

Hochwasser- und Überflutungsschutz unter dem Blickwinkel des Bau- und Haftungsrechts

Dr. jur. Peter Queitsch, Hauptreferent für Umweltrecht im Städte- und Gemeindebund NRW e.V., Geschäftsführer der KommunalAgentur NRW GmbH, Düsseldorf

In Anbetracht der verheerenden Hochwasserereignisse im Jahr 2013 in der Bundesrepublik Deutschland ist der Hochwasser- und Überflutungsschutz erneut in das Blickfeld gerückt. Es stellt sich im Nachgang erneut die Frage, wie solchen Ereignissen mit erheblichen Sachschäden begegnet werden kann. Die nachfolgende Darstellung zeigt unter Berücksichtigung der Rechtsprechung den rechtlichen Hintergrund auf, wobei ebenso auf die Problemstände der Maßnahmen-Finanzierung eingegangen wird.

1. Begriff des Hochwassers (§ 72 WHG)

Mit dem Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21.1.2013¹ wurde die Definition des Begriffes „Hochwasser“ in § 72 WHG neu gefasst und an die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Nr. 1 der EU-Richtlinie 2007/60/EG vom 23.10.2007² angepasst. Die Änderung ist am 1.8.2013 in Kraft getreten.³ Auf der Grundlage der Neudefinition sind gemäß § 72 Satz 2 WHG Überschwemmungen aus Abwasseranlagen vom Hochwasser-Begriff ausgenommen. Unter Hochwasser ist nach § 72 Satz 1 WHG unter anderem nur die Überschwemmung durch den Wasserübertritt aus oberirdischen Gewässern zu verstehen. Dieses ist auch der grundlegende Ansatzpunkt und Ausgangspunkt der EU-Hochwasserschutzrichtlinie 2007/60/EG, die zwar in Art. 2 Abs. 1 „Überflutungen aus Abwassersystemen“ von der Definition von Hochwasser mit umfasst, aber gleichwohl den EU-Mitgliedstaaten die Freiheit lässt, diese „Überflutungen“ aus der Definition herauszunehmen.⁴

Die Herausnahme in § 72 Satz 2 WHG dient insbesondere dazu, eine zusätzliche oder ergänzende Zuständigkeit der zuständigen Hochwasserschutz-Behörden für Überflutungen aus Abwassersystemen zu vermeiden, weil die Abwasserbeseitigung bereits grundlegend in den §§ 54 bis § 61 WHG und in den jeweiligen Landeswassergesetzen als Aufgabe der Städte und Gemeinden geregelt ist. Damit wird eine Abgrenzung zur Abwasserbeseitigung (§ 56 WHG) vorgenommen und dem Umstand Rechnung getragen, dass öffentliche Abwasseranlagen wie z. B. öffentliche Mischwasserkanäle oder öffentliche Regenwasserkanäle grundsätzlich für die Ableitung von Niederschlagswasser im Sinne des § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG ausreichend dimensioniert sein müssen.⁵

2. Abgrenzung zu den sog. Katastrophenregen (urbane Sturzfluten)

In den letzten Jahren ist festzustellen, dass – bedingt durch den Klimawandel – die sog. Katastrophenregen (urbane Sturzfluten) zunehmen. Gemeint sind damit sehr lokal begrenzt auftretende und außergewöhnlich starke Regen-Ereignisse, bei denen in kürzester Zeit (z. B. innerhalb einer halben Stunde) so viel Regen fällt, wie ansonsten in mehreren Monaten insgesamt. Die Folge dieser bislang kaum vorhersagbaren Katastrophenregen ist, dass nicht nur die öffentlichen Abwasserkanäle das Regenwasser nicht mehr aufnehmen können. Regenwasser läuft ebenso aus völlig überlasteten Dachrinnen über und spritzt aus Regenfallrohren heraus, weil diese aufgrund ihrer Dimensionierung nicht mehr in der

Lage sind, dass Regenwasser wegzuführen. Hierdurch werden dann nicht nur die Grundstücke überflutet, sondern auch die öffentlichen Straßen. Ganze Straßen und Privatgrundstücke stehen in der Folge unter Wasser, wobei dieses Wasser auch in die Keller der Gebäude eindringt.⁶

