



**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache  
18(16)128-A

zu TOP 1 der TO am 05.11.2014

03.11.2014

Geschäftsstelle der  
Bund/Länder-Arbeits-  
gemeinschaft Wasser

**LAWA-Vorsitzender**

Lawa@melur.landsh.de  
Telefon: 0431 988-7304  
Telefax: 0431 988-6157304

03. November 2014

**Öffentliches Fachgespräch „Hochwasserschutzvorsorge innerhalb Deutschlands“;  
hier: Schriftliche Stellungnahme des Vorsitzenden der  
Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)**

Hochwasser an den Strömen und Flüssen sowie Sturmfluten an den Küsten sind Teil des natürlichen Wasserhaushalts und Witterungsgeschehens und insoweit unvermeidbar. Ihr Eintreten ist nicht zu beeinflussen. Demgegenüber können die mit ihrem Eintritt verbundenen Risiken und Schäden durch vernünftiges Handeln, eine an der objektiven Gefahr orientierte Nutzung einschließlich von Schutz- und Vorsorgemaßnahmen wirkungsvoll gesteuert werden.

Deutschland verfügt über bewährte Strategien im Hochwasserschutz, die im Laufe der Zeit nicht zuletzt durch die Vorgaben des europäischen Rechts (Hochwasserrisikomanagementrichtlinie, HWRM-RL) von einer rein lokalen über eine regionale und nationale hin zu einer, auf die Einzugsgebiete abhebenden internationalen Betrachtung führten. Aus dieser Entwicklung resultieren die durchaus auch heute noch nachwirkenden Unterschiede zwischen den Bestimmungen zum Hochwasserschutz in den für den rechtlichen Rahmen letztlich verantwortlichen Bundesländern. Unabhängig hiervon sind die in den Bundesländern angewandten technischen Regelwerke und zum Einsatz kommenden rechtlichen Instrumente der Hochwasservorsorge und des Hochwasserschutzes die Gleichen. Dies sind die Regelwerke der technisch-wissenschaftlichen Vereinigungen wie z. B. DAW oder BWK einschließlich des DIN, deren Anwendung von den Ländern vorgegeben werden.

Aufgabenzuweisungen und Zuständigkeitsregelungen sind den Bundesländern vorbehalten. Hier gilt zunächst der auch im WHG verankerte Grundsatz, dass sich jeder Bürger im Rahmen der Eigenvorsorge selber vor den Gefahren u. a. durch Hochwasser zu schützen und er die objektiv gebotenen Vorsorgemaßnahmen zur Risiko- und Schadensminderung zu treffen hat. Die im Interesse des Allgemeinwohls gebotene Erhaltung und Anpassung vorhandener Schutzanlagen haben die Länder traditionell unterschiedlichen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zugewiesen. Die Verpflichtungen liegen im Süden und Osten unseres Landes überwiegend bei den Kommunen, im Norden sind es überwiegend Was-

ser- und Bodenverbände, in denen die von den Anlagen geschützten Grundstückseigentümer in öffentlich-rechtlicher Form zusammengeschlossen sind. Die Mitglieder der Wasser- und Bodenverbände tragen die finanziellen Aufwendungen für Unterhaltung und Ausbau der Anlagen durch Verbandsbeiträgen. Ergänzend hierzu sind die Zuständigkeiten für Hochwasserschutzanlagen vorwiegend an den großen Strömen einschließlich der Talsperren und überregional bedeutsamer Rückhalteräume sowie an der Küste in den Landesgesetzen teilweise auch den Ländern zugewiesen. Eine den technischen Anforderungen genügende und dem bestehenden Risikopotenzial in den geschützten bzw. zu schützenden Räumen Rechnung tragende Anpassung vorhandener Schutzanlagen ist überwiegend nur dann möglich, wenn die für den öffentlichen Hochwasserschutz verantwortlichen Institutionen durch die EU und den Bund finanziell unterstützt werden. Auf EU-Ebene stellen die im EFRE und im ELER sowie auf Bundesebene die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes die maßgeblichen Grundlagen für eine Mittelbereitstellung dar.

