgabenfeld des Hochwasserschutzes angesehen.

b) Lokale Risikobetrachtung

Die Reduzierung des Gesamtrisikos im gesamten Flussgebiet schlägt sich trotz aller Vorgaben zur regionalen bzw. flussgebietsbezogenen Zusammenarbeit (bspw. IKSE) letztlich in den Einzelmaßnahmen nicht nieder. Es mangelt schon am Bewusstsein, vorbeugenden Hochwasserschutz auf dem gesamten Gemeindegebiet zu betreiben und sich darüber hinaus möglicherweise interkommunaler Vereinbarungen zu bedienen.

c) Mangelnde Koordination verschiedener Fachplanungen

Den Planungsträgern der Wasserwirtschaft, der Raumordnung, der Bauleitplanung sowie der Fachplanungen Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft stehen zahlreiche Instrumente zur Verfügung, die für den Hochwasserschutz eingesetzt werden können. Doch in der Praxis findet keine tatsächlich fachübergreifende Integration der verschiedenen Fachplanungen statt (Vollzugsdefizit).

Gerade mit dem Instrumentarium zur Flächensicherung (z.B. Naturschutzgebiet, Biosphärenreservat, Nationalpark) kann der Naturschutz in naturnahen Flussgebieten mit dem Schutz von Auenbereichen einen Beitrag zum Hochwasserschutz leisten. Naturschutzfachplanungen sind jedoch meist nur unzureichend mit wasserwirtschaftlichen Planungen abgestimmt.

d) Ausgleich von Kosten und Nutzen zwischen Ober- und Unterliegern ungeregelt

Grundproblem des Hochwasserschutzes ist, dass der Nutzen eines nachhaltigen Hochwasserschutzes der Unterlieger hat, den Aufwand und die Nutzungseinschränkung (bspw. Ackerland zu Grünland; Bauland zu Retentionsfläche) der Oberlieger. Oberlieger wirken über ihre Siedlungsentwicklung („Nutzen“) an der Hochwasserentstehung mit, tragen jedoch keine Kosten. Unterlieger tragen die Kosten des Hochwasserproblems, d.h. bei ihnen treten Schäden auf, die Schutzmaßnahmen erfordern.

e) Ausgleich für private Nutzungseinschränkungen unzureichend geregelt

Bei Deichrückverlegung sind die privaten Eigentümer das Problem. Die Flächennutzer müssen als Partner gewonnen werden. Hier fehlen gezielte und länderübergreifende Ausgleichsprogramme für Auslagerung, Stilllegung und Flächentausch von Ackerflächen

f) Hochwassergelder sind Fördergelder

Hochwassergelder sind zweckgebunden und müssen als Fördermittel regelmäßig bis zu einem bestimmten Ausschlussstermin abgerechnet werden. Das führt zu Projekten, die schnell planbar sind und möglichst ohne großen Argumentationsaufwand breite öffentliche Akzeptanz finden, womit Aspekte der Nachhaltigkeit zwangsläufig nicht ausreichend gewichtet werden.

g) Potentiale im Stadtumbau

Bislang gibt es kein koordiniertes Vorgehen von Stadtumbau/-rückbau und Hochwasservorsorge. Hochwasser findet sich nicht in den Leitbildern der Stadtumbau-Ost-Programme (Abbruch und Aufwertung).

h) Unzureichende Förderung von Unternehmensverlagerungen

Soweit die Förderung einer Umsiedlung etwa von Gewerbe mit öffentlichen Mitteln möglich ist, beschränkt sich diese auf eine Investitionsförderung am neuen Standort. Für die eigentlichen Wechselkosten bestehen keine Fördermöglichkeiten.

i) Einfluss von Drittinteressen (Bsp. gesteuerte/ungesteuerte Überflutung)

Grundsätzlich besteht bei Investitionsentscheidungen im Hochwasserschutz immer die Gefahr, dass auch noch anderer Interessen mit bedient werden, die nicht unmittelbar mit dem Hochwasserschutz und dessen Nachhaltigkeit in Verbindung stehen (etwa Landwirtschaft, Fischerei). Nicht zuletzt können auch die Interessen der Bauwirtschaft über die Wege kommunaler Einflussnahme großes informelles Gewicht erlangen. Der Bau teurer Auslassbauwerke ist aus deren Sicht viel ertragversprechender als die Aussicht, bei Deichrückverlegungen mit dem Bagger einmalig Deiche wegräumen zu können.

