Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

BUND

FREUNDE DER ERDE

Forderungskatalog zum ökologischen Hochwasserschutz

Auf Grundlage einer Bilanz im 3. Jahr nach der Jahrhundertflut

1. August 2005 - August 2002 – Mai 1999 - .....

August 2005: Mit den außergewöhnlichen Überschwemmungen innerhalb des Donau- und Rheineinzugsgebietes hat der Hochwasserschutz in Deutschland wieder eine stärkere öffentliche Aufmerksamkeit erlangt. Weitgehend aus dem Bewusstsein verloren erscheint das „Jahrhunderthochwasser" an der Elbe vor 3 Jahren (August 2002), das zu den schadenreichsten Hochwasserereignissen in Europa seit der Nachkriegszeit zählt: Bei den katastrophalen Überschwemmungen waren allein in Deutschland 21 Menschenleben und ein Schaden in Höhe von 11,6 Mrd. Euro zu beklagen.[1] Sachsen und Sachsen-Anhalt waren mit 8,7 Mrd. bzw. 1,2 Mrd. am härtesten betroffen.[2] Zum Vergleich: Bei dem außergewöhnlichen Pfingsthochwasser der Donau (Mai 1999) kam es in Deutschland zu einem Schaden in Höhe von ca. 400 Millionen Euro.

Die Hochwasserkatastrophen sind menschengemachte Schadenskatastrophen

Hochwasser und Überschwemmungen sind Naturereignisse, die Flüsse und Auen in ihrem Charakter und ihrer Vielfalt prägen.
Hochwasser ist insofern keine Katastrophe, sondern nur, wenn vielerorts die natürlichen Grundbedingungen weiterhin missachtet werden. Gerade folgende Einwirkungen und Bewusstseinslagen verschärfen Überschwemmungen und erhöhen Schäden :

- Vermindertes Risikobewusstsein und das Vertrauen in bereits 7.500 km Deiche und Schutzmauern förderten und fördern unangepasstes Wirtschaften, exzessive Bebauung und die Anhäufung unversicherter Sachwerte in Überschwemmungsbieten. 80% der ursprünglichen Auenfläche gingen so z.B. an Elbe und Rhein verloren.

- Eine unangepasste Verkehrs-, Siedlungs-, Gewerbe- und Agrarpolitik hat wesentlich zur weitflächigen Bodenversiegelung und -verdichtung beigetragen.

[1] Angaben der Münchener Rückversicherung auf Grundlage einer aktuellen Bestandsaufnahme in den Ländern (Stand: 7/2005). Es kam im August 2002 auch im Einzugsgebiet der Donau zu Überschwemmungen und zu Schäden (Bsp. Bayern: ca. 200 Millionen Euro).
[2] Angaben auf Grundlage der Recherche von der Münchener Rückversicherung. Ältere Angaben von der Landesregierung Sachsen –Anhalt (3/2003) geben einen Schaden von 2 Mrd. Euro an. (Quelle: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Files/Hochwasserschutzkonzeption1Einleitung.pdf)

Wir verbrauchen in Deutschland jeden Tag ca. 100 Hektar Fläche. Um die 80% der insgesamt 400.000 km langen Fließgewässerstrecke in Deutschland sind eingezwängt, verkürzt oder verbaut. Eine wichtige Folge: Wasser fließt nach Starkregen schneller aus den Quell- und Oberlaufbereichen ab.

- Durch die von den Menschen verursachte Klimaerwärmung häufen sich voraussichtlich auch in Europa extreme Wetterereignisse.[3] Einige Klimaforscher prognostizieren: In den kommenden Jahrzehnten könnten mit Häufung intensiver Niederschläge außergewöhnliche Hochwasser öfter auftreten. Ein Jahrhunderthochwasser wird vielleicht zu einem Jahrzehnthochwasser.[4] Gleichzeitig nimmt durch die Häufung und Verlängerung von Trockenperioden die Wahrscheinlichkeit von Niedrigstwasserständen zu.

2. Die Politik auf Bundesebene

Zur Ursachenbekämpfung und Schadensbegrenzung erarbeitete die Bundesregierung das ressortübergreifende 5 – Punkte – Aktionsprogramm zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes.[5] Ein wichtiges Ziel: Den Flüssen mehr Raum geben. Die offizielle Bilanz Ende Juni 2005 zeigt einerseits die Vielzahl an positiven Maßnahmen (u.a. Verbesserungen bei Vorhersage und Krisenmanagement, Förderung von Deichrückverlegungen).[6] Auch das Artikelgesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes war ein wichtiges und in Ansätzen positives Ergebnis des Programms. Allerdings ist es noch wenig zu wirklich großflächigen Planungen gekommen.

Hochwasserschutzgesetz lässt Spielräume

Der Werdegang des Hochwasserschutzgesetzes offenbart, dass mit zunehmendem zeitlichem Abstand von 2002 die Vertreter der Verursacherlobby mit Unterstützung nahezu aller Bundesländer ihre Interessen weitgehend durchsetzen konnten.[7] Wichtige Elemente wie die an zeitliche Fristen verknüpfte Festsetzung von Überschwemmungsgebieten bei 100 jährlichem Hochwasser, ihre Aufnahme in

---

[3] So wird wahrscheinlich in Gebieten mit ausreichender Niederschlagesmenge von einer deutlichen Steigerung bzw. Schwankungen von Regenmengen ausgegangen. In Regionen mit geringeren Niederschlagsmengen – die es auch in Regionen Europas und Deutschlands gibt – wird es zu einer Verschärfung der Situation kommen. Vgl. Sachstandsbericht des IPPC (UN-Klimawissenschaftsgremium) von 2001. Quelle: Germanwatch: Globaler Klimawandel: Ursachen, Folgen, Handlungsmöglichkeiten. Bonn o.A.J.