Nach der Auswertung der zum 22.12.2013 veröffentlichten Hochwassergefahren- und -risikokarten der Flussgebiete können in Deutschland bei einer Küstenlänge von rd. 2.389 Kilometern auf einer Fläche von bis zu 35,7 Mio. Hektar bis zu 7,9 Mio. Einwohner von einem seltenen bzw. extremen Hochwasser- oder Sturmflutereignis vor allem bei einem Versagen der Schutzsysteme betroffen sein. Dies sind jeweils ca. 10 % der Gesamtbevölkerung und der Gesamtfläche. Allein beim letzten großen Hochwasser im Jahre 2013 sind Schäden in vorläufiger Höhe von bis zu 8 Mrd. € gemeldet worden. Hinzu kommen die aus den Elementarschadenversicherungen abgedeckten Schäden. Dies unterstreicht die Bedeutung von Hochwasservorsorge, Hochwasserschutz und Hochwasserbewältigung, die zu den wesentlichen Bestandteilen des Hochwasserrisikomanagements nach der HWRM-RL (2007/60/EU) zählen.

Angesichts der schwerwiegenden Folgen des Hochwassers 2013 hat die UMK die LAWA beauftragt, ergänzend zur HWRM-RL ein auf der Beschlussfassung der MPK fußendes **Nationales Hochwasserschutzprogramm (NHWSP)** zu entwickeln. Die Bearbeitung sollte einhergehen mit

- einer Überprüfung der Bemessungsansätze,
- der Verbesserung der Hochwasservorhersage,
- Vorschlägen zur Optimierung von Genehmigungs- und Vergabeverfahren,
- Vorschlägen für eine weitere Verbreitung von Elementarschadenversicherungen sowie
- der Vorlage einer Liste prioritärer und überregionaler Maßnahmen zur Verbesserung des präventiven Hochwasserschutzes.

Überprüfung und ggf. der Fortschreibung der von den Ländern angewandten Bemessungsansätze:

Nach dem der 83. UMK im Oktober 2013 vorgelegten Bericht „Beitrag zum Nationalen Hochwasserschutzprogramm – Eine flussgebietsbezogene Überprüfung und eventuelle Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen“ ergibt sich bezüglich des methodischen Vorgehens zur Ermittlung von Bemessungsgrößen sowohl aus dem Ereignis 2013 als auch aus den letzten größeren Hochwasserereignissen innerhalb der Flussgebietseinheiten Donau, Rhein, Weser, Elbe und Oder keine Veranlassung zur Änderung der bestehenden Vorgehensweise bei der Bemessung der Hochwasserschutzanlagen. Die Überprüfung und Fortschreibung von Bemessungswerten in den Flussgebietseinheiten erfolgt grundsätzlich aufgrund von extremwertstatistischen Auswertungen langer Beobachtungszeitreihen. Anhand dieser Betrachtungen erfolgt die Auslegung der Anlagen auf ein 100-bis 200-jährliches Ereignis. Internationale Vereinbarungen (z. B. am Rhein) und die Bemessungspraxis der Nachbarstaaten fließen hierbei ein. Die Einzugsgebiete enthalten bei

extremen Hochwasserereignissen Bereiche mit national bedeutsamen Schadenspotentialen. Somit besteht ein grundsätzlicher Bedarf für eine weitere Verbesserung des Hochwasserschutzniveaus. Da die tatsächlichen Auswirkungen von Klimaänderungen auf das Abflussgeschehen derzeit noch nicht hinreichend quantifiziert werden können, besteht hier weiterer Forschungsbedarf. Bis zur Vorlage gesicherter Erkenntnisse sollte in den Flussgebieten geprüft werden, ob Rückhalträume zusätzlich auch als Klimareserve geschaffen werden können. Diese zusätzlichen Retentionsräume sollten dann ausschließlich für Ereignisse, die über das der Bemessung der Schutzanlagen zugrunde liegende hinausgehen, genutzt werden.

