

**RECHTLICHE GRUNDLAGEN FÜR HOCHWASSER-
UND KÜSTENSCHUTZ**

***LEGAL BASIS FOR FLOOD PROTECTION
AND COASTAL DEFENCE***

von
Michael WIEDEMANN

INHALT

1	DREI-SÄULEN-MODELL IM HOCHWASSERSCHUTZ	121
2	VORBEUGENDER HOCHWASSERSCHUTZ UND KÜSTENSCHUTZ	121
2.1	Hochwasserschutz	121
2.1.1	Festsetzung von Überschwemmungs- gebieten	121
2.1.2	Natürliche Überschwemmungsgebiete und die daran geknüpften Folgen	122
2.1.3	Schutz der Überschwemmungsgebiete im Planungsrecht und im Bauordnungsrecht	123
2.1.3.1	Raumordnungsrecht	123
2.1.3.2	Bauplanungsrecht	123
2.1.4	Weitere Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes	124
2.1.4.1	Ausbau von Gewässern	124
2.1.4.2	Versickerung des Niederschlagswassers	124
2.1.4.3	Versiegelung von Flächen	124
2.2	Küstenschutz	125
3	TECHNISCHER HOCHWASSERSCHUTZ UND KÜSTENSCHUTZ	125
3.1	Hochwasserschutz	125
3.2	Küstenschutz	125
4	BAUVORSORGE	126

Vorwort

Hochwasserschutz und Küstenschutz dienen der Abwehr von Wassergefahren. Hochwasser und Sturmflut unterscheiden sich aber erheblich in ihrem Entstehungsgrund sowie der Tragweite und Nachhaltigkeit ihrer Auswirkungen. Deshalb müssen die Versuche, die Risiken zu beherrschen und zu minimieren, sehr unterschiedlich ansetzen. Wenn der Staat im Wege der Vorsorge einen gesetzlichen Rahmen setzen will, muss dieser beim Hochwasserschutz differenzierter und umfassender sein als beim Küstenschutz. Hochwasser und seine Gefahren werden, das ist uns mittlerweile sehr deutlich, z.T. vom Menschen verursacht. Gegenmaßnahmen müssen daher auch dort ansetzen.

Ich werde daher im Folgenden auf den Hochwasserschutz schwerpunktmäßig eingehen und die rechtlichen Grundlagen des Küstenschutzes ergänzend ansprechen.

1 Drei-Säulen-Modell im Hochwasserschutz

Die Hochwasserereignisse am Rhein zu den Jahresenden 1993/1994 und 1994/1995 und im Jahre 1999, das Oder-Hochwasser 1997 und das Pfingsthochwasser in Bayern 1999 haben zuletzt die Umweltministerkonferenz (UMK) im Oktober 1999¹ veranlasst, den Ländern zu empfehlen, nachhaltigen und zukunftsweisenden Hochwasserschutz nach dem 3-Säulen-Modell zu betreiben. Dieses umfasst

1. den vorbeugenden Hochwasserschutz, der sich um den Erhalt, die Sicherung und Wiederherstellung von Retentionsräumen und versickerungsfähigen Böden kümmert, das sog. Hochwasserflächenmanagement,
2. den technischen Hochwasserschutz, der den Bau von Dämmen, Deichen und Hochwasserrückhaltesperren umfasst,

ich werden im folgenden darauf eingehen, sowie

3. die Hochwasservorsorge, die die Warnung, Bauvorsorge und Risikovorsorge betrifft. Hochwasserwarnung und Risikovorsorge durch eine Hochwasserversicherung werden im Laufe dieses Nachmittags noch von anderen Referenten behandelt. Ich beschränke mich daher auf die Bauvorsorge.

Hochwasserschutz kann nur mit einem Bündel von Maßnahmen bewirkt werden. Verschiedene Behörden unterschiedlicher Stufe im Bereiche des übertragenen Wirkungskreises wie auch im Rahmen der Selbstverwaltung, aber auch der Einzelne tragen insoweit Verantwortung. Der Einzelne muss erkennen und sich entsprechend verhalten, von den Gewässern so weit wie möglich fernzubleiben oder aber den gewässernahen Raum risikobewusst zu nutzen.

