

Hochwasserschutz an Donau, Elbe und Oder – aus den Fehlern nichts gelernt? Eine Bilanz des BUND im August 2007

1997, 1999, 2002, 2005, 2006 Jahrestage einer verfehlten Hochwasserschutzpolitik

Innerhalb der vergangenen 10 Jahre gab es an Donau (1999, 2005, 2006), Elbe (2002, 2006) und Oder (1997) extreme Hochwasserereignisse, bei denen insgesamt mehr als 200 Todesfälle zu beklagen waren und die allein in Deutschland mit Schäden von mehr als 12 Milliarden Euro einhergingen. An Donau und Elbe wiederholten sich die schadensreichen Jahrhunderthochwasser bereits nach wenigen Jahren. Nicht allein die Natur, sondern zu oft auch kurzfristige wirtschaftliche Interessen und ein geringes Risikobewusstsein haben dieses Leid zu verantworten: Wichtige Ursachen sind großflächige Bodenverdichtungen im Einzugsgebiet der Flüsse durch intensiviert Landnutzungen, die Begradigung und Einzwängung von Flüssen auch aus Gründen des „Hochwasserschutzes“, die Dezimierung der natürlichen Auenflächen infolge eines expansiven Acker-, Gewerbe-, Verkehrs- und Siedlungsbaus sowie der menschengemachte Klimawandel. Die Folgen sind extreme Niederschläge mit größeren und beschleunigten Flutwellen, ein Verlust an Biodiversität, an Gewässern in guter Qualität und an vielseitigen Flusslandschaften. Das politische Missmanagement hat in den vergangenen Jahrzehnten umfassend dazu beigetragen, dass die Gefahren sich potenziert haben. Erste Reaktionen nach den Hochwasserschäden haben jedesmal – insbesondere nach der Elbe-Flut von 2002 – auf Besserung hoffen lassen. Es war das erklärte politische Ziel in Deutschland, mehr Raum für die Flüsse zu schaffen. Der BUND als langjähriger Verfechter dieses Ansatzes musste jedoch bereits 2005 bilanzieren, dass ein Kurswechsel weiter aussteht und – abgesehen von wenigen Projekten – eine riskante und kostspielige „Deich- und Dammbaupolitik“ weitergeführt wird.

Kein Umdenken sichtbar

Wichtige Chancen wurden und werden weiterhin nicht genutzt (z.B. EU-Hochwasserrichtlinie und Umsetzung des Hochwasserartikelgesetzes). Die Hochwasserereignisse von 2005 und 2006 haben an Donau und Elbe gezeigt, wie die Gefahren für die Betroffenen stromabwärts steigen. Es ist zugleich nicht erkennbar, wie die rechtlich verankerten Qualitätsziele des Gewässerschutzes (der EU-Wasserahmenrichtlinie) – „guter ökologischer Zustand“ und „Nicht-Verschlechterung“ der Gewässer – ohne einen integrativen Ansatz erreicht werden sollen. Mehr als 60 % der Gewässer in Deutschland werden den guten ökologischen Zustand ohne zusätzliche Anstrengungen nicht erreichen, ebenso sind 80 Prozent der Auen durch bauliche Eingriffe und unangepasste Nutzungen beeinträchtigt. Kritisch bleibt zudem festzuhalten, dass wesentliche Verursacher die Kosten von (potenziellen) Hochwasserschäden nicht übernehmen oder beachten

müssen, weil Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes bereits in den Vorarbeiten zur neuen (Gewässer-) Gebührenpolitik systematisch ausgeklammert werden.

