



for a living planet®

Fünf Jahre nach der Elbeflut

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

- Kurzfassung -



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
Produktion: Natascha S. Schuck, WWF Deutschland
Layout: Text- und Webdesign, Astrid Ernst, Bremen
Druck: medialogik GmbH, Karlsruhe

Gedruckt auf 100% Recycling-Papier

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

Inhalt

Einleitung	4
1. Zusammenfassung	5
1.1 Die Aufgabe - Finanzierung von nachhaltigen Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes	5
1.2 Die Kriterien der Nachhaltigkeit	5
1.3 Die aktuelle Praxis des Hochwasserschutzes	7
1.4 Die Ursachen fehlender Nachhaltigkeit	8
1.4.1 Rechtliche Vorgaben	8
1.4.2 Die Hochwasserschutzstrategien der Länder	9
1.4.3 Die Finanzierungsinstrumente	10
1.4.4 Verwaltungsvorschriften zur Vergabe von Hochwassergeldern	13
1.4.5 Fördermittelmissbrauch	15
1.4.6 Weitere Aspekte für Ursachen unzureichender Nachhaltigkeit	15
1.4.7 Ergebnis	16
2. Vorschläge zur Erreichung eines nachhaltigeren Einsatzes öffentlicher Finanzierungshilfen im Hochwasserschutz	18
2.1 Anpassung rechtlicher Vorgaben (Gesetze)	18
2.2 Vergaberichtlinien öffentlicher Finanzierungshilfen	18
2.3 Veränderung der Förderziele öffentlicher Finanzierungshilfen / Ausgleichsfonds (verbesserter Ausgleich von Kosten und Nutzen)	20
Anhang: Die Einzelfälle im Überblick	21

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. 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.

1.1 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 Mittelfestset-

zung 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.

1.2 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 Gründlandbewirtschaftung 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 dar¹:

„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 Wassermengenergebnisse 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;

¹ 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.

1.3 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 entspricht 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 nachgeprüft, 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.

1.4 Die Ursachen fehlender Nachhaltigkeit

1.4.1 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.

1.4.2 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.

1.4.3 Die Finanzierungsinstrumente

Zur Finanzierung von Projekten des Hochwasserschutzes, wie auch zur Beseitigung von Hochwasserschäden 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 Schandesausgleich/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.

j) 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.

1.4.4 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 Hochwas-

serkatastrophe 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.

