



Deutsche Umwelthilfe

## DUH-Hintergrund

# Eckpunkte für einen vorsorgenden Hochwasserschutz

*„Warte nicht auf bessere Zeiten  
Warte nicht mit deinem Mut  
Gleich dem Tor der Tag für Tag  
An des Flusses Ufer wartet  
Bis die Wasser abgeflossen  
Die doch ewig fließen“*

In diesen Tagen erhält der berühmte Refrain Wolf Biermanns aus dem Jahr 1965 einen neuen, gar nicht mehr bildlichen Charakter. Doch heute wie damals geht es um einen Aufruf zur Aktion. Die Zeitspanne zwischen den „Jahrhundert-Fluten“ wird im Schatten des Klimawandels dramatisch kürzer. Nicht nur an der Elbe. Die bisherigen Konzepte von Bund und Ländern für einen nachhaltigen Hochwasserschutz haben offenkundig nicht gegriffen. Die DUH fordert deshalb im Zuge einer „Flussoffensive Elbe“ neue Ansätze und formuliert inhaltliche und rechtliche Eckdaten für einen vorsorgenden Hochwasserschutz. Es geht uns darum, einen entsprechenden Paradigmenwechsel nicht nur anlässlich jeder Flutwelle aufs Neue anzukündigen, sondern ihn auch umzusetzen.

## I

### Inhaltliche Aspekte

#### 1. Verabschiedung eines Hochwasserschutzkonzeptes

Seit dem Hochwasser vom August 2002 haben es Bund und Länder nicht geschafft, sich auf ein inhaltlich kohärentes und abgestimmtes Hochwasserschutzkonzept für den gesamten deutschen Elbeabschnitt zu einigen. Stattdessen grassieren nicht akzeptable, offensichtlich wirkungslose, oft unabgestimmte und mitunter aktionistische Lösungsstrategien einzelner Bundesländer. Beispiele hierfür sind der Versuch Niedersachsens durch Rodung von Weiden am Fluss einen besseren Abfluss zu erzielen oder die einseitige Deicherhöhung in Brandenburg.

Nach den Erfahrungen der vergangenen Wochen ist endgültig unübersehbar geworden, dass in Deutschland ein modernes Hochwasserschutzkonzept fehlt. Diese für die unmittelbar Betroffenen Existenz bedrohende Leerstelle muss nach Überzeugung der DUH umgehend geschlossen werden. Als federführende Institution für die Erarbeitung eines geschlossenen, nachhaltigen und wirksamen Schutzkonzepts auf der Grundlage bundesrechtlicher Vorgaben schlagen wir die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) mit Sitz in Magdeburg vor. Zu den zentralen Voraussetzungen für einen Erfolg des künftigen Konzepts gehört eine insbesondere auch wesentlich gestärkte Kompetenz des Bundes gegenüber den Ländern. Nur so kann es gelingen, die unterschiedlichen Interessen und Voraussetzungen der Länder im Sinne einer abgestimmten Gesamtkonzeption miteinander in Einklang zu bringen (s. auch Ziff.II.1.).

## **2. Kontrolle der Mittelverwendung durch den Bund**

Schon bisher entscheidet der Bund über die Vergabe von Finanzmitteln aus dem „Sonderprogramm Hochwasserschutz“ und er verfügt in Verbindung mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ über ein grundsätzlich geeignetes Lenkungsinstrumentarium. Nahezu alle Investitionen der Länder in den Hochwasserschutz werden so finanziert. Die Zuwendungsvoraussetzungen sind eindeutig: „Der Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten ist gegenüber der Wiederherstellung von Hochwasserschutzanlagen Vorrang zu geben. Die Wiederherstellung (*alter Deiche*, Anm. DUH.) darf nur gefördert werden, wenn das Vorhaben im Einklang mit den Vorgaben vorhandener ... Hochwasserschutzkonzepte steht“ (Förderrichtlinie Gemeinschaftsaufgabe Küstenschutz).

Bislang fehlt jedoch jede wirksame Kontrolle im Finanzmitteleinsatz und in Fällen eines offensichtlichen Fehleinsatzes die Sperrung bzw. eine Praxis der Rückzahlungsforderungen. Das Land Sachsen-Anhalt beispielsweise gab im Zeitraum zwischen 2002 und 2006 rund 120 Millionen Euro für den technischen Hochwasserschutz aus. Zusätzliche Überschwemmungsräume oder Polder wurden mit einer einzigen Ausnahme (Roßlau, gewonnene Überflutungsfläche 140 Hektar) nicht geschaffen.

