

14.09.04

**Empfehlungen
der Ausschüsse**

U - A - Vk - Wo

zu **Punkt** der 803. Sitzung des Bundesrates am 24. September 2004

Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes

A

**Der federführende Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),
der Agrarausschuss (A),
der Verkehrsausschuss (Vk) und
der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen
und Raumordnung (Wo)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen einberufen wird:

...

U
A
Vk 1. Zu Artikel 1 Nr. 4, 6 und 7 (§§ 31a bis 31d, 32, 37 und 42 WHG)

In Artikel 1 sind die Nummern 4, 6 und 7 zu streichen.

Folgeänderungen:

a) Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 3 ist in § 5 Abs. 4a Satz 1 die Angabe "§ 31b Abs. 2 Satz 1" durch die Angabe "§ 32 Abs. 1" zu ersetzen und Satz 2 zu streichen.

bb) In Nummer 4 ist in § 9 Abs. 6a Satz 1 die Angabe "§ 31b Abs. 2 Satz 1" durch die Angabe "§ 32 Abs. 1" zu ersetzen und Satz 2 zu streichen.

b) Artikel 6 ist zu streichen.

Begründung:

Die vorgesehenen neuen Rahmenvorgaben zum Hochwasserschutz und damit zusammenhängenden Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes sind insbesondere aus folgenden Gründen zu streichen:

a) Die vorgesehenen neuen Rahmenvorgaben zum Hochwasserschutz und damit zusammenhängende Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes sind überflüssig und zum Teil nicht zielführend. Die Wassergesetze der von Hochwassergefahren betroffenen Länder wurden bereits vor kurzem entsprechend novelliert oder werden gerade oder demnächst entsprechend novelliert. Eine bundesgesetzliche Regelung ist weder zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet noch zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich. Die Voraussetzungen für Rahmenvorgaben des Bundes nach Artikel 75 Abs. 1 GG i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG liegen somit nicht vor. Es widerspräche nicht nur den Grundsätzen der Deregulierung, Gesetze zu erlassen, die nicht erforderlich sind, sondern auch dem Ziel des Artikels 72 Abs. 3 GG.

Außerdem sind die Vorgaben des Bundes für die Gesetzgebung der Länder fast durchweg derart eng und enthalten derart detaillierte Regelungen, dass den Ländern kein normativer Spielraum verbleibt. Ein Ausnahmegrund für in Einzelheiten gehende Regelungen des Bundes liegt wie oben ausgeführt nicht vor. Das Gesetz sprengt damit die Rahmenkompetenz des Bundes (Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 27. Juli 2004 -2 BvF 2/02).

Bei An-
nahme
entfallen
die Ziffern
2 bis 16

- b) Die Kommission der Europäischen Union hat am 12.07.2004 in der "Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM (2004) 472 endgültig) Hochwasserrisikomanagement, Vermeidungsschutz- und Minderungsmaßnahmen" ein gemeinsames EU-Aktionsprogramm für den Hochwasserschutz vorgeschlagen. Die Entwicklung dieses Vorschlags und seine Konsequenzen sind derzeit nicht abzusehen. Schon aus diesem Grund sind die Vorgaben des Bundesgesetzgebers so lange zurückzustellen, bis geklärt ist, ob und ggf. welcher Vorgaben es zur Umsetzung des EU-Rechts überhaupt bedarf.
- c) Die in § 31b Abs. 3 WHG vorgesehenen Regelungen sind fachlich nicht begründet und nicht verfassungskonform. Die Regelungen verstoßen in ihrer Absolutheit gegen das Übermaßverbot und damit gegen das Rechtsstaatsprinzip. Dies gilt sowohl für die nun von den Ländern zu regelnden aber nach wie vor pauschalierten Auflagen außerhalb der Abflussbereiche als auch für das Ackerbauverbot in den erosionsgefährdeten Abflussbereichen ohne Ausnahmemöglichkeiten. Damit sollen aber - wie auch aus der Begründung deutlich wird - bodenschutzrechtliche Ziele verfolgt werden. Mit der vorgesehenen Regelung wird ohne Not die Kooperation mit der Landwirtschaft aufgegeben, die aber gerade bei der Schaffung von Retentionsflächen unabdingbar ist. Schließlich würden die Regelungen zu unübersehbaren Entschädigungsforderungen führen.
- d) Die in § 31b Abs. 2 Satz 1 vorgegebenen Frist für die Festsetzung der Überschwemmungsgebiete innerhalb von fünf Jahren ist verfassungswidrig, weil sie auf etwas Unmögliches gerichtet ist.
- e) Die Regelung des § 31b Abs. 2 Satz 4 WHG mit dem Verbot der Errichtung neuer Ölheizungsanlagen in Überschwemmungsgebieten ist aus fachlichen Gründen überflüssig und verfassungsrechtlich fragwürdig. Anforderungen an die Auftriebs- und damit Hochwasser-Sicherheit von Ölheizungsanlagen (im Wesentlichen aber: Anlagen zur Öllagerung) sind regelmäßig in den Anlagenverordnungen (VAwS) der Länder bereits jetzt schon enthalten. Der hochwassersichere Bau von Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gehört zum Stand der Technik. Maßnahmen nach Satz 4 Nr. 3 sind ebenfalls heute schon in den Ländern gesetzlich oder in den Überschwemmungsgebietsverordnungen regelmäßig geregelt. Gerade daraus ist ersichtlich, dass auf Grund der bereits gegebenen Regelungen im Länderrecht eine Ausnahme nach Artikel 75 Abs. 2 GG nicht gerechtfertigt ist. Die Regelung zielt offensichtlich auch nicht darauf ab, bundeseinheitliche Anforderungen zu den drei in Abs. 2 Satz 4 geregelten Sachverhalten zu stellen, da sie lediglich Regelungsaufträge mit "weiten Spielräumen" (vgl. die Begründung auf Seite 26 - BR-Drs. 268/04 -) erteilt. Daher entfällt jegliche Rechtfertigung für eine in Einzelheiten gehende Regelung.

- f) Darüber hinaus begegnet das Verbot der Errichtung neuer Ölheizungsanlagen (Nummer 1) erheblichen zusätzlichen rechtlichen Bedenken. Das Gesetz geht davon aus, dass eine "hochwassersichere Nachrüstung" von bestehenden Ölheizungsanlagen möglich ist und will dies zulassen. Wenn es aber solche Ölheizungsanlagen gibt, die alle technischen Anforderungen an hochwassergesicherte Öllagerung und Brennanlagen erfüllen, so benachteiligt das Verbot von Neuanlagen angesichts des mit dem Gesetz verfolgten Zwecks einseitig einen bestimmten Energieträger und ist somit verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Im Übrigen ist die Regelung unpraktikabel und verursacht einen hohen Vollzugsaufwand, da das Verbot der Errichtung von neuen Ölheizungen davon abhängig gemacht wird, dass andere, dem Stand der Technik entsprechende, weniger wassergefährdende und nicht unverhältnismäßig teurere Energieträger zur Verfügung stehen.

A 2. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31a Abs. 2 WHG)

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31a Abs. 2 zu streichen.

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

Begründung:

Durch den Absatz 2 wird mit der Verpflichtung zur Schadensminderung ein unbestimmter Rechtsbegriff verwendet. Diese Unbestimmtheit führt zu verschiedensten Auslegungen und damit letztendlich zur Rechtsunsicherheit.