2 Vorbeugender Hochwasserschutz und Küstenschutz

2.1 Hochwasserschutz

2.1.1 Festsetzung von Überschwemmungsgebieten

Erste Säule des Hochwasserschutzes ist die Förderung des möglichst flächendeckenden Wasserrückhalts. Wesentliche Instrumente sind seit jeher die Festsetzung und Freihaltung von Überschwemmungsgebieten. Während es in der Vergangenheit bei der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten ausschließlich um die Regelung des Abflusses des Hochwassers ging, rückt nach der letzten größeren Änderung der Wassergesetze zusätzlich die Wasserrückhaltung in den Blickpunkt. § 32 Abs. 1 Satz 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) enthält nach der 6. Novelle von 1996² den Auftrag an die Länder zur Festsetzung von Überschwemmungsgebieten und zum Erlass der zum Schutz vor Hochwassergefahren erforderlichen Vorschriften. Der niedersächsische Gesetzgeber hat mit der 11. Novelle zum Niedersächsischen Wassergesetz (NWG)³ den Bezirksregierungen diesen Auftrag und die Ermächtigung gegeben, Überschwemmungsgebiete durch Verordnung festzusetzen und in der Verordnung die dem Schutz vor Hochwassergefahren dienenden Vorschriften zu erlassen (§ 92 Abs. 2 NWG). Diese sollen folgenden Zwecken dienen - hier definiert der Gesetzgeber seinen neuen Zielkatalog:

- dem Erhalt oder der Verbesserung der ökologischen Strukturen der Gewässer und ihrer Überflutungsflächen; hier geht es z.B. auch um eine naturnahe Unterhaltung des Gewässers,
- der Verhinderung erosionsfördernder Eingriffe, z.B. durch das Verbot des Grünlandumbruchs und des Ausbaus des Gewässers, um den Wasserabfluss zu beschleunigen,
- dem Erhalt oder der Rückgewinnung natürlicher Rückhalteflächen; hier geht es um die Vergrößerung von zu klein festgesetzten Gebieten,
- der Regelung des Hochwasserabflusses. Sicherergestellt werden muss ein geordnetes Abflussverhalten, bei dem das anfallende Wasser nicht mehr möglichst schnell abgeführt, sondern möglichst lange zurückgehalten und nur allmählich der Vorflut überlassen wird.

Der Gesetzgeber macht mit seiner differenzierten Regelung deutlich, dass er von den Ländern eine verstärkte und spezifischere Ausweisung von Überschwemmungsgebieten erwartet. Das zeigt z.B. das Ziel der Rückgewinnung von natürlichen Rückhalteflächen, das am schwierigsten zu

¹ 53. Umweltministerkonferenz am 27./28.10.1999 in Augsburg

² 6. Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 11.11.1996 (BGBl. I S. 1690)

³ 11. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes vom 11.2.1998 (Nds. GVBl. S. 86)

realisieren ist. Insoweit kommt auch der in § 32 Abs. 2 Satz 2 WHG, § 93 Abs. 1 Satz 2 NWG enthaltene Auftrag zum Tragen, frühere Überschwemmungsgebiete, die als Rückhalteflächen geeignet sind, so weit wie möglich wiederherzustellen, wenn dem nicht überwiegende Gründe entgegenstehen. Die diese Aufträge umsetzende Verwaltung hat insoweit nicht unerhebliche finanzielle und technische Probleme zu bewältigen. Es müssen finanzielle Mittel für die wasserbauliche Erschließung der Gebiete, die Entschädigung der Eigentümer und Nutzungsberechtigten sowie Ausgleichsleistungen an landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche und erwerbsgärtnerische Betriebe, die erhöhten Anforderungen ausgesetzt sind, eingeplant werden (§ 32 Abs. 1 Satz 3 WHG, § 93 Abs. 4 NWG).

Welches Hochwasserereignis die Länder der Abgrenzung der Gebiete zugrunde legen, ein 50jähriges, 100jähriges oder 1000jähriges Hochwasserereignis, bleibt ihnen überlassen. Die UMK hat im Oktober 1999 empfohlen, die Bemessungshochwasser sollten den Schwellenwert einer historischen Überflutung erreichen bzw. überschreiten. Die Überschwemmungsgebietsabgrenzung sollte grundsätzlich im Bereich eines 100jährigen Hochwasserereignisses liegen. Eine solche Regelung ist von Rechtsprechung und Literatur anerkannt.