## **3. Bereitstellung zusätzlicher Überschwemmungsflächen**

Die Hochwasserereignisse der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass für die enormen Schäden das Fehlen geeigneter Überflutungsräume verantwortlich war. Obwohl rund 80% der ursprünglichen Überschwemmungsräume an der Elbe im Laufe der vergangenen Jahrzehnte verloren gingen, gibt es auch heute noch genügend Möglichkeiten für die Bereitstellung neuer Überschwemmungsflächen. Nur eine Kombination unterschiedlicher Maßnahmen zur Rückgewinnung solcher Flächen im gesamten Einzugsgebiet der deutschen Ströme wird zu Verbesserungen im Hochwasserschutz führen. Ein Vergleich der sehr unterschiedlichen Elbefluten von 2002 und 2006 beweist, dass erheblich stärker als bisher geplant, konzeptionell auch die Nebenflüsse der Elbe einbezogen werden müssen. Doch gerade an ihnen gingen in der jüngsten Vergangenheit die größten Überflutungsflächen verloren.

Die von Fachleuten nach jeder neuen Flut als notwendig erkannten Konsequenzen wurden entgegen den entsprechenden Vorschlägen regelmäßig im politischen Interessenkonflikt zwischen den unterschiedlichen Gebietskörperschaften zerrieben. Die Ergebnisse der Umsetzung erwiesen sich deshalb als mehr als dürftig. Schon 1998 wies eine Zusammenstellung der Universität Karlsruhe (im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Elbe-Ökologie“ des BMBF) über Projektgebiete möglicher Deichrückverlegungen oder Polder entlang der Elbe insgesamt 39 Standorte mit einer Gesamtfläche von etwa 37.000 Hektar (ha) aus. Im fünf Jahre später vorgelegten „Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe“ der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE 2003) waren nur noch 31 Vorhaben (Deichrückverlegungen und Polder) mit einer Fläche von 11.555 ha aufgelistet. Im noch nicht veröffentlichten Entwurf für eine Fortschreibung des Aktionsplans der IKSE aus diesem Jahr (2006) sind noch 26 Projekte mit einer Fläche von 7.762 ha. Während die Fluten steigen, schrumpfen die Planungen zu ihrer Eindämmung. Gemeinsam ist allen genannten Strategien, dass in ihnen nur **mögliche** Vorhaben benannt wurden oder werden. Realität werden bisher ganze zwei der aufgelisteten Deichrückverlegungen und Polder. Eine Deichrückverlegung konnte in Sachsen-Anhalt bei Roßlau (120 ha) umgesetzt werden, eine zweite befindet sich bei Lenzen (Brandenburg) derzeit in der Realisierungsphase (425 ha). Dieses Vorhaben wurde von der Deutschen Umwelthilfe von Anfang an – auch finanziell - unterstützt.

Ob im Ober-, Mittel - oder Unterlauf der Elbe: Im Prinzip gibt es entlang der gesamten Länge des Flusses Möglichkeiten für eine verbesserte Wasserrückhaltung. Jedes Land, jeder Landkreis, jede Kommune ist folglich künftig gefordert, auch unabhängig seiner eigenen Situation seinen Beitrag zu leisten. Gegenseitige Schuldzuweisungen nach einem Hochwasser – wie derzeit in Mode – sind unangemessen und ein Affront gegenüber den betroffenen Menschen. Auf Freiwilligkeit beim Üben praktischer Solidarität zu setzen, reicht angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit ganz offensichtlich nicht aus. Selbst bestehende Einstaummöglichkeiten wurden meist aus Rücksicht auf landwirtschaftliche Betriebe im Ernstfall nicht konsequent genutzt. So wurde bei der jüngsten Flut direkt vor den Toren der überschwemmten Stadt Hitzacker der Polder „Taube Elbe“ (ca. 300 ha) nicht genutzt, ebenso verhielt es sich bei der Elbeflut des Jahres 2002 beim Polder in der Alandniederung Sachsen-Anhalts.