[4] Vgl. Potsdamer Institut für Klimaforschung (2003) – Quelle: http://www.fluesse-verbinden.net/download/lahmer_vortrag.pdf

[5] Vgl. Die Bundesregierung: 5-Punkte-Programm der Bundesregierung: Arbeitschritte zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Berlin 2002.

[6] Vgl. Die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über die nach der Flusskonferenz vom 15. September 2002 eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Berlin 2005.

[7] So haben bis auf 2 Bundesländer alle im Bundsrat vertretenen Länder den vom Bundestag verabschiedeten Entwurf abgelehnt. Erst nach Zugeständnissen bzgl. des Bau- und Ackerbauverbotes konnte im Vermittlungsausschuss eine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat erreicht werden. Bereits zuvor hatte der BDI und die Mehrheit weiterer Industrievertreter sich gegen Einschränkungen der Lagerung wassergefährdender Stoffe in überschwemmungsgefährdeten Gebieten gewandt (Quelle: http://www.bdi-online.de/de/fachabteilungen/2161.htm). Bzgl. des Ackerbauverbotes gab es erfolgreiche Widerstände von Seiten des Deutschen Bauernverbandes (Quelle: http://www.bauernverband.de/pressemitteilung_1491.html).

Raumordnungs- und Bauleitpläne sowie die Rückgewinnung von Auen im Rahmen von Hochwasserschutzplänen werden im neuen Hochwassergesetz entwertet:[8]

- Die Gewichtung ökologischer gegenüber technischer Ansätze bleibt unklar.[9]

- Die flusseinzugsgebietsbezogenen und ganzheitlichen Maßnahmenprogramme der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bzw. die FFH- und Vogelschutz-Richtlinie werden nicht einbezogen.

- Eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung sowie eine regelmäßige Überprüfung und Fortschreibung der Hochwasserschutzpläne durch die Länder ist nicht sichergestellt.[10]

- Das Gesetz ist gegenüber Verursacherbereichen weitgehend zahnlos. Das Bauen in gefährdeten Gebieten bleibt möglich,[11] ebenso wie eine standortunangepasste Landnutzung in Auenbereichen und der riskante Umgang mit gefährlichen Stoffen.

Weitere Herausforderungen in vielen Politikfeldern

Neben diesem Hochwasserschutzgesetz zeigten die weiteren eingeleiteten und diskutierten Maßnahmen, dass es im vorsorgenden Hochwasserschutz noch viel zu tun gibt:

- Eine Überprüfung der Aufwendungen für technische und ökologische Maßnahmen ist auf Grundlage der Bilanz der Bundesregierung kaum möglich (die entsprechenden Aufwendungen wurden nicht hinreichend differenziert).

- Es gibt Hinweise dafür, dass mit den Wiederaufbauhilfen auch risikoreiche Infrastrukturen gefördert wurden (z.B. die Wiederherstellung von Ufermauern zum schnelleren Abfluss des Hochwassers im Oberlauf und die Bebauung in Überschwemmungsgebieten).

- Die gute fachliche Praxis als ein Kriterium für den Erhalt von Agrarsubventionen wird in der Landwirtschaft nicht strikter gefasst, sondern gerade durch die Änderungen der Düngeverordnung weiter aufgeweicht. Anreize für intensive und unangepasste Nutzungen bleiben damit selbst in Überschwemmungsgebieten möglich.

- Beim Ausbau von Bundeswasserstrassen wird von einem Status quo der „Hochwasserneutralität“ ausgegangen; entscheidend ist jedoch, ob Ausbaumaßnahmen einem weitergehenden ökologischen Hochwasserschutz nicht

[8] Vgl. Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005.
[9] So ist beispielsweise an keiner Stelle des Gesetzes der natürliche Rückhalt von Hochwasser verankert. Die Wiedergewinnung von Auen kann daher nur als eine Option verstanden werden.
[10] Im Referentenentwurf von August 2003 waren z.B. noch Reggelungen zu einer weitergehenden Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung der Hochwasserschutzpläne vorgesehen.
[11] So gibt es für festgesetzte Überschwemmungsgebiete kein absolutes Bauverbot (vgl. Regelungen im Hochwasserschutzgesetz für den neuen § 31b (4) im Wasserhaushaltsgesetz) sowie kein definitives Bauverbot in überschwemmungsgefährdeten Gebieten. Hierfür hätten die relevanten und bereits vorhandenen Regelungen im neuen § 31b (6) Wasserhaushaltsgesetz konkreter formuliert werden müssen.

entgegenwirken. Beispielsweise gefährden Baumaßnahmen an der Elbe wertvolle Flussstrecken.

- Das jüngst verabschiedete nationale Klimaschutzprogramm enthält keinen Plan, wie die CO2-Emissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent reduziert werden könnten.

