

Der Staatsminister

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT
Postfach 10 05 10 | 01076 Dresden

Sächsischer Landtag
Vorsitzender des Ausschusses für
Umwelt und Landwirtschaft
Herr Sebastian Fischer, MdL
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Durchwahl
Telefon +49 351 564-2000
Telefax +49 351 564-2009

poststelle@
smul.sachsen.de*

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom
7. September 2016

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
Z-0141.50/19/5367

Dresden, **21.09.2016**

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drs.-Nr.: 6/6312

**Thema: Ökologischen Hochwasserschutz in Sachsen stärken –
deutlich mehr Überschwemmungsflächen an sächsischen
Gewässern schaffen**

Der Landtag möge beschließen:
Die Staatsregierung wird aufgefordert,

1. im Rahmen der Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen an der Elbe und den anderen Gewässern 1. Ordnung bis zum 30.06.2017 ein räumliches funktionales Konzept zu erarbeiten, das aufzeigt, wo und auf welche Weise, in welchem Umfang (Fläche und Volumen) und bis zu welchem Zeitpunkt in Sachsen und auch länderübergreifend neue Retentionsflächen geschaffen werden können und dabei insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:
 - a) Ausgangsbasis und Konzeptgrundlage sollen mindestens die durch das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft nach dem Hochwasser 2002 benannten 49 Maßnahmen mit einem Gesamtumfang von 7.500 Hektar Überflutungsflächen sein;
 - b) Darstellung konkreter Vorgaben für die regionalen Planungsverbände;
2. ein landesweites Retentionsflächenkataster und -ausgleichskonzept für alle privaten und öffentlichen Vorhabenträger zu erstellen, welches potenzielle Rückhalteflächen zum funktionalen und zeitgleichen Ausgleich von Retentionsraumverlusten ausweist und vor anderweitiger Inanspruchnahme schützt und dabei insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:
 - a) Erstellung einer digitalen, fortschreibbaren, öffentlichen Retentionsraumbilanz zur Dokumentation und Überprüfung des Erfolges mindestens alle fünf Jahre und eine damit verbundene Unterrichtung des Landtags;

Tag der
Deutschen Einheit 
 Freistaat Sachsen
01.-03.10.2016

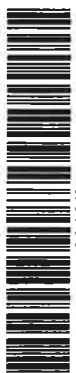
Hausanschrift:
Sächsisches Staatsministerium
für Umwelt und Landwirtschaft
Archivstraße 1
01097 Dresden

www.smul.sachsen.de

Verkehrsverbindung:
Zu erreichen mit den Straßen-
bahnlinien 3, 6, 7, 8, 13

Für Besucher mit Behinderungen
befinden sich gekennzeichnete
Parkplätze am Königsufer.
Für alle Besucherparkplätze gilt:
Bitte beim Pfortendienst melden.

* Kein Zugang für elektronisch signierte
sowie für verschlüsselte elektronische
Dokumente



- b) bei der Genehmigung und Planung von neuen Hochwasserschutzmaßnahmen muss die Neuschaffung von Überschwemmungsflächen grundsätzlich Vorrang haben, um die Hochwassersituation für die Unterlieger nicht zu verschärfen;
3. zu prüfen, mit welchen rechtlichen Mitteln der Bestand an Retentionsflächen erhöht werden kann,
 4. es den Gemeinden durch Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel zu ermöglichen, von ihrem gesetzlichen Vorkaufsrecht zur Schaffung von Retentionsflächen Gebrauch zu machen,
 5. jährlich 10 Millionen Euro der bislang für technischen Hochwasserschutz vorgesehenen Mittel für die Wiederherstellung und Einrichtung von Retentionsflächen und Überflutungsräumen an sächsischen Oberflächengewässern einzusetzen, um damit auch die mit der Nutzung von Retentionsflächen eintretenden Flächenverluste bzw. temporären Nutzungsverluste bei Überflutungen von Landeigentümern zu kompensieren,
 6. mit den tschechischen Partnern Verhandlungen über die Schaffung von zusätzlichen Rückhalteflächen auf tschechischem Gebiet mit der Option einer finanziellen Beteiligung des Freistaates Sachsen aufzunehmen, um sächsische Gemeinden wirksamer vor Hochwasser schützen zu können,
 7. die Wasseraufnahmefähigkeit der Böden in Sachsen in der Fläche weiter zu verbessern und dabei folgende Punkte zu berücksichtigen:
 - a) Festschreibung einer Null-Neuversiegelungsrate in Sachsen als verbindliches Ziel bis zum Jahr 2025;
 - b) Aufnahme von verbindlichen Vorgaben in die sächsischen Regionalpläne und Untersetzung mit einem konsequenten Maßnahmenpaket und -controlling.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

