
Stellungnahme zum Hochwasserrisikomanagementplan für das Großherzogtum Luxemburg

Am 23. Oktober 2007 ist die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-RL - 2007/60/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken in Kraft getreten. Deren Ziel ist es, nachteilige Auswirkungen von Hochwasserereignissen zu vermeiden bzw. zu verringern. Vorgesehen sind eine Bewertung von Hochwasserrisiken in gefährdeten Flusseinzugsgebieten, die Anfertigung von Hochwasserrisikokarten für alle Gebiete, in denen ein signifikantes Hochwasserrisiko besteht sowie die Erstellung von Plänen für das Hochwasserrisikomanagement im Rahmen einer umfassenden Zusammenarbeit und Beteiligung der Mitgliedstaaten. In diesem Rahmen hat die Wasserwirtschaftsverwaltung am 22. Dezember 2014 den Entwurf des Hochwasserrisikomanagementplans (HWRM-Plan) sowie des Maßnahmenkatalogs für das Großherzogtum Luxemburg veröffentlicht.

Grundlegende Überlegungen

Der HWRM-Plan enthält einerseits eine Bestandsaufnahme bzw. Beschreibung (i) der luxemburgischen Flussgebiete, (ii) der vergangenen Hochwasserereignisse und (iii) des bestehenden Hochwasserschutzes (Kapitel 3 bis 5). Davon ausgehend werden (i) Hochwasserrisikogebiete festgelegt, (ii) Hochwassergefahren und Hochwasserrisiken ermittelt sowie (iii) Schlussfolgerungen aus den Gefahren- und Risikokarten gezogen (Kapitel 6 bis 8).

Der aus Sicht der Landwirtschaftskammer interessanteste Teil des HWRM-Plans beschäftigt sich mit der Festlegung „angemessener“ Ziele und Maßnahmen und erstellt einen nationalen Maßnahmenkatalog (Kapitel 9 bis 12). Die Maßnahmenliste im Anhang des HWRM-Plans enthält über 600 Maßnahmen. Als Träger dieser Maßnahmen sind fast ausnahmslos die Gemeinden aufgeführt. Hervorzuheben ist dabei, dass die Liste keine durchgehende Auskunft über die visierten Wasserläufe gibt und auch keine genaue Lokalisierung der Maßnahmen

ermöglicht. Außerdem sind die Maßnahmen nicht quantifiziert worden (z.B. Länge des von der Maßnahme betroffenen Bachabschnittes). Ein solcher Mangel an Information erschwert eine fundierte Stellungnahme! Angesichts der potentiellen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die landwirtschaftliche Praxis (Flächenverluste, Einschränkungen in der Bewirtschaftung, Ertrags- und Qualitätseinbußen, usw.) kann die Landwirtschaftskammer den HWRM-Plan in seiner derzeitigen Version demnach nicht gutheißen!