Der Festlegung eines Überschwemmungsgebietes steht nicht entgegen, dass dadurch eine Verringerung des Hochwasserscheitels und eine Verlangsamung des Anstiegs der Hochwasserwelle um allenfalls wenige Millimeter zu erwarten ist. Insoweit ist eine Gesamtsichtweise geboten, weil sich wenige Millimeter zu erheblichen Beiträgen kumulieren können. Bei der Festsetzung der genauen Grenzen des Überschwemmungsgebietes ist allerdings das aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz fließende Übermaßverbot zu beachten. Das öffentliche Interesse an der Verminderung der Hochwassergefahr und das private Interesse der Betroffenen, von der Überschwemmungsgebietsfestsetzung und den damit verbundenen Beschränkungen soweit wie möglich verschont zu bleiben, sind in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Dies kann zur Ausgrenzung von Hafengebieten führen.⁴

Die Überschwemmungsgebietsverordnung regelt aber nicht allein die in den Gebieten geltende Ver- oder Gebote. Ein Grundbestand an Regelungen wird bereits durch das NWG selbst erlassen; sie beschäftigen sich weitgehend mit dem Abfluss des Hochwassers: § 93 Abs. 2 Satz 1 NWG verbietet, ohne Genehmigung

- Grünland in Ackerland umzubrechen; diese Regelung hat mit der letzten Novellierung im Jahre 1998 Eingang in das NWG gefunden und dient dem Erosionsschutz.
- die Erdoberfläche zu erhöhen oder zu vertiefen
- bauliche Anlagen herzustellen oder zu ändern
- Baum- oder Strauchpflanzen anzulegen
- *Stoffe, die den Hochwasserabfluss hindern können, zu lagern, z.B. Erde, Holz, Sand und Steine.*

Es handelt sich um ein sog. präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn der Hochwasserschutz dies mit den durch die letzte Novellierung der Wassergesetze erweiterten Zielen erfordert und Nachteile durch Bedingungen und Auflagen weder verhütet noch ausgeglichen werden können (§ 93 Abs. 2 Satz 2 NWG).

2.1.2 Natürliche Überschwemmungsgebiete und die daran geknüpften Folgen

Die genannten Verbote gelten nur in förmlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten. Die Wassergesetze kennen neuerdings auch den Begriff des natürlichen Überschwemmungsgebietes. Es handelt sich um ein Gebiet zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern sowie sonstige Gebiete, die beim Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder für die Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden (§ 32 Abs. 1 Satz 1 WHG, § 92 Abs. 1 Satz 1 NWG). Wesentlich ist, dass der Bundesgesetzgeber auch die Retentionsräume in die Definition einbezieht wie vorher schon § 93 Abs. 1 Satz 1 NWG.

Das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen für ein natürliches Überschwemmungsgebiet hat nicht die Wirkung, dass in dem Gebiet ipso iure besondere Verhaltensverbote und -gebote gelten und besondere Genehmigungsvorbehalte bestehen. Wenn dies erreicht werden soll, bedarf es einer konkreten Festsetzung des Überschwemmungsgebietes. Es wird allerdings die Frage gestellt, welche Bedeutung die neu in das Gesetz aufgenommene Regelung hat, dass Überschwemmungsgebiete in ihrer Funktion als natürliche Rückhalteflächen zu erhalten sind; soweit dem überwiegende Gründe der Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen, sind nach dem Gesetz rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (§ 32 Abs. 2 Satz 1 WHG, § 93 Abs. 1 Satz 1 NWG). Die UMK hat hierzu im Oktober 1999 empfohlen, dass "für Überschwemmungsgebiete, die noch nicht festgesetzt sind, die Anforderungen festgesetzter Überschwemmungsgebiete im Hinblick auf die bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Handhabung gelten sollen". Inwieweit dies rechtlich durch die Wassergesetze so geregelt ist, ist noch ungeklärt. Eingewandt wird dagegen, dass die Regelungen bei natürlichen Überschwemmungsgebieten nicht hinreichend bestimmt seien. Unklar sei z.B., ob auf eine 20jähriges, 50jähriges oder 100jähriges Hochwasser abzustellen sei.

