



Bericht

an den Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

Aufgabenwahrnehmung des Bundesmi-
nisteriums für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit beim Nationalen
Hochwasserschutzprogramm

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urhe-
berrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite
des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

	Inhaltsverzeichnis	Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung (Prüfungsumfang und Ziel der Prüfung)	6
2	Rahmenbedingungen der Hochwasservorsorge	7
2.1	Rechtliche Grundlagen	7
2.2	Finanzierungskompetenz	8
2.3	Bund-Länder-Zusammenarbeit beim Hochwasserschutz	10
3	Nationales Hochwasserschutzprogramm	11
3.1	Maßnahmen des Nationalen Hochwasserschutzprogramms	12
3.2	Sonderrahmenplan „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“	13
3.3	Veranschlagung im Bundeshaushalt	15
3.4	Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs beim Hochwasserschutz	15
4	Aufgabenwahrnehmung durch das BMUB	16
4.1	Koordinierung des Nationalen Hochwasserschutzprogramms	16
4.2	Mitwirkung beim Hochwasserrisikomanagement	17
4.3	Unterstützung durch die Bundesanstalt für Gewässerkunde	17
5	Würdigung und Empfehlungen	19

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des von der Umweltministerkonferenz des Bundes und der Länder im Oktober 2014 beschlossenen Nationalen Hochwasserschutzprogramms geprüft. Das Nationale Hochwasserschutzprogramm wird federführend durch die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser betreut und bearbeitet. Der Bund wird in der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vertreten. Das Programm umfasst zurzeit 29 Projekte zur Deichrückverlegung, 57 Projekte gesteuerte Hochwasserrückhaltung und 16 Projekte zur sog. Schwachstellenbeseitigung und ist auf mindestens zwanzig Jahre konzipiert. Betroffen von den Einzelmaßnahmen sind die Flussgebietseinheiten Donau, Elbe, Rhein, Oder und Weser. Finanziert wird das Nationale Hochwasserschutzprogramm aus einem zwischen den Ländern und dem Bund abgestimmten Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“. Der geschätzte Finanzbedarf für die Umsetzung des Nationalen Hochwasserschutzprogramms beträgt insgesamt 5,4 Mrd. Euro. Davon sind für die Projekte zur Deichrückverlegung und gesteuerten Hochwasserrückhaltung insgesamt 4,3 Mrd. Euro vorgesehen. An diesen letztgenannten Maßnahmen beteiligt sich der Bund mit einem Anteil von 60 %. Für die hierfür auf den Bund entfallenden 2,5 Mrd. Euro sind bislang 20 Mio. Euro für das Jahr 2015 im Einzelplan 10 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft im Rahmen des Titels „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ eingestellt. Für die Jahre 2016 bis 2018 sind für den präventiven Hochwasserschutz weitere 300 Mio. Euro im Kapitel 60 des Bundeshaushalts (Zukunftsinvestitionen) veranschlagt.

Die Einrichtung und Finanzierung des Fonds „Aufbauhilfe“ für die Betroffenen der Hochwasserkatastrophe im Mai/Juni 2013 und die Finanzierung von Soforthilfemaßnahmen war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

- 0.2 Nach dem Grundgesetz liegt die Hochwasservorsorge und somit auch das Nationale Hochwasserschutzprogramm in der alleinigen Regelungs-, Vollzugs- und Finanzierungskompetenz der Bundesländer. Dem Bund steht beim Hochwasserschutz lediglich eine Vermittlerrolle auf Antrag eines Landes zu. Diese kommt nur dann zum Tragen, wenn sich die Länder bei der Zusammenarbeit über eine Maßnahme des Hochwasserschutzes nicht einigen können. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Maßnahmen zum Hochwasserschutz wird derzeit nur über die „Hilfskonstruktion“ der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ ermöglicht. Der Bundesrechnungshof und auch des-

sen Präsident als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung haben sich in der Vergangenheit wiederholt kritisch mit den Finanzbeziehungen von Bund und Ländern auseinandergesetzt. Im Ergebnis hatten sie dabei stets eine Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und finanzieller Verantwortung empfohlen. Sollte der Bund von dem Grundsatz der Entflechtung abweichen, so muss er zumindest die Möglichkeit haben, die Vereinnahmung bzw. Verwendung seiner Mittel zu kontrollieren und sie ggf. auch zurückzufordern. Die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes sind dann klar zu regeln.

- 0.3 Der Bundesrechnungshof begrüßt aus Gründen der Risikovorsorge das nationale Hochwasserschutzprogramm. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der die öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Kommunen) in der Vergangenheit immer häufiger belastenden Aufbauprogramme zur Beseitigung von Hochwasserschäden. Er hält auch die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für die richtigen Akteure bei der Umsetzung des Sonderrahmenplans „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“.
- 0.4 Beim Hochwasserschutz ist eine grundsätzliche Entflechtung von Kompetenzen und finanzieller Verantwortung aufgrund der gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten der Länder für Maßnahmen des Hochwasserschutzes derzeit nicht möglich. Gleichwohl hält der Bundesrechnungshof an seiner kritischen Auffassung zu den Finanzhilfen des Bundes an die Länder fest, da sie eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern unterlaufen und die Einflussmöglichkeiten des Bundes gering sind. Um das Hauptziel des Nationalen Hochwasserschutzprogramms, die Identifikation und Priorisierung wirksamer Maßnahmen und den Nachweis der wirtschaftlichen Mittelverwendung zu gewährleisten, hält es der Bundesrechnungshof für zweckmäßig, dass
- die Bundesregierung dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz für den Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ die Federführung überträgt,
 - das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit jeweils zum 30. April eines Jahres dem Ausschuss über die Fortschritte beim Hochwasserschutz berichtet. In dem Bericht sollten die jährlichen Berichte der Länder an den Bund zum Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ zusammengefasst, Erläuterungen über eventuelle Verzögerungen oder anderweitige Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Maßnahmen/Projekten des Sonderrahmenplans gegeben, der bisherige Mit-

telabfluss und der für das jeweils folgende Haushaltsjahr vorgesehene Finanzbedarf des Bundes dargestellt und die Einhaltung des vereinbarten Sockelbetrages bestätigt werden. Ferner sollte der Bericht die Fortschreibung des Nationalen Hochwasserschutzprogramms zum Gegenstand haben,

- die Bundesregierung mit den Ländern eine Vereinbarung über die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes – zumindest für den Bundesanteil der Maßnahmen/Projekte im Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ – vorsieht.