#### **4. Einführung von Kosten-Nutzen-Analysen**

Hochwasserschutz ist eine teure Angelegenheit. Will man die Finanzmittel effektiver einsetzen als bisher, bedarf es einer eindeutigen Messlatte für den Nutzen jedes geplanten Vorhabens. Die Deutsche Umwelthilfe schlägt als Massstab die zu erwartende Absenkung des Hochwasserstandes oder die Aufweitung der Aue pro investierter Million Euro vor. Holländische Untersuchungen am Rhein ergaben bezüglich des Potenzials zur Hochwasser-Absenkung pro investierter Million Euro bei Deichrückverlegungen die besten Werte. Danach folgten die Schaffung so genannter Umfluter und schließlich die Bühnenabsenkung. In Brandenburg steht eine Deichrückverlegung bei Rühstädt (100 ha) auf der Kippe, weil sie dem Land zu teuer erscheint. Die Mehrkosten belaufen sich auf eine Million Euro.

## **5. Neue Sprachregelung und neues Denken**

Der Standardsatz „Das bringt doch nichts“ als Argument von Deich- und Wasserbauingenieuren insbesondere gegen kleinräumige flächige Überflutungsflächen ist künftig aus dem Sprachgebrauch zu streichen. Angesichts der Dramatik der wachsenden Fluten müssen alle Möglichkeiten der Flutabsenkung konsequent genutzt werden. Vielfach liegen die Vorteile von Deichverlegungen weniger in der Schaffung zusätzlicher Flutungsspielräume, als in der Möglichkeit zur Beseitigung von Engstellen zwischen den Deichen und in einer Aufweitung der Aue. Zu diesem Zweck schlägt die DUH einen neuen Schlachtruf der Fachleute vor „Alles hilft!“

Vorschläge für einen nachhaltigen Hochwasserschutz haben bei den zuständigen Landesämtern und erst recht bei den Deichverbänden bisher in aller Regel keine Chance. Lokale landwirtschaftliche oder andere Interessen gewinnen regelmäßig die Oberhand und verhindern weitgehend ein integriertes Flussgebietsmanagement. Moderner Hochwasserschutz erfordert daher partizipative Handlungsstrategien, um Abstimmungen mit den Menschen vor Ort erfolgreich bestehen zu können. Dabei haben sich in der Vergangenheit Instrumente der Flurneuordnung, zum Ausgleich für solche Landwirte bewährt, die Flutungsflächen bereitstellen.

## **6. Hochwasserschutz ist Auenschutz**

Auenschutz ist angewandter Hochwasserschutz und nachhaltiger Hochwasserschutz gut für die Auen. Die dünn besiedelte Elblandchaft mit ihrem hohen Naturpotenzial wird nach den Vorstellungen der DUH zur Modellregion für den neuen Weg im Umgang mit unseren Flüssen. Der Ansatz bietet gleichzeitig die Chance für eine Regionalentwicklung als Erholungsraum der Menschen.

## **II**

### **Rechtliche Aspekte**

Die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen reichen für einen effektiven vorsorgenden Hochwasserschutz nicht aus. Zu vieles bleibt im Vagen bzw. wird – als Folge der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern - zur Disposition der Länder gestellt. Die Ankündigungen nach dem Elbehochwasser 2002, den Flüssen mehr Raum zu geben, sind über Lippenbekenntnisse kaum hinausgekommen. Einen klaren gesetzlichen Vorrang für die Schaffung und Wiederherstellung von Retentionsflächen gibt es bis heute nicht - nicht auf Bundesebene und erst recht nicht auf Landesebene. Der ursprüngliche Regierungsentwurf vom März 2004 für ein „Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes“, durch das insbesondere das Wasserhaushaltsgesetz geändert wurde, enthielt durchaus gute Ansätze, wurde aber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens und vor allem im Vermittlungsausschuss auf Betreiben Länder entscheidend verwässert. Mit den schließlich 2005 verabschiedeten

Regelungen wurden die Konsequenzen aus dem Elbehochwasser 2002 allenfalls halberzig gezogen.

Zu einer erfolgreichen „Flussoffensive“ gehören als notwendige Voraussetzung eine Bundesgesetzgebungskompetenz für den Hochwasserschutz, stringente (bundes)rechtliche Vorgaben und sowie ein ebenso stringenter Vollzug dieser Vorgaben in den Ländern. Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) formuliert im Folgenden ihre Eckpunkte für die rechtlichen Rahmenbedingungen einer solchen Flussoffensive:

### **1. Gesamtkonzept für die Flussgebietseinheit Elbe**

Erforderlich ist ein Gesamtkonzept für die Elbe, d.h. ein Hochwasserschutzkonzept, das

- a) länderübergreifend ist und
- b) die Seitengewässer mit einbezieht.

