



Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes



Die geltenden Regelungen zum Hochwasserschutz berücksichtigen bisher viel zu wenig die große Rolle des vorbeugenden Hochwasserschutzes bei der Reduzierung von Hochwasserrisiken. Der NABU begrüßt daher die Initiative des BMUBs die bisherige Gesetzesgrundlage dahingehend erweitern zu wollen. Im Rahmen der Verbändebeteiligung nimmt er wie folgt zu dem vom BMUB vorgelegten Referentenentwurf Stellung. Einleitend weist er darauf hin, dass es der Referentenentwurf nicht immer schafft, die selbstgesetzten (hehren) Ziele zu verwirklichen. Bisweilen wird auch vermisst, dass ein zentraler Bestandteil der Hochwasserschutzplanung stets auch der Erhalt der Biodiversität sein muss und dass daher die diesbezüglich maßgebliche Politik, nämlich die Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt beachtet werden muss.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle
Julia Mußbach
Referentin für Gewässerpolitik

Tel. +49 (0)30.284 384-1629
Fax +49 (0)30.284 984-2600
julia.mussbach@NABU.de

Zu A.: Problem- und Zielbeschreibung

In der Problem- und Zielbeschreibung wird vom Gesetzgeber kurz darauf eingegangen, dass den Flüssen wieder mehr Raum gegeben werden soll. Aus dem weiteren Text geht jedoch nicht eindeutig hervor, wie dieses Ziel im Einklang mit beschleunigten Planungs- und Genehmigungsverfahren verwirklicht werden kann. Insofern droht diese Zielsetzung durch die konkrete Ausgestaltung der Regelungsvorschläge leerzulaufen. Im ungünstigen Fall könnte nämlich einer schnellen Entscheidung für eine technische Hochwasserschutzmaßnahme der Vorrang gegeben werden vor Alternativen, die Synergien zur Gewässerentwicklung und Naturschutz wie z.B. eine Deichrückverlegung aufweisen. Sinnvoll wären ferner Regelungen, die eine hochwasserangepasste Landnutzung in der gesamten morphologischen Aue gewährleisten.

Soweit in der konkreten Zieldefinition im zweiten Spiegelstrich darauf Bezug genommen wird, Gerichtsverfahren zu beschleunigen, geht dies fehl. Diese Intention verkennt nämlich, dass mit der Beschleunigungsgesetzgebung der letzten Jahre die Grenzen des Sinnvollen und rechtlich zulässigen bereits jetzt überschritten sein dürften. Rechtlich schränken nämlich die bestehende Abwägungs- und Verfahrensfehlerlehre bereits jetzt

den Kontrollumfang ein. Tatsächlich ist eine weitergehende Beschleunigung auch deshalb nicht sinnvoll, weil eine gewisse Beteiligung zu besseren und akzeptierteren Ergebnissen führt und sich Beschleunigungspotentiale darüber hinaus nicht durch gesetzliche Einschränkungen, sondern in der Praxis am ehesten durch eine adequate Behördenausstattung verwirklichen lassen.

Auch der dritte Spielstrich ist umzuformulieren. In seiner bisherigen Form kann er wegen seiner Bezugnahme auf das Eindämmen von Hochwasser nämlich überwiegend als Rechtfertigung verstanden werden, weitere Stauanlagen zu bauen. Aus ökologischer Sicht sind Hochwasser essentielle Bestandteile des Naturhaushaltes. Bei den neuen Regelungen sollte es deshalb v.a. darum gehen, wie im vierten Spiegelstrich formuliert, Hochwasserschäden zu vermindern und zu verhindern, aber nicht die Hochwasserereignisse an sich.

Zu D. Erfüllungsaufwand

Insgesamt erkennt der Entwurf an, dass Hochwasserschutz Geld kostet. Dies ist zu begrüßen, denn nur mit einer adequaten personellen und finanziellen Ausstattung zum Beispiel der zuständigen Behörden lassen sich die Herausforderungen des Hochwasserschutzes lösen. Gegenübergestellt werden könnten im Text aber auch die Kosten (der Schäden) von Hochwasserereignissen, um zu verdeutlichen, dass die Kosten vorsorgender Maßnahmen bei weitem geringer sind als schadensbeseitigende Maßnahmen. Im Einzelnen gilt insbesondere, dass die Kosten, die den Ländern durch das Ausführen des Gesetzes und die Kooperation mit dem Bund entstehen, nicht hinreichend berücksichtigt sind. Zugleich ist – wenn es um Kostenregelungen zwischen Bund und Ländern geht – sicherzustellen, dass dann, wenn die Länder auf Kosten des Bundes Hochwasserschutzmaßnahmen ausführen, auch eine sachgerechte Mittelverwendung gewährleistet ist.