Die Pflicht, natürliche Überschwemmungsgebiete in ihrer Funktion als natürliche Rückhalteflächen zu erhalten, dar-

⁴ OVG Koblenz vom 29.7.1999, Natur und Recht 2000 S. 46

über besteht Einigkeit, richtet sich an alle Nutzer in den Gebieten, Planungsträger, Baugenehmigungsbehörden und Wasserbehörden, die die Verpflichtung nach Landesrecht durchsetzen können. Die Vorschrift konkretisiert die mit der 6. Novelle in § 1 a Abs. 2 WHG aufgenommene Pflicht, bei Maßnahmen, mit denen Einwirkungen auf ein Gewässer verbunden sein können, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um eine Vergrößerung oder Beschleunigung des Wasserabflusses zu vermeiden. Wir werden sehen, dass das Bauordnungs- und das Bauplanungsrecht derzeit die Wünsche der UMK aber nur bedingt erfüllt.

2.1.3 Schutz der Überschwemmungsgebiete im Planungsrecht und im Bauordnungsrecht

Die wasserrechtlichen Regelungen über die raumbearbeitenden Überschwemmungsgebiete müssen, das ist nach den vorangegangenen Ausführungen unausweichlich, ihre Ergänzung im Planungs- und Bauordnungsrecht finden. Die Freihaltung und Erweiterung von Überschwemmungsgebieten, sei es als Verschlechterungsverbot bei natürlichen Überschwemmungsgebieten oder als Verbesserungsgebot im Hinblick auf die Rückgewinnung ursprünglicher Überschwemmungsgebiete, müssen möglichst umfassend gegen andere Nutzungsansprüche gesichert werden.

2.1.3.1 Raumordnungsrecht

Es kommt bereits auf die Festlegungen im Landesraumordnungsprogramm/plan und den Regionalen Raumordnungsprogrammen/plänen an, da der wirksame vorbeugende Hochwasserschutz überörtliche Konzepte voraussetzt. Wichtig ist, dass der Hochwasserschutz in den Zielteil der Programme aufgenommen wird und mit dieser Zweckbestimmung Vorranggebiete ausgewiesen werden. Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. In Vorranggebieten werden bestimmte raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen. Abweichende Bauleitpläne sind nichtig.

Der Grundsatzkatalog des § 2 Raumordnungsgesetz (ROG)⁵ regelt in seinem Absatz 2 Nr. 8 Satz 7 folgendes: An der Küste und im Binnenland ist für den vorbeugenden Hochwasserschutz zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdeten Bereichen. Das Land Niedersachsen plant entsprechend der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28.3.1996⁶, im Landesraumordnungsprogramm Teil II Ziele für den Hochwasserschutz vorzugeben und den Trägern der Regionalplanung aufzugeben, in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Vorranggebiete für den Hochwasserschutz unter der Beteiligung der Gemeinden auszuweisen. Der erforderliche Referentenentwurf ist weitge-

hend fertig gestellt. Das Programm soll Anfang 2002 in Kraft treten. Eine Neuregelung des Nieders. Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG)⁷ wird von der Landesregierung derzeit in den Nieders. Landtag eingebracht.

Die bisherige Darstellung zeigt, dass die Wasserbehörden bei der Festlegung und Durchsetzung der Ge- und Verbote der Überschwemmungsgebiete gefordert sind. Daneben tragen die Träger der Regionalplanung aber ebenfalls Verantwortung.

2.1.3.2 Bauplanungsrecht

Auf der Ebene der Bauleitplanung sind die Gemeinden gefordert. Überschwemmungsgebiete, die nach Landesrecht⁸ ordnungsgemäß festgesetzt sind, müssen bei der Bauleitplanung von den Gemeinden beachtet werden. Bebauungspläne, die den strikten Regelungen, Geboten und Verböten, widersprechen, die mit dem festgelegten Überschwemmungsgebiet verbunden sind, sind rechtswidrig und unwirksam. In den Bauleitplänen (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) sollen die Überschwemmungsgebiete nachrichtlich aufgenommen werden (§ 5 Abs. 4, § 9 Abs. 6 Baugesetzbuch (BauGB))⁹.