Es mangelt an der Politikintegration

Der BUND stellte in seiner Bilanz von 2005 fest, dass das Hochwasserartikelgesetz als eine zentrale Komponente des ressortübergreifenden 5-Punkte-Programms der Bundesregierung nicht die erforderlichen Vorgaben setzen konnte, um verstärkt Auen zu schützen und wiederherzustellen. Selbst in festgesetzten Überschwemmungsgebieten kann wegen Ausnahmeklauseln oder vagen Formulierungen weiter gebaut und geackert werden. In der gegenwärtigen Umsetzung des Gesetzes rächen sich die Unschärfen, weil die Bundesländer zum Teil striktere Regelungen ihrer Wassergesetze – etwa das Verbot des Grünlandumbruchs – lockern. Doch auch in jüngster Zeit hat die Bundesregierung es nicht vermocht, ihre Ziele zugunsten eines auen- und gewässerverträglichen Hochwasserschutzes umzusetzen. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat dazu beigetragen, dass die neue EU-Hochwasserrichtlinie keine Sicherheit für den Auenchutz bietet und das Management nicht mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie zwingend übereinstimmen muss: Jeder Staat kann selbst darüber entscheiden, ob bzw. wie er bei der Bewertung, Kartierung und den Maßnahmen zur Bewältigung von Hochwasserrisiken die Flussauen und den Gewässerschutz einbindet. Dagegen gibt es eine Öffnungsklausel für den technischen Hochwasserschutz, dessen Kosten für Gesellschaft und Umwelt im Rahmen der Entscheidungsfindung nicht explizit beachtet werden müssen. Maßnahmen des Deich- und Dammbaus sind aber eine wichtige Ursache dafür, dass ein Großteil der Flüsse die Gewässerschutzziele der WRRL ohne zusätzliche Anstrengungen nicht erreichen. Auch im Zuge der Föderalismusreform hat der Bund nicht verhindert, dass die Bundesländer bundesweite Vorgaben des Hochwasserschutzes abschwächen können. Mit erheblichen Mitteln des Bundes werden zudem Deiche saniert, Polder, Dämme und Vertiefungen mitfinanziert, die Folgen unangepasster Nutzungen und Politiken der Länder mitgetragen (z.B. Ernte-Ausfälle im Intensiv-Ackerbau) sowie erneute Risiko-Nutzungen gefördert (z.B. Finanzierung des Aufbaus von Häusern in Risikogebieten). Dies geschieht auch über den bis 2006 laufenden Aufbauhilfefonds und den Gemeinschaftsfonds zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GA), die der Bund mit mindestens 60 % bzw. mehr als 3,5 Mrd. Euro mitfinanziert hat. Zwar wurden mit der Fortschreibung des GA relevante Kriterien neu justiert (z.B. vorrangige Förderung der Wiederherstellung von Überschwemmungsgebieten), jedoch bleibt die Unterstützung von kontraproduktiven Maßnahmen (z.B. Uferverbauungen) möglich, zumal nach dem Wasserrecht der Bundesländer (z.B. Hessen, Sachsen) auch Stauhaltungen in Poldern und Talsperren zu den „Überschwemmungsgebieten“ zählen. Weitere relevante Konflikte ergeben sich durch die Finanzierung von Unterhaltungsmaßnahmen an Bundeswasserstrassen (z.B. an der mittleren und oberen Elbe mit einem Fördervolumen von 40 Millionen Euro jährlich) und durch das Erneuerbare-Energie-Gesetz (EEG), die den Intensivierungsdruck der Land- und Gewässernutzung in der Fläche und in Auen erhöhen (z.B. Anbau von Biomasse). Forschungen zur Umsetzung eines ökologischen Hochwasserschutzes werden weder prioritär, noch im gleichen Maße wie Untersuchungen zum technischen Hochwasserschutz gefördert. Mit den Beratungen zur Anpassungsstrategie an den Klimawandel zeichnen sich weitere Risiken ab, weil weniger über ein Mehr an natürlichen Überschwemmungsgebieten, als vielmehr über eine Verstärkung von Deichen nachgedacht wird. Positiv ist dagegen die kommende Biodiversitätsstrategie zu bewerten, die ein nationales Auenprogramm vorsieht und Ziele zur Auenentwicklung formuliert (+10 %), ohne dies allerdings verbindlich festzulegen. Darüber hinaus bleiben die beispielhaften Großprojekte zur Gewässerrenaturierung ein wichtiger Ansatz (z.B. Rückdeichungsprojekt an der mittleren Elbe, Renaturierung Untere Havel oder Unteres Odertal).