Die Landwirtschaftskammer unterstützt allerdings das übergeordnete Ziel des HWRM-Plans, das Hochwasserrisiko in Luxemburg zu verringern. Die Landwirtschaft sieht sich dabei einerseits als Partner bei der Umsetzung von Maßnahmen, andererseits aber auch als durch Hochwasserereignisse potentiell geschädigter Sektor. Diese Sichtweise scheinen die Autoren des HWRM-Plans nur ansatzweise zu teilen. Wohl geht aus Punkt 8.2.2. („Schutzgut wirtschaftliche Tätigkeit“) hervor, dass weit über die Hälfte der von Hochwasser bedrohten Fläche landwirtschaftlich genutzt wird. Eine Benennung oder gar Bewertung der möglichen Schäden in der Landwirtschaft sucht man hingegen vergeblich! Das vorliegende Dokument verstärkt dadurch den Eindruck, dass die landwirtschaftliche Fläche - nicht nur im Rahmen des HWRM-Plans - vorrangig als (frei verfügbare?) Ressource angesehen wird, auf der nach Gutdünken Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Dabei fällt auf, dass das Dokument weder eine Bewertung der Wirksamkeit der aufgeführten Maßnahmen enthält, noch Auskunft über deren Kosten-Nutzen-Verhältnis gibt. Des Weiteren enthält das Dokument keinerlei Hinweis darauf, wie die dringend notwendige Koordinierung der Maßnahmen über die Gemeindegrenzen hinweg gewährleistet werden soll. *Last, but not least* enthält der HWRM-Plan keinerlei Hinweis darauf, wie der Abstimmungs- bzw. Entscheidungsprozess zwischen Gemeinden, Eigentümern/Bewirtschaftern und Wasserwirtschaftsamt angedacht ist. Die Landwirtschaftskammer besteht diesbezüglich jedoch formell darauf, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen mit der Landwirtschaft, und nicht gegen die Landwirtschaft, geplant und umgesetzt werden. Dieses Prinzip muss unserer Ansicht nach im HWRM-Plan fest verankert werden. Dabei erscheinen uns insbesondere folgende Punkte unumgänglich:

- proaktive und frühzeitige Beteiligung der Eigentümer/Bewirtschafter am Abstimmungs- bzw. Entscheidungsprozess
- Nachweis der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahme(n) sowie Modellierung der Auswirkungen der Maßnahmen auf die landwirtschaftlichen Überschwemmungsflächen
- ausreichende Flexibilität bezüglich der praktischen Umsetzung einer Maßnahme
- angemessene Entschädigungen für Ertragsverluste sowie andere Schadensfälle
- Zusage seitens der Gemeinden, den betroffenen Betrieben nach Hochwasserereignissen angemessene Hilfestellungen für die Beseitigung eventueller Hochwasserschäden in der landwirtschaftlichen Fläche zukommen zu lassen

Für die Landwirtschaftskammer ist der Erhalt produktiver landwirtschaftlicher Flächen von größter Bedeutung. Bedingt durch die Grundwassernähe sowie den allgemeinen Nährstoffreichtum der Böden in hochwasserbeeinflussten Gebieten gehören die landwirtschaftlichen Flächen, auf denen die Maßnahmen des HWRM-Plans umgesetzt werden sollen, zu den wertvollsten Nutzflächen der landwirtschaftlichen Betriebe. Rund 30% der gesamten hochwassergefährdeten Fläche wird dabei als Grünland genutzt, also zur Erzeugung von hochwertigem Grundfutter für die Milch- bzw. Rindfleischproduktion. Lediglich 6% dienen als Ackerfläche (vergl. Punkt 8.2.2.). Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Landwirtschaft ist auf hochwertiges Grundfutter angewiesen, sowohl aus ökonomischer als auch aus ökologischer Sicht. Aus den oben genannten Gründen gilt es daher den Flächenverlust durch Hochwasserschutzmaßnahmen möglichst zu minimieren. Dort wo Flächenverluste unumgänglich sein sollten, muss - unabhängig von der Entschädigungsfrage - nachgewiesen sein, dass die Maßnahme auch einen substantiellen Beitrag zum

Hochwasserschutz leistet. Die landwirtschaftliche Nutzfläche darf - gerade auch vor dem Hintergrund einer stetig wachsenden Bevölkerung (global wie national) - nicht als allgemein frei verfügbare Spielwiese angesehen werden, selbst wenn die maßnahmenbedingten Flächenverluste noch so klein sein sollten.

Entscheidend für die Akzeptanz der vorgeschlagenen Maßnahmen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe sind außerdem deren direkte und indirekte Auswirkungen auf die Bewirtschaftung der Flächen (z.B. eingeschränkte Befahrbarkeit, verzögerte Nutzung, Schäden durch Treibgut, usw.) sowie auf die Menge und Qualität des Ernteguts (v.a. bei Futtergras). Auch hier gilt es, bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen den berechtigten Anforderungen der Betriebe Rechnung zu tragen und ggf. geeignete Begleitmaßnahmen im Konsens mit der Landwirtschaft zu definieren.