5.4.7 Ergebnis

1. Was die **Verminderung des Schadenspotentials** anbelangt, wurde eine künftige Neuerrichtung von baulichen Anlagen in Überschwemmungsgebieten durch Rechtsänderungen weitgehend unterbunden. Auch scheint hinsichtlich einer Hochwasserereignissen angepassteren Nutzung von Gebäuden ein Umdenken erkennbar. Insbesondere die Nutzung von Ölheizungen wurde rechtlich erschwert. Die Festsetzung von förmlichen Überschwemmungsgebieten wird mit großer Energie in den Ländern betrieben.

Ein nennenswerter Rückbau findet jedoch weder statt, noch wird er geplant.

2. Die Gewährleistung eines **verbesserten Wasser-rückhalts in der Fläche** gelingt nur ansatzweise. Der Flächenverbrauch und die Flächenversiegelung in Deutschland insgesamt konnten bislang nicht verlangsamt werden. Hinsichtlich der Bodennutzung in Bezug auf dessen Retentionsvermögen gibt es nennenswerte Verbesserungen vor allem im Hinblick auf die Ausweitung alternativer Bodenbearbeitungsformen in der Landwirtschaft. Eine großflächige Umwandlung von Ackerland in Grünland in Überschwemmungsgebieten hat jedoch nicht stattgefunden und ist aktuell auch nicht absehbar.

Besonders alarmierend ist, dass ausgerechnet Gelder aus öffentlichen Hochwasserschutzprogrammen bzw. solchen zur Behebung von Hochwasserschäden massiv dafür eingesetzt werden, Flächen in den Überflutungsräumen im erheblichen Maße neu zu versiegeln (Neubau und Ausbau von Straßen bzw. Neuversiegelung von Forst- und Landwirtschaftswegen).

- ➔ Hochwassergelder werden regelmäßig dazu verwendet, lang erwünschte und bislang nicht finanzierbare lokale Infrastrukturmaßnahmen zu finanzieren.
3. Die **Schaffung neuer Retentionsflächen** vor allem durch Deichrückverlegungen findet nur als Nebenaspekt der aktuellen Hochwasserschutzkonzepte statt. Man beschränkt sich auf wenige Vorzeigeprojekte bzw. eine Anzahl nur sehr kleiner Vorhaben. Zusammengefasst kann durch die aktuell betriebenen, geplanten bzw. erwogenen Deichrückverlegungen keine nennenswerte Verbesserung im Hochwasserschutz insbesondere im hier eingehender untersuchten Umfeld der Elbe erreicht werden. Vielmehr werden durch einen massiv betriebenen technischen Hochwasserschutz und weiteren Ausbau der Infrastruktur in Überschwemmungsgebiete vollendete Tatsachen geschaffen, die einer künftigen Ausweitung der Retentionsflächen im Wege stehen.
- ➔ Es bleibt festzuhalten: Den Flüssen wird insgesamt nicht mehr Raum gegeben, künftige Maßnahmen in dieser Richtung werden sogar erschwert.

4. Eine wirkliche **Verbindung von Hochwasserschutz mit ökologischen Kriterien** vor allem im Hinblick auf eine Herstellung eines „guten Zustands“ im Sinne der **WRRL (4.)** ist nur in Einzelfällen erkennbar. In ihrer Mehrzahl folgen die aktuellen Maßnahmen des Hochwasserschutzes dem Gedanken eines klassischen technischen Hochwasserschutzes. Ökologische Aspekte und insbesondere solche der WRRL sind dabei bestenfalls Nebenaspekte.