Für die Vereinbarung empfiehlt der Bundesrechnungshof folgenden Wortlaut:

... „Die zuständigen Bundesministerien, der Bundesrechnungshof oder deren Beauftragte können bei den Dienststellen der Länder, die mit der Bewirtschaftung der Mittel des Sonderrahmenplans „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ befasst sind sowie bei allen sonstigen Stellen, die die Länder bei der Weitergabe der Mittel eingeschaltet haben, die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel prüfen. Eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof oder dessen Beauftragte soll gemeinsam mit dem zuständigen Landesrechnungshof im Sinne des § 93 der Bundeshaushaltsordnung erfolgen. Dieses Prüfungsrecht besteht auch gegenüber dem Zuwendungsempfänger und ist im Zuwendungsbescheid aufzunehmen.“ ...

- das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen/Projekte für den Hochwasserschutz und die Verminderung der Hochwasserrisiken in den fünf Flussgebietseinheiten dauerhaft unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Begleitung überprüft. Die fachliche Expertise für diese Tätigkeiten liegt innerhalb der Bundesverwaltung bei der Bundesanstalt für Gewässerkunde. Dabei sollte sichergestellt sein, dass die hierfür notwendigen personalwirtschaftlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

1 Vorbemerkung (Prüfungsumfang und Ziel der Prüfung)

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat die Aufgabenwahrnehmung des Bundes unter besonderer Einbeziehung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) beim Hochwasserschutz geprüft. Wesentlicher Prüfungsgegenstand war dabei das im Oktober 2014 beschlossene Nationale Hochwasserschutzprogramm (NHWSP). Mit dem NHWSP wollen Bund und Länder zur beschleunigten Umsetzung prioritärer, überregional wirkender Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes beitragen. Insgesamt soll den Flüssen künftig mehr Raum gegeben sowie Synergien für den Naturschutz aufgetan und genutzt werden. Zur Stärkung der Koordinierungskapazität des Bundes hat das BMUB ein eigenes Referat „Hochwasserschutz“ eingerichtet. Wesentliche Ziele des BMUB sind die Flussgebiete zusammenhängend zu betrachten und die Länder bei den übergreifenden Herausforderungen des Hochwasserschutzes koordinierend zu unterstützen. Dabei sind für das NHWSP geeignete Projekte so auszuwählen und zu kombinieren, dass möglichst viele Menschen von ihnen profitieren. Durch einen Ausgleich der Lasten beim Oberlieger und des Nutzens beim Unterlieger im jeweiligen Flussgebiet soll dem Solidaritätsprinzip Rechnung getragen und der Hochwasserschutz als gesamtstaatliche Aufgabe betrachtet werden. Die für die Umsetzung des NHWSP vorgesehenen Ausgaben für den Hochwasserschutz sind in Relation zu der Minderung der Hochwasserrisiken und der verhinderten Schäden, die über Hilfsfonds zur Schadensbeseitigung regelmäßig den Bundeshaushalt belasten, zu betrachten.

Die Errichtung und Finanzierung des Fonds „Aufbauhilfe“ für die Betroffenen der Hochwasserkatastrophe im Mai/Juni 2013 und die Finanzierung von Soforthilfemaßnahmen¹ war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Ziel der Prüfung war es, u. a. Aussagen zu folgenden Punkten treffen zu können:

- Umsetzung des Nationalen Hochwasserschutzprogrammes vor allem unter Berücksichtigung der künftigen Koordinierung und Steuerung der vorgesehenen Maßnahmen zum präventiven Hochwasserschutz in Deutschland.
- Berichterstattung sowie Monitoring der durchgeführten und/oder vorgesehenen Maßnahmen/Projekte zur Deichrückverlegung und gesteuerten Hochwasserrückhaltung.
- Budgetverantwortung unter besonderer Beachtung von Kontrolle und Verwendung des Bundesanteils für den präventiven Hochwasserschutz.

¹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) vom 15. Juli 2013, BGBl Teil I Nr. 38, S. 2401 ff.

2 Rahmenbedingungen der Hochwasservorsorge

Die Hochwasservorsorge in Deutschland fällt in die alleinige Vollzugs- und Finanzierungskompetenz der Bundesländer. Dem Bund steht beim Hochwasserschutz lediglich eine Vermittlerrolle auf Antrag eines Landes zu. Diese kommt nur dann zum Tragen, wenn sich die Länder bei der Zusammenarbeit über eine Maßnahme des Hochwasserschutzes nicht einigen können (vgl. § 81 WHG).

2.1 Rechtliche Grundlagen

Aufgrund der Erfahrungen aus der Hochwasserkatastrophe des Jahres 2002 hat die Bundesregierung mit dem **Hochwasserschutzgesetz**² begonnen, die bestehenden Vollzugs- und Regelungsdefizite beim vorbeugenden Hochwasserschutz abzubauen. Damit sollte den Erfordernissen einer wirksamen Hochwasservorsorge entsprochen werden. Zugleich sollte mit dem Gesetz auch das Problembewusstsein der zuständigen Behörden, der Planungsträger und der Öffentlichkeit geschärft werden, um ein bundeseinheitliches Vorgehen beim Hochwasserschutz zu gewährleisten. In dem Gesetz werden die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes, des Baugesetzbuchs, des Raumordnungsgesetzes, des Bundeswasserstraßengesetzes und des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst angepasst.

Das **Wasserhaushaltsgesetz (WHG)** bildet den Hauptteil des nationalen Wasserrechts. Zuständig für das WHG auf Bundesebene ist das BMUB. Das WHG enthält Bestimmungen über den Schutz und die Nutzung von Oberflächengewässern, Küstengewässern und des Grundwassers, außerdem Vorschriften über den Ausbau von Gewässern und die wasserwirtschaftliche Planung sowie über den Hochwasserschutz. Mit der Novellierung des WHG im Jahr 2009³ wurde das Gesetz in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt und an die unionsrechtlichen Vorgaben angepasst. Zuvor war das WHG ein Rahmengesetz des Bundes, das von den Wassergesetzen der Länder ausgefüllt wurde. Infolge der Föderalismusreform regelt der Bund das Wasserhaushaltsrecht abschließend. Die Länder dürfen – außer bei stoff- oder anlagenbezogenen Vorschriften – von den Regelungen des Bundes abweichen (Artikel 72 Abs. 3 Nr. 5 Grundgesetz). Außerdem enthält das WHG Öffnungsklauseln für Regelungen der Länder. Das WHG dient zugleich der bundesweit einheitlichen Umsetzung europäischer Vorgaben im Wasserrecht.⁴

² Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005 (BGBl. I Nr. 26, S. 1224).

³ Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. November 2014 (BGBl. I S. 1724).

⁴ Siehe von der Kommission eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren bei der Umsetzung der WRRL.