Bundestagswahl 2005 – keine Perspektiven

Die Mehrheit der im Bundestag vertretenen Parteien wollen in der kommenden Legislaturperiode den Gewässer- bzw. Hochwasserschutz offenbar nicht verstärkt weiterführen, sondern alles beim Alten belassen. Weder zum Hochwasserschutz, noch zum Gewässerschutz finden sich in den meisten Programmen Maßnahmen.[12] Diese wichtige Aufgabe wird mehrheitlich noch nicht einmal erwähnt. Stattdessen gibt es bei den wirtschafts- und umweltpolitischen Vorhaben einiger Parteien Vorschläge, die eher mit einer Aufgabe des vorsorgenden Hochwasserschutzes einhergehen können. Ab 2005 wäre eine Vielzahl an Rückschritten möglich: Der Abbau von Dokumentationspflichten, die Deregulierung (d.h. auch der Abbau von Umweltgesetzen), Einsparungen bei Kontrollbehörden, die Behinderung weiterer Gesetze durch ein unklares Prüfverfahren, die Förderung der intensiven Landwirtschaft, die Förderung riskanter Querverbauungen und die Planungsbeschleunigung für Bauvorhaben zu Lande und zu Wasser, die letztlich nicht vor verbliebenen Überschwemmungsgebieten inkl. artenreichen Auenlandschaften halt machen werden.
Ein zentraler Maßstab ist Beschäftigung um jeden Preis, auch wenn sie womöglich nur kurzfristig und von geringfügigem Ausmaß ist. Die Parteien müssen sich dieser Gefahren bewusst sein und sich klar gegen diese Vorhaben aussprechen, wenn sie es mit dem vorsorgenden Hochwasserschutz ernst meinen.

3. Bewertung Hochwasserschutzaktivitäten der Bundesländer

Die Aktivitäten der Bundesländer sind durch widersprüchliche Entscheidungen geprägt, die mit hoher Wahrscheinlichkeit immer dann zuungunsten eines konsequenten Hochwasserschutzes ausfallen, wenn es um konkrete Entscheidungen in den Verursacherbereichen geht.

Positive Impulse zum Hochwasserschutz (Aktionspläne, Integration in die WRRL) sowie Beiträge zu grenzübergreifenden Aktionsplänen (z.B. an der Elbe) werden an vielen wichtigen Stellschrauben konterkariert:

- Den Vorschlägen zu einem konsequenteren Hochwasserschutzgesetz (striktes Bauverbot in Überschwemmungsgebieten) und von Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (z.B. Streichung der Eigenheimzulage) stehen viele Bundesländer ablehnend gegenüber.

[12] Vgl. CDU/CSU: Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstandes der CDU und des Parteivorstandes der CSU. Berlin, 11. Juli 2005; SPD: Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD. Berlin 2005; FDP: Arbeit hat Vorfahrt (http://files.liberale.de/fdp-wahlprogramm.pdf);

- Es gibt in den Bundesländern ein Nebeneinander von fördernden und riskanten Maßnahmen zum Hochwasserschutz (Renaturierung und zugleich Einengung von Flüssen).

- Technische Lösungen im Rahmen des Hochwasserschutzes (Deichbau, Polderlösungen und Rückhaltebecken) werden in der Regel stärker gewichtet. Aus den Bundesländern gibt es sogar Hinweise dafür, dass ökologischer Hochwasserschutz mit Deichverstärkung, Polderlösung oder Rückhaltebecken verbunden wird.

- Bisher fehlt oft oder weitgehend die Bereitschaft, die Ziele des Hochwasserschutzes und der Wasserrahmenrichtlinie (Ziel guter Zustand der Gewässer) in Einklang zu bringen.

- Die Öffentlichkeitsbeteiligung einschließlich der Information der Bürger wird vielfach nur halbherzig verfolgt. In mehr als ¾ der Bundesländer gibt es deutlichen Verbesserungsbedarf zur Einbindung der Öffentlichkeit.

- Darüber hinaus gibt es eine gezielte Abkehr von richtigen und notwendigen Ansätzen zum Hochwasserschutz nach Regierungswechsel. Zum Beispiel wird in Nordrhein-Westfalen allein die Gefahrenabwehr – nicht aber Gefahrenvorsorge - und ein restriktives Vorgehen bei Ausweisung von Überschwemmungsgebieten bestimmend.

Fortschritte und weiterer Handlungsbedarf in den am stärksten betroffenen Bundesländern

In Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Bayern sind einerseits wichtige Ansätze eingeleitet bzw. fortgeführt worden. Insbesondere und grundsätzlich positiv zu nennen sind die landesweiten Hochwasserschutzkonzeptionen, die bereits erstellt (Sachsen-Anhalt und Bayern)[13] bzw. vor Abschluss stehen (Sachsens Hochwasserschutzaktionsplan inkl. der 47 Hochwasserschutzkonzepte für besonders gefährdete Fliessgewässer).[14]

Hervorzuheben sind auch die konkreten Zielsetzungen zur Gewässerrenaturierung bzw. das Auenprogramm (Bayern), die Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten, 50.000 ha mehr festgesetzte Überschwemmungsgebiete und ein Gewässerrandstreifen bis zu 10 m (Sachsen) und eine größere Deichrückverlegung bzw. Gewässerrenaturierung (Brandenburg bzw. Sachsen-Anhalt)[15]. Allerdings ist zu kritisieren, dass immer noch ein deutlicher Schwerpunkt auf den technischen Hochwasserschutz gelegt wird, obwohl mit diesem ein Restrisiko bleibt bzw. erhöht wird.[16]

---

[13] Vgl. Hochwasserschutzaktionsprogramm Bayern (Quelle: http://www.stmugv.bayern.de/de/wasser/speicher/stratege.htm); Hochwasserschutzkonzeption des Landes Schasen-Anhalt (http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=13156)

[14] Vgl. Sachsens Aktionsplan Hochwasser (http://www.smul.sachsen.de/de/wu/umwelt/wasser/inhalt_re_917.html).