namens und im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung nehme ich zu dem Antrag wie folgt Stellung:

zu 1. a):

Mit den von 2003 bis 2005 erarbeiteten sächsischen Hochwasserschutzkonzepten an Gewässern erster Ordnung und der Elbe wurden zunächst 49 fachliche Vorschläge für Maßnahmen zur Schaffung von neuen Überflutungsflächen erarbeitet, die im Weiteren im Rahmen vertiefender Untersuchungen fortentwickelt wurden. Hierzu wurde dem Sächsischen Landtag im Zuge der Kleinen Anfragen Drs.-Nr. 5/9671, 5/12218, 5/14565, 6/2066, 6/2096, 6/2162; 6/5576 berichtet. Nach Bericht der Landestalsperrenverwaltung (LTV) sind von den 49 Fachvorschlägen der Hochwasserschutzkonzepte zur Retentionsraumschaffung mit insgesamt 7.519 Hektar Fläche gegenwärtig sechs Maßnahmen mit 188 Hektar Fläche fertiggestellt, eine Maßnahme mit 1.436 Hektar im Bau (Polder Löbnitz), 22 Maßnahmen mit insgesamt 3.356 Hektar in Planungs- beziehungsweise Planfeststellungsverfahren. Insgesamt zwölf Maßnahmen über 1.333 Hektar werden aufgrund vertiefter Prüfungen wegen fehlender technischer Machbarkeit, Akzeptanz oder Wirtschaftlichkeit derzeit als nicht durchführbar eingeschätzt und für weitere acht Maßnahmen im Umfang von 1.206 Hektar war wegen zu geringer Priorisierungsergebnisse im Rahmen des Hochwasserschutzprogrammes bisher keine weitergehende Untersuchung möglich.

Über diese bisherigen Veranlassungen hinaus nimmt die LTV aufgrund eines Erlasses des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) vom 24. Juni 2016 auf Grundlage der diesbezüglichen Festlegung des Koalitionsvertrages der Jahre 2014 bis 2019 (Seite 84) die Prüfung von geeigneten Flächen für ein Auenprogramm vor, wobei die oben genannten Flächen einzubeziehen sind.

Eine länderübergreifende Abstimmung zur Schaffung von Retentionsräumen erfolgt seit Jahren im Rahmen der Internationalen Kommissionen zum Schutz der Elbe und der Oder, innerhalb der Flussgebietsgemeinschaft Elbe und seit dem Jahr 2013 maßnahmenkonkret im Rahmen des Nationalen Hochwasserschutzprogrammes. Beispiele hierfür sind die in Umsetzung befindlichen Polder Rösa (Sachsen-Anhalt) und Löbnitz (Sachsen) sowie die laufenden länderübergreifenden Abstimmungen mit Sachsen-Anhalt beziehungsweise Brandenburg im Bereich der Vereinigten Mulde beziehungsweise im Bereich Spree-Schwarze Elster.