Umzusetzen war die **Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)**⁵⁾ aus dem Jahre 2000, mit der die EU verbindliche Vorgaben für eine Harmonisierung der europäischen Gewässerschutzpolitik geschaffen hat. Die WRRL schafft einen Ordnungsrahmen für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers. Sie hat auch zum Ziel, eine über Staats- und Ländergrenzen hinweg koordinierte Bewirtschaftung der Gewässer innerhalb der Flusseinzugsgebiete zu bewirken.

Zudem setzt das WHG die **Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-RL)**⁶⁾ aus dem Jahre 2007 um, mit der ein einheitlicher Rahmen für den Umgang mit Hochwasserrisiken innerhalb der EU auf Ebene der Flussgebietseinheiten (z. B. Rhein, Elbe) vorgegeben wurde. Die Richtlinie sieht eine dreistufige Vorgehensweise bei der Erarbeitung der HWRM-Pläne vor. Demnach waren in einem ersten Schritt in allen Flussgebietseinheiten die Hochwasserrisiken vorläufig zu bewerten. In einem zweiten Schritt wurden für alle Gebiete, in denen ein signifikantes Hochwasserrisiko besteht, Hochwasserrisiko- und Hochwassergefahrenkarten angefertigt. In einem dritten Schritt sind von den Bundesländern innerhalb der Flussgebietseinheiten abgestimmte Pläne für das Hochwasserrisikomanagement zu erstellen und über den Bund der EU-Kommission vorzulegen. Die vorläufigen Risikobewertungen, die Hochwasserrisiko- und Hochwassergefahrenkarten sowie die HWRM-Pläne sind alle sechs Jahre zu überprüfen und an neue Erkenntnisse anzupassen. Ergänzt werden diese Vorgaben durch das Wasserrecht der Länder, denen auch die Vollzugsaufgaben zum Hochwasserschutz obliegen.

2.2 Finanzierungskompetenz

Die Verteilung der Aufgaben auf Bund und Länder sowie die finanziellen Zuständigkeiten sind im Grundgesetz geregelt. Danach sind die Länder für den Hochwasserschutz zuständig.

Die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ergeben, haben Bund und Länder gesondert zu tragen (Artikel 104a Grundgesetz). Folglich haben die Länder beim Hochwasserschutz die alleinige Finanzierungslast.

Eingeschränkt wird dieser Grundsatz im Bereich der Agrarstrukturpolitik. Für die Agrarstrukturpolitik und deren Finanzierung sind ebenfalls allein die Länder zu-

⁵⁾ RICHTLINIE 2000/60/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

⁶⁾ Die Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (HWRM-RL) vom 23.10.2007 (ABl. L 288 vom 06.11.2007, S. 27).

ständig. Da die Länder unterschiedlich wohlhabend sind und agrarpolitisch unterschiedliche Vorstellungen haben, wären große Unterschiede in der Förderung der Agrarstruktur wahrscheinlich. Dies würde dem Verfassungsziel widersprechen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland herzustellen. Aus diesem Grund wird die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes als eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern betrachtet (Artikel 91a Grundgesetz). Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) werden zur Verbesserung ländlicher Strukturen u. a. wasserwirtschaftliche Maßnahmen gefördert. Die Förderung zielt auch darauf ab, durch den Neubau und die Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen und den Rückbau von Deichen einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums zu erzielen. Dabei besteht zwischen Bund und Ländern Einigkeit darüber, „dass Aufgaben, die nicht überwiegend der Agrarstrukturverbesserung, sondern der Erhaltung der Kulturlandschaft, der Landschaftspflege oder dem Tierschutz dienen, nicht als Gemeinschaftsaufgabe anzusehen sind und daher aus Landesmitteln finanziert werden können“.⁷

Zur Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe und der dargestellten Grundsätze werden die von den Ländern bereitgestellten Finanzmittel überwiegend als Fördermittel an die Land- und Forstwirtschaft sowie für den Küstenschutz ausgegeben. Der Bund erstattet den Ländern 60 % der entstandenen Ausgaben. Die Einzelheiten zu den Grundsätzen und Zielen sind im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ geregelt. Zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe wird jeweils für vier Jahre ein gemeinsamer Rahmenplan von Bund und Ländern aufgestellt. Dieser gemeinsame Rahmenplan bezeichnet die in den einzelnen Haushaltsjahren durchzuführenden Maßnahmen und weist die vom Bund und von jedem Land zu deren Erfüllung im nächsten Jahr und für die folgenden Jahre des Planungszeitraums jeweils vorzusehenden Mittel aus. Er enthält ferner die für die Umsetzung der Maßnahmen notwendigen Förderungsgrundsätze. Der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK), dem der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als Vorsitzender sowie der Bundesfinanzminister und ein Minister jedes Landes angehört, beschließt den Rahmenplan. Die Stimmanzahl des Bundes entspricht der Zahl der Länder.⁸

Da die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den Hochwasserschutz, mit Ausnahme der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrar-

⁷ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2015 bis 2018, Teil I, Einführung Nr. 7, S. 11.

⁸ Vgl. § 6 GAKG.

struktur, verfassungsrechtlich in der Zuständigkeit der Länder liegt, hat der PLANAK zur Finanzierung des NHWSP einen Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ beschlossen.

Die Möglichkeiten des Bundes, Finanzhilfen an die Länder zu gewähren, wurde durch Artikel 104b Grundgesetz eingeschränkt. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat die Finanz- und Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern in einem aktuellen Gutachten untersucht und sich dabei erneut kritisch zu Finanzhilfen im Hinblick auf das Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern und den erheblich eingeschränkten Einflussmöglichkeiten des Bundes sowie der Prüfungs- und Erhebungsrechte des BRH geäußert.⁹ Sofern eine Entflechtung im Einzelfall nicht möglich ist, sollte der Bund nach Auffassung des BWV bei Finanzhilfen konsequent die Rechtsaufsicht nach Artikel 84 Absatz 3 Grundgesetz ausüben, um auf eine einheitliche Geltung und Anwendung der Rechtsvorschriften hinzuwirken.

2.3 Bund-Länder-Zusammenarbeit beim Hochwasserschutz

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen. Oberstes Entscheidungsgremium für alle Umweltbereiche (hierzu gehört auch der Hochwasserschutz) ist die Umweltministerkonferenz (UMK). Die UMK ist die Fachministerkonferenz für Umweltpolitik, in der die Umweltministerien des Bundes und der Länder vertreten sind. Sie dient vorrangig der Koordination der Umweltpolitik zwischen den Bundesländern. Dort sprechen die Länder ihre Vorgehensweise in umweltpolitischen Fragen ab, beziehen Position gegenüber dem Bund und suchen nach einvernehmlichen Lösungen mit der Bundesregierung. Die Amtschefkonferenz (ACK) der UMK vergibt ihre Arbeitsaufträge an Arbeitsgremien (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften und Länderausschüsse).