[15] So wurde von den Ländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit der Renaturierung der unteren Havel begonnen. Darüber hinaus gab es Deichrückverlegung in der Prignitz (http://www.mlur.brandenburg.de/cms/detail.php/189815) bzw. bei Oberluch Rosslau.

[16] z.B. in Bayern, wo bei Kappung der Hochwasserspitze ohne Berücksichtigung weiterer wichtiger Aspekte (wie Verlangsamung der Flut oder das Problem der 2. Flutwelle) ein Schwerpunkt auf Flutungspolder gelegt wird. Diese Anlagen sind auch aus ökologischen Gründen kritisch zu betrachten. Das Auenprogramm Bayern wird dagegen in der Praxis kaum umgesetzt, genauso wie der ökologischer Hochwasserschutz im Allgemeinen kaum voran geh. Haushaltskürzungen im Hochwasserschutz betrafen in Bayern vor allem natürliche vorsorgende

So wird je nach Bundesland bis zu 70 mal[17] mehr für den technischen Hochwasserschutz (Deiche, Deichverstärkung, Rückhaltebecken und Flutungspolder) ausgegeben als für Maßnahmen zur Renaturierung. Die Kosten der Unterhaltung bleiben dabei auf hohem Niveau.

Auch wurden z.T. mit öffentlichen Mitteln Gebäude in Gefahrenzonen wieder aufgebaut, saniert bzw. neue Infrastrukturen und Baugebiete geplant.[18] In einem Land sind sogar explizit großzügigere Regelungen bzgl. der Anwendung der Eigenheimzulage gefordert worden.[19]

Die Definition von Überschwemmungsgebieten,[20] die möglichen Ausnahmen[21] und der (noch) schwierig nachprüfbare Anteil an der gesamten möglichen Überschwemmungsfläche lassen zudem offen, ob überall konsequent für einen vorsorgenden ökologischen Hochwasserschutz vorgegangen wurde.

Vorhandene Potentiale z.B. zur Deichrückverlegung sind bei weitem nicht ausgenutzt worden, was auch auf Widerstände örtlicher Nutzer zurückzuführen ist.[22]

Auch fehlt ein Programm, dass alle wichtigen Politikfelder zusammenführt.

Es kann daher nicht verwundern, dass - wie bei den jüngsten Hochwasserereignissen in Bayern – ein Schaden in dreistelliger Millionenhöhe entstanden ist.[23]

Verantwortung der Kommunen und des Einzelnen

Die Kommunen bestimmen vor Ort, wie Flächen genutzt werden. Nicht nur in der Vergangenheit wurden großzügig neue Flächen für Gewerbe und Siedlung ausgewiesen und damit die Versiegelung gefördert. Zum Teil wurde auch in Auengebieten die Bebauung vorangetrieben, bevor an Hochwasserschutz gedacht wurde. Auch nach der Flut sind Gebäude in Gefahrenzonen wieder aufgebaut worden.[24]
Eine Versicherungspflicht gegen Hochwasserschäden besteht in diesen Gebieten auch weiterhin nicht.[25] Eine Versicherung wird in der Zone eines 10 -jährlichen

---

Maßnahmen wie z.B. den Flächenankauf und Gewässerentwicklungspläne, während an den Polderplanungen und anderen technischen Maßnahmen uneingeschränkt festgehalten wird. Die Kürzungen wurden erst nach dem Hochwasser im August 2005 wieder rückgängig gemacht.

[17] Konkrete Angabe bezieht sich auf Sachsen - Anhalt.

[18] z.B. sind im Raum Dresden Aktivitäten für ein Neubaugebiet (Laubegast) bzw. das Festhalten an einem Gewerbegebiet (Elbepark) zu nennen, das sich in einem Überschwemmungsgebiet befindet und 2002 überflutet wurde.

[19] Belegt für das Land Sachsen – Anhalt, wo derartige Forderungen aus dem Finanzministerium kamen.

[20] So werden im Sächsischen Landeswassergesetz auch die technischen Flutungspolder zu den Überschwemmungsgebieten gezählt und wären damit – nach einem wichtigen Strukturförderprogramm von Bund und Bundesländer (GAVK)- vorrangig förderfähig.

[21] z.B. können in Sachsen Ausnahmen zum Bauverbot innerhalb von Gewässerrandstreifen zulässig sein sowie schmalere Gewässerrandstreifen festgelegt werden, obwohl die 10m – bzw. HQ 20 – Regelung, selbst die HQ 100 – Regelung, nicht überall ausreicht (an der Weißeritz gab es z.B. ein Hochwasserereignis, das mehr als nach 1000 Jahren auftritt)

[22] z.B. in Sachsen – Anhalt, wo es bereits seit 1999 40 - 50 Vorschläge zur Deichrückverlegung gibt.