Liegt kein förmliches, sondern nur ein natürliches, also sonst auch nach dem Raumordnungsrecht nicht gesichertes Überschwemmungsgebiet vor, obliegt es der Gemeinde nach einer sorgfältigen Ermittlung aller planungswesentlichen Belange, ihrer Gewichtung und ihrer sachgerechten Abwägung gegeneinander und untereinander die Entscheidung zu treffen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine bauliche oder andere Nutzung unter Inkaufnahme von Hochwassergefahren zulässig ist. In die Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB geht die Pflicht der Gemeinde ein, bei der Aufstellung der Bauleitpläne neben anderem die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB). Diese Zielrichtung fordert, dass Bauten in einem Überschwemmungsgebiet nicht ohne Schutzvorkehrungen zugelassen werden, d.h. ohne Deiche, Aufhöhungen oder andere bauliche oder technische Maßnahmen. Hier muss die Gemeinde ggf. eigene Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes durchführen, die in den Bauleitplänen dargestellt werden können (§ 5 Abs. 2 Nr. 7, § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB). Soweit für eine Bebauung ein Hochwasserrisiko beim einzelnen verbleibt, das besondere bauliche Vorkehrungen erforderlich macht, sollen die Flächen im Bauleitplan gekennzeichnet werden (§ 5 Abs. 3 Nr. 1, § 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB). Dadurch soll allen späteren Nutzern die Möglichkeit gegeben werden, eigene Vorkehrungen zu treffen. Hier kommt also auch der einzelne Bürger ins Spiel, selbst Maßnahmen zum Hoch-

⁵ Raumordnungsgesetz vom 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.1997 (BGBl. I S. 2902)

⁶ Nds. MBl. S. 1411

⁷ Nieders. Gesetz über Raumordnung und Landesplanung i.d.F. vom 27.4.1994 (Nds. GVBl. S. 211), geändert durch Gesetz vom 21.11.1997 (Nds. GVBl. S. 481)

⁸ In Niedersachsen auf der Grundlage des § 92 Abs. 2 NWG

⁹ Baugesetzbuch i.d.F. der Bekanntmachung vom 27.8.1997 (BGBl. I S. 2141)

wasserschutz zu treffen. Unterbleibt eine planerische Kennzeichnung der Flächen, kommen Amtshaftungsansprüche gegen die Gemeinde in Betracht.

In dem Abwägungsvorgang ist das an den Planungsträger gerichtete Gebot zu beachten, Überschwemmungsgebiete in ihrer Funktion als natürliche Rückhalteflächen zu erhalten (§ 32 Abs. 2 Satz 1 WHG, § 93 Abs. 1 Satz 1 NWG). Auch kleine Beeinträchtigungen sind insoweit bedeutsam. Wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit der Erhaltung entgegenstehen, müssen rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden. Diese liegen darin, dass in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang ein gleiches Rückhaltevolumen mit entsprechender Qualität bereitgestellt wird. Sollten Ausgleichsmaßnahmen nicht möglich sein, steht der Planung der Belang des § 32 Abs. 2 Satz 1 WHG entgegen, ohne dass er zugunsten anderer Belange zurückgestellt werden kann.

Das Gebot des § 32 Abs. 2 Satz 1 WHG, § 93 Abs. 1 Satz 1 NWG ist auch von den Baugenehmigungsbehörden zu beachten. Allerdings sind die Genehmigungs- und Überwachungsstatbestände im Bauordnungsrecht in der Vergangenheit eingeschränkt und die Verfahren vereinfacht worden. Daher besteht bei baulichen Anlagen in natürlichen Überschwemmungsgebieten kein genereller Schutz vor Beeinträchtigungen des bestehenden Rückhaltepotenzials.

Wenn man die vorher angesprochene Zielsetzung der UMK berücksichtigt, ist der Schutz der natürlichen Überschwemmungsgebiete gegenüber der gemeindlichen Planung zwar schwächer ausgeprägt als der der festgelegten Überschwemmungsgebiete, er gewährleistet aber den Erhalt des bisherigen Retentionsvolumens.