All dies erfordert in erster Linie eine geeignete Struktur, die den Austausch zwischen allen beteiligten Akteuren (Wasserwirtschaftsamt, Gemeinde, Ingenieurbüro, Bewirtschafter/Eigentümer) ermöglicht. Im HWRM-Plan sollte deshalb (im Sinne einer Hilfestellung für die Gemeinden) ein Modell mit Mindestvorgaben aufgeführt sein, wie ein solcher Abstimmungs- und Entscheidungsprozess ablaufen soll. Die Landwirtschaftskammer könnte mit ihrer Erfahrung und ihren Beratungskompetenzen in einem solchen Prozess unterstützend wirken, gerade auch bei umfangreicheren bzw. komplexeren Maßnahmen.

Spezifische Maßnahmen des HWRM-Plans

Der HWRM-Plan beinhaltet insgesamt 25 Maßnahmenarten, unterteilt in die Kategorien Vermeidung, Schutz, Vorsorge und Wiederherstellung (Punkt 10.2). Aus Sicht der Landwirtschaft sind insbesondere die Maßnahmen 304, 310, 311 und 314 erwähnenswert.

Maßnahme n° 304 (Maßnahmen zur angepassten Flächennutzung)

Laut HWRM-Plan ist das Ziel dieser Maßnahme *„die Vermeidung von neuem Schadenspotential durch hochwasserangepasste Nutzung der Risikogebiete inner- und außerorts sowie der Hochwasserentstehungsgebiete“*. Dies soll u.a. durch *„die angepasste Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Flächen im Einzugsgebiet und insbesondere speziell an Gewässern“* erreicht werden. Als geeignete Maßnahmen erwähnen die Autoren *„eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung, die Umwandlung von Acker in Grünland, der Anbau geeigneter Pflanzen aber auch die Beratung und Verbesserung der Kommunikation mit der Landwirtschaft bis hin zum Erwerb gefährdeter Flächen und Optimierung der Subventionspolitik“*. Hierzu ist folgendes zu bemerken:

- Umwandlung von Acker in Grünland: Schwemmland ist aus landwirtschaftlicher Sicht ein sehr nährstoffreicher Ackerboden. Eine Umwandlung solcher Ackerflächen in Dauergrünland ist für die Landwirte uninteressant, umso mehr da die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme schwer nachvollziehbar ist. Angesichts des geringen Anteils an Ackerfläche in den hochwassergefährdeten Gebieten (s. oben) sind wir der Meinung, dass es weitaus sinnvoller (und auch leichter umsetzbar) sein dürfte, die Landwirte verstärkt in Richtung von Maßnahmen wie Uferrandstreifen, Mulchsaat oder Zwischenfruchtanbau zu sensibilisieren, um den Oberflächenabfluss zu verringern.
- Nachhaltige Bodenbewirtschaftung / Anbau geeigneter Arten: Die Landwirtschaftskammer bedauert, dass die (den Autoren von Managementplänen und Studien im Allgemeinen meist völlig unbekannt) landwirtschaftliche Praxis in der Regel de facto als „nicht nachhaltig“ dargestellt wird und darüber hinaus meist losgelöst von betriebswirtschaftlichen oder produktionstechnischen Zusammenhängen

bewertet wird. Dabei haben die landwirtschaftlichen Betriebe in der Vergangenheit in vielen Bereichen ihre Produktionsmethoden wiederholt proaktiv an den technischen Fortschritt sowie an umweltbezogene (u.a. Wasserschutz) Anforderungen angepasst. Die verschiedenen landwirtschaftlichen Beratungsstellen haben, mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten, maßgeblich zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Dass die Autoren bei der Defizitanalyse die einheimische Landwirtschaft jedoch pauschal als „*Intensivlandwirtschaft*“ darstellen, ist mehr als befremdlich und trägt sicher nicht dazu bei, die für die Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen dringend nötige partnerschaftliche Atmosphäre zu schaffen. Den Autoren scheint allerdings generell wenig an einer Partnerschaft mit der Landwirtschaft gelegen zu sein. Sätze wie der folgende sind dabei symptomatisch: „*Die gesetzliche Regelung, wonach die Landwirte zu einer hochwasserverträglichen Nutzung von Flächen in Überschwemmungsgebieten gezwungen werden können, ist ausbaufähig.*“.