[23] Vgl. Angaben der bayerischen Staatsregierung von 9/2005, die den Schaden in Bayern vorläufig auf 172 Millionen Euro beziffern (Quelle: http://www.bayern.de/Presse-Info/PM/2005MRat/050906-Ministerrat.html?)

[24] Siehe oben. Auch wurde - wie im Umkreis von Göttingen – in einem Überschwemmungsgebiet neu gebaut.

[25] Vgl. Münchener Rückversicherung (2005)

Hochwasserereignisses - in aller Regel - nicht einmal angeboten. So ist den meisten Bauherren bei Baubeginn nicht bewusst, dass sie später einmal keinen Versicherungsschutz für ihr Haus erhalten werden. Zwar liegen über 95% der Siedlungsfläche in Überschwemmungsgebieten mit geringer oder sehr geringer Überschwemmungsgefährdung - d.h. hinter Deichen oder in Gebieten eines seltener als 100 jährlichen Hochwassers. Sie sind damit problemlos versicherbar. Jedoch wird von dieser Möglichkeit und angesichts der vielerorts zunehmenden Wahrscheinlichkeit einer (häufigeren) Überschwemmung der betreffenden Bereiche nur relativ wenig Gebrauch gemacht. In Deutschland sind nur 4% der (Privat-)Gebäude und 10 % des Hausrat gegen Überschwemmung versichert. Der Anteil unversicherter Schäden wird daher bei dem nächsten Hochwasser wahrscheinlich wieder auf einem sehr hohem Niveau sein, für die dann auch öffentliche bzw. Spendengelder gefordert bzw. nachgefragt werden. Andererseits muss verhindert werden, dass mit relevanten Versicherungen nicht das weitere Bauen in Überschwemmungsgebieten gefördert wird bzw. ein Missbrauch erfolgt.[26]

In Bezug auf die Gewässer gibt es Hinweise, dass kleinere Flüsse bzw. Bäche nach der Flut (wieder) verbaut wurden, so dass das Wasser dort schneller abfließt und insbesondere an Unterläufen zu Problemen führt.[27]

4. Schlussfolgerungen & Handlungsempfehlungen

4.1. Fortentwicklung des 5-Punkte-Programms: „Ökologischer Hochwasserschutz 2015“

Alle wichtigen Politikfelder von Agrar- bis Verkehrspolitik müssen angemessen berücksichtigt werden. Das Aktionsprogramm für die wichtige Etappe bis 2015 muss für diese die richtigen Impulse setzen und in übergreifenden Politiken verankert werden (Nachhaltigkeitsstrategie etc.). Gleiches ist von lokaler bis internationaler Ebene zu tun. Abstimmung auf hohem Niveau und auf allen Handlungsebenen ist essentiell. Ökologischer Hochwasserschutz muss die Richtung sein (BUND, Ökologischer Hochwasserschutz, 2002)[28]: Nicht Hochwasser an sich, sondern seine künstliche Verschärfung und die unangepasste Nutzung von Gefahrenzonen muss mit der Natur angegangen werden. Das ist auch kostengünstiger und bringt mehr als ein vorrangig technischer Hochwasserschutz, bei dem leichtfertig Millionen für Deiche, steuerbare Flutungspolder oder Rückhaltebecken ausgegeben wird. Hochwasser lässt sich nicht gefahrlos bzw. überall weg- bzw. aussperren. Das haben auch die Folgen der diesjährigen Fluten in der Schweiz, in Österreich und in Süddeutschland gezeigt. Bis heute fehlt zumal ein Nachweis von den Kritikern des ökologischen Hochwasserschutzes, dass ein technischer Ansatz die bessere Alternative sei. Ergebnisorientierte und nachprüfbare Zielstellungen sind bis spätestens 2008 festzulegen. Die deutliche Schadensreduzierung ist als Ziel wichtig, aber ohne Berücksichtigung langfristig nachhaltiger und kostengünstiger Lösungen unbrauchbar. Nur die Spitze von außergewöhnlichen Hochwasserereignissen kappen zu wollen bringt nicht viel, wenn nicht zugleich an die Verlangsamung der Flutwelle, die Ausuferung bzw. Niedrigwasserstände an den verschiedenen Gewässer- und Auentypen bei unterschiedlichen Hochwasserereignissen gedacht wird. Auch sind

[26] Z.B. durch Abschluss von betreffenden Verträgen außerhalb von Überschwemmungsgebieten.
[27] Dies ist z.B. im Einzugsgebiet der Mulde der Fall.
[28] Vgl. Nagl, Gerhard/ Schönauer, Sebastian: BUND - Hintergrund. Ökologischer Hochwasserschutz. Raum für naturnahe Gewässer, Auen und Feuchtgebiete – Schutz für die Menschen. Berlin 2002.

gültige und anstehende Vorgaben (v.a. WRRL und FFH-Richtlinie mit den Vorgaben zu Natura 2000) zu beachten.

Die Öffentlichkeit inkl. die Umweltverbände und nicht nur die Verursacher sind angemessen zu beteiligen. Für eine angemessene Beteiligung muss eine geeignete Sensibilisierung, Information und Förderung des Engagements von BürgerInnen erfolgen. Das Programm ist regelmäßig zu überprüfen und fortzuschreiben, damit bis 2015 mit dem Ziel des ökologischen Hochwasserschutzes substantielle Erfolge erreicht werden. Ökologischer Hochwasserschutz hat jedoch eine sehr viel längerfristige Perspektive. In der nächsten Zeit wird es vor allem darum gehen, dass die Festlegungen nicht künftige Möglichkeiten beschneiden (z.B. nur geringe Deichrückverlegungen).