Alle diese Aktivitäten sind mit erheblichem Bearbeitungsaufwand auf die Prüfung und Identifizierung der funktionalen Wirksamkeit und fachlichen und rechtlichen Umsetzbarkeit von Maßnahmen gerichtet. Es wird nicht davon ausgegangen, dass über die Ergebnisse dieser Untersuchungen hinaus wesentliche neue hinreichend wirksame und anhand der gegebenen Randbedingungen tatsächlich auch umsetzbare Retentionsräume im Freistaat Sachsen ermittelt werden können.

Von daher ist kein wesentlicher Mehrwert eines weiteren Konzepts erkennbar, das grundsätzlich die oben genannten Maßnahmen behandelt und den gleichen Prüfbedingungen unterliegt (Machbarkeit, Flächenverfügbarkeit, aus bisherigem Bestandhochwasserschutz resultierende Ansprüche von Flächeneigentümern und Pächtern, Aufwand und Machbarkeit zusätzlich erforderlicher neuer örtlicher Schutzmaßnahmen wie Ring- und Flügeldeiche).

zu 1.b):

Grundsätzlich ist festzustellen, dass im Rahmen der Regionalplanung keine neuen Retentionsräume im Sinne des Antrages geschaffen werden können.

Die Regionalen Planungsverbände legen in den Regionalplänen auf der Grundlage von Fachdaten und Konzepten der Wasserwirtschaft Gebiete fest, für die die Möglichkeit besteht, dass sie durch Rückbau, Deichrückverlegung, Gewässerrenaturierungen oder Polder für die natürliche Wasserrückhaltung zurückgewonnen werden können. Diese Gebiete sind damit vor funktionswidrigen Nutzungen geschützt.

Die konkrete Vorgabe für die Regionalplanung dazu ist im Ziel 4.1.2.9 des Landesentwicklungsplans (LEP) 2013 festgelegt: „In den Regionalplänen sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz – für vorhandene und rückgewinnbare Überschwemmungsbereiche zur Gewährleistung und Verbesserung der natürlichen Wasserrückhalten in der Fläche (Retentionsraum) ... festzulegen.“

In allen derzeit geltenden Regionalplänen sind rückgewinnbare Überschwemmungsbereiche raumordnerisch gesichert. Auch bei der derzeitigen Fortschreibung der Regionalpläne in Anpassung an den LEP 2013 werden diese Gebiete gesichert.

Des Weiteren werden in den Regionalplänen entsprechend Ziel 4.1.2.7 LEP Gebiete festgelegt, die aufgrund potenziell starker Oberflächenabflüsse eine Erhaltung und Verbesserung der Wasserrückhaltung besonders erfordern.

zu 2.):

Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das verwaltungsrechtliche Handeln im Freistaat Sachsen nicht vorrangig auf den Ausgleich von verloren gehenden Retentionsflächen durch Vorhabenträger sondern auf die Vermeidung des Verlustes solcher Flächen gerichtet ist. Das betrifft das Verbot neuer Baugebiete und die Beschränkung des Bauens in Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 1 WHG, §§ 72, 73, 74 Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) ebenso sowie die Beschränkung neuer Baugebiete und die Forderung hochwasserangepasster Bauweisen in überschwemmungsgefährdeten Gebieten (§ 75 Abs. 6 SächsWG).

Laut Vorschlag der Antragstellerin müsste ein landesweites Retentionsflächenkataster, das potenzielle Rückhalteflächen zum funktionalen und zeitgleichen Ausgleich von Retentionsraumverlusten ausweist, erstellt werden. Fachlich gesehen würde dies sämtliche Flächen in Überschwemmungs- beziehungsweise überschwemmungsgefährdeten Gebieten umfassen, die in den Gefahrenkarten ausgewiesen sind. Nach dem Antrag wären dann alle diese überwiegend in Privateigentum befindlichen Flächen dahingehend zu prüfen, ob sie für eine retentionsraumwirksame Abgrabung oder einen Rückbau vorhandener Bausubstanz privaten oder öffentlichen Antragstellern zur Verfügung stehen. Dem stehen als rechtliche Gründe eigentumsrechtliche Schutzansprüche sowie eine fehlende Ermächtigungsgrundlage und als sachliche Gründe ein angesichts des erwartbaren beschränkten Nutzens vor dem Hintergrund des Eigentumsrechts unvertretbarer Verwaltungsaufwand entgegen.