Durch die Regelung werden vom jeweiligen Landwirt alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen zum Schutz seiner Grundstücke vor jeglichen Hochwassergefahren und zur Schadensminderung abverlangt, ohne dass ihm das jeweilige Risiko bekannt sein muss. In letzter Konsequenz führen "geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor Hochwassergefahren und zur Schadensminderung" für die Landwirtschaft dazu, dass die landwirtschaftliche Nutzung von Grundstücken auf Grund behördlicher Verfügung auf der Grundlage des Absatzes 2 entweder stark eingeschränkt oder sonst ganz aufgegeben werden muss, um einen eventuell möglichen Schaden zu minimieren, ohne dass dadurch auftretende Einkommenseinbußen auszugleichen wären.

U
A

3. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1
Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 2 Satz 1 bis 3 WHG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

In Artikel 1 Nr. 4 sind in § 31b Abs. 2 die Sätze 1 bis 3 durch folgenden Satz zu ersetzen:

"Durch Landesrecht werden Gebiete, die bei einem Hochwasserereignis überschwemmt werden, mit dem im Regelfall statistisch einmal in hundert Jahren zu rechnen ist (Bemessungshochwasser), als Überschwemmungsgebiete festgesetzt und die dem Schutz vor Hochwassergefahren dienenden Vorschriften erlassen, soweit es

Bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 4

1. zum Erhalt oder zur Verbesserung der ökologischen Strukturen der Gewässer und ihrer Überflutungsflächen,
2. zur Verhinderung erosionsfördernder Maßnahmen,
3. zum Erhalt oder zur Gewinnung, insbesondere Rückgewinnung von Rückhalteflächen,
4. zur Regelung des Hochwasserabflusses oder
5. zur Vermeidung und Verminderung von Schäden durch Hochwasser erforderlich ist."

Begründung:

Die Neufassung belässt es hinsichtlich dem bisher den Ländern zustehenden Ermessen, Überschwemmungsgebiete nach Erforderlichkeit auszuweisen (§ 32 Abs. 1 Satz 2 WHG - alt -), bei der bisherigen Regelung, und verzichtet sowohl auf eine starre Bindung an ein 100-jährliches Hochwasserereignis wie auch eine Fristsetzung für die Festsetzung der Überschwemmungsgebiete.

Eine Forderung nach flächendeckender Festsetzung an allen Gewässern, ohne dass die Erforderlichkeit zur Feststellung oder Festsetzung jeweils konkret gegeben ist, ist fachlich unsinnig, beschäftigt die Behörden mit unnötigen Aufgaben, löst Kosten in erheblichem Umfang aus und führt zu neuen Vollzugsdefiziten. In Kumulation mit dem Ackerbauverbot in § 31b Abs. 3 WHG wäre damit im Übrigen die Landwirtschaft in mehrfacher Weise negativ von der Neuregelung betroffen.

Darüber hinaus ist die Fristsetzung von fünf Jahren zur flächendeckenden Ausweisung von Überschwemmungsgebieten völlig praxisfern und daher nicht akzeptabel. Die starre Festsetzung der Überschwemmungsgebiete mindestens nach HQ 100 wird ebenfalls abgelehnt, da HQ 100 zwar als Regelfall zu Grunde zu legen ist, es im Einzelfall (auf Grund der Topographie und dem Schadenspotenzial) aber auch erforderlich bzw. ausreichend sein kann, für ein Überschwemmungsgebiet ein niedrigeres Hochwasser heranzuziehen.

Eines Regelungsauftrags an die Länder zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit bedarf es nicht.

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit ist in den Ländern - in unterschiedlicher Ausprägung - bereits jetzt vorgesehen und/oder praktiziert. Sie ist in umfassender Weise auch nicht erforderlich, da die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten eine fachliche, von naturwissenschaftlich feststehenden Parametern abhängende Aufgabe ist. Die entsprechende Verwaltungspraxis ist durch oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bestätigt. Eine bundesrechtliche Verpflichtung zu einer umfassenden Information und Beteiligung der Öffentlichkeit würde zu einer unnötigen Belastung der Behörden, zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten und zu weiteren Vollzugsdefiziten führen, ohne dass demgegenüber eine erkennbare Verbesserung zu erwarten ist. Es ergibt sich daher kein Bedarf zur Änderung der Rechtslage. Soweit noch umzusetzende Rechtsvorschriften der EU zusätzlich Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung fordern sollten, so wären die Länder hierfür auch ohne Regelungsauftrag zuständig.

Wo 4. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 WHG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1
oder 3

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31b wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 2 Satz 1 ist der Punkt am Satzende durch ein Komma zu ersetzen und folgender Halbsatz anzufügen:

"soweit sie im Außenbereich im Sinne von § 35 des Baugesetzbuchs liegen."

- b) In Absatz 4 Satz 2 sind die Wörter "nach den §§ 30, 34 und 35 des Baugesetzbuchs" zu streichen.*

* Buchstabe b entfällt bei Annahme mit Ziffer 9

Begründung:

Die im Gesetz vorgesehene Erstreckung der förmlich festgesetzten Überschwemmungsgebiete auch auf durch Bebauungsplan überplante Bereiche und im Zusammenhang bebaute Ortsteile mit den damit einhergehenden Baubeschränkungen ist zu weitgehend. Vor dem Hintergrund der in diesen Bereichen planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben - bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 30 BauGB bzw. § 34 BauGB - sowie der gemeindlichen Planungshoheit, ist die flächendeckende Festsetzung von Überschwemmungsgebieten auf den Außenbereich zu beschränken.

U 5. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

A Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 2 Satz 4 WHG)

Entfällt bei Annahme von Ziffer 1

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31b Abs. 2 Satz 4 zu streichen.

Begründung:

Bei Annahme entfällt Ziffer 6

Die Regelung des § 31b Abs. 2 Satz 4 WHG ist aus fachlichen Gründen überflüssig und verfassungsrechtlich fragwürdig.

Anforderungen an die Auftriebs- und damit Hochwassersicherheit von Ölheizungsanlagen (im Wesentlichen aber: Anlagen zur Öllagerung) sind regelmäßig in den Anlagenverordnungen (VAwS) der Länder bereits jetzt schon enthalten. Der hochwassersichere Bau von Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gehört zum Stand der Technik. Maßnahmen nach Satz 4 Nr. 3 sind ebenfalls heute schon in den Ländern gesetzlich oder in den Überschwemmungsgebietsverordnungen regelmäßig geregelt. Gerade daraus ist ersichtlich, dass auf Grund der bereits gegebenen Regelungen im Landesrecht eine Ausnahme nach Artikel 75 Abs. 2 GG nicht gerechtfertigt ist. Das Gesetz zielt mit der Regelung offensichtlich auch nicht darauf ab, bundeseinheitliche Anforderungen zu den drei in Absatz 2 Satz 4 geregelten Sachverhalten zu stellen, da lediglich Regelungsaufträge mit "weiten Spielräumen" (vgl. die Begründung auf Seite 26 - BR-Drs. 268/04 -) erteilt werden. Daher entfällt jegliche Rechtfertigung für eine in Einzelheiten gehende Regelung.