4.2. Ökologischer Hochwasserschutz als integraler Bestandteil bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Das Ziel der WRRL ist ein guter ökologischer Zustand aller Oberflächengewässer bis 2015. Für das Grundwasser ist der gute chemische und mengenmäßige Zustand zu erreichen. Bereits jetzt gilt das Verbot, unsere Gewässer weiter zu verschlechtern. Die Richtlinie bietet mit den Vorgaben für ganzheitliche, einzugsgebietsbezogene Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme einen handlungsorientierten Ansatz für die Bundesländer. Die Hochwasserschutzpläne können und müssen in die Bewirtschaftungspläne & Maßnahmenprogramme aufgenommen werden. Hierfür gibt es gute Anknüpfungspunkte (z.B. die Erstellungsfrist bis 2009). Die Umweltverbände sind dabei angemessen zu beteiligen. Zudem sind bei den Planungen Synergien zum Arten-, Biotop- und Naturschutz zu berücksichtigen. Auch auf EU-Ebene gibt es hierzu richtige Initiativen, die zu unterstützen sind (vor allem im Rahmen des Aktionsprogramms zum Hochwasserschutz) Die verpflichtende Einbeziehung des Hochwasserschutzes schafft die Chance, die bisher ungenügende Berücksichtigung der Auen in der Wasserrahmenrichtlinie zugunsten einer ganzheitlichen Sichtweise zu korrigieren. Die Wasserrahmenrichtlinie fordert die Beteiligung der Öffentlichkeit.

4.3. Mehr Raum für naturnahe Flüsse und Auen: „Breitwasser statt Hochwasser!“

Eine weitgehende Wiederherstellung von natürlichen Überschwemmungsbereichen an den Flüssen (Auen) - und nicht die Förderung ihrer technischen Alternative (steuerbare Polder), auf die wegen ihrer Risiken weitgehend verzichten sollte-[29] ist das Rückgrat eines ökologischen Hochwasserschutzes. Intakte Auen können auch die Auswirkungen des Klimawandels wie verschärftes Niedrigwasser bis hin zum Austrocknen von Flüssen abmildern.
Hochwasserschutzpläne können hierzu einen guten Beitrag leisten: Festschreibung von Auenprogrammen mit der Planung weiterer Forschungen.
Außerhalb von Siedlungsbereichen sind flächendeckend die Überflutungsbereiche zu reaktivieren und in ihrer Größe an dem heutigen potentiell natürlichen Gewässerzustand

[29] Vgl. Henrichfreise, Alfons: Dienen Polder dem naturverträglichen Hochwasserschutz? Natur und Landschaft, 78 (4): 150 - 153 (2003). So kann zum einen durch Einstaue oder die Retention nur bei extremen Hochwasserereignissen die Vegetationsvielfalt verarmen. Zum anderen können bei kleinen Poldern langgestreckte Hochwasserscheitel nicht wirksam reduziert werden. Auch bedarf es für eine weiträumigere Kappung der Hochwasserspitze eines aufwändigen und schwierig zu erreichenden Abstimmungsbedarfes, zumal unklar ist, wie weitere Hochwasser(spitzen) aufgefangen werden sollen.

auszurichten. Die Rückverlegung der Deiche muss sich an einem größtmöglichen Gewinn an Retentionsflächen orientieren. In nahezu unbesiedelten Gebieten sollte daher gelten: Innerhalb eines potentiellen (= von Deichen abgeschnittenen) Überschwemmungsbereiches von einem mind. 100 jährlichen Hochwasser und innerhalb von Überschwemmungsbereichen eines mindestens 200 jährlichen Hochwassers ist eine weitere Bebauung zu verhindern.[30] Angepasste Landnutzungsformen bzw. die Förderung einer natürlichen Entwicklung genießen hier absolute Priorität.[31] Dafür ist auch eine angemessen finanzierte Förderpolitik für den ländlichen Raum Voraussetzung. Zudem ist zu prüfen, ob es bei Rückgewinnung von Überschwemmungsgebieten günstigere Alternativen zum Aufkauf von relevanten Flächen durch den Staat gibt. Auch innerhalb von bebauten Gebieten sind versiegelte Flächen so weit wie möglich zurückzubauen.

Flüsse und ihre Auen schaffen den Biotopverbund in der Landschaft. Sie gehören zu den artenreichsten Ökosystemen. Vielerorts sind Auen und Flüsse geschädigt und stark beeinträchtigt, so dass viele Arten bedroht sind. Das Naturschutzrecht (FFH-Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie) will beim Schutz dieser stark bedrohten Lebensstätten helfen. Die FFH- Managementpläne für diese Gebiete sind bei Erstellung der Hochwasserschutz- und Bewirtschaftungspläne zu berücksichtigen und müssen vorangetrieben werden. Auenschutz bietet zugleich Chancen für einen nachhaltigen Tourismus.