Die rechtlichen Voraussetzungen sind dafür im Zuge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in das deutsche Recht geschaffen worden. Sie gilt es nun endlich auch für einen vorbeugenden Hochwasserschutz zu nutzen: Die EU-Wasserrahmenrichtlinie fordert die Erarbeitung von Gewässerbewirtschaftungskonzepten, die an Flussgebietseinheiten ausgerichtet sind. Diesen Flussgebietseinheiten sind wiederum Flusseinzugsgebiete zuzuordnen. Künftig sind also auch in Deutschland nicht mehr administrative oder politische Grenzen, sondern Flussgebietseinheiten für die Gewässerbewirtschaftung maßgeblich. Das muss in gleicher Weise für den Hochwasserschutz gelten. Eine der 10 in Deutschland vorhandenen Flussgebietseinheiten ist die Elbe mit ihren Nebenflüssen (vgl. § 1 b Wasserhaushaltsgesetz – WHG, sowie die entsprechende Karte). Für die gesetzlich anhand der natürlichen Gegebenheiten definierte Flussgebietseinheit Elbe ist ein länderübergreifendes Konzept zum vorsorgenden Hochwasserschutz zu entwickeln und umzusetzen.

§ 32 Abs. 1 WHG sieht demgegenüber lediglich vor, dass Ländergrenzen überschreitend gemeinsame Hochwasserschutzpläne erstellt werden „können“. Dies muss künftig zur Pflicht und Selbstverständlichkeit werden.

### **2. Bundeskompetenz für den Hochwasserschutz; Verpflichtung zur Aufstellung eines Hochwasserschutzplanes**

Es muss eine bundesrechtliche Verpflichtung zur zügigen Aufstellung von Hochwasserschutzplänen geben. Diese gilt es sodann, so schnell wie möglich tatsächlich umzusetzen.

Gegenwärtig soll Landesrecht bestimmen, „dass Pläne für einen möglichst schadlosen Wasserabfluss, den technischen Hochwasserabfluss sowie weitere dem Hochwasserschutz dienende Maßnahmen (Hochwasserschutzpläne) aufzustellen sind, soweit dies erforderlich ist“ (§ 31 d Abs. 1 S. 1 WHG). Das Erforderlichkeitskriterium ist seinerzeit im Vermittlungsverfahren auf Betreiben der Länder in den Gesetzestext formuliert worden. Es muss nach Überzeugung der DUH entfallen. Stattdessen muss es die zwingende Verpflichtung zur Erarbeitung von Hochwasserschutzplänen für die jeweilige Flussgebietseinheit geben, und zwar bundesunmittelbar und nicht erst auf Grund von Landes-

recht. Im Rahmen der Föderalismusreform muss insoweit eine eindeutige Kompetenzgrundlage des Bundes im Grundgesetz für den Hochwasserschutz verankert werden.

### **3. Gesetzlicher Vorrang vorsorgenden Hochwasserschutzes**

Der Vorrang eines vorsorgenden Hochwasserschutzes vor technischen Maßnahmen muss rechtlich unmissverständlich verankert werden. Gemäß § 31 d Abs. 1 S. 3 WHG sind „insbesondere Maßnahmen zum Erhalt oder zur Rückgewinnung von Rückhalteflächen, zu deren Flutung und Entleerung nach den Anforderungen des optimierten Hochwasserabflusses in Flussgebietseinheiten, zur Rückverlegung von Deichen, zum Erhalt oder zur Wiederherstellung von Auen sowie zur Rückhaltung von Niederschlagswasser aufzunehmen“. Diese Vorgabe geht in die richtige Richtung. Sie ist jedoch dahingehend zu konkretisieren, dass

- die Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten Vorrang vor der Wiederherstellung von Hochwasserschutzanlagen hat und
- die Wiederherstellung alter Deiche nur gefördert werden darf, wenn das Vorhaben im Einklang mit den Vorgaben vorhandener Hochwasserschutzkonzepte steht.

Solche Vorgaben finden sich bezeichnenderweise schon in den Zuwendungsvoraussetzungen für die Vergabe von Finanzmitteln für den Hochwasserschutz. Sie sind jedoch bisher in der Praxis so gut wie nicht beachtet worden (s. Ziff.1.2. und 3.). Es bedarf daher dringend einer entsprechenden gesetzlichen Flankierung, mit der der Bund künftig bereits bei der Planung und nicht erst bei der Mittelvergabe von Maßnahmen zum Hochwasserschutz in die Pflicht genommen wird und seinerseits die Länder in die Pflicht nehmen kann.