Ein Arbeitsgremium innerhalb der UMK ist die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA). Mitglieder der LAWA sind die Abteilungsleiter der obersten Landesbehörden für Wasserwirtschaft und Wasserrecht, die sich mindestens zweimal im Jahr vor den Sitzungen der ACK/UMK zu den LAWA-Vollversammlungen treffen. Der Vorsitz der LAWA wechselt in alphabetischer Rei-

⁹ Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015, Tz. 3.5.

henfolge alle zwei Jahre zwischen den Bundesländern. Seit dem Jahr 2005 ist auch der Bund, vertreten durch das BMUB, ständiges Mitglied der LAWA. Die LAWA hat vier ständige Ausschüsse, zu denen auch der Ausschuss Hochwasserschutz und Hydrologie (LAWA-AH) gehört. Der LAWA-AH hat die Kriterien und Bewertungsmaßstäbe für die Identifikation und Priorisierung von wirksamen Maßnahmen des NHWSP erarbeitet. Zudem hat er einen Vorschlag für die Maßnahmenliste der prioritären Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes erstellt. Die jährliche Priorisierung der Maßnahmen des NHWSP entsprechend der Kriterien Realisierbarkeit, Effizienz und Wirkung für den Naturraum Fluss, ist künftig eine Daueraufgabe der LAWA.

Darüber hinaus haben sich die Wasserbehörden der Länder an allen großen Flüssen zu Flussgebietsgemeinschaften zusammengeschlossen, an denen in den meisten Fällen auch der Bund als Vertragspartner beteiligt ist. Bei grenzüberschreitenden Fließgewässern und Seen ist eine integrierte Bewirtschaftung durch internationale Kommissionen (z. B: die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins – IKSRL) für ganze Flussgebiete oder bilateral für Grenzgewässer vorgesehen. Deutschland ist Mitglied in mehreren internationalen Flussgebietskommissionen, deren Tätigkeit auf völkerrechtlich verbindlichen Übereinkommen basiert. Dies gilt für Rhein, Donau, Elbe, Oder, Maas und Mosel/Saar.

3 Nationales Hochwasserschutzprogramm

Als Konsequenz aus der Hochwasserkatastrophe 2013 an Donau und Elbe beschloss die Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidentinnen/Ministerpräsidenten der Länder „in einer abgestimmten Strategie präventive Investitionen in einem nationalen Hochwasserschutzprogramm zu ergreifen“¹⁰. Dabei sollte auch die im Zuge des Klimawandels prognostizierte Zunahme von Extremwetterereignissen berücksichtigt werden. Ergänzend bekräftigte die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vom Dezember 2013¹¹ die Absicht, bis Ende 2014 gemeinsam mit den Bundesländern ein entsprechendes Programm unter Koordinierung des Bundes zu erarbeiten. Schwerpunkt des Programms sollten *überregionale Maßnahmen* für den präventiven Hochwasserschutz sowie *einheitliche Maßstäbe* für den Hochwasserschutz mit dem Ziel sein, den Flüssen wieder mehr Raum zu geben.

¹⁰ Siehe TOP 3 des Protokolls der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 13. Juni 2013 in Berlin.

¹¹ Siehe Nr. 4.2 des Koalitionsvertrages zur 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“ zwischen CDU, CSU und SPD vom 16. Dezember 2013 für den Bereich Umwelt.

Die Sonderumweltministerkonferenz Hochwasser hat im September 2013 beschlossen, die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) in Zusammenarbeit mit den Flussgebietsgemeinschaften mit der Erarbeitung eines Nationalen Hochwasserschutzprogramms (NHWSP) zu beauftragen.¹² Dabei sollten von der LAWA insbesondere Kriterien und Bewertungsmaßstäbe für die Identifikation und Priorisierung von wirksamen Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes erarbeitet werden. Das NHWSP wurde auf der Umweltministerkonferenz am 24. Oktober 2014 in Heidelberg beschlossen. Finanziert wird es aus einem zwischen den Ländern und dem Bund abgestimmten Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: Maßnahmen des *präventiven Hochwasserschutzes*“, in dem zusätzliche Mittel bereitgestellt werden (vgl. Nr. 2.2).

Die bislang bestehenden Hochwasserschutzprogramme der Länder werden weiterhin aus originären Landesmitteln, EU-Mitteln oder der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)¹³ finanziert. Zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe erstattet der Bund den Ländern 60 % der ihnen entstandenen Ausgaben. Im Zeitraum von 2003 bis 2014 hat sich der Bund innerhalb der GAK an den Ausgaben der Länder für Hochwasserschutzmaßnahmen mit insgesamt rund 980 Mio. Euro beteiligt.

3.1 Maßnahmen des Nationalen Hochwasserschutzprogramms

Das NHWSP enthält Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in den Flussgebietseinheiten Elbe, Donau, Oder, Rhein und Weser. Es berücksichtigt dabei erstmals die von den Ländern und Flussgebietsgemeinschaften als prioritär und mit überregionaler Wirkung eingestuften Hochwasserschutzmaßnahmen. Das NHWSP ist damit ein herausgehobener Bestandteil der nationalen Hochwasserisikomanagement-Planung und umfasst Maßnahmen in folgenden Kategorien:

- Deichrückverlegung / Wiedergewinnung von natürlichen Rückhalteflächen,
- gesteuerte Hochwasserrückhaltung und die
- Beseitigung von Schwachstellen.

Von den insgesamt 102 Maßnahmen wurden zunächst 29 Projekte zur Deichrückverlegung sowie 57 zur gesteuerten Hochwasserrückhaltung festgelegt. Zudem

¹² Siehe Protokoll der Sonderumweltministerkonferenz vom 2. September 2013 in Berlin.

¹³ Siehe Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz - GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2010 (BGBl. 2010 Teil I Nr. 63 S. 1934).

wurden 16 Projekte zur Beseitigung von Schwachstellen in der Maßnahmenliste aufgeführt. Dabei sind die Maßnahmenkategorien als gleichwertig zu betrachten.

Die Priorisierung der Maßnahmen soll sich nach den Bewertungskriterien „*Wirksamkeit*“ und „*Synergien*“ richten, zudem wurde als Zusatzkriterium die „*Umsetzbarkeit*“ vereinbart. Die festgelegten Kriterien und Bewertungsmaßstäbe sollen eine deutschlandweite Auswahl prioritärer Maßnahmen mit überregionaler Bedeutung ermöglichen. Mit der Deichrückverlegung sollen rund 20.000 Hektar Überflutungsfläche neu entstehen. In der Kategorie gesteuerte Hochwasserrückhaltung sollen rund 1.200 Millionen Kubikmeter Retentionsvolumen neu geschaffen werden.