Zu § 76: Überschwemmungsgebiete an oberirdischen Gewässern.

Nach bisherigen Erkenntnissen steigt das Hochwasserrisiko durch den enormen Wertezuwachs in den deichgesicherten Altauen stetig an. Am Rhein geht man beispielsweise von einer Verdopplung der Schadenspotenziale innerhalb von 30 Jahren aus, in den ostdeutschen Gebieten an der Elbe wird dieser Zeitraum durch den Aufbau-Ost der 1990er Jahre noch kürzer eingeschätzt¹. Diesem Umstand tragen auch die neuen Regelungen keine Rechnung. Sinnvoll wäre deshalb eine Ergänzung des § 76 dahingehend, dass für Nutzungen mit hohem Schadenspotential wenigstens bestimmte Verhaltensregeln im Katastrophenfall festgelegt werden. Besser wären ähnliche Regelungen wie in § 77, nämlich eine hochwasserangepasste Nutzung.

¹ Schanze (2003): Ursachen des Elbehochwassers 2002 und Folgerungen für die Hochwasserforschung. In: Roch, Isolde (Hg.): Flusslandschaften an Elbe und Rhein. Aspekte der Landschaftsanalyse, des Hochwasserschutzes und der Landschaftsgestaltung. Berlin, S. 145-164.

Zu § 77 Rückhalteflächen, Bevorratung Änderung c)

Die geplante Vorschrift über Rückhalteflächen ist eine der wesentlichen im Hinblick auf das Ziel des ökologischen Hochwasserschutzes. Konkret werden folgende Änderungen für erforderlich erachtet:

- Die Ergänzung des neuen Absatz 1 *„Ausgleichsmaßnahmen nach Satz 2 können auch Maßnahmen sein, die 1. Vor dem Zeitpunkt des Verlusts der Rückhalteflächen getroffen wurden“* muss dahingehend geschärft werden, dass Maßnahmen aus Naturschutz-/Gewässerentwicklungsprogrammen im Nachhinein **nicht** als Ausgleichsmaßnahme für eine retentionsmindernde Maßnahme im ÜSG anerkannt werden. Wie der Auenzustandsbericht deutlich darlegt, stehen an allen Flüssen signifikante Anteile der Auenflächen nicht mehr für den Hochwasserrückhalt zur Verfügung. Ziel muss deshalb sein, insgesamt mehr Rückhalteflächen im Bereich der Flussauen zurück zu gewinnen (Stichwort „Mehr Raum für Flüsse“). In einigen Fällen sind vorgezogene Ausgleichs-/Ersatzmaßnahmen durchaus nach wie vor sinnvoll, z.B. bei der Anlage von Ersatzhabitaten vor Durchführung des Eingriffs (CEF-Maßnahmen).
- Punkt 2. *„zugleich als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen § 16 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes anzuerkennen sind“*, wird vom NABU begrüßt. Wir plädieren jedoch für eine Konkretisierung dahingehend, dass ein Ausgleich/Ersatz nur dann erlaubt ist, wenn der Eingriff vom Umfang, Funktion sowie räumlich und zeitlich gleichsetzbar ausgeglichen/ersetzt wird.