- Beratung und Kommunikation: Angesichts der vorgenannten Aussage erstaunt es dann auch nicht, dass der Begriff „Beratung“ lediglich als Randnotiz auftaucht. Weitaus stärker im Dokument ausgeführt wird hingegen der reglementarische Ansatz. So ist z.B. von der Notwendigkeit einer „*besseren Abstimmung von wasser- und agrarpolitischen Zielen*“ die Rede. Inwieweit die aktuellen bzw. künftigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen dem Hochwasserschutz abträglich sein sollen, darüber schweigen sich die Autoren jedoch aus. Insgesamt zeugt das vorliegende Dokument von einem eigenartigen Verständnis des Begriffs „Kommunikation mit der Landwirtschaft“: Gemeint sind nämlich ausschließlich der Abstimmungsprozess auf interministerieller Ebene sowie die Übermittlung von landwirtschaftlichen Daten! Wir möchten darauf hinweisen, dass das Landwirtschaftsministerium wohl dafür zuständig ist, die Interessen des landwirtschaftlichen Sektors auf Regierungsebene zu vertreten. Der Begriff „die Landwirtschaft“ bezeichnet allerdings die Gesamtheit der landwirtschaftlichen Betriebe und – in einem übergeordneten Sinn – ihre Berufsvertretung, seien es Gewerkschaften oder die Landwirtschaftskammer. Wir fordern deshalb, dass (u.a. im Rahmen des HWRM-Plans) der Austausch mit „*der Landwirtschaft*“ genau in diesem Sinn, also unter Einbeziehen des landwirtschaftlichen Berufs, stattfindet. Dabei muss die Bereitschaft zur kontroversen Diskussion an die Stelle der derzeitigen, als Scheindialog einzustufenden, einseitigen Informationspolitik treten. Dies betrifft sowohl den übergeordneten Abstimmungsprozess über Zielsetzungen und Umsetzungsstrategien als auch die vielen einzelnen Abstimmungsprozesse auf Gemeindeebene.
- Erwerb gefährdeter Flächen: Diese Maßnahme lässt sich (leider) nahtlos in das vorgenannte Gedankengut einordnen. Es wäre deshalb dringend nötig, die Rahmenbedingungen, die einen Erwerb von Flächen erforderlich machen, näher zu definieren. In jedem Fall darf der Erwerb von Flächen als Maßnahme nur kleinräumig und im Konsens mit der Landwirtschaft stattfinden. Dies kann u.U. auch eine entsprechende Kompensierungsmaßnahme (z.B. Ersatzfläche) bedingen.
- Optimierung der Subventionspolitik: Sofern sich hinter dieser positiven Formulierung kein stufenweises Zurückfahren produktionsunterstützender Beihilfen verbirgt, sondern die Verbesserung bestehender Agrar-Umwelt-Programme (AUP) oder gar das Schaffen neuer finanzieller Anreize, bedarf es keiner weiteren Bemerkung zu dieser Maßnahme.