Donau: 15+x Prozent-Zuschlag für den Verbau

Spätestens seit 2004 gibt es für den gesamten Donaauraum ein internationales Programm für den Hochwasserschutz, das im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Donau (IKSD) erstellt wurde. Doch eine konkrete, verbindliche Zahl zur weiteren Auenentwicklung findet man selbst nach dem jüngsten Donauhochwasser in dem Programm nicht. Vielmehr gibt es Bestrebungen, die Donau auf 1000 km für die Schifffahrt zu verbauen – und damit das Hochwasserschadensrisiko zu erhöhen. Die Herausforderungen für den Hochwasserschutz beginnen am Oberlauf. Sowohl Baden-Württemberg, als auch Bayern setzen in ihren Konzepten den Akzent auf Deich- und Dammverstärkungen. Im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel ist ein 15+x-Prozent-Aufschlag bei technischen Hochwasserschutz-Anlagen anvisiert, nicht aber für Maßnahmen des natürlichen Rückhalts. Während mit dem integrierten Donauprogramm in Baden-Württemberg größere Vorhaben des ökologischen Hochwasserschutzes umgesetzt wurden, wurde das bayerische Auenprogramm faktisch aufgegeben. Zudem gibt es wenig Transparenz darüber, ob die zusätzlichen Risiken der Hochwasserpolitik (Deichverstärkung in und an Orten bzw. Möglichkeiten des „Hineinpumpens“ von Niederschlagswasser in Flüsse bei Hochwassersituationen) durch ökologische Maßnahmen vollständig ausgeglichen werden, um nicht einfach das Flutproblem stromabwärts zu verschärfen. Das Hochwasserartikelgesetz wurde trotz der verstrichenen Fristen nicht bzw. nicht vollständig rechtlich umgesetzt. Gravierend kommt hinzu, dass Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes systematisch nicht auf ihre Kosten für den Gewässerschutz oder anderer entgangener Nutzungen untersucht werden sollen und die Begünstigten des Deich- und Dammbaus diese Kosten nicht angemessen decken müssen. Ebenso soll die (bayerische) Donau von der Zielsetzung „guter ökologischer Zustand“ ausgenommen werden, was in der Konsequenz Maßnahmen zur Sicherung und Wiederherstellung von Auen an der Donau in Frage stellt.

Elbe: finanzierte Beschleunigung des Risikos und „Kettensägenrasseln“ in den Auwäldern

Seit 2003 gibt es ein internationales Hochwasser-Schutzprogramm für die Elbe (IKSE), das den Schwerpunkt auf die Deichsanierung legt. Die deutschen Elbe-Anrainerländer haben 2006 eine Vereinbarung getroffen, die die Grundzüge dieses Programms bekräftigen. Konkret bedeutet das, dass weitere 45 % der Deiche verstärkt und die derzeitige Überschwemmungsfläche um allenfalls 3-4 % erweitert wird. Das Beispiel Rühstädt (eine Deichrückverlegung in Brandenburg) zeigt aber, dass aus den Absichtserklärungen durchaus ökologische Maßnahmen wachsen können. Abgesehen von wenigen Renaturierungs- und Deichrücklegungsprojekte geht der überwiegende Anteil des Geldes jedoch in „DIN-gerechte Deiche“, „multifunktionale Dämme“ oder Schöpfwerke. Der Druck auf die letzten verbliebenen frei fließenden Gewässerabschnitte wird durch den Bau von technischen Hochwasseranlagen oder durch Flussbaumaßnahmen für die Schifffahrt vor allem an der Mittel- und Unterelbe weiter erhöht. Hochwasserschutz wird als Maßnahme zur Ankurbelung der Bauwirtschaft verstanden. Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt unterstützen das Primat des technischen Hochwasserschutzes, während die Auenentwicklung sowohl finanziell als auch in den öffentlichen Erklärungen nur eine marginale Rolle spielt (in Niedersachsen z.B. sechsfach höhere Ausgaben für den technischen Hochwasserschutz). Mehr oder weniger explizit wird die Beschleunigung des Flutabflusses befördert, unter anderem durch Sägeaktionen in geschützten Auwaldbereichen (wie z.B. in Niedersachsen). Das Hochwasserartikelgesetz wurde in Brandenburg und Sachsen-Anhalt – wo es ein vorbildliches Bau- und Grünlandumbruchverbot in Überschwemmungsgebieten gibt – noch nicht umgesetzt, während es in Niedersachsen für eine Lockerung des Verbots des Grünlandumbruchs sowie zur Beschleunigung von Baumaßnahmen genutzt wurde. Gravierend

kommt hinzu, dass Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes systematisch nicht auf ihre Kosten für den Gewässerschutz oder andere entgangene Nutzungen untersucht werden sollen und die Begünstigten des Deich- und Dammbaus diese Kosten nicht angemessen decken müssen. Der Anteil von Gewässern, die von deutlichen Verbesserungen der Gewässerstruktur ausgenommen werden, liegt regional bei bis 85 %.