zu 2.a):

Die Erstellung einer digitalen fortschreibbaren öffentlichen Retentionsraumbilanz ist aus sachlichen Gründen nicht realisierbar, weil nicht für jedes hier dann zu registrierende Vorhaben Retentionsraumberechnungen vorliegen beziehungsweise vom Vorhabenträger zu fordern sind. Eine mögliche Retentionsflächenbilanz, beschränkt auf alle genehmigungspflichtigen Sachverhalte, würde eine Meldepflicht sämtlicher Vorhabenträger oder Genehmigungsbehörden erfordern. Hierfür liegen gegenwärtig keine rechtlichen Voraussetzungen und überdies keine Bearbeitungskapazitäten vor.

zu 2.b):

Nach § 68 Abs. 3 Nr. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) darf der Plan für einen Gewässerausbau, Deich- und Dammbauten (§ 67 Abs. 2 Satz 3 WHG) sowie Flutungspolder (§ 63 Abs. 2 Satz 1 und 2 SächsWG) nur festgestellt oder genehmigt werden, wenn eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine erhebliche und dauerhafte, nicht ausgleichbare Erhöhung der Hochwasserrisiken oder eine Zerstörung natürlicher Rückhalteflächen, vor allem in Auwäldern, nicht zu erwarten ist. Damit ist für Hochwasserschutzmaßnahmen bereits jetzt grundsätzlich der Nachweis zu führen, dass Unterlieger nicht schlechter gestellt werden und verlorengelender natürlicher Retentionsraum auszugleichen ist.

zu 3.):

Siehe Stellungnahme zu Punkt 1.a) Nach § 77 Satz 3 WHG sollen schon jetzt frühere Überschwemmungsgebiete, die als Rückhalteflächen geeignet sind, so weit wie möglich wiederhergestellt werden, wenn überwiegende Gründe des Allgemeinwohls dem nicht entgegenstehen. Nach § 73 Abs. 1 Satz 3 SächsWG ist die natürliche Wasserrückhaltung zu sichern sowie erforderlichenfalls wiederherzustellen und zu verbessern. In diesem Rahmen werden die rechtlichen Voraussetzungen für die Verfügbarkeit von Retentionsflächen bereits jetzt im Zuge der bisherigen Vorhabenentwicklung jeweils umfassend geprüft. Eine substantielle Erhöhung des Bestandes an funktional wirksamen zusammenhängenden Retentionsflächen würde jedoch die Verfügbarkeit von gegenwärtig durch öffentliche Hochwasserschutzanlagen geschützte Flächen, insbesondere landwirtschaftliche Nutzflächen, erfordern. Dies setzt voraus, dass für den Ankauf oder entsprechende Nutzungseinschränkungen ausreichende finanzielle Mittel vorhanden sind. Dies gilt auch, wenn die Flächen nicht freiwillig zur Verfügung gestellt werden, da für dann erforderliche enteignungsgleiche Maßnahmen Entschädigungen für die Flächeninspruchnahme zu zahlen sind. In diesem Fall bestehen im Hinblick auf das Eigentumsrecht nach Art. 14 des Grundgesetzes allerdings hohe Anforderungen. Damit sind hierfür faktisch keine prüfbaren rechtlichen Spielräume vorhanden.