Darüber hinaus begegnet das Verbot der Errichtung neuer Ölheizungsanlagen (Satz 4 Nr. 1) erheblichen zusätzlichen rechtlichen Bedenken. Das Gesetz geht davon aus, dass eine "hochwassersichere Nachrüstung" von bestehenden Ölheizungsanlagen möglich ist und will dies zulassen. Wenn es aber solche Ölheizungsanlagen gibt, die alle technischen Anforderungen an hochwassergesicherte Öllagerung und Brennanlagen erfüllen, so benachteiligt das Verbot von Neuanlagen angesichts des mit dem Gesetz verfolgten Zwecks einseitig einen bestimmten Energieträger und ist somit verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

- Wo 6. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 WHG)
- Entfällt bei Annahme von Ziffer 1 oder 5
- In Artikel 1 Nr. 4 sind in § 31b Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 die Wörter "einschließlich des Verbots der Errichtung von neuen Ölheizungsanlagen, soweit andere, dem Stand der Technik entsprechende, weniger wassergefährdende und nicht unverhältnismäßig teurere Energieträger zur Verfügung stehen, sowie die hochwassersichere Nachrüstung einschließlich Erneuerung vorhandener Ölheizungsanlagen" zu streichen.

Begründung:

Das vorgesehene Verbot der Errichtung neuer Ölheizungsanlagen in Überschwemmungsgebieten ist aus fachlichen Gründen überflüssig. Anforderungen an die Auftriebs- und damit Hochwassersicherheit von Ölheizungsanlagen (im Wesentlichen aber: Anlagen zur Öllagerung) sind regelmäßig in den Anlagenverordnungen (VAwS) der Länder bereits jetzt schon enthalten. Darüber hinaus begegnet das Verbot der Errichtung neuer Ölheizungsanlagen erheblichen rechtlichen Bedenken. Die Bundesregierung geht davon aus, dass eine "hochwassersichere Nachrüstung" von bestehenden Ölheizungsanlagen möglich ist und will dies zulassen. Wenn es aber nach Ansicht der Bundesregierung solche Ölheizungsanlagen gibt, die alle technischen Anforderungen an hochwassergesicherte Öllagerung und Brennanlagen erfüllen, so benachteiligt das Verbot von Neuanlagen angesichts

- A 7. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1
- Entfällt bei Annahme von Ziffer 1
- Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 2 Satz 5 WHG)
- In Artikel 1 Nr. 4 sind in § 31b Abs. 2 Satz 5 vor dem Wort "Rückgewinnung" die Wörter "Gewinnung oder" einzufügen.

Begründung:

Anpassung an die Neufassung der Formulierung in § 31b Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 WHG gegenüber der bisherigen Fassung.

U
A

8. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1
Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 3 WHG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31b Abs. 3 zu streichen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nr. 7 ist in § 42 Abs. 1 die Angabe ", 3" zu streichen.

Begründung:

Mit dem Verbot des Ackerbaus in Überschwemmungsgebieten wird ohne Not der Weg des kooperativen Miteinanders mit der Landwirtschaft, der gerade bei der Schaffung zusätzlichen Retentionsraums unabdingbar ist, verlassen und eine rein ordnungsrechtliche Regelung getroffen, die von der Landwirtschaft eher als Konfrontation verstanden wird. § 31b Abs. 3 WHG eröffnet im Übrigen ein Tor für nicht überschaubare Entschädigungsforderungen, die von den Ländern zu leisten wären.

Darüber hinaus wird aus der Begründung der Bundesregierung deutlich, dass hier eigentlich eine bodenschutzrechtliche Regelung (Verhinderung von Bodenerosion bzw. Schadstoffakkumulation) getroffen werden soll und der Hochwasserschutz nur ein Anlass für die aus ganz anderen Gründen gewollte Regelung darstellt. Der in der Begründung gegebene Hinweis, dass die Einstellung des Ackerbaus den Gewässerschutzanforderungen der Wasser-Rahmenrichtlinie entspricht, instrumentalisiert diese wichtige Grundlage für einen verbesserten Gewässerschutz einseitig gegen die Landwirtschaft, zumal bei der fachlichen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zunächst die Bestandsaufnahme und die Festlegung der Bewirtschaftungsziele sowie der Maßnahmenprogramme abzuwarten sind.

Auch die vom Bundestag beschlossene Gesetzesfassung mit einer Beschränkung des Ackerbauverbots auf erosionsgefährdete Teile der Abflussbereiche in Überschwemmungsgebieten wird abgelehnt. Ein Ackerbauverbot - in welcher Form auch immer - bringt keine Vorteile für den Hochwasserschutz. Dies hat die Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 21. Juni 2004 eindeutig ergeben. Insbesondere der Sachverständige Prof. Dr. Quast hat ausgeführt, dass sich gerade "die fruchtbaren Böden ... nach Überschwemmungen bilden, weil dort Sedimentations- und Akkumulationsprozesse und eben nicht Erosionsprozesse vorherrschen. ... Erosionsprozesse treten in Überschwemmungsgebieten allgemein nicht auf." (s. Protokoll Nr. 15/42, S. 8). Insofern würde eine derart einschneidende Beschränkung der ackerbaulichen Nutzung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechen.

Darüber hinaus wäre eine parzellenscharfe Abgrenzung der "erosionsgefährdeten Abflussbereiche", wie sie zur Durchführung eines solchen Gesetzes erforderlich ist, nur mit völlig unverhältnismäßigem Aufwand zu realisieren.

U 9. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 4 WHG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31b Abs. 4 wie folgt zu fassen:

"(4) In Überschwemmungsgebieten nach Absatz 2 ist die Festsetzung von neuen Baugebieten unzulässig; ausgenommen sind Festsetzungen für Häfen und Werften.

Bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 10

Die Festsetzung kann ausnahmsweise zugelassen werden, wenn

1. keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden können,
2. der Hochwasserabfluss, die Höhe des Wasserstandes und die Wasserrückhaltung nicht nachteilig beeinflusst werden oder Beeinträchtigungen ausgeglichen werden können,
3. keine nachteiligen Auswirkungen auf Oberlieger und Unterlieger zu erwarten sind und
4. die Belange der Hochwasservorsorge beachtet sind.

Soweit nach Satz 2 neue Baugebiete zugelassen werden, sind diejenigen Flächen, die zur Regelung des Wasserabflusses oder im Interesse des vorbeugenden Hochwasserschutzes freizuhalten sind, sowie Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen oder besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Hochwassergefahren erforderlich sind, festzusetzen."

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die Planungshoheit der Gemeinden aus Gründen des Hochwasserschutzes als überörtlich überwiegendem Interesse eingeschränkt.

Die großen Hochwasserereignisse der letzten Jahre, zuletzt das Hochwasser an der Elbe vom Sommer 2002, haben gezeigt, dass das baurechtliche Planungsverfahren im Ergebnis letztlich noch nicht hinreichend geeignet ist, den Belangen des Hochwasserschutzes und damit dem Schutz der Bürgerinnen und

Bürger vor persönlichem Schaden und Sachschäden großen Umfangs den gebührenden Stellenwert einzuräumen. Die Wasserbehörden sind zwar im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange im Normalfall auch bisher schon in die Verfahren zur Bauleitplanung eingebunden. Jedoch wird nach wie vor in zu vielen Fällen den Hochwasserschutzaspekten bei der bauplanungsrechtlichen Abwägung nicht die erforderliche Bewertung und Gewichtung zuteil, obwohl sich ein thematisch relevanter Abwägungsbelang bei hochwassergefährdeten Gebieten bereits daraus ergibt, dass die "allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse" im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB zu beachten sind und das in § 32 Abs. 2 WHG normierte Erhaltungsgebot die Träger der Bauleitplanung verpflichtet, einen möglichst optimalen Schutz der Überschwemmungsgebiete sicherzustellen.