- ➔ Das vorhandene Potential für Synergieeffekte aus einer Verbindung von Hochwasserschutz mit der WRRL (nicht zuletzt eine Frage der Kosten und des Planungs- und Umsetzungsaufwandes) wird weitgehend vollständig verkannt
- ➔ Die fristgemäße Erreichung der Ziele der WRRL insgesamt erscheint damit hoch fraglich.

Finanzierungshilfen zur Beseitigung von Hochwasserschäden sowie für Hochwasserschutzmaßnahmen fließen zu weit überwiegenden Teilen in Projekte, bei denen Aspekte der Nachhaltigkeit insgesamt regelmäßig unberücksichtigt bleiben. Regelmäßig werden diese gegenüber anderen Interessen/Aspekten zurückgestellt. Dies erfolgt, obwohl geltendes Recht und Fördermittelprogramme nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz ermöglichen würden, ihn allerdings nicht zwingend einfordern.



Elbehochwasser bei Dessau 2002 © WWF / Bernd Lammel

6. Vorschläge zur Erreichung eines nachhaltigeren Einsatzes öffentlicher Finanzierungshilfen im Hochwasserschutz

6.1 Anpassung rechtlicher Vorgaben (Gesetze)

Ihrer Zielstellung nach kann die aktuelle Rechtslage im Bezug auf Nachhaltigkeit im Hochwasserschutz in Deutschland als zufriedenstellend bezeichnet werden. Allerdings sind die Normen insgesamt in dieser Hinsicht nicht zwingend genug. Im Bezug auf die wirksame Eindämmung von Vorhaben, die mit nachhaltigem Hochwasserschutz nicht im Einklang stehen, ist das bestehende Recht unzureichend.

➔ Bestehende rechtliche Vorgaben zur Beachtung von Aspekten der Nachhaltigkeit müssen verbindlicher gestaltet werden. Die Regelungen müssen so ausgestaltet werden, dass:

- Projekte des technischen Hochwasserschutzes, tatsächlich nur noch dann möglich sind, wenn nachhaltigere Projekte nachweislich nicht realisierbar sind;
- Projekte des technischen Hochwasserschutzes
 - sofern sie überhaupt erforderlich sind - ihrerseits weitgehend Aspekte der Nachhaltigkeit beachten (Stichwort WRRL);
- die Errichtung bzw. den Ausbau von öffentlicher Infrastruktur, insbesondere von Straßen, in Überschwemmungsgebieten wirksam unterbunden oder zumindest weitestgehend eingeschränkt werden.

6.2 Vergaberichtlinien öffentlicher Finanzierungshilfen

Für die Vergabe sämtlicher öffentlicher Finanzierungshilfen, die für Bereiche eingesetzt werden können, die für den Hochwasserschutz eine Rolle spielen können (direkt und/oder indirekt), muss die Beachtung der Nachhaltigkeitskriterien verbindlich festgeschrieben werden. Dies muss in den jeweiligen Vergaberichtlinien erfolgen.

a) Öffentliche Finanzierungshilfen insgesamt

➔ Über Festlegungen in den jeweiligen Vergaberichtlinien muss künftig verbindlich abgesichert werden, dass grundsätzlich keine Vorhaben mehr gefördert werden, die nicht mit den Aspekten der Nachhaltigkeit vereinbar sind, bzw. nur in begründeten Ausnahmefällen zu einzelnen Aspekten im Widerspruch stehen dürfen. Dazu sollte künftig bei jeder Mittelvergabe seitens des Antragstellers nachgewiesen werden müssen, dass das Vorhaben:

- nicht zu einer Erhöhung des Schadenspotentials (1.) führt, wie dies insbesondere bei der Errichtung bzw. dem Ausbau öffentlicher Infrastruktur (vor allem von Straßen) in Überschwemmungsgebieten regelmäßig der Fall ist;
- soweit dennoch aus wichtigen Gründen in Überschwemmungsgebieten gebaut wird, einer angepassten Bauweise (1.) entspricht, etwa nach Möglichkeit auf eine schadensanfällige Ausstattung verzichtet wird;
- nicht zu einer Verschlechterung des Wasserrückhalts in der Fläche (2.) führt (keine Neuversiegelungen von Flächen ohne ausreichende Ausgleichsmaßnahmen);
- sich nicht entscheidungsbehindernd für nachfolgende Generationen auswirkt; insbesondere nicht mögliche Maßnahmen für einen künftig verbesserten Wasserrückhalt in der Fläche (2.) in Überschwemmungsgebieten sowie in Hochwasserentstehungsgebieten (Erneuerung bestehender bzw. Neuversiegelungen von Flächen) bzw. nicht künftige Möglichkeiten zur Schaffung neuer Retentionsflächen (3.) behindern kann;
- nicht die Verschlechterung ökologischer Gegebenheiten an Gewässern und in Auen insbesondere im Bezug auf die WRRL (4.) bewirken kann;
- nicht künftig möglichen Maßnahmen für eine Verbesserung der ökologischen Gegebenheiten an Gewässern und in den Auen insbesondere im Bezug auf die WRRL (4.) im Wege stehen könnte.
- dem Gebot der Wirtschaftlichkeit folgt (unter Beachtung der übrigen Nachhaltigkeitsgebote), die Maßnahmen müssen ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen;
- von den lokal geschützten Werten/Menschen langfristig unterhaltungsfähig ist (Kosten für Unterhaltung der neuen Struktur sind von lokalen Budgets finanzierbar ohne externe Subvention).

b) Finanzierungshilfen bei Hochwasserschäden

➔ Über die allgemein geltenden Anforderungen an Vergaberichtlinien hinaus muss gerade bei Finanzierungshilfen speziell zur Beseitigung von Hochwasserschäden sichergestellt sein, dass:

- Schäden, die zum wiederholten Male auftreten (1.), grundsätzlich nicht förderfähig sind.

c) Finanzierungshilfen für Hochwasserschutzprojekte

➔ Über die allgemein geltenden Anforderungen an Vergaberichtlinien hinaus muss gerade bei Finanzierungshilfen speziell für Hochwasserschutzprojekte künftig nicht nur verbindlich abgesichert werden, dass grundsätzlich keine Vorhaben mehr gefördert werden, die nicht mit den Nachhaltigkeitskriterien vereinbar sind, sondern vielmehr tatsächlich solche geplant werden, die diesen entsprechen. Dazu sollte künftig bei jeder Mittelvergabe seitens des Antragstellers nachgewiesen werden müssen, dass:

- das Vorhaben geeignet ist, zur Verringerung der Abflussgeschwindigkeiten beizutragen (Verringerung des Hochwasserrisikos und der Hochwasserscheitel bzw. -abflüsse), insbesondere durch die Erhöhung der Gerinnerrauhigkeit mit dem Ziel einer zeitlichen Streckung (Altarmschlüsse, Erhaltung und Etablierung von Auwald);
- für jeden betroffenen Deichstandort eine Rückverlegung geprüft wurde (3.);
- ein Projekt des technischen Hochwasserschutzes nur darum projektiert werden soll, weil bezogen auf die Planung für den gesamten Flussverlauf und bezogen auf die Gegebenheiten vor Ort, eine Rückdeichung (3.) nicht möglich und wünschenswert ist, also insbesondere Gewässerrenaturierungen in HW-Entstehungs- und Starkniederschlagsrisikogebieten (Potential vor allem: begradigte und eingemauerte/betonierte Flussläufe) nicht in Frage kommen. Dies kommt nur dort in Betracht, wo Siedlungen und Infrastruktur zu schützen sind, die mit guten Gründen dort auch langfristig verbleiben sollen;
- die Maßnahme langfristig nicht zu Lasten des ökologischen Prozessgefüges gehen (v.a. ökologische Gewässerdurchgängigkeit, Sedimenttransport, biologisch-chemische Prozesse wie Temperatur-Selbsterreinigung-Nährstoffhaushalt, Habitatverfügbarkeit) (4.);
- bei einem unumgänglichen Projekt des technischen Hochwasserschutzes die Möglichkeiten zu einer Verbesserung der ökologischen Gegebenheiten an Gewässern und in den Auen insbesondere im Bezug auf die WRRL (4.) maximal genutzt werden, insbesondere ingenieurbioökologischen Maßnahmen umfassend und bevorzugt geprüft wurden;
- das geplante Schutzniveau dem Verhältnis von Wahrscheinlichkeit des Eintretens zur potentiellen Schadenshöhe (bspw. Wohnhäuser oder Parkanlagen) entspricht;