Für hierdurch entstehende Schäden kann sich unter anderen eine Amtshaftung (§ 839 BGB, Art. 34 GG) der Stadt bzw. Gemeinde ergeben, wenn die Ursache in einer unzureichenden Dimensionierung der öffentlichen Abwasserkanäle (Mischwasserkanäle, Regenwasserkanäle) begründet ist,⁷ denn grundsätzlich besteht eine Kapazitäts-Anpassungspflicht.⁸ Geschützter Dritter ist jeder an die Kanalisation angeschlossene Grundstückseigentümer.⁹ Gleichwohl gelten die Schutz- und Obhutspflichten aus dem öffentlich-rechtlichen Kanalbenutzungsverhältnis auch für den geschädigten Mieter/Pächter des angeschlossenen Grundstücks, da die Leistung aus dem öffentlich-rechtlichen Kanalbenutzungsverhältnis nicht nur gegenüber dem anschlusspflichtigen Grundstückseigentümer, sondern auch gegenüber dem Mieter bzw. Pächter des Grundstücks erbracht wird.¹⁰

Ferner kann sich eine Haftung auch dann ergeben, wenn die Straßenabläufe in den öffentlichen Kanal (Mischwasserkanal, Regenwasserkanal) objektiv fehlerhaft sind, weil sie mit einem ungenügenden hydraulischen Leistungsvermögen konstruiert sind.¹¹ Eine Gemeinde hat im Rahmen der ihr obliegenden Abwasserbeseitigungspflicht auch die Pflicht, eine von ihr unterhaltene öffentliche Abwasseranlage so zu warten, dass diese ihre bestimmungsgemäße Funktion behält. Hierzu gehört auch, festgestellte Verstopfungen von Straßenabläufen zu beseitigen und im Rahmen des Zumutbaren dem Auftreten von Verstopfungen z. B. durch eine regelmäßige Reinigung der Straßensinkkästen der Straßeneinläufe (sog. Straßengullys) vorzubeugen.¹²

1 BGBl. I 2013, S. 95 ff.; BT-Drs. 17/11393 und 17/10957.

2 EU-Hochwassermanagement-Richtlinie; ABl. EG vom 6.11.2007 Nr. L 288, S. 27 ff.

3 BGBl. I 2013, S. 95 ff., S. 98 f.; BT-Drs. 17/10957.

4 Vgl. Dammert in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, Vorbemerkungen § 72 WHG Rz. 12.

5 So: OVG NRW, Beschluss vom 17.4.2012 – Az.: 15 A 1407/11 – öffentlicher Regenwasserkanal; OVG NRW, Beschluss vom 16.11.2011 – Az.: 15 A 854/10 – öffentlicher Mischwasserkanal; BGH, Urteil vom 4.4.2002 – Az.: III ZR 70/01 – NVwZ 2002, S. 1143; Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013 Rz. 979.

6 Vgl. Queitsch, UPR 2011, S. 131 ff., S. 136 ff.

7 So: OLG Dresden, Urteil vom 31.7.2013 – Az.: 1 U 1156/11 – BADK-Information 4/2913, S. 215 ff.; vgl. aber andererseits: OLG Karlsruhe, Urteil vom 18.4.2013 – Az.: 12 U 170/12 – BADK-Information 4/2013, S. 211 – keine Haftung für Überschwemmungsschaden, wenn die Gemeinde die Erschließung gemäß § 124 BauGB durch Vertrag auf einen Dritten überträgt.

8 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 17.4.2012 – Az.: 15 A 1407/11 – öffentlicher Regenwasserkanal; OVG NRW, Beschluss vom 16.11.2011 – Az.: 15 A 854/10 – öffentlicher Mischwasserkanal.

9 Vgl. BGH, NJW 1994 S. 1468; Sprau in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB Rz. 91.

10 Vgl. BGH, Urteil vom 14.12.2006 – Az.: III ZR 303/05 – NJW 2007, S. 1061, Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013, Rz. 1118.

11 So: OLG Dresden, Urteil vom 31.7.2013 – Az.: 1 U 1156/11 – BADK-Information 4/2913, S. 215 ff.

12 So: OLG Dresden, Urteil vom 31.7.2013 – Az.: 1 U 1156/11 – BADK-Information 4/2913, S. 215 ff.

Ebenso hat der BGH in einem Beschluss vom 17.10.2013¹³ klargestellt, dass ein privater Grundstückseigentümer (Oberlieger-Grundstück) für die Überflutung eines Unterlieger-Grundstücks nicht haftet, wenn sich auf seinem Oberlieger-Grundstück eine vom ihm zu dulden Verrohrung befindet, die auch der Straßenentwässerung dient, und diese Verrohrung die Überflutung der Unterlieger-Grundstücke herbeigeführt hat, weil vor dem Rohrsystem ein zum Schutz vor Verstopfung ungeeignetes Gitter eingebaut wurde. Der BGH hat mit Urteil vom 21.11.2013¹⁴ außerdem entschieden, dass es zum Pflichtenkreis eines Straßenbaulastträgers gehört, die Anlieger-Grundstücke vor Überflutungen durch Straßenoberflächenwasser zu schützen, sodass eine ordnungsgemäße Beseitigung des Straßenoberflächenwassers als Niederschlagswasser (§ 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG)¹⁵ sicherzustellen ist, um eine Haftung zu vermeiden.