Mit der Änderung wird sichergestellt, dass im Regelfall eine Bebauung von Überschwemmungsgebieten unterbleibt. Ausnahmsweise ist eine Bebauung möglich, wenn sich für eine Gemeinde keine andere Möglichkeit der Siedlungsentwicklung ergibt. Dann müssen allerdings strenge Anforderungen an eine hochwasserkompatible Planung und Bauausführung erfüllt werden. Zusätzlich müssen die zur Bebauung freigegebenen Flächen entsprechend der vorliegenden Hochwassergefahr gekennzeichnet werden. Die Festsetzung der Gebiete im Bebauungsplan trägt erheblich dazu bei, die planende Kommune und die interessierte Öffentlichkeit frühzeitig auf Hochwassergefahren aufmerksam zu machen und ermöglicht die persönliche Risikovorsorge. Gegebenenfalls sind im Bauleitplan Maßnahmen zur Sicherung vor der Überflutung vorzusehen oder Regelungen zur Einschränkung der Nutzung, z.B. im Erd- und Kellergeschoss, zu treffen.

Wo 10. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 4 Satz 1 WHG)

Entfällt
bei An-
nahme
von Ziffer
1 oder 9

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31b Abs. 4 Satz 1 zu streichen.

Begründung:

Für die vorgeschlagene Regelung besteht kein Erfordernis, da die geltende Rechtslage den Belangen des Hochwasserschutzes in hinreichender Weise Rechnung trägt. Die Bauleitplanung muss sich stets an den Anforderungen an eine sachgerechte Abwägung nach § 1 Abs. 6 und 7 BauGB messen lassen. Die Belange des Hochwasserschutzes, die Belange der Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung sowie der Erhaltung natürlicher Rückhalteflächen sind dabei mit dem ihnen zukommenden hohen Gewicht zu berücksichtigen, sodass je nach der konkreten Planungssituation eine Ausweisung von Bauflächen unterbleiben oder nur mit entsprechenden Schutzmaßnahmen erfolgen wird.

- Wo 11. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31b Abs. 5 WHG)
- Entfällt bei Annahme von Ziffer 1 In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31b Abs. 5 zu streichen.
- Folgeänderungen:
- a) Artikel 1 wie folgt zu ändern:
- aa) In Nummer 4 wird in § 31b der bisherige Absatz 6 zu Absatz 5; in Satz 1 ist die Angabe "nach Absatz 1, 2 und 5" durch die Angabe "nach Absatz 1 und 2" zu ersetzen.
- bb) In Nummer 7 ist in § 42 Abs. 1 die Angabe "§ 31b Abs. 2, 3* und 5" durch die Angabe "§ 31b Abs. 2 und 3" zu ersetzen.
- b) Artikel 2 wie folgt zu ändern:
- aa) In Nummer 3 ist § 5 Abs. 4a Satz 2 wie folgt zu fassen:
- "Überschwemmungsgefährdete Gebiete im Sinne des § 31c des Wasserhaushaltsgesetzes sollen im Flächennutzungsplan vermerkt werden."**
- bb) In Nummer 4 ist § 9 Abs. 6a Satz 2 wie folgt zu fassen:
- "Überschwemmungsgefährdete Gebiete im Sinne des § 31c des Wasserhaushaltsgesetzes sollen im Bebauungsplan vermerkt werden."***
- Begründung:
- Die vorgesehene Regelung des § 31b Abs. 5 WHG ist abzulehnen, da sie durch die Verweisung auf § 31b Abs. 4 WHG das Verbot der Bauleitplanung und den Genehmigungsvorbehalt in festgesetzten Überschwemmungsgebieten auch auf noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete ausdehnt. Hierfür besteht kein Bedarf, da auch faktische Überschwemmungsgebiete in der gemeindlichen Bauleitplanung bereits nach bestehender Rechtslage berücksichtigt werden müssen. Die Belange der Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung

* vgl. hierzu auch Ziffer 8

** vgl. hierzu auch Ziffer 18

*** vgl. hierzu auch Ziffer 19

und des Hochwasserschutzes haben in der konkreten Planungssituation regelmäßig ein hohes Gewicht, so dass nach dem Gebot gerechter Abwägung eine Ausweisung von Bauflächen unterbleiben oder jedenfalls nur mit entsprechenden Schutzmaßnahmen erfolgen wird.

Darüber hinaus begegnet es erheblichen Bedenken, dass für die in § 31b Abs. 5 WHG enthaltene Vorwirkung der Regelungen des § 31b Abs. 2 bis 4 WHG keine zeitliche Befristung vorgesehen ist, so dass letztendlich ohne zeitliches Limit das Regelungsregime festgesetzter Überschwemmungsgebiete auch auf nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete übertragen wird.

U 12. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

A Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31c Abs. 1 WHG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31c Abs. 1 wie folgt zu fassen:

"(1) Überschwemmungsgefährdete Gebiete sind

1. Gebiete im Sinne des § 31b Abs. 1, die keiner Festsetzung nach § 31b Abs. 2 Satz 1 bedürfen, oder
2. Gebiete, die im Fall eines das Bemessungshochwasser nach § 31b Abs. 2 Satz 1 überschreitenden Hochwassers oder bei Versagen von öffentlichen Hochwasserschutzeinrichtungen, insbesondere Deichen, überschwemmt werden können,

und in denen durch Überflutung erhebliche Gefahren für das Wohl der Allgemeinheit entstehen können. Durch Landesrecht wird geregelt, dass die Gebiete nach Satz 1 zu ermitteln und in Kartenform darzustellen sind."

Begründung:

Die Definition im Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages erklärt unbeschränkt alle theoretisch von Überschwemmung potenziell betroffenen Gebiete zu überschwemmungsgefährdeten Gebieten. Um hier eine Begrenzung zu schaffen, ist es erforderlich, das Kriterium der "erheblichen Gefahren für das Wohl der Allgemeinheit" einzuführen. Damit obliegt es der Beurteilung der wasserwirtschaftlichen Fachbehörden, wo auf Grund der spezifischen Gefährdungslage bzw. auf Grund besonderer Schadenspotenziale im Falle eines Versagens der Hochwasserschutzeinrichtungen bzw. beim Auftreten höherer als der Bemessungshochwässer die Kennzeichnung eines überschwemmungsgefährdeten Gebietes erforderlich ist. Grenzenlose Schutz- und Warnpflichten

des Staates vor jedwedem Hochwasserereignis an allen Gewässern, kann es nicht geben. Dies wäre der Tatsache gegenüber völlig unangemessen, dass Hochwasser ein natürliches Ereignis ist, dessen Gefahren nur in bestimmten Grenzen tatsächlich verhindert oder gemindert werden können. Eine umfassende Schutzgarantie würde den Staat überfordern und die Bürger aus ihrer Eigenverantwortung, die gerade im neuen § 31a Abs. 2 WHG betont wird, entlassen. Durch das Abstellen auf "erhebliche Gefahren für das Wohl der Allgemeinheit" wird den Ländern ausreichend Spielraum eingeräumt, den regionalen Bedürfnissen entsprechend zu handeln.

U
A
13. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31c Abs. 2 WHG)

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31c Abs. 2 zu streichen.

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

Begründung:

Es ist kaum ersichtlich und in der Begründung zum Gesetz auch nicht hinreichend dargelegt, was die "notwendigen Maßnahmen" sein sollen, die von den Ländern zu regeln sind. So sind Anforderungen an die Lagerung wassergefährdender Stoffe wie z.B. die Auftriebs- und damit Hochwassersicherheit von Anlagen zur Öllagerung regelmäßig in den Anlagenverordnungen (VAwS) der Länder bereits jetzt schon enthalten. "Bautechnische Maßnahmen" können nicht Regelungsgehalt wasserrechtlicher Regelungen sein.