#### Verbesserung der Hochwasservorhersage:

Während eines Hochwassers kommt der frühzeitigen und zuverlässigen Unterrichtung der von einem Hochwasser potenziell betroffenen Bewohner und Betriebe, den für Hochwasserschutzanlagen verantwortlichen Körperschaften sowie der Katastrophenabwehrkräfte eine zentrale Bedeutung zu. Nur so liegen die Voraussetzungen vor, Vorsorgemaßnahmen zur Minderung von Schäden durch Hochwasser rechtzeitig einleiten zu können. Diese grundsätzlich zutreffende Anforderung darf aber nicht außer Acht lassen, dass aufgrund ad-hoc eintretender Veränderungen, z. B. bei einem Deichbruch, auch die beste Hochwasservorhersage an ihre Grenzen stößt. Die gleichwohl noch bestehenden Optimierungsmöglichkeiten sind in dem Bericht „Handlungsempfehlungen zur weiteren Verbesserung von Grundlagen und Qualität der Hochwasservorhersage an den deutschen Binnengewässern“ zur 83. UMK enthalten. Unabhängig hiervon ist festzuhalten, dass aufgrund der Vielzahl von Unwägbarkeiten auch die beste Vorhersage Unsicherheiten enthält, die nicht zu beheben sind. Dies müssen auch die vor Ort tätigen Einsatzkräfte verinnerlichen und ihr Handeln auch hieran orientieren.

#### Optimierung von Genehmigungs- und Vergabeverfahren bei Baumaßnahmen des Hochwasserschutzes:

Im Rahmen der Überprüfung der für den Hochwasserschutz maßgeblichen Regelungen wurden neben den verfahrens- und prozessrechtlichen Möglichkeiten der Straffung von Genehmigungsverfahren insbesondere auch der Frage nachgegangen, ob das bestehende wasserrechtliche, baurechtliche und raumordnungsrechtliche Instrumentarium des vorsorgenden Hochwasserschutzes ausreicht, um den Zielsetzungen einer beschleunigten Umsetzung von Maßnahmen Rechnung zu tragen. U. a. aufgrund der unterschiedlichen Rechtstraditionen in den Bundesländern wurden die in Rede stehenden Vorschläge kontrovers diskutiert. Da ein Einvernehmen nicht erzielt wurde, enthält der zur 83. UMK vorgelegte Bericht „Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Hochwasserschutz“ der LAWA Vorschläge, die von einer Mehrheit der Länder getragen werden. Ergänzend zum Bericht ist auf die von Sachsen und Bayern eingebrachte Bundesratsinitiative zur „Beschleunigung von Hochwasserschutzmaßnahmen (Hochwasserschutzbeschleunigungsgesetz – HWSBG)“, BR-Drucksache 568/13, hinzuweisen, deren Beratung im BR-Umweltausschuss bis zum Wiederaufruf durch ein antragstellendes Land vertagt ist. Hier tritt das grundsätzliche Dilemma auf, dass eine (prozessuale) Verfahrensbeschleunigung nahezu durchgehend mit einer Verkürzung der Beteiligungsrechte Betroffener erkauft wird.

#### Weitere Verbreitung von Elementarschadenversicherungen:

Hochwasser kann beträchtliche Schäden verursachen, die für Hausbesitzer und Gewerbetreibende Existenz bedrohend sein können. Die Eigenvorsorge umfasst, wenn überhaupt, nur Maßnahmen für Hochwasserereignisse, die aus der eigenen Erfahrung bekannt sind. Gegen größere Hochwasser, die sehr selten sind, aber jederzeit auftreten können, sind nur wenige ausreichend gewappnet. Auch ein Jahr nach der jüngsten Hochwasserkatastrophe in Deutschland glauben immer noch 90 % der Bundesbürger