2.1 Kapazitätsmäßige Auslegung der öffentlichen Kanäle

Ausgangspunkt für die kapazitätsmäßige Auslegung der öffentlichen Abwasserkanäle (Regenwasserkanal, Mischwasserkanal) im Hinblick auf die abzuleitende Menge an Niederschlagswasser (Regenwasser) ist abwassertechnisch der sog. Berechnungsregen. Dabei ist der Berechnungsregen ein Regenereignis mit einer definierten Intensität, welches statistisch in bestimmten Zeitabschnitten wiederkehrt. Bei den technischen Regelwerken gibt es die DIN EN 752-2 und das DWA Arbeitsblatt A 118 (Stand: März 2006). Es werden zwei Tatbestände (Überflutungshäufigkeit und Überstauhäufigkeit) geregelt. Die Überflutung erfasst vereinfacht dargestellt den Tatbestand, dass Niederschlagswasser aus dem Kanal über Schacht- oder Sonderbauwerke oberflächlich austritt und in die Gebäude von außen hineinläuft, d. h. sie überflutet. Der Überstau erfasst den Tatbestand, dass der Niederschlagswasserstand die Rückstauenebene (= in der Regel die Geländeroberkante) überschreitet, d. h. Wasser aus dem Kanal über die Kanalschächte austritt, welches sich auf der Straße sammelt z. B. zwischen den Bordsteinen einer Straße. Die europäische DIN EN 752-2 enthält in Tabelle 2 Anforderungen an den Überflutungsschutz, die für den Entwurf von Neuanlagen sowie bei einer anstehenden Verbesserung bestehender Systeme empfohlen werden. Die Empfehlung geht davon aus, dass folgende Überflutungshäufigkeiten (1-mal in „n“-Jahren) nicht überschritten werden sollten: Ländliche Gebiete: 1 mal in 10 Jahren; Wohngebiete: 1 mal in 20 Jahren; Stadtzentren, Gewerbe- und Industriegebiete: 1 mal in 30 Jahren sowie unterirdische Verkehrsanlagen, Unterführungen: 1 mal in 50 Jahren.

2.2 Haftungsrechtliche Rechtsprechung

Nicht für jedes Regenereignis tritt nach der Rechtsprechung eine Haftung ein. So hat der Bundesgerichtshof (BGH) im Jahr 2008¹⁶ darauf hingewiesen, dass für ein Hochwasserereignis mit einer Wiederholungszeit von 100 Jahren keine Vorsorge getroffen werden muss. Bereits im Jahr 2004 hatte der BGH¹⁷ entschieden, dass bei einem sehr seltenen Starkregen mit einer Wiederkehrzeit von 100 Jahren der Einwand der höheren Gewalt nicht ausgeschlossen ist, d. h. die Gemeinde durch die Berufung auf den Tatbestand der „höheren Gewalt“ wie etwa bei einem naturkatastrophenartigen Regenereignis eine Haftung für Schäden abwenden kann. Das Landgericht Trier hat in einem Urteil vom 21.5.2007¹⁸ unter Bezugnahme auf ein Urteil des OLG München¹⁹ festgehalten, dass bei einem Starkregenereignis mit einer Wiederkehrzeit von einmal in 25 Jahren bis einmal in 30 Jahren höhere Gewalt angenommen werden kann, sodass eine Haftung sowohl nach § 2 Haftpflichtgesetz als auch aus Amtshaftung (§ 839 BGB, Art. 34 GG) ausscheidet. Diese Wertung des Landgerichtes Trier ist durch das OLG Koblenz²⁰ zumindest in einem Hinweisbeschluss mitgetragen worden, woraufhin der Kläger die Klage zurücknahm.

Gleichwohl liegt einschlägige Rechtsprechung des BGH zu diesen Fragestellungen bislang nicht vor. Dieses gilt insbesondere für die Frage, wann im unteren Jahresbereich die haftungsausschließende „höhere Gewalt“ angenommen werden kann. Der BGH hat lediglich in einem Urteil vom 11.3.2004²¹ die Annahme von höherer Gewalt bei einer Wiederkehrhäufigkeit von höchstens alle 14 Jahre noch verneint.