Über Aufklärungsmaßnahmen und Hinweise auf hochwasserangepasstes Bauen hinaus ist hier kein weiterer Handlungsbedarf ersichtlich, so dass der Regelungsauftrag der Notwendigkeit entbehrt.

Umgekehrt würde das Ergreifen von "Maßnahmen" in überschwemmungsgefährdeten Gebieten die Schutzgarantie staatlichen Handelns zu weit ausdehnen. Mit der Errichtung von Hochwasserschutzanlagen garantiert der Staat ein bestimmtes Sicherheitsniveau, über das hinaus die Selbstvorsorge der Bürgerinnen und Bürger gefordert ist. Diesem Zweck dient und genügt § 31c Abs. 1 WHG (Ermittlung und Darstellung der überschwemmungsgefährdeten Gebiete) i. V. m. den Anforderungen an den Informationsgehalt der Bauleitplanung (vgl. Artikel 2 Nr. 2 und 3 des Gesetzes).

Mit der Regelung in Absatz 2 wird die Abgrenzung und der Unterschied zwischen Überschwemmungsgebiet einerseits und überschwemmungsgefährdeten Gebieten andererseits verwischt bzw. negiert.

Überschwemmungsgebiete unterscheiden sich in der wasserwirtschaftlichen Praxis von überschwemmungsgefährdeten Gebieten, wie sich schon aus dem Wortlaut ergibt, in erster Linie dadurch, dass in ersteren auf Grund der erheblichen direkten Gefahr für Leib und Leben sowie bedeutende Sachwerte durch Hochwasserereignisse Gebote und Verbote gelten. Dies gilt für überschwemmungsgefährdete Gebiete nicht gleichermaßen, da sie entweder durch Deiche geschützt sind, oder eben gerade außerhalb von festgesetzten Überschwemmungsgebieten liegen. Insoweit kommt der kartenmäßigen Darstellung in erster Linie eine Warnfunktion zu, um Grundstückseigentümer und Grundstücksbesitzer sowie öffentliche und private Planungsträger in Kenntnis über die (trotzdem bestehende) potenzielle Gefährdung (auch wenn das Gebiet im Einzelfall hinter einem Deich oder außerhalb eines festgesetzten Überschwemmungsgebietes liegt) zu setzen, damit diese ihre Nutzungs- und Planungsabsichten darauf ausrichten können.

U 14. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

A Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 31d WHG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 31d zu streichen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nr. 7 ist in § 42 Abs. 1 die Angabe ", § 31d Abs. 1 und 2" zu streichen.

Begründung:

Die gesetzliche Verpflichtung der Länder zur Aufstellung von Hochwasserschutzplänen macht - zumindest zum jetzigen Zeitpunkt - keinen Sinn. Darüber hinaus begegnet die vorgeschlagene Regelung in mehrfacher Hinsicht erheblichen fachlichen Bedenken.

Die Kommission der Europäischen Union plant die Vorlage eines Aktionsprogramms Hochwasserschutz, in dem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, bis zum Jahre 2009 (entsprechend der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne nach der Wasserrahmenrichtlinie) Hochwasserschutzpläne aufzustellen. Die Regelungen des Bundesgesetzgebers greifen dieser, in Kürze zu erwartenden EU-Initiative vor, ohne dass bereits die dortigen Vorgaben hinreichend klar sind. Es macht daher keinen Sinn, eine gesetzliche Regelung zu verabschieden, die vor dem Hintergrund EU-rechtlicher Vorgaben in Kürze wieder zu ändern bzw. anzupassen wäre.

Fachlich ist die vorgeschlagene Regelung u.a. deshalb abzulehnen, weil sie den Eindruck erweckt, dass bei Hochwasserereignissen "ein schadloser Wasserabfluss gewährleistet" werden könne. Hochwasserereignisse werden auch bei umfangreichsten Vorsorgebemühungen immer mit Schäden an Sachwerten verbunden sein. Eine Hochwasserschutzplanung, die gegenüber der Bevölkerung mit der Botschaft verbunden wäre, Schutz vor 200-jährlichem Hochwasser garantieren zu können (wie dies die vorgeschlagene Regelung unterstellt), würde zu einer Desensibilisierung der Betroffenen führen, ohne dass tatsächlich ein absoluter Schutz erreichbar ist. Die Erfahrung zeigt, dass hinter Hochwasserschutzanlagen, die als Basisschutz gegen statistisch ermittelte seltene Hochwasserereignisse ausgelegt sind, die Schadenspotenziale erheblich ansteigen und das Gefahrenbewusstsein gegen Null geht. Würde dann die Hochwasserschutzanlage überströmt, wären die Hochwasserschäden umso dramatischer, wie dies die vergangenen Hochwasserereignisse gezeigt haben.

U
A

15. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 32 WHG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

In Artikel 1 Nr. 4 ist § 32 nach der Überschrift wie folgt zu fassen:

"Die Länder stimmen ihre Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz ab, soweit diese erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet anderer Länder haben können. Ist ein Einvernehmen über die Maßnahmen nicht zu erreichen, so soll die Bundesregierung auf Antrag eines Landes zwischen den Ländern vermitteln."

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nr. 7 ist in § 42 Abs. 1 die Angabe "sowie § 32 Abs. 1" zu streichen.

Begründung:

Die Änderung entspricht dem bisherigen § 32 Abs. 3 WHG. Hinsichtlich der Kooperation zwischen den Ländern genügt diese Regelung vollkommen den Anforderungen.

U
Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

16. Hilfsempfehlung zu Ziffer 1

Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 42 Abs. 1 WHG)

In Artikel 1 Nr. 7 ist in § 42 Abs. 1 im Klammereinschub die Angabe "zwei Jahre" durch die Angabe "fünf Jahre" zu ersetzen.

Begründung:

Die vorgesehene Umsetzungsfrist für die Länder ist unrealistisch. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die Länder ihre Landes-Wassergesetze in Umsetzung der WRRL gerade geändert haben oder kurz vor Abschluss des Änderungsverfahrens stehen.

U 17. Zu Artikel 2 Nr. 3 (§ 5 Abs. 2c - neu - BauGB)

Artikel 2 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

'3. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2b wird folgender Absatz 2c eingefügt:

"(2c) Im Flächennutzungsplan sind Flächen, die zur Regelung des Wasserabflusses oder im Interesse des vorbeugenden Hochwasserschutzes freizuhalten sind, sowie Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen oder besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Hochwassergefahren erforderlich sind, darzustellen; dies gilt insbesondere für Überschwemmungsgebiete im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes."

b) Nach Absatz 4 ... wie Vorlage ..."

* vgl. hierzu Ziffer 18

Begründung:

Die Darstellung der Gebiete im Flächennutzungsplan trägt erheblich dazu bei, die planende Kommune und die interessierte Öffentlichkeit frühzeitig auf Hochwassergefahren aufmerksam zu machen und ermöglicht die persönliche Risikovorsorge. Gegebenenfalls sind im Bauleitplan Maßnahmen zur Sicherung vor der Überflutung vorzusehen oder Regelungen zur Einschränkung der Nutzung, z.B. im Erd- und Kellergeschoss, zu treffen.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung mit folgender

Begründung:

Für die vorgeschlagene Ergänzung des § 5 BauGB um einen neuen Absatz 2c besteht kein Bedarf. Die vorgeschlagene Regelung ist außerdem systemwidrig.