Die vorläufig ermittelte Gesamtsumme der erforderlichen Haushaltsmittel für alle Maßnahmen beträgt rund 5,4 Mrd. Euro. Davon entfallen 2,6 Mrd. Euro auf den Zeitraum 2015 bis 2021 und weitere 1,9 Mrd. Euro auf den Zeitraum bis zum Jahr 2027. Die restlichen rund 1 Mrd. Euro sind für den Zeitraum ab dem Jahr 2027 vorgesehen.

3.2 **Sonderrahmenplan „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“**

Der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz hat am 13. August 2015 den Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ beschlossen. Der Sonderrahmenplan wird rückwirkend ab dem 1. Januar 2015 angewendet. Um vordringliche Investitionsmaßnahmen beim Hochwasserschutz verstärkt zu unterstützen, werden den Ländern mit dem Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ zusätzliche investive Mittel nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel des Bundes zur Verfügung gestellt. Diese zusätzlichen Maßnahmen dienen ausweislich des Sonderrahmenplans dem **Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials** unter Berücksichtigung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie der Europäischen Union.

Die Förderung aus dem Sonderrahmenplan erfolgt nach den Fördergrundsätzen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (Förderbereich 1, Abschnitt B) des regulären Rahmenplans 2015 bis 2018 der GAK. Förderungsfähig sind ausschließlich:

- der Rückbau von Deichen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes, insbesondere zur Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten und

- Maßnahmen zur Gewinnung von Retentionsflächen, wie die Schaffung von Hochwasserrückhaltebecken und -poldern.

Hinzu kommen mit den vorgenannten Maßnahmen in Zusammenhang stehende konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen.

Die Länder setzen den Sonderrahmenplan in eigenen, auch für den gemeinsamen Rahmenplan der GAK geltenden, landesrechtlichen Förderrichtlinien um. Die Bundesaufsicht über die GAK-konforme Umsetzung des Rahmenplans und des Sonderrahmenplans obliegt bundesseitig dem BMEL.

Der Bund beteiligt sich an dem Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ entsprechend GAK-Gesetz mit einer Förderquote von 60 %. Die Bundesmittel können jedoch erst in Anspruch genommen werden, wenn im jeweiligen Jahr mit der Summe der Aufwendungen aller Länder für Maßnahmen des Hochwasserschutzes ein festgelegter Sockelbetrag erreicht wird. Dieser Sockelbetrag beläuft sich gemäß Sonderrahmenplan auf insgesamt 227,4 Mio. Euro an Bundes-, Landes- und EU-Mitteln. Der Betrag errechnet sich aus den durchschnittlichen Ist-Ausgaben für den Hochwasserschutz der letzten 5 Jahre (aktueller Bezugszeitraum 2009 bis 2013).

Die im Einzelnen zu finanzierenden Maßnahmen werden jährlich von allen am Sonderrahmenplan beteiligten Ländern einvernehmlich priorisiert und sind Grundlage für den Beschluss über die Verteilung der Bundesmittel. Können sich die Länder bei der Zusammenarbeit über eine Maßnahme des Hochwasserschutzes nicht einigen, vermittelt die Bundesregierung auf Ersuchen eines Landes zwischen den beteiligten Ländern. Gleichzeitig berichten die Länder dem Bund jährlich, für welche Maßnahmen die Mittel des Sonderrahmenplans eingesetzt wurden und über den erreichten Stand ihrer Umsetzung¹⁴. Der geschätzte Finanzbedarf für die Maßnahmen des Sonderrahmenplans innerhalb des NHWSP beträgt insgesamt 4,2 Mrd. Euro. Aufgrund der Förderquote von 60 % errechnet sich hieraus ein Bundesanteil von rund 2,5 Mrd. Euro an den Projekten Deichrückverlegung und gesteuerter Hochwasserrückhaltung.

¹⁴ Siehe Nr. 7 des Sonderrahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“.

3.3 Veranschlagung im Bundeshaushalt

Für das Haushaltsjahr 2015 wurden für den präventiven Hochwasserschutz zunächst 20 Mio. Euro im Einzelplan 10 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft¹⁵ (BMEL) zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen des 10 Mrd. Euro Pakets für Zukunftsinvestitionen für die Jahre 2016 bis 2018 wird der Bund jährlich zusätzliche Mittel in Höhe von 100 Mio. Euro für den präventiven Hochwasserschutz bereitstellen. Entsprechende Verpflichtungsermächtigungen wurden bereits im Nachtrag zum Bundeshaushalt 2015 im Einzelplan 60 ausgewiesen.¹⁶ Auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2016 umfasst im Kapitel 6002 Titelgruppe 03 „Zukunftsinvestitionen“ verschiedene Titel für zusätzliche Investitionen u. a. zur Stärkung und Verbesserung von Maßnahmen im Klima- und Hochwasserschutz. Gemäß der Erläuterungen beim dortigen Titel 882 31 wird dem BMEL der Bundesanteil zur Finanzierung des Sonderrahmenplans für Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes zur Bewirtschaftung im Rahmen der GAK übertragen.¹⁷

3.4 Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs beim Hochwasserschutz

Gemäß Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz hat der Bundesrechnungshof die Aufgabe, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes umfassend zu prüfen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat er bei Bundesbehörden ein uneingeschränktes Prüfungs- und Erhebungsrecht. Gegenüber den Ländern sind unter Berücksichtigung von Haushaltsautonomie die Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofes beschränkt. Bezogen auf die GAK darf der Bundesrechnungshof nur bei den obersten Landesbehörden uneingeschränkt erheben. Bei nachgeordneten Landesbehörden darf er nur dann erheben, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine zweckwidrige Verwendung von Bundesmitteln vorliegen oder wenn das Land zugestimmt hat. Ein darüber hinausgehendes Prüfungs- und/oder Erhebungsrecht für den Bundesrechnungshof sieht weder das GAK-Gesetz noch der Sonderrahmenplan vor.

¹⁵ Siehe Kapitel 1003 Titelgruppe 03 „Sonderrahmenplan für Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutz“, Titel 882 92.

¹⁶ Siehe Anlage zur BT-Drucksache 18/4600 vom 17. April 2015 (Einzelplan 60 Titel 882 31).

¹⁷ Siehe Anlage zur BT-Drucksache 18/5500 vom 14. August 2015 (Einzelplan 60, Kapitel 6002, Titelgruppe 03: Zukunftsinvestitionen, Titel 882 31) zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016).