Maßnahme n° 310 (Hochwassermindernde Flächenbewirtschaftung)

Laut HWRM-Plan ist das Ziel dieser Maßnahme „*die Dämpfung der Abflussspitzen durch Erhöhung des Wasserrückhaltevermögens im Einzugsgebiet*“. Dies soll u.a. durch

„standortgerechte Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen (z.B. konservierende Bodenbearbeitung, Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten, etc.) und forstwirtschaftlichen Flächen (Erstaufforstung, Waldumbau, etc.)“ gefördert werden. Dies betrifft in erster Linie landwirtschaftliche Flächen mit hohem Gefälle, drainierte Flächen und „Flächen mit Monokulturen“, auf denen es laut Autoren „häufig bei Niederschlag zu hohem Oberflächenabfluss und dadurch bedingt kleinräumig zu Hochwasser“ kommen kann. Hierzu ist folgendes anzumerken:

- Der Anteil an Ackerflächen in Hochwassergebieten ist recht gering (s. oben). Darüber hinaus werden landwirtschaftliche Flächen mit hohem Gefälle in der Regel als Dauergrünland (und nicht als Acker) bewirtschaftet. Inwieweit die von den Autoren aufgeführten Risikoszenarien in den Hochwassergebieten vorkommen und für den Hochwasserschutz auch relevant sind, ist daher schwer einzuschätzen. Die Autoren selbst geben an, dass „eine systematische Bestandserfassung dieser Problemlagen“ nicht vorliegt. Die oben aufgeführten Maßnahmen haben jedenfalls längst in der landwirtschaftlichen Praxis Einzug gefunden. Sollten punktuelle Brennpunkte identifiziert werden, die eine Anpassung der Flächenbewirtschaftung erfordern, sollte dies ggf. über vorhandene Beratungsstrukturen begleitet werden.

Maßnahme n° 311 (Gewässerentwicklung- und Auenrenaturierung, Aktivierung ehemaliger Feuchtgebiete)

Laut HWRM-Plan ist das Ziel dieser Maßnahme „die Dämpfung der Abflussspitzen durch Erhöhung des Hochwasserrückhaltevermögens **im Gewässer und in der Aue**“. Die natürliche Wasserrückhaltung in den Tallagen soll durch „Gewässerrenaturierung, extensive Gewässerunterhaltung, naturnahe Entwicklung von Uferlandstreifen und Auen bis hin zur Reaktivierung von Feuchtgebieten“ gefördert werden. Folgende Einzelmaßnahmen sind im Anhang aufgeführt:

- Abflachen befestigter und unbefestigter Böschungen/Ufer
- Renaturierung des Bachbetts
- Abflachen unbefestigter vertikaler Böschungen
- Offenlegung von Bächen bzw. Offenlegung von kanalisiertem/verrohrtem Wasserläufen
- Uferverbreiterung
- Auenrenaturierung
- Umsetzung eines „Uferschutzstreifenprogramms“ entlang von Bächen und Flüssen
- Weitung des Bettes
- Maßnahmen zur Tiefenerosionsvermeidung

Diese Maßnahmen richten sich laut HWRM-Plan insbesondere an die Gewässerunterhaltungspflichtigen. Die Landwirtschaftskammer weist allerdings darauf hin, dass diese Maßnahmenart mehrheitlich einen unmittelbaren Eingriff in die landwirtschaftliche Bewirtschaftung darstellt und den (ohnehin schon bedeutenden) Flächenverlust in der Landwirtschaft weiter erhöhen wird – und dies auf aus landwirtschaftlicher Sicht sehr wertvollen Böden. Diese Maßnahmenart stellt weit über 80% der im Anhang vorgeschlagenen Maßnahmen dar und wird von den Autoren als prioritär eingestuft (Relevanz M1). Damit wären diese Maßnahmen, die im Wesentlichen auf konkrete Vorschläge der einzelnen Gemeinden zurückzuführen sind, als bindend anzusehen! Angesichts der Bedeutung, die die Zielflächen für die betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe haben, fordert die Landwirtschaftskammer, dass ein Abstimmungsprozess mit den Bewirtschaftern/Eigentümern als bindendes Element im HWRM-Plan festgehalten wird. Wie bereits in den Vorbemerkungen zum HWRM-Plan gefordert, dürfen die Maßnahmen nicht gegen die Landwirtschaft geplant und umgesetzt werden, dies umso mehr da die mittel- und