Bereits nach geltender Rechtslage können die Gemeinden im Flächennutzungsplan Flächen darstellen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind (§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB). Von dieser Darstellungsmöglichkeit sind auch vorhandene und rückgewinnbare Hochwasserabfluss- und Rückhaltegebiete, die von Bebauung freizuhalten sind, erfasst. Darüber hinaus gibt es bereits im geltenden Recht eine Kennzeichnungspflicht für Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen Naturgewalten erforderlich sind (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 BauGB). Hierunter fallen auch Flächen, die u.a. durch Überschwemmungen gefährdet sind; das können auch potentielle Überflutungsgebiete sein. Die geltende Rechtslage eröffnet also bereits die den Gegenstand des Beschlusses bildenden Darstellungs- und Kennzeichnungsmöglichkeiten.

Der Beschluss differenziert im Übrigen nicht zwischen den unterschiedlichen Inhalten des Flächennutzungsplanes. Darstellungen bestimmen die Nutzbarkeit der Grundstücke, während Hinweise auf mögliche Gefährdungen oder Erschwerungen der planerisch vorgesehenen Nutzung, wie etwa durch Überschwemmungen, durch Kennzeichnungen in den Plan aufzunehmen sind.

Darüber hinaus besteht keine Veranlassung für die in der Empfehlung enthaltene strikte Verpflichtung der Kommunen ("sind") zur Darstellung der entsprechenden Flächen. Inwieweit die Gemeinden Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 treffen, hängt von der jeweiligen städtebaulichen Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB) im Einzelfall und von den Ergebnissen der gemeindlichen Abwägung, in der den Belangen des Hochwasserschutzes das ihnen gebührende Gewicht beizumessen ist, ab. Eine Notwendigkeit, diese für alle Darstellungen in Flächennutzungsplänen geltenden Grundsätze zu Gunsten einer Planungspflicht der Gemeinden für freizuhaltende Flächen zu ersetzen, ist nicht erkennbar.

U 18. Zu Artikel 2 Nr. 3 (§ 5 Abs. 4a BauGB)

In Artikel 2 Nr. 3 ist § 5 Abs. 4a wie folgt zu fassen:

"(4a) Festgesetzte Überschwemmungsgebiete sind nachrichtlich zu übernehmen. Noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete sowie überschwemmungsgefährdete Gebiete, soweit sie fachlich abgegrenzt sind, sind im Flächennutzungsplan zu vermerken."

Begründung:

Die Hochwasserereignisse der letzten Jahre haben gezeigt, dass das baurechtliche Planungsverfahren im Ergebnis noch nicht hinreichend geeignet ist, den Belangen des Hochwasserschutzes den gebührenden Stellenwert einzuräumen. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen ist daher ein besonderes Augenmerk auf den vorbeugenden Hochwasserschutz zu richten.

Ziel einer nachrichtlichen Übernahme der festgesetzten Überschwemmungsgebiete sowie das Vermerken der noch nicht festgesetzten Überschwemmungsgebiete und überschwemmungsgefährdeten Gebiete in Flächennutzungsplänen ist es, die betroffenen Kommunen und die interessierte Öffentlichkeit frühzeitig auf Hochwassergefahren aufmerksam zu machen und somit die persönliche Risikovorsorge zu ermöglichen. Daher kann es nicht im Ermessen der Planungsbehörden liegen, ob die von den Wasserbehörden beschriebenen Gebiete über die Bauleitplanung auch weiter gereicht werden. Es ist eine unabweisable Verpflichtung der Planungsträger zur nachrichtlichen Übernahme und zum Vermerken der entsprechenden Gebiete im Gesetz zu verankern.

U 19. Zu Artikel 2 Nr. 4 (§ 9 Abs. 6a BauGB)

In Artikel 2 Nr. 4 ist § 9 Abs. 6a wie folgt zu fassen:

"(6a) Festgesetzte Überschwemmungsgebiete sind nachrichtlich zu übernehmen. Noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete sowie überschwemmungsgefährdete Gebiete, soweit sie fachlich abgegrenzt sind, sind im Bebauungsplan zu vermerken."

Begründung:

Die Hochwasserereignisse der letzten Jahre haben gezeigt, dass das baurechtliche Planungsverfahren im Ergebnis noch nicht hinreichend geeignet ist, den Belangen des Hochwasserschutzes den gebührenden Stellenwert einzuräumen. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen ist daher ein besonderes Augenmerk auf den vorbeugenden Hochwasserschutz zu richten.

Ziel einer nachrichtlichen Übernahme der festgesetzten Überschwemmungsgebiete sowie das Vermerken der noch nicht festgesetzten Überschwemmungsgebiete und überschwemmungsgefährdeten Gebiete in Bebauungsplänen ist es, die betroffenen Kommunen und die interessierte Öffentlichkeit frühzeitig auf Hochwassergefahren aufmerksam zu machen und somit die persönliche Risikovorsorge zu ermöglichen. Daher kann es nicht im Ermessen der Planungsbehörden liegen, ob die von den Wasserbehörden beschriebenen Gebiete über die Bauleitplanung auch weiter gereicht werden. Es ist eine unabweisbare Verpflichtung der Planungsträger zur nachrichtlichen Übernahme und zum Vermerken der entsprechenden Gebiete im Gesetz zu verankern.

A 20. Zu Artikel 2 Nr. 4a (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BauGB)

Artikel 2 Nr. 4a ist zu streichen.

Begründung:

Die Regelung des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BauGB ist überflüssig. In der Begründung zum Gesetz ist nicht hinreichend dargelegt, weshalb Gemeinden "in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten" ein allgemeines Vorkaufsrecht eingeräumt werden soll.

Durch § 31b Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes wird bereits geregelt, dass in Überschwemmungsgebieten mit einem 100-jährlichen Hochwasserereignis durch Bauleitplanung keine neuen Baugebiete (ausgenommen sind Bauleitpläne für Häfen und Werften) ausgewiesen werden dürfen. Nach Satz 2 des Gesetzes zu § 31b Abs. 4 WHG bedarf die Errichtung und die Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 34 und 35 BauGB einer Genehmigung durch die zuständige Behörde. Unter welchen Voraussetzungen diese Genehmigung erteilt werden kann, wird anschließend in Satz 3 erläutert.

Auf Grund dieser Regelungen ist ein allgemeines Vorkaufsrecht in Überschwemmungsgebieten zum Zwecke des vorbeugenden Hochwasserschutzes zur Freihaltung von Bebauung überflüssig.

Weiterhin führt das Gesetz zu großer Rechtsunsicherheit, da das vorgesehene Vorkaufsrecht nicht "nur" in Überschwemmungsgebieten gelten soll, sondern allgemein "in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind". Diese Gebiete / Flächen sind aber nicht eindeutig definiert, so dass es durchaus vorstellbar ist, dass in der Praxis dieses Vorkaufsrecht von Gemeinden z.B. auch für landwirtschaftliche Flächen geltend gemacht wird, die hinter Deichen liegen.

Da es sich bei einem Großteil der Überschwemmungsgebiete um landwirtschaftliche Nutzflächen handelt, ist außerdem zu befürchten, dass bei einem allgemeinen Vorkaufsrecht für Gemeinden in diesen Gebieten der landwirtschaftliche Grundstücksmarkt stark verzerrt wird.