4 Aufgabenwahrnehmung durch das BMUB

Auf Bundesebene liegt die Zuständigkeit für die Wasserwirtschaft beim BMUB. Das BMUB vertritt dabei die Interessen zum Schutz von Gewässern nach außen gegenüber der EU und anderen Staaten und ist nach innen u. a. zuständig für die bundesseitige Umsetzung und Koordinierung unionsrechtlicher Vorgaben, wie der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie.

4.1 Koordinierung des Nationalen Hochwasserschutzprogramms

Das WHG bildet den Hauptteil des nationalen Wasserrechts und setzt unionsrechtliche Regelungen der WRRL und der HWRM-RL um (vgl. Nr. 2.1). Auf der Grundlage der im Ergebnis der Föderalismusreform veränderten verfassungsrechtlichen Kompetenzregelungen, schafft es erstmals bundesgesetzliche Vollregelungen für die Bewirtschaftung der Gewässer in Deutschland. Die Hochwasservorsorge fällt in die alleinige Zuständigkeit der Bundesländer. Der Bund kann auf Antrag eines Landes als Vermittler eingeschaltet werden, sofern zwischen einzelnen Ländern keine Einigung über Maßnahmen des Hochwasserschutzes zustande kommt.

Das NHWSP ist ein herausgehobener Bestandteil der Hochwasserrisikomanagementplanung. Das BMUB koordiniert und steuert die Erarbeitung und Fortentwicklung des NHWSP. Die Auswahlkriterien der im NHWSP enthaltenen prioritären und überregionalen Maßnahmen hat das BMUB gemeinsam mit den Ländern festgelegt. Diese orientieren sich u. a. am Umfang der bevorteilten Wohnflächen, Gewerbeflächen und Einwohner. Damit wird deutlich, dass Gemeinwohlinteressen ebenso wie überregionale Infrastruktur und volkswirtschaftlich bedeutende Einrichtungen für die Priorisierung der Maßnahmen bestimmend waren. In seiner koordinierenden Rolle hat das BMUB die Voraussetzungen dafür geschaffen, den Flüssen wieder mehr Raum zu geben und das Risiko von Hochwasserschäden zu vermindern. Zugleich soll das BMUB in dieser Rolle die Qualität des NHWSP gewährleisten.

Zur Stärkung der Koordinierungskapazität des Bundes wurde im BMUB im Mai 2014 ein Referat Hochwasserschutz (nachrichtlich: WR I 6) eingerichtet.¹⁸

¹⁸ Siehe Nr. 8 der Antwort der Bundesregierung vom 27. März 2014 auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/938.

4.2 Mitwirkung beim Hochwasserrisikomanagement

Mit der Einführung der HWRM-RL im Jahr 2007 hat die EU einen zusätzlichen Ordnungsrahmen für das Management von Hochwasserrisiken innerhalb der Gemeinschaft geschaffen. Diese Richtlinie verfolgt das Ziel, hochwasserbedingte Risiken für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, Infrastrukturen und Eigentum zu verringern und zu bewältigen. Bei der Umsetzung sind die Mitgliedstaaten an eine dreistufige Vorgehensweise gebunden, die Zuständigkeit obliegt den Ländern (vgl. Nr. 2.1).

Bei internationalen Flussgebieten, die innerhalb des Gemeinschaftsgebietes liegen, sind die Mitgliedstaaten überdies aufgefordert, sich untereinander abzustimmen, um einen gemeinsamen internationalen Hochwasserrisikomanagementplan oder ein koordiniertes Paket von Maßnahmen in der Flussgebietseinheit zu erarbeiten. Die Richtlinie sieht außerdem eine Koordinierung mit der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) vor. Dabei sollen die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zum Hochwasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie aufeinander abgestimmt werden.

Das BMUB ist bundeseitig für die nach der HWRM-RL vorgesehenen Meldungen gegenüber der EU-Kommission verantwortlich. Zudem wirkt es in Arbeits- und Koordinierungsgruppen zum Hochwasserrisikomanagement der LAWA, der Flussgebietsgemeinschaften, der internationalen Flussgebietskommissionen und in EU-Arbeitsgruppen zur Bewertung und zum Management von Hochwasserrisiken mit.

4.3 Unterstützung durch die Bundesanstalt für Gewässerkunde

Die Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG) ist eine im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) eingerichtete Bundesoberbehörde. Als solche ist sie das wissenschaftliche Institut des Bundes für Forschung, Begutachtung und Beratung auf den Gebieten Hydrologie, Gewässernutzung, Gewässerbeschaffenheit sowie Ökologie und Gewässerschutz.

Das BMUB hat die BfG am 14. August 2014 beauftragt, im Rahmen eines Ad-hoc-Vorhabens eine grobe Prüfung der von den Bundesländern für das NHWSP vorgeschlagenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Plausibilität und grundsätzlichen Wirkungsweise auf das Hochwasser durchzuführen. Diese erste Plausibilisierung bildete die fachliche Basis für die Beschlussfassung des NHWSP bei der Umweltministerkonferenz am 24. Oktober 2015 in Heidelberg. Die Ad-hoc-Unter-

suchung finanzierte das BMUB aus Mitteln seiner Ressortforschung (sog. UFOPLAN).

Aufgrund der Kürze der für diese Untersuchung zur Verfügung stehenden Zeit, bewertete die BfG die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit auf die theoretisch maximal möglichen Wirkungen hinsichtlich der Scheitelreduzierungen. Die Grundlage hierfür bildeten bisherige Untersuchungen und Erfahrungswerte. Auf modellgestützte Untersuchungen, vertiefte Analysen oder die Priorisierung der Maßnahmen musste verzichtet werden. Erkenntnisse zu den realistisch zu erwartenden Maßnahmenwirkungen lieferte diese Untersuchung nicht. Jedoch sah es die BfG als gesichert an, dass die gemeldeten Maßnahmen an Donau, Elbe, Rhein, Oder und Weser überregionale Wirkungen entfalten werden.