Aus der Sicht der Landes- und Regionalplanung bestehen, über die vorsorgliche Sicherung hinaus, keine rechtlichen Möglichkeiten zur Erhöhung des Bestandes an Retentionsflächen (siehe die Ausführungen zu Punkt 1.b).

zu 4.):

Nach § 24 Abs. 1 Nr. 7 des Baugesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722), steht den Gemeinden ein Vorkaufsrecht bei Grundstücken in Gebieten zu, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten. Grundvoraussetzung hierfür ist die Verkaufsabsicht des Grundstückseigentümers. Eine pauschale Förderung der Gemeinden zur Ausübung ihres Vorkaufsrechts besteht nicht und ist auch nicht vorgesehen, insbesondere weil mit der Ausübung des Vorkaufsrechts allein noch nicht gleichzeitig die Realisierung von gemeindlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Wasserrückhaltevermögens verbunden ist.

Für gemeindliche Maßnahmen zur Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Wasserrückhaltevermögens als spezifische Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes besteht bereits die Möglichkeit der Förderung nach der Richtlinie Gewässer/Hochwasserschutz vom 31. Juli 2007 (SächsABl. S. 1302), geändert durch Ziffer V der Verwaltungsvorschrift vom 3. Juli 2008 (SächsABl. S. 944), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 10. Dezember 2015 (SächsABl.SDr. S. S 429). Im Rahmen dieser Förderung können auch notwendige und angemessene Ausgaben für Grunderwerb als zuwendungsfähig anerkannt werden.

zu 5.):

Die Zuwendungsvoraussetzungen der verfügbaren Finanzquellen für Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes (wie zum Beispiel EFRE, GAK, Nationales Hochwasserschutzprogramm, Landesmittel als Kofinanzierung) schließen, eine Finanzierung von wiederkehrenden Entschädigungen generell aus. Zudem sind die für das sächsische Hochwasserschutzprogramm verfügbaren Mittel durch im Bau befindliche, genehmigte oder vor der Genehmigung stehende hoch prioritäre Hochwasserschutzprojekte bereits untersetzt beziehungsweise mit Mehrbedarf ausgewiesen. Ein erheblicher Anteil dieser Mittel wird bereits für die Schaffung von zusätzlichen Retentionsräumen verwendet (zum Beispiel Polder Löbnitz, Deichrückverlegung Crossen, Hochwasserrückhaltebecken Nieder-pöbel und Neuwürschnitz).

zu 6.)

Mit den tschechischen Partnern arbeitet der Freistaat Sachsen seit vielen Jahren eng im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) sowie der deutsch-tschechischen Grenzgewässerkommission zusammen. Der bisherigen Steuerung der vorhandenen tschechischen Rückhalteräume ist es zu verdanken, dass zum Beispiel das Elbehochwasser im Jahr 2006 weitgehend schadengemindert ablief. In dem Jahr 2012 veröffentlichten Abschlussbericht der IKSE zum Hochwasserschutzaktionsplan Elbe bekennt sich die Tschechische Republik zur strategischen Erhaltung ihrer Retentionsräume und bezieht sich auf vorhandene umfangreiche Retentionsflächen der Moldau unterhalb von Prag und entlang der Elbe unterhalb von Melnik.

Aus den Überflutungskarten der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (siehe http://geoportal.bafg.de/mapapps/resources/apps/IKSE_DE/index.html?lang=de) sind die bei Hochwasser bereits jetzt wirksamen Überflutungsflächen entlang der Elbe und ihren Zuflüssen Moldau und Eger erkennbar. Ebenso ist nachvollziehbar, dass entlang der Elbe zwischen Staatsgrenze und Lovosice reliefbedingt keine überregional wirksamen Retentionsflächenpotenziale verfügbar sind. Weiterhin sind die dortigen vorhandenen Infrastruktur- und Siedlungsschutzansprüche zu berücksichtigen, sodass hier kaum Potenziale zur Schaffung zusätzlicher überregional wirksamer Überflutungsflächen gesehen werden.

zu 7.)