Zu § 78: Bauliche Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete, Absatz 1

Satz 1 muss dahingehend erweitert werden, dass sich das **Verbot** der Ausweisung von neuen Baugebieten bzw. die Umwandlung von anderweitig festgelegten Nutzungen zu Baugebieten eindeutig **auch auf den Innenbereich beziehen**. Andernfalls stellt die vorgeschlagene Version eine drastische Verschlechterung im Hinblick auf einen vorsorgenden Hochwasserschutz im Vergleich zur bestehenden Regelung dar. Bisher gilt ein generelles Verbot der Ausweisung von Baugebieten (§ 78 Abs. 1 Satz 1 *„In festgesetzten Überschwemmungsgebieten ist untersagt: 1. Die Ausweisung von neuen Baugebieten in Bauleitplänen oder sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch“*). Ein konsequentes Bauverbot unversiegelter Fläche ist das Mittel, um das Schadenspotential nicht noch mehr zu vergrößern und das Rückhaltepotential in den sowieso schon stark reduzierten Auenbereichen nicht noch zusätzlich zu vermindern. Aus unserer Sicht muss der Bund

sicherstellen, dass dieses Verbot auch konsequent auf kommunaler Ebene durchgesetzt wird. Generell zeigt die Praxis nämlich, dass die Gemeinden sehr häufig Gebrauch von Ausnahmefällen machen und trotzdem gebaut wird/Baugebiete/bauliche Anlagen in den ÜSG genehmigt werden. Hier kann der Bundesgesetzgeber durch restriktive Ausnahmeregelungen gegensteuern.

Zu § 78a: Sonstige Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete, Absatz 1

Die Regelungen im Paragraph § 78 a WHG werden generell vom NABU begrüßt. Konkret werden folgende Änderungen für erforderlich erachtet:

- Der Nebensatz unter Punkt 2 „*es sei denn, die Stoffe dürfen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft eingesetzt werden*“, ist zu streichen.
- Bei den Punkten 1, 4 und 5 muss das Gesetz dahingehend ergänzt werden, dass dieses Verbot nicht für Maßnahmen des vorsorgenden Hochwasserschutzes in Verbindung mit einer Gewässerentwicklung bzw. des Naturschutzes gilt. Es muss differenzierbar bleiben, ob solche Maßnahmen lokal sinnvoll sind, da sie einen abflussverzögernden Effekt haben und somit zum Schutz von Untertliegern beitragen.

Zu § 78 b: Überschwemmungsgefährdete Gebiete

Die Einführung von § 78 b WHG wird vom NABU begrüßt, da dies auch planerisch zu einem erhöhten Risikobewusstsein in deichgesicherten Gebieten beiträgt. Diese Vorschrift ist essentiell und unbedingt im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu halten, um die Zielsetzung des Gesetzes nicht zu gefährden. Aus unserer Sicht wäre es aber ergänzend notwendig, die Abgrenzung der überschwemmungsgefährdeten Gebiete zusätzlich auf Grundlage von bodenkundlichen Karten durchzuführen und nicht nur auf Basis statistischer HQ-Werte.

Zu § 78 c: Heizölverbraucheranlagen in ÜSG

Zu Minderung des Schadenspotentials begrüßen wir Einführung des § 78 c WHG. Aus unserer Sicht muss Absatz 2 dahingehend verändert werden, dass die Finanzmittel generell nicht für eine Nachrüstung, sondern für einen Ersatz durch eine hochwasserrisikofreie Energieanlage eingesetzt werden. Desweiteren muss in den Paragraph aufgenommen werden, wer für die Kontrolle einer hochwassersichereren Nachrüstung verantwortlich ist und für einen effektiven Vollzug muss auch eine Umsetzungsfrist genannt werden.

Zu § 78 d: Hochwasserentstehungsgebiete

Wir begrüßen die Einführung dieses neuen Artikels, der die enorme Bedeutung des Rückhaltepotentials der Landschaft für den Hochwasserschutz deutlich macht. Auch diese Vorschrift gilt es daher im weiteren Verfahren zu wahren, da ansonsten der Novellierungszweck verfehlt wird.