Die mit dem NHWSP beschlossenen Maßnahmen sind nicht abschließend und werden jährlich entsprechend der Kriterien Realisierbarkeit, Effizienz und Wirkung für den Naturraum fortgeschrieben. Die Umsetzung der Maßnahmen des NHWSP soll im Zeitraum von 2015 bis 2027 erfolgen. Das BMUB hat die BfG deshalb am 22. Mai 2015 im Rahmen eines auf vier Jahre angelegten Forschungsvorhabens beauftragt, die Wirkungen von Maßnahmen des NHWSP zu analysieren. Das Vorhaben wird aus Mitteln des UFOPLAN finanziert und von der BfG als Drittmittelvorhaben durchgeführt. Die in das Vorhaben eingebundenen Wissenschaftler stehen nur mit auf den Projektzeitraum begrenzten Zeitverträgen zur Verfügung. Ziel des Vorhabens ist es, die Maßnahmen flussgebietsweise einzeln und im Verbund auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen. Um die realistisch zu erwartenden Wirkungen für unterschiedliche Hochwasserszenarien zu ermitteln, werden in diesem Vorhaben modellgestützte Einzelwirkungsnachweise und Maßnahmenkombinationen untersucht und dabei zwischen den Zeithorizonten der Maßnahmen untereinander differenziert (Ranking). Zudem wird ein Projektbeirat eingerichtet, um eine fachliche Abstimmung mit den Bundesländern, Flussgebietsgemeinschaften und weiterer Experten abzusichern. Das BMUB erwartet von diesem Vorhaben wesentliche Informationen für einen effizienten Hochwasserschutz, zielgenauen Mitteleinsatz und eine Unterstützung bei seiner Koordinierungsfunktion. Aufgrund der Maßgaben und begrenzter Haushaltsmittel innerhalb des UFOPLAN, erstreckt sich der Auftrag der BfG nur auf vier Jahre und die Flussgebiete Elbe, Rhein und Donau. Für weitere Flusseinzugsgebiete, insbesondere Oder und Weser, werden vorerst keine Modelle entwickelt und Maßnahmenwirkungen untersucht.

5 Würdigung und Empfehlungen

Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Maßnahmen zum präventiven Hochwasserschutz ist zurzeit nur über die „**Hilfskonstruktion**“ der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ möglich. Für die Agrarstrukturpolitik und deren Finanzierung sind allein die Länder zuständig. Da die Länder unterschiedlich wohlhabend sind und agrarpolitisch unterschiedliche Vorstellungen haben, wären große Unterschiede in der Förderung der Agrarstruktur wahrscheinlich. Dies würde dem Verfassungsziel widersprechen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland herzustellen. Aus diesem Grund wird die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes als eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern betrachtet.

Das Nationale Hochwasserschutzprogramm verfolgt hingegen nicht das Ziel, die Gleichwertigkeit der Agrarstruktur in Deutschland herzustellen. Vielmehr sollen mit dem Programm überregionale Maßnahmen für den präventiven Hochwasserschutz gefördert und dabei einheitliche Maßstäbe für den Hochwasserschutz angewendet werden. Oberstes Ziel ist es, den Flüssen wieder mehr Raum zu geben. Zugleich soll durch einen Ausgleich der Lasten beim Oberlieger und des Nutzens beim Unterlieger am jeweiligen Flussgebiet dem Solidaritätsprinzip Rechnung getragen und der Hochwasserschutz damit als gesamtstaatliche Aufgabe angesehen werden. Dem liegt auch die Erkenntnis zugrunde, dass die bisherigen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geförderten wasserwirtschaftlichen Maßnahmen offensichtlich nicht geeignet waren, die Hochwasserkatastrophen der letzten zehn Jahre entscheidend zu minimieren. Dies mag u. a. auch an der kleinteiligen und nicht länderübergreifenden Betrachtungsweise gelegen haben. Hinzu kommt, dass die Beseitigung von Hochwasserschäden sehr kostenintensiv ist und weitestgehend durch den Bund erfolgt. Beispielhaft hierfür ist der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ nach dem Hochwasser im Mai und Juni 2013. Dieser Fonds wurde vom Bund mit Mitteln in Höhe von 8 Mrd. Euro ausgestattet. Er dient der Leistung von Hilfen für Privathaushalte, Unternehmen sowie für Maßnahmen des Wiederaufbaus in den geschädigten Regionen.

Im Zeitraum 2002 bis 2013 betrugen die nicht versicherten Hochwasserschäden in Deutschland nach einer von der EU im Jahr 2014 in Auftrag gegebenen Studie ca. 19 Mrd. Euro¹⁹. Die öffentlichen Ausgaben für Hochwasserschutzmaßnahmen (GAK Bund, Länder, EU) betrugen im gleichen Zeitraum 2,1 Mrd. Euro.

¹⁹ Study on Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester, Februar 2014.

Um eine Verknüpfung des Sonderrahmenplans „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ herzustellen und damit erst die finanzielle Beteiligung des Bundes zu ermöglichen, wurde zwischen Bund und Ländern im Sonderrahmenplan vereinbart, dass die Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes dem **Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials** unter Berücksichtigung der Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der EU-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie dienen sollen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt aus Gründen der Risikovorsorge die Erarbeitung und Umsetzung eines nationalen Hochwasserschutzprogramms. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der die öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Kommunen) in der Vergangenheit immer häufiger belastenden Aufbauprogramme zur Beseitigung von Hochwasserschäden. Er hält den dabei verfolgten Ansatz für sinnvoll, mit dem Programm erstmals überregionale Maßnahmen zu fördern und dabei einheitliche Maßstäbe für den Hochwasserschutz festzulegen. Auch sind für den Bundesrechnungshof die LAWA und das BMUB die richtigen Akteure bei der Umsetzung des Sonderrahmenplans als Finanzierungsinstrument des NHWSP. Ein sachlicher Zusammenhang des NHWSP mit dem Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials und damit mit der Verbesserung der Agrarstruktur i. S. der GAK ist für den Bundesrechnungshof jedoch nicht gegeben.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Verbindung des NHWSP mit dem Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ als Finanzierungsinstrument bundeseitig ein Auseinanderfallen von Fach- und Ressourcenverantwortung. Während die fachliche Verantwortung für das Wasserrecht, in dem der Hochwasserschutz geregelt ist, auf Seiten des Bundes beim BMUB liegt, ist für die Finanzierung der Bundesmittel für Hochwasserschutzmaßnahmen aufgrund der Verknüpfung mit der GAK allein das BMEL zuständig. Dies hat einen erhöhten Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zur Folge und schwächt die Einflussmöglichkeiten des fachlich zuständigen Ressorts. Von besonderer Bedeutung ist ferner, dass es sich bei den Maßnahmen innerhalb des Sonderrahmenplans „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ um zusätzliche Maßnahmen handelt, die über den Schutz der Agrarstruktur hinausgehen und die erst nach Übersteigen eines Sockelbetrages in Anspruch genommen werden können. Zudem unterliegen diese Maßnahmen/Projekte einer Priorisierung und müssen darüber hinaus auch den Kriterien der Wirksamkeit und Synergie sowie dem Zusatzkriterium der Umsetzbarkeit entsprechen. Die Einhaltung dieser Kriterien wird fachlich durch die LAWA vorgenommen, in der der Bund durch das BMUB vertreten ist.