Oder: Versprochen gebrochen

Auch für die Oder gibt es seit 2004 ein internationales Programm zum Hochwasserschutz, das allerdings genauso wenig auf den ökologischen Hochwasserschutz und stattdessen auf Deiche und Dämme setzt (mehr als 70 % der Ausgaben). Brandenburg als flächenmäßig bedeutendster deutscher Oder-Anlieger zeigt dieses par excellence. Obwohl 6000 ha zusätzliche natürliche Rückhaltefläche versprochen waren, sind erst fünf Prozent davon nachweisbar. Dagegen sind in der Zwischenzeit 130 km der 160 km Oderdeiche saniert und verstärkt worden. Positiv ist allenfalls hervorzuheben, dass ein 1400 ha großes Überschwemmungsgebiet in naher Zukunft entstehen soll.

Fazit des BUND

Auf Grundlage seiner bisherigen Erfahrungen und Empfehlungen fordert der BUND umso dringender eine querschnittsorientierte Politik zugunsten des ökologischen Hochwasserschutzes. Insbesondere:

- Flächendeckende und ressortübergreifende Strategien zur Auenentwicklung auf Bundes- und Landesebene mit klaren Zielen bis 2015: Mindestens eine Verdopplung der Auenflächen an allen Flüssen sowie die Festlegung von ökologischen Ausbreitungsbereichen von mindestens 10 m Breite außerorts und 5 m innerorts. Die Vorhaben des Bundes für ein nationales Auenprogramm gehen hier in die richtige Richtung und sollten zügig und ambitioniert umgesetzt werden.
- Verankerung eines vorrangig auenökologisch- und wasserrechtskonformen Hochwasserschutzes im künftigen Umweltgesetzbuch. Alle Maßnahmen müssen den Zielen der EU-Wasserrahmenrichtlinie („guter ökologischer Gewässerzustand“ und „Nicht-Verschlechterung“) entsprechen und bei allen Stufen des Risikomanagements zwingend Beachtung finden.
- Erarbeitung der vorgeschriebenen Hochwasserschutzpläne bzw. Auenprogramme im Rahmen der Umsetzung der neuen Gewässervorschriften bis 2009 (Einbindung in die ersten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme der WRRL)
- Konsequente Anwendung von umwelt-ökonomischen Instrumenten, die Erstellung von Prüfkriterien der derzeitigen hochwasserrelevanten Subventionspolitik und der Entscheidungen für weitere Deich- und Dammbauten, die die Umweltkosten und Kosten entgangener gewässerverträglicher Nutzungen einschließen. Einführung von Gebühren für Gewässer- und Landnutzungen nach dem Vorsorge- und Verursacherprinzip, die ein „Trittbrettfahren“ auf Kosten der Allgemeinheit ausschließen. Insbesondere in den Bereichen Land-, Forst-, Verkehrs-, Energie- und Bauwirtschaft. Sowie die verstärkte Förderung gewässerverträglicher Nutzungen, sofern sie über die Mindestanforderungen hinausgehen.

- Bessere Förderung der Forschung zum ökologischen Hochwasserschutz. Beispielsweise muss ein interdisziplinäres Forschungsprogramm für den Auenschutz und für nachhaltige Nutzungen der Einzugsgebiete von Flüssen aufgelegt werden, das auch ökonomische Kriterien einbezieht.

Nähere Informationen:

Christian Schweer Referat für Naturschutz & Gewässerpolitik BUND Bundesgeschäftsstelle wrrlforum@bund.net Tel. 030/27586465	Sebastian Schönauer Sprecher des BUND-Arbeitskreises Wasser sebastian.schoenauer@bund.net
---	--