- **Absatz 2:** Um dieses Potential vollumfänglich zu nutzen, plädieren wir für die Streichung der „kann-Formulierung“, da das natürliche Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögen des Bodens nur in Ausnahmefällen nicht erhalten und/oder verbessert werden sollte. Zusätzlich zu der Auflistung von Maßnahmen zur Entsiegelung des Bodens und der nachhaltigen Aufforstung geeigneter Gebiete sollte auf das gesamte Spektrum vorsorgender Hochwasserschutzmaßnahmen auf landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutzten Flächen sowie in Siedlungsbereichen verwiesen werden². Neben praktischen Maßnahmen gibt es auch eine große Anzahl an Instrumenten der Raum- und Bauleitplanung, die in einem viel stärkeren Ausmaß als bisher genutzt werden sollten. Wir empfehlen zur effektiven Umsetzung der Maßnahmen die Aufstellung einer Anlage mit weiteren Maßnahmenbeispielen und einer Auflistung planerischer Instrumente für die Handlungsfelder Raumplanung, Bauleitplanung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Landschaftsplanung/Naturschutz, Wasserwirtschaft und Private Vorsorge in Bezug auf die Ziele des vorsorgenden Hochwasserschutzes: (1) Sicherung von Retentionsräumen, (2) Erweiterung/Rückgewinnung von Retentionsräumen, (3) Minimierung des Schadenspotentials und (4) Wasserrückhalt in der Fläche.³
- **Absatz 3:** Die Vorhabenliste mit Genehmigungsvorbehalt in Abs. 3 ist nicht ausreichend. Insbesondere fehlen hier Aufschüttungen, die zu einer Reduzierung der Rückhalteräume führen. Weiterhin sollten grundsätzlich alle abflussbeschleunigenden Maßnahmen in den Hochwasserentstehungsgebieten wie z.B. beim Gewässerausbau oder der Neubau von Entwässerungssystemen/Drainagen aufgeführt werden. Letztere unterliegen zwar ohnehin einem Genehmigungsvorbehalt, allerdings greift dabei die Schutzfunktion möglicherweise nicht, die den Regelungen der Hochwasserentstehungsgebiete zugeordnet ist. Ein Ausgleich des nicht vorhandenen natürlichen Wasserrückhalt durch technische Maßnahmen wie z.B. Hochwasserrückhaltebecken ist immer mit einer beschränkten Funktionsfähigkeit verbunden.

² Z.B. hanglinienparallele Bodenbearbeitung, Rückbau/Reduzierung von Abflussbahnen im Wald durch Rückegassen und Wegenetz, hochwasservorsorgende Optimierung von andere Entwässerungssysteme wie Drainagen, konservierende Bodenbearbeitung, Erhöhung von Querstrukturen, dezentrale Regenwasserversickerung, schonende Holzernte und Rücketechnologien etc..

³ Zum Thema Maßnahmen zum vorsorgenden Hochwasserschutz gibt es eine Vielzahl an Fachliteratur. Eine gute Übersicht bietet z.B. Evers M./Mußbach J. (2011): Katalog zu Maßnahmen und Instrumenten für ein vorsorgendes Hochwasserrisikomanagement.

Zu § 99 a Vorkaufsrecht

Wir begrüßen ausdrücklich die Einführung dieses neuen Paragraphen, v.a. die Nennung des „Gewässerschutzes“ neben dem „Hochwasserschutz“ als Grund für die Ausübung des Vorkaufsrechts.

- Absatz 1: Aus unserer Sicht sollte dieser Absatz dahingehend ergänzt werden, dass das Vorkaufsrecht auch auf Grundstücke anwendbar ist, die als Tauschfläche für eine Hochwasserschutz-/Gewässerentwicklungsmaßnahme zur Verfügung gestellt werden sollen. In der Praxis zeigt sich, dass Landeigentümer durchaus bereit sind, Flächen im Auenbereich abzugeben, wenn dafür geeignete Tauschflächen angeboten werden können.
- Absatz 3: Die Festlegung des Vorrangs vor anderen Vorkaufsrechten ist von großer Bedeutung. Die dabei gemachte Ausnahme auf dem Gebiet des Grundstücksverkehrs und des Siedlungswesen muss dagegen gestrichen werden, weil das Vorkaufsrecht damit ins Leere läuft. Die Ausnahme betrifft das sogenannte landwirtschaftliche Vorkaufsrecht, dass z.B. im Freistaat Thüringen schon mehrfach dazu geführt hat, dass Flächen für Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung nicht erworben werden konnten.
- Die Übertragbarkeit des Vorkaufsrecht an „anerkannte Naturschutzvereinigungen im Sinne von § 63 Absatz 1 BNatschG sollte der Form halber erweitert werden auf „sowie deren Stiftungen“, um der Verbandspraxis gerecht zu werden.