Der PLANAK, in dem derzeit für den Bund das BMEL und das Bundesministerium der Finanzen vertreten sind, beschließt jährlich u. a., welche Maßnahmen in den Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ aufgenommen werden. Die Durchführung der Maßnahmen ist Aufgabe der Länder. Jedoch hat bundesseitig das BMEL sicherzustellen, dass die Länder die Bundesmittel entsprechend den Fördergrundsätzen für den Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ verwenden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Verantwortlichkeiten in dem für die Rahmenplanung zuständigen Planungsausschuss modifiziert werden, um die Einflussmöglichkeiten des für Hochwasserschutz zuständigen BMUB zu stärken und gleichzeitig den Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf bundesseitig zu reduzieren. Die fachliche Zuständigkeit der LAWA für das NHWSP sollte mit der Ressourcenverantwortung für den Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ im PLANAK verknüpft werden. Das BMUB sollte dazu nicht nur in beiden Gremien vertreten sein, sondern im PLANAK bei Angelegenheiten des Sonderrahmenplans „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ auf der Bundesseite die Federführung haben.

Die mit der Hochwasserrisikomanagementplanung verbundenen Ziele, dessen herausgehobener Bestandteil das NHWSP ist, gehen deutlich über die Verbesserung der Agrarstruktur hinaus. Die Auswahlkriterien der im NHWSP enthaltenen prioritären und überregionalen Maßnahmen orientieren sich deshalb u. a. am Umfang der bevorteilten Wohnflächen, Gewerbeflächen und Einwohner. Damit wird deutlich, dass nicht etwa der Schutz ländlicher Produktionsfläche, sondern Gemeinwohlinteressen ebenso wie überregionale Infrastruktur und volkswirtschaftlich bedeutsame Einrichtungen für die Priorisierung der Maßnahmen zugrunde gelegt wurden.

Die im Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ vorgesehene jährliche Berichterstattung der Länder gegenüber dem Bund (hier: BMEL) ist deshalb nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend, um die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber darlegen zu können.

Das BMUB ist bundesseitig für die Qualitätssicherung des NHWSP zuständig. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es deshalb erforderlich, die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen/Projekte für den präventiven Hochwasserschutz und die Verminderung der Hochwasserrisiken in den fünf Flussgebiets-einheiten dauerhaft zu überprüfen. Diese Notwendigkeit besteht für die überregionalen Wirkungen der Einzelmaßnahmen und Maßnahmenkombinationen sowie für die Einordnung der Maßnahmen untereinander (Ranking). Dabei ist zu be-

rücksichtigen, dass das NHWSP langfristig angelegt ist, vielfältige Wechselbeziehungen zwischen den von den Ländern durchgeführten Maßnahmen bestehen und mit dem Programm Neuland betreten wird. Es ist deshalb wichtig, die Fortschritte und Entwicklungen sachgemäß und faktenbasiert zu analysieren, regelmäßig zu überprüfen und transparent darzustellen. Zur Bewältigung dieser Aufgabe ist eine permanente wissenschaftliche Begleitung erforderlich. Der Bundesrechnungshof sieht es im Hinblick auf die langfristige Ausrichtung des NHWSP und die Belastungen für den Bundeshaushalt kritisch, dass derzeit keine wissenschaftliche Begleitung aller von dem Programm umfassten Flussgebietsgemeinschaften sichergestellt ist. Es besteht hier das Risiko, dass die Bundesmittel für Maßnahmen eingesetzt werden, deren Wirksamkeit nicht hinreichend nachgewiesen ist.

Der Bund gewährt den Ländern in den kommenden Jahren für Maßnahmen des Hochwasserschutzes mit dem Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ erhebliche Finanzhilfen. Allerdings hat weder er noch der Bundesrechnungshof die Möglichkeit, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu kontrollieren, da es an entsprechenden Prüfungsrechten bei den Ländern fehlt.

Aufgrund der gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten der Länder für Maßnahmen des Hochwasserschutzes ist eine grundsätzliche Entflechtung von Kompetenzen und finanzieller Verantwortung beim präventiven Hochwasserschutz derzeit nicht möglich. Gleichwohl halten wir an unserer kritischen Auffassung zu den Finanzhilfen des Bundes an die Länder fest, da sie eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern unterlaufen und die Einflussmöglichkeiten des Bundes gering sind. Um das Hauptziel des NHWSP, die Identifikation und Priorisierung wirksamer Maßnahmen und den Nachweis der wirtschaftlichen Mittelverwendung dennoch zu gewährleisten, hält es der Bundesrechnungshof für zweckmäßig, dass

- die Bundesregierung dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz für den Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ die Federführung überträgt,
- das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit jeweils zum 30. April eines Jahres dem Ausschuss über die Fortschritte beim Hochwasserschutz berichtet. In dem Bericht sollten die jährlichen Berichte der Länder an den Bund zum Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ zusammengefasst, Erläuterungen über eventuelle Verzögerungen oder anderweitige Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Maßnahmen/Projekten des Sonderrahmenplans gegeben, der bisherige Mit-

telabfluss und der für das jeweils folgende Haushaltsjahr vorgesehene Finanzbedarf des Bundes dargestellt und die Einhaltung des vereinbarten Sockelbetrages bestätigt werden. Ferner sollte der Bericht die Fortschreibung des Nationalen Hochwasserschutzprogramms zum Gegenstand haben,

- die Bundesregierung mit den Ländern eine Vereinbarung über die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes – zumindest für den Bundesanteil der Maßnahmen/Projekte im Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ – vorsieht.

Für die Vereinbarung empfiehlt der Bundesrechnungshof folgenden Wortlaut:

... „Die zuständigen Bundesministerien, der Bundesrechnungshof oder deren Beauftragte können bei den Dienststellen der Länder, die mit der Bewirtschaftung der Mittel des Sonderrahmenplans „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ befasst sind sowie bei allen sonstigen Stellen, die die Länder bei der Weitergabe der Mittel eingeschaltet haben, die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel prüfen. Eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof oder dessen Beauftragte soll gemeinsam mit dem zuständigen Landesrechnungshof im Sinne des § 93 der Bundeshaushaltsordnung erfolgen. Dieses Prüfungsrecht besteht auch gegenüber dem Zuwendungsempfänger und ist im Zuwendungsbescheid aufzunehmen.“ ...

- das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen/Projekte für den Hochwasserschutz und die Verminderung der Hochwasserrisiken in den fünf Flussgebietseinheiten dauerhaft unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Begleitung überprüft. Die fachliche Expertise für diese Tätigkeiten liegt innerhalb der Bundesverwaltung bei der Bundesanstalt für Gewässerkunde. Dabei sollte sichergestellt sein, dass die hierfür notwendigen personalwirtschaftlichen Voraussetzungen geschaffen werden.