- das Projekt in hohem Maße geeignet ist, sich als Baustein in ein regionales bzw. flussgebietsbezogenes Gesamtkonzept eines nachhaltigen vorbeugenden Hochwasserschutzes einzufügen;
- die Maßnahmen im Bezug auf die Folgen von Hochwasserereignissen neutral für Ober- und Unterlieger sind;
- (insbesondere bei geplanten Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes) der bezweckte Schutz nicht durch vergleichsweise nachhaltigere Maßnahmen beim Oberlieger erreicht werden kann.
- das Projekt in hohem Maße geeignet ist, sich als Baustein in ein fachübergreifendes (u.a. Raumordnung, Bauleitplanung, Fachplanungen für Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft) raumbedeutsames Planwerk einzufügen;
- eine Untersuchung stattgefunden hat, ob sich für die projektierten Flächen eine naturschutzrechtliche Flächensicherung (z.B. Naturschutzgebiet, Biosphärenreservat, Nationalpark) zum Schutz von Auenbereichen und damit für einen nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutz anbieten würde (4.);
- die geplanten Maßnahme zuvor den lokalen und regionalen Entscheidungsträgern (Fachbehörden, Gebietskörperschaften, Umweltverbände) und direkten einzelnen Betroffenen vorgestellt und mit ihnen aktiv diskutiert wurden (aktives Beteiligungsprinzip); insbesondere die Möglichkeiten einer frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen einer vorgelagerten Strategische Umweltprüfung genutzt wurden.

d) Finanzierungshilfen der EU

➔ Über die allgemein geltenden Anforderungen an Vergaberichtlinien hinaus sollte bei Finanzierungshilfen der EU seitens dieser künftig verbindlich sichergestellt werden, dass Maßnahmen, an deren Finanzierung sich die EU beteiligt:

- sofern sie Bezüge zu Schutzgebieten von „Natura 2000“ haben können, erst dann förderfähig sind, wenn mögliche Synergieeffekte zur Verbesserung im Schutzgebiet umfassend abgeprüft wurden und mitbezweckt werden und die Maßnahmen nicht eventuellen künftigen Verbesserungsmöglichkeiten im Wege stehen können;
- sofern sie möglicherweise Auswirkungen auf geschützte Arten im Sinne der FFH-RL sowie der Vogelschutz-RL haben, erst dann förderfähig sind, wenn mögliche Synergieeffekte zur Lebensraumverbesserung umfassend abgeprüft wurden und mitbezweckt

werden und die Maßnahmen nicht eventuellen künftigen Verbesserungsmöglichkeiten im Wege stehen können;

- sofern sie Flussgebiete und deren Auenlandschaften betreffen, nur dann förderfähig sind, wenn mögliche Synergieeffekte im Hinblick auf die Zielsetzungen der WRRL umfassend abgeprüft wurden und die Maßnahmen nicht eventuellen künftigen Verbesserungsmöglichkeiten im Wege stehen können.