U 21. Zu Artikel 4 Nr. 01 neu (§ 7 Abs. 5 - neu - WaStrG)

In Artikel 4 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

'01. Dem § 7 wird folgender Absatz 5 angefügt:

"(5) Der Hochwasserschutz entlang der Bundeswasserstraßen ist Hoheitsaufgabe von Bund und Ländern. Die Wahrnehmung der Aufgabe obliegt den Ländern im Einvernehmen mit dem Bund. Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Aufgabe zu 70 vom Hundert." '

Begründung:

Der Ausbau und die Nutzung der Binnenwasserstraßen über mehr als ein Jahrhundert hinweg als Verkehrswege hat maßgeblich zur Verschärfung der Hochwassersituation, wie man sie heute an den Gewässern vorfindet, beigetragen.

In Erkenntnis dessen fordert das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes konsequent, dass Unterhaltung und Ausbau/Neubau von Bundeswasserstraßen künftig möglichst hochwasserneutral erfolgen sollen, ohne richtigerweise eine absolute Hochwasserneutralität zu fordern, was sich aus der Formulierung "dass negative Auswirkungen auf den Hochwasserschutz vermieden werden" ergibt.

Mit diesem nur in die Zukunft gerichteten Ansatz springt das Gesetz jedoch zu kurz, soweit es die Verantwortung für die vom Verkehrsweg Binnenwasserstraße durch den Ausbau hervorgerufene Hochwassergefahr negiert.

So wie der Bund als Träger der Straßenbaulast bei Bundesfernstraßen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die von diesen Straßen ausgehen, verantwortlich ist, ist er auch zur Abwehr von Gefahren, die von den Binnenwasserstraßen ausgehen, soweit diese ihre Ursache zumindest auch im Ausbau haben, verpflichtet.

Abgesehen davon müssen für den Bund als Eigentümer der Bundeswasserstraßen dieselben Rechtsgrundsätze hinsichtlich der Verantwortlichkeit für Gefahren, die vom Eigentum ausgehen, gelten, wie für sonstige Eigentümer.

Die vorgeschlagene Kostenteilung, 70 % Bund und 30 % Länder, entspricht der Kostenverteilung bei Maßnahmen des Küstenschutzes nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Nr. 6 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 10. Mai 2002 (BGBl. I S. 1527) und berücksichtigt dabei angemessen die Verpflichtung der Länder zum allgemeinen Hochwasserschutz für ihr Gebiet einerseits sowie deren finanzielle Leistungsfähigkeit andererseits.

Die Bundesregierung bestreitet in ihrer Gegenäußerung nicht, dass durch verkehrliche Maßnahmen Hochwassergefahren verursacht werden, sondern behauptet lediglich, dass deren Verhältnis zu anderen Eingriffen des Menschen und Naturereignissen fachlich unzutreffend bewertet sei. Dabei wird allerdings weder eine Aussage dazu getroffen, welche Verteilung aus Sicht der Bundesregierung zutreffend sei, noch wird dargelegt, welche sonstigen menschlichen Eingriffe an Bundeswasserstraßen, die der Zuständigkeit des Bundes entzogen wären, Hochwassergefahren verursachen. Auch der Umkehrschluss der Bundesregierung, dass für Naturereignisse allein das Land finanziell in der Verantwortung stünde, kann so nicht geteilt werden.

Vk 22. Zu Artikel 4 Nr. 1 (§ 8 Abs. 1 Satz 5 - neu - WaStrG)

Artikel 4 Nr. 1 ist wie folgt zu fassen:

'1. Dem § 8 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

"Unterhaltungsmaßnahmen sind unter angemessener Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Hochwasserschutz durchzuführen." '

Begründung:

Grundsätzlich ist die besondere Betonung des Hochwasserschutzes auch im Bundeswasserstraßengesetz sachlich begründet und wünschenswert. Unverhältnismäßig ist es hingegen, sämtliche Maßnahmen, die auch nur in geringem Maße negative Auswirkungen mit sich führen, generell zu untersagen. Damit würden Maßnahmen untersagt, für deren Durchführung, trotz negativer Auswirkungen auf den Hochwasserschutz, ein überwiegendes Bedürfnis besteht.

Insoweit fehlt es der Regelung an einer differenzierten Betrachtungsweise. Der Begriff der Unterhaltungsmaßnahme erfasst nämlich sowohl regelmäßig durchzuführende, untergeordnete Maßnahmen als auch umfangreiche Projekte zur Unterhaltung einer Wasserstraße sowie Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, die vorrangig zur kurzfristigen Erhaltung der Schiffbarkeit der Wasserstraße dienen.

Eine detaillierte Untersuchung im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Hochwasserschutz aller in dieses Spektrum fallenden Maßnahmen ist auf Grund der hohen Anzahl und der zum Teil bestehenden besonderen Dringlichkeit praktisch unmöglich. Überdies ginge mit der erwogenen Verpflichtung ein Erschwernis der Unterhaltungspflicht einher. Ebenso würde die Wiederherstellung an sich genehmigter Zustände regelmäßig verhindert, so dass der Unterhaltungsbegriff in sein Gegenteil verkehrt würde.

Damit widerspricht der Vorschlag auch dem "5-Punkte-Programm". Dieses trägt nämlich dem Erfordernis der Differenzierung Rechnung, indem es nur Unterhaltungsmaßnahmen erfasst, die in ihren Auswirkungen denen der Aus- und Neubauten vergleichbar sind, d. h. geringfügige Unterhaltungsmaßnahmen sind ausgenommen. Zudem ist auch für den erfassten Fall lediglich eine Bewertung, d. h. die Berücksichtigung des Hochwasserschutzes im Rahmen einer Abwägung, nicht aber eine prinzipielle Untersagung von Maßnahmen vorgesehen. Eine Abwägung kann aber auch im Hinblick auf umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen im übergeordneten Interesse zu dem Ergebnis führen, dass andere Belange über den uneingeschränkten Hochwasserschutz überwiegen, und dass damit negative Auswirkungen in vertretbarem Umfang hinzunehmen sind.

Vk 23. Zu Artikel 4 Nr. 2 (§ 12 Abs. 7 Satz 4 WaStrG)

In Artikel 4 Nr. 2 § 12 Abs. 7 Satz 4 sind die Wörter "werden so durchgeführt, dass negative" durch die Wörter "sind unter Berücksichtigung der" und die Wörter "vermieden werden" durch das Wort "durchzuführen" zu ersetzen.

Begründung:

Grundsätzlich ist die besondere Betonung des Hochwasserschutzes auch im Bundeswasserstraßengesetz sachlich begründet und wünschenswert. Unverhältnismäßig ist es hingegen, sämtliche Maßnahmen, die auch nur in geringem Maße negative Auswirkungen mit sich führen, generell zu untersagen. Dabei würde übersehen, dass es durchaus Ausbau- oder Neubaumaßnahmen geben kann, für deren Durchführung trotz (geringer) negativer Auswirkungen auf den Hochwasserschutz ein überwiegendes Bedürfnis besteht.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf korrespondiert ferner auch nicht mit der vorgebrachten Begründung. Diese stellt, entsprechend dem "5-Punkte-Programm", lediglich auf das Erfordernis einer Bewertung möglicher Auswirkungen auf den Hochwasserschutz ab, fordert aber keine gänzliche Untersagung von Maßnahmen. Damit ist zwar eine Abwägung aller betroffenen Belange vorzunehmen. Diese kann im übergeordneten Interesse aber zum Überwiegen anderer Belange über den uneingeschränkten Hochwasserschutz führen und insofern dazu führen, dass auch negative Auswirkungen in vertretbarem Umfang hinzunehmen sind.