4.4. Naturnahe Struktur der Fließgewässer

Den Flüssen und Bächen muss aber nicht nur mehr Raum gegeben werden, sondern auch ihre natürlichen Ufer- und Gewässerbettstrukturen sowie ihre ökologische Durchgängigkeit muss wiederhergestellt werden. Die technische Verbauung der Fließgewässer ist eine wichtige Ursache der verstärkten Hochwassergefahr. Zugleich ist sie das größte Problem auf dem Weg zu einem guten ökologischen Zustand der Fließgewässer. Hier stellt sich für den Hochwasserschutz und für den Naturschutz eine bedeutende Aufgabe.[32] Eingeschränkte Zielsetzungen wie für „erheblich veränderte Gewässer“ sollen die Ausnahme sein. Nachlässigkeiten dürfen nicht sein, weil sie wirtschaftlich und ökologisch kostspielig sind. Programme zur Renaturierung von Flüssen und Bächen sind so zu gestalten, dass die Ziele der WRRL bis 2015 erreicht werden. Bis spätestens 2020 sind 50% der kleineren, **verbauten** Fließgewässerabschnitte zu renaturieren, aber auch an den größeren Flüssen sind Rückbaumaßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur dringend nötig. Dazu reicht es oftmals alte Flussverbauungen auf ihre aktuelle Notwendigkeit hin zu überprüfen. Wie Beispiele am Rhein[33] und teils auch an der Elbe zeigen, können damit wichtige Biotopstrukturen, wenn auch kleinteilig, für die Flüsse wieder zurück gewonnen werden.

---

[30] Diese Bebauungsverbot muss strikt in einem Überschwemmungsbereich von einem HQ 100 – Ereignis .gelten – Ausnahmen in einem Bereich bis HQ 200 müssen eng definiert, umweltverträglich und langfristig alternativlos sein. Ggf. müssen größere Flächen Berücksichtigung finden. Innerhalb von bestehenden Siedlungs- und Gewerbegebieten ist zu prüfen, ob bei besonders großem Gefahrenpotential – inkl. bei Deichbrüchen - die Bebauung in den entsprechenden Gefahrenzonen zurück zu nehmen ist.

[31] Ackerbau kann allenfalls in extensiver Form und nur in Überschwemmungsgebieten ohne (Abfluss-)Strömungen zulässig sein. Auch ist auf bisherigen Äckern die Auwald- bzw. Grünlandentwicklung zu ermöglichen.

[32] Im Besondern sei die ökologische Vielfalt der natürlichen Uferstrukturen und der Gewässermorphologie in Zusammenhang mit der Artenvielfalt und als natürlicher Biotopverbund genannt.

[33] NABU Projekt „Lebendiger Rhein – Fluss der tausend Inseln“

Stauanlagen von Wasserkraftwerken und zur Erhaltung der Schiffbarkeit können bei entsprechender Bewirtschaftung einen Beitrag zum technischen, nicht aber ökologischen Hochwasserschutz leisten. Sie behindern die biologische Durchgängigkeit von Gewässern und sie können die natürlichen Retentionsflächen (Auen) ständig überfluten. Auch stellen Stauanlagen – insbesondere Talsperren - bei Extremereignissen immer ein erhöhtes Risiko für die Unteranlieger dar. Vorhandene Stauanlagen sind daher auf bessere Optionen inkl. Rückbau und Aufgabe hin zu prüfen. Sie müssen ökologischen Mindestanforderungen wie Durchgängigkeit für alle Wasserorganismen und Gewährleistung naturnaher Fließgewässerdynamik gewährleisten.

In Bezug auf die Renaturierung der Bäche ist das Engagement der BürgerInnen zu fördern (z.B. durch Bachprogramme bzw. Förderung von Bachpatenschaften).

Für die Nutzung der Flüsse als „Wasserstraßen" für die Binnenschifffahrt ist die Natürlichkeit der Flüsse weitestgehend geopfert worden. Anpassung der Flüsse an immer größere Schiffe durch Ausbau oder ausbauähnliche Unterhaltungsmaßnahmen ist mit den Zielen des Naturschutzes nicht vereinbar, volkswirtschaftlich ineffizient und nicht geeignet, den Anteil der Binnenschifffahrt am Transportvolumen zu steigern. Der vorrangige Ausbau der Flüsse für diesen Verkehrsträger hat in der Vergangenheit durch Stau, Begradigungen und Laufverkürzungen[34] zur verstärkten Hochwassergefährdung beigetragen. Eine nachhaltige Fluss- und Binnenschifffahrtspolitik kann nur auf „Lebendigen Flüssen„ erfolgen. Dazu müssen integrierte Flusskonzepte erstellt werden und darf kein weiterer Ausbau der Flüsse stattfinden. Handlungsstrategien für die Entwicklung einer modernen flussangepassten Binnenschifffahrt gehören ebenso dazu, wie überkommene Verwaltungsstrukturen zu überwinden. Der BUND hat für die Binnenschifffahrt auf lebendigen Flüssen ein 4-Punkte-Papier erstellt.[35]