**nicht**, dass sie selbst einmal Opfer eines Hochwassers werden könnten. Nach einer aktuellen forsa-Umfrage im Auftrag des GDV schätzen sie dieses Risiko als gering ein. Sollte es dennoch dazu kommen, gehen zwei Drittel der Befragten davon aus, dass der Staat mit finanzieller Hilfe einspringt und Schäden ersetzt. Die Ergebnisse der bundesweiten repräsentativen Umfrage zeigen deutlich, dass die Menschen die eigene Exponiertheit z. T. gravierend unterschätzen. Aufbauend auf den Erfahrungen des GDV sowie der Länder, in denen Elementarschadenkampagnen durchgeführt wurden, hat die LAWA die vorliegenden Erfahrungen zusammengestellt und die einer weiteren Verbreitung von Elementarschadenversicherungen entgegenstehenden Fakten herausgearbeitet. Die einvernehmlichen Ergebnisse der LAWA und der Versicherungswirtschaft sind in den Berichtsteilen „Erfahrungen einzelner Länder aus der Zusammenarbeit mit dem Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) und Vorschläge für eine größere Verbreitung von Elementarschadenversicherungen“, Teil A: Kampagnen und Teil B: Portale, dargestellt. Eine der zentralen Botschaften ist, dass Staat und Versicherungswirtschaft die Kommunikation zur Elementarschadenversicherung gegenüber der Bevölkerung deutlich verstärken müssen, um zu einer weiteren Verbreitung dieser, der Eigenvorsorge zuzurechnenden Versicherung zu kommen.

Nationales Hochwasserschutzprogramm:

Als zentrale Schlussfolgerung aus dem Hochwasser 2013 wurde von der 83. UMK das von der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser erarbeitete Nationale Hochwasserschutzprogramm (NHWSP) beschlossen. Für dieses Programm wurden die überregional bedeutsamen Maßnahmen zur Verbesserung des präventiven Hochwasserschutzes aus den in der Aufstellung befindlichen Hochwasserrisikomanagementplänen der Länder extrahiert. Diese Pläne bauen in vielfältiger Weise auf die in den 1980-iger und 1990-iger Jahren in den international agierenden Flussgebietskommissionen an Rhein, Donau, Elbe und Oder abgestimmte Aktionsplänen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge auf. Von den im NHWSP insgesamt 102 aufgeführten Maßnahmen beziehen sich 30 Maßnahmen auf Deichrückverlegungen und die Wiedergewinnung von natürlichen Rückhalteräumen, mit denen auf 21.276 Hektar die natürliche Überflutungsdynamik wieder hergestellt werden kann. 56 Maßnahmen zielen auf die gesteuerte Rückhaltung von (Hoch-) Wasser in Poldern und Speichern ab. Hierdurch sollen Speicherkapazitäten in einem Umfang von ca. 1.200 Millionen Kubikmeter geschaffen werden. Weitere 16 Maßnahmen sehen eine Anpassung und Verbesserung vorhandener Hochwasserschutzanlagen vor allem in besiedelten sowie gewerblich-industriell genutzten Bereichen vor. Der für die Umsetzung der Maßnahmen erforderliche Investitionsbedarf wird sich nach derzeitigem Kenntnisstand auf ca. 5,4 Milliarden EURO belaufen. Mit ca. 4,2 Milliarden EURO entfällt fast 80 % dieses Bedarfes auf die Wiederstellung der natürlichen Überflutungsdynamik (ca. 30 %) und die Schaffung von zusätzlichen Speicherkapazitäten. Abhängig vom Umfang der Mittelbereitstellung wird die Umsetzung der Maßnahmen über einen Zeitraum von wenigstens 20 Jahren erfordern. Das Bundesumweltministerium hat ergänzend hierzu den derzeitigen Diskussionsstand innerhalb der Bundesregierung zur Einrichtung des nach Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene vorgesehenen Sonderrahmenplans (SRP) „Präventiver Hochwasserschutz“ vorgestellt. Der innerhalb des Bundes angedachte Finanzrahmen von ca. 1,2 Milliarden EURO an Bundesmitteln über einen Zeitraum von 10 Jahren reicht bei weitem nicht aus, um das ehrgeizige Programm umzusetzen.

  
Dietmar Wienholdt