langfristige Wirkung vieler Maßnahmen sich erfahrungsgemäß im Vorfeld nicht immer sicher abschätzen lässt. Den Ansatz, der dem kooperativen Gewässerschutz zugrunde liegt, nämlich zwischen dem Maßnahmenträger und den betroffenen Grundeigentümern/Bewirtschaftern gezielt zu vermitteln um konsensfähige Beschlüsse auszuarbeiten, gilt es konsequent zu verfolgen. Dies ist umso mehr von Bedeutung, da jeder Flächenverlust in der Landwirtschaft zu einem unmittelbaren Einkommensverlust führt.

Bezüglich der über 500 im Anhang vorgeschlagenen Maßnahmen des Typs „M 311“ ist zu bemerken, dass die Beschreibungen der Einzelmaßnahmen äußerst dürftig ausfallen und keinerlei Hinweise geben auf deren mögliches Ausmaß. Oft sind nicht einmal die visierten Wasserläufe erwähnt. Eine ordnungsgemäße Stellungnahme zu den einzelnen Maßnahmen ist der Landwirtschaftskammer somit nicht möglich. Eine unverzügliche und ausführliche Information der Landwirtschaft seitens der Wasserwirtschaftsverwaltung wird deshalb gefordert, insbesondere da die Autoren des HWRM-Plans angeben, dass die Wasserwirtschaftsverwaltung derzeit „an einem Konzept zur Beschleunigung der Flächenbereitstellung“ arbeitet!

Maßnahme n° 314 (Wiedergewinnung von natürlichen Rückhalteflächen)

Laut HWRM-Plan ist das Ziel dieser Maßnahme „die Dämpfung der Abflussspitzen durch Erhöhung des Hochwasserrückhaltevermögens **in Talauen**“. Diese Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten soll erreicht werden durch die „Schaffung von neuem Rückhalteraum in der Talaue, durch Beseitigung oder Rückverlegung von Hochwasserschutzanlagen (Dämme, Mauern), die Beseitigung von Aufschüttungen, Abgrabungen im Bereich der Hochwasserlinie sowie Reaktivierung ehemaliger Überschwemmungsflächen, etc.“. Die Defizitanalyse des HWRM-Plans sieht sowohl vor, ehemalige Überschwemmungsgebiete wiederherzustellen als auch neue zu schaffen.

Es ist also abzusehen, dass ein wesentlicher Teil dieser Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen umgesetzt werden soll. Diese Maßnahme kann somit von der Landwirtschaft nicht ohne weiteres gutgeheißen werden. Ohne aktive Beteiligung der Landwirtschaft am Umsetzungs- und Entscheidungsprozess sind solche tiefgreifenden Maßnahmen nicht tragbar!

* * *

Auch wenn die Landwirtschaftskammer die allgemeinen Zielsetzungen bezüglich des Hochwasserschutzes nicht in Frage stellt, so sieht sie sich gezwungen folgendes klarzustellen: Angesichts der Tatsache, dass der HWRM-Plan in seiner derzeitigen Form die Landwirtschaft nachweislich nicht als Partner sieht, sieht sich die Landwirtschaftskammer nicht in der Lage, besagten Maßnahmenplan gutzuheißen. Sie fordert eine transparente Information, eine ordnungsgemäße Beteiligung der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe sowie eine Maßnahmenumsetzung, die insbesondere auch den wirtschaftlichen Zwängen der Betriebe Rechnung trägt. Diese grundlegenden Prinzipien müssen im HWRM-Plan verankert sein. **Es ist letztendlich eine Frage des demokratischen Grundverständnisses, inwieweit die (wirklich) Betroffenen in Entscheidungsprozesse eingebunden werden!**

Pol Gantenbein
Generalsekretär

Marco Gaasch
Präsident