4.5. Wasser flächendeckend und naturverträglich zurückhalten

Unnötige Bodenversiegelung und Bodenverdichtung müssen angegangen werden, damit das Wasser in und auf dem Boden besser gehalten werden kann. Die Bundesregierung fordert in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie, den zusätzlichen Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha je Tag zu reduzieren. Wichtiger als eine Diskussion über diese oder anspruchsvollere Zielsetzungen zu führen, ist es, dass Bund, Länder und Gemeinden schnellstmöglich und von der Wasserscheide an richtig handeln. Der BUND hat bereits wichtige Schritte genannt [36]: Beispielsweise die Abschaffung der Eigenheimzulage und Umwandlung der Grundsteuer in eine ökologische Flächensteuer. Zugleich muss eine bodenkonservierende Land- und Waldwirtschaft[37] umgesetzt werden. Gerade in Oberläufen, im Hochwald sowie in den Wäldern der Mittelgebirge - ist neben der Renaturierung von Gewässern die Waldentwicklung wichtig. Zumindest die öffentlichen Wälder sollen alle FSC - zertifiziert werden. Bis spätestens 2015 sollte mindestens auf ca. 30% der Waldfläche in dieser Weise naturverträglich gewirtschaftet werden. Die Wirtschaftlichkeit dieser Wälder ist längst bewiesen.[38] Das setzt aber auch voraus, dass die Ursachen für die neuartigen Waldschäden – wie die Einwirkungen von bodennahem Ozon und Ammoniak - konsequent angegangen werden. Zudem sind Aufforstungen an

[34] dt. Elbe insgesamt 65 km
[35] Vgl. BUND: Binnenschifffahrt auf lebendigen Flüssen. Berlin 2004.
[36] Vgl. BUND: Zukunftsfähige Raumnutzung. Boden gut machen! Berlin 2004.
[37] Vgl. u.a. BUND: Wald für die Zukunft. Bonn 1995.
[38] Vgl. Studie von WWF Europe (link: http://www.fsc-deutschland.de/newsletter/67/449/)

ökologisch wertvollen Wiesenstandorten zu verhindern. Bis 2015 sollte der ökologische Landbau auf 25% der relevanten Gesamtnutzungsfläche erreicht sein. Die Agrarpolitik und überhaupt die Politik für den ländlichen Raum sind konsequent umweltfreundlich von EU bis Bundesland zu gestalten.[39] Fördergelder sind an angemessene Auflagen zu koppeln. Dafür müsste auch die gute fachliche Praxis endlich zu einem verbindlichen und hinreichend konkreten Instrument fortentwickelt werden. Die Düngeverordnung wäre z.B. eine aktuelle Möglichkeit, geeignete Vorgaben festzuschreiben. Diese hätten direkt und indirekt positive Auswirkungen auf den Hochwasserschutz (z.B. Anforderung bzgl. der Vegetation und Bodenstruktur). Nicht zu vergessen ist auch die Wiederherstellung von natürlichen Feuchtgebieten (Nasswiesen, Moore etc.) als örtlicher Wasserrückhalt sowie weitere Landschafsstrukturen wie Hecken und Raine, die Elemente eines Biotopverbundes sein können.

4.6. Konsequenter Klimaschutz ist eine wichtige Aufgabe für den ökologischen Hochwasserschutz

Deutschland hat den Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase in den neunziger Jahren um knapp 19 Prozent reduziert. Seit Anfang dieses Jahrhunderts stagnieren die Emissionen aber. Bis zum Jahr 2020 muss der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase um 40 Prozent im Vergleich zu 1990 verringert werden, damit Deutschland seiner internationalen Verantwortung für den Klimaschutz gerecht wird.
Die rot-grüne Bundesregierung hat zwar einige Maßnahmen für den Klimaschutz umgesetzt (z.B. Ausbau der erneuerbaren Energien, ökologische Steuerreform, Emissionshandel, LKW-Maut). Aber der Stromverbrauch steigt weiter an und die beheizte wie klimatisierte Wohnfläche nimmt ebenso wie die Verbrennung von Kohle in Kraftwerken zu. Deshalb muss Energie in allen Bereichen effizienter genutzt werden, anstatt mit einer Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke die alten Strukturen der Verschwendung zu zementieren.

Dank gilt:

Reinhild Benning (Agrarexpertin, BUND Bundesgeschäftsstelle), Dr. Ernst Paul Dörfler (BUND Sachsen – Anhalt), Dr. Hans – Joachim Grommelt (BUND Hessen/ BAK Wasser), Stephan Gunkel (BUND Thüringen), Tilmann Heuser (BUND Berlin/ BAK Verkehr), Dr. Reiner Hofmann (BUND Sachsen/ BAK Wasser), Dr. Christine Margraf (BN Bayern), Helmut Klein (BN Bayern/ Sprecher BAK Wald), Winfried Lücking (BUND Berlin /BAK Wasser), Wolfgang Riether (BUND Sachsen), Henrich Klugkist (BUND Bremen/ BAK Naturschutz), Gerhard Nagl (BN Bayern/ BAK Wasser), Dr. Heinz Schlapkohl (BUND Rheinland Pfalz/ BAK Wasser), Sebastian Schönauer (BN Bayern/ Sprecher BAK Wasser) und Gottfried May Stürmer (BUND Baden-Württemberg), Matthias Seiche (Klimaexperte, BUND – Bundesgeschäftsstelle), Sylvia Voss (BUND Brandenburg/ BAK Naturschutz)

Erstellt von:

Doris Eberhardt und Christian Schweer
Referat für Naturschutz und Gewässerpolitik
BUND – Bundesgeschäftsstelle
Doris.Eberhardt@bund.net; wrrlforum@bund.net
Tel.: 030/275864 - 0
Berlin, den 31.8.2005

[39] Spätestens 2006 bietet sich (auch) mit Erstellung der nationalen Programme für den ländlichen Raum die Chance, die umweltverträgliche Landnutzung voranzutreiben.