### **4. Weitere bundeseinheitliche und verpflichtende Mindeststandards**

Grundlage eines Hochwasserschutzkonzepts für die Elbe müssen weitere bundeseinheitliche Mindeststandards sein, die für Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen gleichermaßen verpflichtend sind. Konkret bedeutet das unter anderem:

#### **a) So viele Überschwemmungsgebiete wie möglich**

Überall dort, wo es tatsächlich möglich ist, sind zwingend Überschwemmungsgebiete festzusetzen. Der ursprüngliche Regierungsentwurf und auch noch das vom Bundestag verabschiedete „Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes“ sahen in der Folge des Elbehochwassers von 2002 vor, dass an allen Gewässern Überschwemmungsgebiete ausgewiesen werden müssen. Infolge ihrer Intervention im Bundesrat sind die Länder in § 31 b Abs. 2 WHG dann im endgültigen Gesetz allerdings verpflichtet worden, Überschwemmungsgebiete bis 2010 bzw. 2012 lediglich für diejenigen Gewässer oder Gewässerabschnitte festzusetzen, die zuvor durch Landesrecht bestimmt worden sind, weil an ihnen Hochwasserschäden entstanden oder zu erwarten

sind. § 31 b Abs. 2 WHG muss entsprechend der ursprünglichen Intention des Bundes geändert werden.

### **b) Festsetzung von Überschwemmungsgebieten auch in Siedlungsgebieten**

Die unterschiedliche Länderpraxis bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten ist aufzugeben. In der Vergangenheit hatten einige Länder zum Teil in bebauten Bereichen prinzipiell keine Überschwemmungsgebiete festgesetzt, obwohl das WHG eine solche Flächenausweisung bereits seit 1996 fordert. Mit der ausdrücklichen bundesrechtlichen Vorgabe im neuen § 31 b Abs. 2 S. 4 WHG, Überschwemmungsgebiete insbesondere in Siedlungsgebieten festzusetzen, ist nunmehr unmissverständlich deutlich gemacht, dass auch und gerade bebaute Bereiche mit einzubeziehen sind. Für eine unterschiedliche Länderpraxis bei der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten gibt es spätestens seit der Novellierung des WHG keine Grundlage mehr. Die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten in Siedlungsgebieten ist unter anderem auch deshalb notwendig, um eine Handhabe für Anforderungen an ein hochwasserangepasstes Bauen zu haben.

### **c) Verpflichtung des Bundes zum Erlass weiterer Hochwasserschutzvorschriften**

Der Bund muss die Zuständigkeit erhalten, weitere Hochwasserschutzvorschriften zu erlassen. Im aktuellen § 31 b Abs. 2 S. 6 WHG heißt es:

„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.“

Diese Punkte sind jedoch für einen vorsorgenden Hochwasserschutz essentiell. Sie sind zwingend zu fordern und dürfen nicht – wie in der derzeitigen Formulierung - zur Disposition, erst recht nicht der Länder, gestellt werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass die Auslegung des Begriffes der „Erforderlichkeit“ vielfach, wenn nicht überwiegend, dazu genutzt wird, auf den Erlass von Hochwasserschutzvorschriften von vornherein zu verzichten. Der Zusatz „soweit dies erforderlich ist“ muss deshalb auch hier entfallen. Zugleich muss die Pflicht zum Erlass von Hochwasserschutzvorschriften zu den Ziffern 1 bis 5 in die Kompetenz des Bundes übergehen. Dies muss im Rahmen der Föderalismusreform eingeleitet werden. Nur so lässt sich länderübergreifend nach gleichen Maßstäben ein effektiver vorsorgender Hochwasserschutz installieren.

Der Bund sollte in diesem Zusammenhang ferner

- ein grundsätzliches Verbot der Errichtung neuer Ölheizungsanlagen sowie

- ein absolutes Bauplanungsverbot

in Überschwemmungsgebieten normieren. Beides war seinerzeit im Regierungsentwurf und im vom Bundestag beschlossenen Gesetzestext vorgesehen, wurde aber in den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss auf Druck der Länder aufgeweicht.

Berlin, 20. April 2006

**Dr. Frank Neuschulz:** Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH), Leiter Naturschutz;  
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin Tel.: 05882477, mobil: 0160 8950556,  
E-Mail: neuschulz@duh.de

**Dr. Cornelia Ziehm:** Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH), Leiterin Verbraucherschutz und  
Recht, Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Tel.: 0302589860, mobil: 01605337376,  
E-mail: ziehm@duh.de