Mit dem vorgeschlagenen Wortlaut wird schließlich auch nicht lediglich eine bereits bestehende Praxis der Länder klargestellt. Vielmehr werden die Anforderungen an den Hochwasserschutz verschärfend geregelt. Dass darüber hinaus das erforderliche Einvernehmen der Länder nach § 4 WaStrG (in der Regel) an das Nichtvorliegen von negativen Auswirkungen auf den Hochwasserschutz geknüpft sein wird, beruht auf deren Entschluss im Einzelfall, rechtfertigt aber keinesfalls die gesetzliche Vorwegnahme der Willensbildung des jeweiligen Landes durch den Bund.

U 24. Zu Artikel 4 Nr. 4 (§ 35 Abs. 1 WaStrG)

In Artikel 4 Nr. 4 sind in § 35 Abs. 1 nach den Wörtern "obliegenden Unterhaltung" die Wörter ", soweit möglich und zumutbar," zu streichen.

Begründung:

Nach geltender Rechtslage soll ein entsprechender Wasserstands- und Hochwassermelddienst unterhalten werden. "Soll" bedeutet in der Rechtssprache grundsätzlich ein "Ist", ausgenommen atypische Fälle. Die in der Vorlage vorgeschlagene Regelung "soweit möglich und zumutbar" bleibt hinter dieser geltenden Rechtslage weit zurück und kann daher nicht akzeptiert werden.

In der Sachverständigen-Anhörung am 21. Juni 2004 wurde auch auf die wichtige Bedeutung der Hochwasservorhersage für die Verhaltensvorsorge hingewiesen. Der Sachverständige Prof. Dr. Ruiz hat dabei ausdrücklich die Forderung des Bundesrates unterstützt (vgl. Protokoll S. 9).

U 25. Zu Artikel 5 (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 DWDG)

Artikel 5 ist wie folgt zu fassen:

'Artikel 5

Änderung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst

In § 4 Abs. 1 Nr. 6 des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst vom 10. September 1998 (BGBl. I S. 2871), das zuletzt durch Artikel 294 der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785) geändert worden ist, werden nach dem Wort "Vorgänge," folgende Wörter angefügt:

"unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen der Länder hinsichtlich ihrer Aufgaben bei der Hochwasserwarnung und Hochwasservorhersage (Vorhersagegenauigkeit, Vorhersagezeitraum), insbesondere bezüglich der kleinräumigen Niederschlagsvorhersage für hochwassergefährdete Gebiete," "

Begründung:

Die Verbesserung der Niederschlagsvorhersage für die hochwassergefährdeten Gebiete wie Mittelgebirgslagen (z.B. Erzgebirge), insbesondere deren räumliche Präzisierung, ist für eine gezielte Hochwasservorsorge und Hochwasserwarnung dringend geboten.

Derzeit sind beispielsweise bei einer 24-stündigen Vorhersage Aussagen zu Gebietsgrößen ab etwa 2500 km² möglich. Derartig große Betrachtungsräume können in weniger unwettergefährdeten Gebieten ausreichend sein. In engen Mittelgebirgstälern, die häufig von Starkniederschlagsereignissen bedroht sind, können auf dieser Grundlage keine verlässlichen Vorhersagen erstellt und wirksame Maßnahmen nicht rechtzeitig ergriffen werden. Ziel muss es deshalb sein, präzisere und kleinräumigere (Starkniederschlags-)Vorhersagen zu erstellen.

Das eröffnet der Wasserwirtschaftsverwaltung die Möglichkeit, einerseits künftig in günstigen Fällen vor lokalen Sturzfluten (in Folge von konvektiven Wetterlagen) überhaupt warnen zu können und andererseits die Hochwasservorhersage und die Vorentlastung von Talsperren im Vorfeld eines drohenden Hochwasserereignisses besser als bisher zu ermöglichen.

Die in der Vorlage vorgesehene Ergänzung in Absatz 4 ist überflüssig und führt zu keiner substanziellen Verbesserung der Unterstützung für die Länder.

B

26. Der **federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**, der **Agrarausschuss** und der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung** empfehlen dem Bundesrat ferner festzustellen, dass das Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Begründung:

- Das Gesetz bedarf gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates, weil es an folgenden Stellen Vorgaben zum Verwaltungsverfahren enthält:
- Das Gesetz schreibt den Ländern vor, binnen einer Frist von fünf Jahren flächendeckend Überschwemmungsgebiete festzusetzen (§ 31b Abs. 2 Satz 1) und binnen einer Frist von vier Jahren Hochwasserschutzpläne aufzustellen (§ 31d Abs. 3). Bei diesen Rahmenvorschriften handelt es sich um eine Fristsetzung für die Ausführung des Bundesrechts in einem bestimmten Einzelfall durch Rechtsakte, denen eine normative Wirkung zukommt. Diese Rechtsakte sind zwar nicht in einem Verwaltungsverfahren gemäß § 9 VwVfG, aber doch in einem Verfahren vor einer Verwaltungsbehörde durchzuführen, in dem Ermittlungen und eine Anhörung Betroffener vorzunehmen sind. Die Fristsetzung nimmt den Landesbehörden die von den Gegebenheiten des Einzelfalls abhängige Verfügung über den Verfahrensablauf in einem Punkt aus der Hand. Die den Ländern damit auferlegte Pflicht betrifft als unmittelbar geltendes Gebot die verfahrensmäßige Abwicklung des Gesetzesvollzugs und nicht nur den Erlass des erforderlichen Landesgesetzes gemäß Artikel 75 Abs. 3 GG. Hinzu kommt, dass durch Landesrecht für die Art und Weise des Festsetzungsverfahrens der Überschwemmungsgebiete zu bestimmen ist, dass die Öffentlichkeit zu informieren und zu beteiligen ist (§ 31b Abs. 2 Satz 2). Wenngleich es den Ländern überlassen bleibt, wie diese Verfahrensschritte auszugestalten sind, wird mit der Regelungspflicht doch eine in das Verfahren einzufügende Partizipation der Öffentlichkeit und damit eine Modifikation des Verfahrens vorgeschrieben.

- Das Gesetz bestimmt, dass noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete und überschwemmungsgefährdete Gebiete zu ermitteln und in Kartenform darzustellen sind; noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete sind überdies vorläufig zu sichern (§ 31b Abs. 5, § 31c Abs. 1 Satz 2). Für die fraglichen Flächen werden damit bestimmte Verfahrensregeln vorgeschrieben, die der Verwirklichung des gesetzlichen Schutzzwecks dienen. Zusätzlich ist die gebotene Darstellung in Kartenform eine Vorgabe für eine bestimmte Art und Weise der Dokumentation des Verwaltungshandelns, die ohne Rücksicht darauf, ob dabei nur ein verwaltungsinternes Hilfsmittel gemeint ist, die verfahrensmäßige Ausführung des Bundesrechts betrifft.
- Das Gesetz verpflichtet die Länder, Regelungen über die Veröffentlichung, Überprüfung und Aktualisierung der Hochwasserschutzpläne zu erlassen (§ 31d Abs. 2). Mit dieser Vorschrift wird die Handlungsform dieser Pläne mit Hilfe verfahrensmäßiger Festlegungen näher bestimmt. Das Bundesrecht schreibt verfahrensrechtliche Schritte und Vorkehrungen vor, die Bestandteile des Verwaltungsverfahrens sind, in dem die Hochwasserschutzpläne nachhaltig wirksam werden und effizient bleiben.