2.1.4 Weitere Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes

2.1.4.1 Ausbau von Gewässern

Nach der letzten Novellierung des WHG und des NWG Ende 1996 und Anfang 1998 ist Ziel des Ausbaus von Gewässern ihr naturnaher Zustand, wenn dem nicht überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit entgegenstehen. Die Regelung der § 31 Abs. 1 Satz 1 WHG, § 120 Abs. 1 NWG verpflichtet damit die öffentlichen Träger der Gewässerbaukosten im Rahmen der Finanzierbarkeit zu dieser Maßnahme des Hochwasserschutzes. Die Vorschrift geht über einen Programmsatz hinaus.

Es besteht außerdem die Verpflichtung, beim Ausbau natürliche Rückhalteflächen zu erhalten und das natürliche Abflussverhalten nicht wesentlich zu verändern und, soweit dies nicht möglich ist, einen Ausgleich vorzunehmen (§ 31 Abs. 5 Satz 1 WHG, § 120 Abs. 2 Satz 1 NWG). Eine Ausbaumaßnahme darf nicht zugelassen werden, wenn zu erwarten ist, dass durch sie die Hochwassergefahr erheblich, dauerhaft und ohne Ausgleichsmöglichkeit erhöht und natürliche Rückhalteflächen, genannt werden in § 31 Abs. 5 Satz 3 WHG, § 123 Satz 1 NWG die Auwälder, zerstört werden.

Der naturnahe Zustand mit seinem Potenzial zur Verlangsamung des Abflusses steht nach dem Landeswasserrecht auch bei der Gewässerunterhaltung (§ 98 Abs. 1 Satz 1 NWG) und der Pflege und Entwicklung von Gewässerrandstreifen im Vordergrund, wenn diese mit geeigneten Gehölzen bepflanzt werden sollen (§ 91a Abs. 4 NWG).

2.1.4.2 Versickerung des Niederschlagswassers

Nur z.T. ist die dezentrale Versickerung des Niederschlagswassers im Wasserrecht geregelt. § 149 Abs. 3 Nr. 1 NWG begründet beim Niederschlagswasser die private Abwasserbeseitigungspflicht, soweit die Gemeinde nicht vom Anschluss- und Benutzungszwang Gebrauch macht oder es darum geht, eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten. Dadurch wird der Regenwasserversickerung insbesondere bei neuen Baugebieten ein bedeutender Vorrang gegeben. Das Einleiten von Niederschlagswasser in das Grundwasser kann zudem von einer behördlichen Erlaubnis freigestellt werden. Eine entsprechende Ermächtigung an die Länder in § 36 Abs. 2 Nr. 3 WHG hat z.B. das Land Niedersachsen für das auf Dach-, Hof- und Wegeflächen von Wohngrundstücken anfallende Niederschlagswasser ausgefüllt (§ 136 Abs. 4 NWG).

Ergänzende Regelungen finden sich im Planungsrecht in § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB, wonach im Bebauungsplan Flächen für die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser festgesetzt werden können.

2.1.4.3 Versiegelung von Flächen

Die Hochwassergefahren werden wesentlich auch durch die zunehmende Versiegelung von Flächen verursacht. Die dem entgegenwirkenden Maßnahmen haben ihre Grundlage im Planungsrecht und zeigen, dass die Gemeinden einen wesentlichen Schlüssel zur Minimierung der Hochwassergefahren in den Händen haben. Nach § 1 a Abs. 1 BauGB sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Im Bebauungsplan können nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB Flächen festgesetzt werden, die von der Bebauung freizuhalten sind. Ferner kann die Entsiegelung in geeigneten Fällen auch erzwungen werden (§ 179 BauGB).

Das Wasserrecht enthält hierzu keine ergänzenden Regelungen, wohl aber § 5 Bundesbodenschutzgesetz¹⁰, wonach Grundstückseigentümer durch Verordnung verpflichtet werden können, den Boden in seiner Leistungsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen, wenn es sich um dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen handelt, deren Versiegelung im Widerspruch zu den planungsrechtlichen Festsetzungen steht.

¹⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz) vom 17.3.1998 (BGBl. I S. 502).