Zur Verbesserung der Wasseraufnahmefähigkeit der Böden dienen gegenwärtig Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen, wie die auf mehr als der Hälfte der Ackerfläche im Freistaat Sachsen praktizierte konservierende Bodenbearbeitung und die im Rahmen der laufenden Förderperiode geförderten Streifen- und Direktsaatverfahren. Des Weiteren wurden in den vergangenen Jahren rund 30 000 Hektar standortuntypische Nadelwälder zu Mischwald umgebaut.

Daneben wurden auf der Grundlage von § 76 SächsWG mittlerweile fünf Hochwasserentstehungsgebiete ausgewiesen, in denen das natürliche Wasserrückhaltevermögen zu erhalten und zu verbessern ist. Insbesondere sollen in Hochwasserentstehungsgebieten die Böden so weit wie möglich entsiegelt und geeignete Gebiete aufgeforstet werden. Weitere Gebietsausweisungen sind in Vorbereitung.

Der LEP 2013 ist durch Verordnung der Staatsregierung vom 14. August 2013 in Kraft getreten. Die Staatsregierung vertritt weiterhin die auf Seite 18 des LEP 2013 formulierte Auffassung, dass das Ziel einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme nicht durch völligen Verzicht auf Neuausweisungen realisiert werden kann. Um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit durch die Ansiedelung oder Erweiterung von Industrie und Gewerbe sowie durch Verkehrs- und Logistikinfrastruktur zu erhalten und um den Bedürfnissen nach attraktiven und kostengünstigen Wohnverhältnissen Rechnung zu tragen, ist entsprechend begründeter Flächenbedarf weiterhin zu berücksichtigen. Die von den Antragstellern vorgeschlagene Festschreibung einer Null-Neuversiegelungsrate steht diesem Anliegen diametral entgegen.

Unabhängig hiervon sind im LEP 2013 eine Reihe von Festlegungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme verankert (vergleiche insbesondere Kapitel 2.1.1 „Regionale Kooperation“, Kapitel 2.2.1 „Siedlungswesen“ und Kapitel 2.2.2 „Stadt- und Dorfentwicklung“ sowie Gliederungspunkt II „Neue Herausforderungen für die nachhaltige Raumentwicklung des Freistaates Sachsen“ unter der Überschrift „Effiziente Flächennutzung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“), die damit auch einer Neuversiegelung von Flächen entgegenwirken.

Mit der turnusmäßigen Fortschreibung des LEP wird auch die Wirksamkeit dieser Handlungsschwerpunkte überprüft und im Bedarfsfall angepasst.

In Bezug auf die Minderung der Flächenversiegelung befindet sich gegenwärtig das Zentrale Flächenmanagement im Aufbau. Ein Hauptziel dieser Einrichtung ist es, die Neuversiegelung von Flächen zu vermeiden und für unvermeidbare Versiegelungen Ausgleichsflächen zur Verfügung zu stellen.

Aus der Sicht der Landes- und Regionalplanung wird auf die Ausführungen zu Pkt. 1.b) sowie auf die Festlegungen in Kapitel 4.1.3 „Bodenschutz, Altlasten“ im LEP 2013 verwiesen. Es bestehen, über die vorsorgliche Sicherung hinaus, keine rechtlichen Mittel vonseiten der Landes- und Regionalplanung die Wasseraufnahmefähigkeit der Böden in Sachsen in der Fläche weiter zu verbessern. Soweit sich der Antrag auf die Aufnahme konkreter Vorgaben der Regionalplanung zur Neuversiegelungsrate bezieht, wird auf Grundsatz 2.2.1.1 LEP 2013 verwiesen. Darüber hinausgehende Regelungen zum Ausgleich von Versiegelungen betreffen die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft, welche ausschließlich der Regelungsbefugnis des Naturschutzrechtes unterliegen.

Unter Maßgabe der dargestellten bereits getroffenen Veranlassungen und aufgrund der obigen Einschätzung zu tatsächlich aktivierbaren Potenzialen wird empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Schmidt