6.3 Veränderung der Förderziele öffentlicher Finanzierungshilfen / Ausgleichsfonds (verbesserter Ausgleich von Kosten und Nutzen)

Wesentliches Hindernis für die Realisierung eines nachhaltigen vorbeugenden Hochwasserschutzes sind neben der unzureichenden Aufklärung (Hochwasserschutz wird noch immer weitgehend als Gefahrenabwehr mittels technischer Bauten verstanden) der weitgehend fehlende Lastenausgleich von Risiken und Chancen bzw. Kosten und Nutzen des Hochwasserschutzes. Dies betrifft das Verhältnis von Ober- zu Unterliegern sowie das von Nutzern von Flächen. Hier muss künftig auch mittels öffentlicher Finanzierungshilfen für einen verstärkten Ausgleich gesorgt werden:

- ➔ Die bestehenden Finanzierungshilfen müssen künftig verstärkt hinsichtlich der Schaffung von Anreizen für einen verbesserten Ausgleich der Kosten und des Nutzen von Hochwasserschutzmaßnahmen umstrukturiert werden:
- Für Oberlieger müssen finanzielle Anreize geschaffen werden, im Interesse der Unterlieger Vorhaben des nachhaltigen vorbeugenden Hochwasserschutzes zu projektieren (Flächenentsiegelungen, Deichrückverlegungen, Nutzungsänderungen von Flächen, etc.). Dazu müssen gezielt überkommunale Projektanträge von Ober- und Unterliegern gemeinsam gefördert werden; wobei sich die Unterlieger an den Planungen beteiligen, deren Realisierung bei den Oberliegern erfolgt.
- Regionale Kooperationen zum Hochwasserschutz, die sich eine formale Struktur geben, müssen institutionelle Förderung erhalten.
- Empfehlenswert wäre etwa Finanzierungshilfen daran zu knüpfen, dass ein regionaler Ausgleichsfonds besteht. Im Rahmen von flussgebietsweiten Hochwasserschutzkonzepten könnte dazu eine finanziell bezifferte Zusammenstellung der Kosten und Nutzen zu erarbeiten sein. Je nach Situation können ökonomische Instrumente wie Ausgleichsfonds für Kosten aus Maßnahmen zum vorsorgenden Hochwasserschutz, Fördermittel der EU, des Bundes und der Länder, Abgaben- oder Anreizsysteme sowie Abgabensysteme zur indirekten Förderung hochwassergerechter Nutzungen eingesetzt werden. So könnte ein solcher Ausgleich etwa im Zusammenhang mit der anstehenden Umsetzung der WRRL mit erledigt werden.
- Die Hochwasservorsorgemaßnahmen selbst müssten künftig entsprechend bewertet werden. Es müsste bewertet werden, was welche Investition kostet und welchen Hochwasserschutz sie bringt. Erforderlich sind dann Ausgleichsprogramme für Auslagerung, Stilllegung von Ackerflächen. Diese müsste dabei länderübergreifend geplant werden, damit etwa Aspekte der Bodenqualität mit berücksichtigt werden können (Grenzertragsböden, Bördeböden, etc.).
- Gerade für Landwirte müssen neben Ausgleichszahlungen für Nutzungseinschränkungen verstärkt nach Möglichkeiten des Flächentauschs gesucht werden. Dafür könnten finanzielle Anreize geschaffen werden.
- Für die Umsiedlung etwa von Gewerbe von gefährdeten Standorten muss eine Förderung erfolgen, die der eigentlichen Wechselkosten hinausgeht. Hier müssen tatsächliche Anreize geschaffen werden.



Der WWF Deutschland ist Teil des World Wide Fund For Nature (WWF) - einer der größten unabhängigen Naturschutzorganisationen der Welt. Das globale Netzwerk des WWF ist in mehr als 100 Ländern aktiv. Weltweit unterstützen uns über fünf Millionen Förderer.

Der WWF will der weltweiten Naturzerstörung Einhalt gebieten und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Harmonie leben. Deshalb müssen wir gemeinsam

- die biologische Vielfalt der Erde bewahren,
- erneuerbare Ressourcen naturverträglich nutzen und
- die Umweltverschmutzung verringern und verschwenderischen Konsum eindämmen.

WWF Deutschland

Rebstöcker Straße 55
60326 Frankfurt am Main

Tel.: 069 / 7 91 44 - 0
Fax: 069 / 61 72 21
E-Mail: info@wwf.de