2.2 Küstenschutz

Ein vorbeugender Küstenschutz, der auf die Ursachen von Sturmfluten und ihre Auswirkungen Einfluss nehmen will, ist im eigenen Hoheitsgebiet nur in geringem Umfange möglich. Dazu kann man aber die Nutzungsbeschränkungen rechnen, die der Erhaltung der Wattflächen und des Deichvorlandes dienen. Als Beispiel nenne ich die Bestimmung einer Wattfläche vor der Uferlinie als sog. Sicherungstreifen, in der jede Benutzung des Wattbodens z.B. durch Abgraben verboten ist (§ 23 Abs. 1 NDG¹¹).

3 Technischer Hochwasserschutz und Küstenschutz

3.1 Hochwasserschutz

Der technische Hochwasserschutz umfasst die Baumaßnahmen für die Errichtung von Dämmen und Deichen, die Schaffung von Rückhaltebecken im Gewässer oder von Poldern im Seitenschluss sowie die baulichen Veränderungen des Querschnitts im Gewässer. Diese Maßnahmen werden als Ausbau des Gewässers im Gesetz geregelt (§ 31 WHG, § 119 NWG). Zum Ausbau des Gewässers ist der Unterhaltungspflichtige verpflichtet. Dies ist in einigen Landeswassergesetzen eindeutig so geregelt (z.B. in Bayern: Art 54 Abs. 1 Bayerisches Wassergesetz; in Nordrhein-Westfalen: § 89 Abs. 1 Wassergesetz). In Niedersachsen ergibt sich dies mittelbar aus § 121 Abs. 1 NWG, wonach die Wasserbehörde den Unterhaltungspflichtigen unter bestimmten Bedingungen zum Ausbau des Gewässers und seiner Ufer verpflichten kann. Bei Gewässern Zweiter Ordnung sind dies die Unterhaltungsverbände.

Die Erhaltung der gewidmeten Hochwasserdeiche obliegt den Wasser- und Bodenverbänden, die sich diese Aufgabe gesetzt haben. Soweit sie noch nicht gegründet sind, soll die Deichbehörde auf den Zusammenschluss der Deichpflichtigen hinwirken (§ 7 Abs. 5 NDG). Für noch nicht gewidmete Deiche sind die Bauträger z. B. die Gemeinde oder betroffene private Grundstückseigentümer verantwortlich, die Gemeinde z.B. dann, wenn auf Grund ihres Planungsvorhabens ein überschwemmungsgefährdetes Gebiet aus einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet herausgenommen werden soll.

Bei der Finanzierung der Hochwasserschutzmaßnahmen müssen zwei Aspekte beachtet werden:

Die Kosten der erforderlichen Baumaßnahmen übersteigen z.T. die Leistungsfähigkeit des Unterhaltungsverbandes oder der Gemeinde oder stehen in keinem Verhältnis zu dem daraus erwachsenden Vorteil. Für diesen Fall muss sich das Land angemessen beteiligen und der Verpflichtete muss hierdurch ausreichend entlastet werden, wenn der Ausbau erzwungen werden soll (§ 121 Abs. 2 NWG). Die genannte Vorschrift ist bisher selten zur Anwendung gekommen. Sie wird aber von mir angesprochen, weil sie

sehr gut die bestehenden Verantwortlichkeiten klarstellt. Von den Kosten der Deicherhaltung trägt das Land die Kosten für Herstellung der festgesetzten Abmessungen der gewidmeten Deiche, wenn es der Erhöhung und Verstärkung der Deiche vorher zugestimmt hat.

Ein Unterhaltungspflichtiger allein kann selten durch bauliche Maßnahmen in seinem Gebiet die Hochwassergefahren abwehren, vielmehr ist ein wirksamer Hochwasserschutz davon abhängig, dass weitere Baumaßnahmen am Verlauf des Gewässers durchgeführt werden. Erforderlich ist ein Gesamtkonzept, das von den Ausbaupflichtigen ggf. unter der Mitwirkung des Landes umgesetzt wird. Nordrhein-Westfalen hat in seinem Wassergesetz¹² die Pflicht zum sog. Ausgleich der Wasserführung begründet. Wenn die Erhaltung eines leistungsfähigen Naturhaushalts den Ausgleich von nachteiligen Veränderungen des Abflusses im fließenden Gewässer zweiter Ordnung erfordert, haben die Kreise und kreisfreien Städte durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Bau, Betrieb und Unterhaltung von Anlagen zum Anstau von Gewässern und von Rückhaltebecken, einen Ausgleich der Wasserführung herbeizuführen und zu sichern. Wenn sich die erforderlichen Maßnahmen auf das Gebiet mehrerer Gebietskörperschaften erstreckt, haben diese das Vorhaben gemeinsam durchzuführen (§ 87 Abs. 1). Der entstandene Aufwand kann auf diejenigen umgelegt werden, die zu den nachteiligen Abflussveränderungen nicht unwesentlich beigetragen haben (§ 88 Abs. 1). Diese Umlagepflicht trifft damit auch die Veranlasser, die die Abflussmenge durch Versiegelung von Boden und Abwassereinleitungen erhöht haben.

3.2 Küstenschutz

Schwerpunkt des technischen Küstenschutzes ist der Deichbau. Für den Neubau von Hauptdeichen ist nach bisherigem Recht ein Planfeststellungs- oder ein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen (§ 12 NDG). Die Erhöhung und Verstärkung von Hauptdeichen zur Erreichung des festgesetzten Besticks bedarf keines besonderen Verfahrens. Auf Grund der Änderung der EU-Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie sind die Umweltschutzgüter beeinträchtigende Küstenschutzbauten künftig einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterwerfen, es sei denn, die Baumaßnahmen dienen nur der Wiederherstellung der Objekte¹³. Die Regelungsaufgabe obliegt dem Landesgesetzgeber und wird Änderungen des Nieders. Deichgesetzes zur Folge haben.

Der Sicherheit und Effektivität des Hauptdeiches dient auch das Deichvorland. Es muss in einer von der Deichbehörde bestimmten Breite erhalten werden. Die Eigentümer und Nutzungsberechtigten sind verpflichtet, das Deichvorland

¹¹ Nieders. Deichgesetz (NDG) i.d.F. vom 16.7.1974 (Nieders. GVBl. S. 387), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.2.1998 (Nieders. GVBl. S. 86)

¹² Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. der Bekanntmachung vom 25.6.1995 (GV.NW. S. 926)

¹³ Nr. 10 k des Anhangs II der Richtlinie 97/11/EG vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 73/5)

zum Schutze des Deiches zu pflegen (§ 21 Abs. 1 Satz 2 NDG). Außerdem können durch Verordnung Art und Umfang der Benutzung des Deichvorlands zum Schutze des Deiches geregelt werden (§ 21 Abs. 4 Satz 1 NDG). Der verstärkte Treibselanfall an den Deichen hat die Frage aufkommen lassen, ob durch Anordnung des Mähens oder Beweidens des Deichvorlandes Schritte zu seiner Reduzierung getan werden können. Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen lassen dies aber nicht zu. Sie sollen dem Schutz des Deiches durch Erhaltung des Vorlandes dienen. Die Beseitigung von Gefahren und Beeinträchtigungen, die von diesem Vorland auf den Deich ausgehen, ist aber nicht Gegenstand der derzeitigen Regelung.

4 Bauvorsorge

Die Bauvorsorge, d.h. die Vorsorge vor Wassergefahren am eigenen Gebäude ist im Bauordnungsrecht geregelt. Nach § 19 Nieders. Bauordnung (NBauO)¹⁴ müssen bauliche Anlagen so angeordnet, beschaffen und gebrauchstauglich sein, dass durch Wasser keine Gefahren oder unzumutbare Belästigungen entstehen. Im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens können daher Auflagen konstruktiver Art wie z.B. Spundwände, Sperrschichten und wasserdichte Wannen verlangt werden. Allerdings müssen Gefahren für die Standsicherheit bestehen oder unmittelbare Gefahren für die Gesundheit drohen.

In einer Zuschrift wurde einmal behauptet, die unteren Wasserbehörden seien für den Hochwasserschutz zuständig. Ich hoffe, Ihnen gezeigt zu haben, dass Hochwasserschutz und Küstenschutz einer Vielzahl differenzierter Beiträge bedürfen, die von vielen Behörden, sei es staatlicher oder der Selbstverwaltung, aber auch von den Bürgerinnen und Bürgern zu erbringen sind.

¹⁴ Nieders. Bauordnung i.d.F. vom 13.7.1995 (Nds. GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.10.1997 (Nds. GVBl. S. 422)