Ohnehin haben in jüngster Zeit das OLG Dresden mit Urteil vom 31.7.2013²² sowie das OLG Koblenz mit Beschluss vom 27.7.2009²³ entschieden, dass eine abwasserbeseitigungspflichtige Gemeinde die Dimensionierung ihres Kanalnetzes nicht auf einen Jahrhundertregen auslegen muss, d. h. die Gemeinde grundsätzlich nicht gehalten ist, das Kanalnetz auf katastrophenartige Unwetter auszurichten.²⁴ Es kann von der Gemeinde nicht erwartet werden, dass sie für jeden, also auch erheblich über dem Durchschnitt liegenden Regen ein überdimensioniertes Kanalnetz baut, weil dieses budgetmäßig nicht vertretbar ist.²⁵ Die Gemeinde muss ebenso den abgabenrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit der Kosten beachten. Dieser Grundsatz beinhaltet einen Anspruch des gebührenpflichtigen Benutzers darauf, nicht mit übermäßigen oder überflüssigen Kosten belastet zu werden. Ein öffentliches Kanalnetz, welches auf Katastrophenregen ausgerichtet ist, würde die Regenwassergebühr erheblich ansteigen lassen, weil sich die enormen Baukosten für solche Kanäle über die kalkulatorische Abschreibung der Kanäle (z. B. über 50 Jahre) auf die Höhe der Regenwassergebühr erheblich auswirken würden. Die Akzeptanz der Regenwassergebühr würde sicherlich nicht gefördert, wenn diese durch eine erhebliche Vergrößerung der Kanaldimensionen im Jahr etwa auf 5,00 € pro Quadratmeter bebauter und/oder befestigter Grundfläche ansteigen würde. Zurzeit liegt die Regenwassergebühr in den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen jedenfalls noch in der Spannbreite zwischen 0,20 € und 1,90 € pro Quadratmeter und Jahr. Gleichwohl müssen es Grundstückseigentümer nach der Rechtsprechung ebenso nicht hinnehmen, einmal jährlich einer Überschwemmung ausgesetzt zu sein.²⁶

2.3 Handlungsfelder für Städte und Gemeinden

Insgesamt muss die Gemeinde die Zunahme der sog. Katastrophenregen sorgfältig im Blick behalten.²⁷ Im Zusammenhang mit dem Klimawandel und daraus resultierender Klima-Anpassungs-

13 Az.: V ZR 15/13.

14 Az.: III ZR 113/13.

15 BVerwG, Beschluss vom 21.6.2011 – Az.: 9 B 99.10.

16 Urt. vom 5.6.2008 – Az.: III ZR 137/07 – BADK-Information 2008 S. 151; BGH, Urt. vom 19.1.2006 – Az.: III ZR 121/05 – BGH, Urt. vom 22.4.2004 – Az.: III ZR 108/03 – BADK-Information 1/2005 S. 43; BGH, Urt. vom 11.3.2004 – III ZR 274/03 – BADK-Information 1/2005 S. 42.

17 Urt. vom 22.4.2004 –, Az.: III ZR 108/03 – BGHZ 159, S. 19 ff.

18 Az.: 11 O 33/06.

19 Urt. vom 12.11.1998 – Az.: 1 U 6040/95.

20 Az.: 1 U 787/07.

21 Az.: III ZR 274/03 – BADK-Information 1/2005 S. 42.

22 Az.: 1 U 1156/11 – BADK-Information 4/2013, S. 215 ff., S. 216 f.

23 Az.: 1 U 1422/08.

24 Vgl. BGH, Urt. vom 18.2.1999 – Az.: III ZR 272/96 – VersR 1999 S. 1412; Bergmann/Schumacher, Die Kommunalhaftung, 4. Aufl. 2007 Rz. 1249 ff., Rz. 1258 f.; Rotermund/Kraft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013 Rz. 945 f.; Queitsch in: Wellmann/Queitsch/Fröhlich, WHG, Kommentar, 1. Aufl. 2010, § 56 Rz. 53.

25 Vgl. BGH, Urt. vom 11.7.1991 – Az.: III ZR 177/90 – NJW 1992 S. 39 ff.; OLG Frankfurt, Urt. vom 13.5.1985 – Az.: 1 U 164/84 – VersR 1986 S. 1125; LG Trier, Urt. vom 21.5.2007 – Az.: 11 O 33/06 –, GVV-Mitteilungen 1/2008 S. III unter Verweis auf OLG München, Urt. vom 12.11.1998 – Az.: 1 U 6040/95 – indirekt bestätigt durch OLG Koblenz, Beschl. vom 24.9.2007 – Az.: 1 U 787/07.

26 Vgl. BGH, Urt. vom 11.7.1991 – Az.: III ZR 177/90 – NJW 1992 S. 39 ff.; BGH, Urt. vom 18.2.1999 – Az.: III ZR 272/96 –, VersR 1999 S. 1412; Sprau in: Palandt, BGB, Kommentar, 72. Aufl. 2013, § 839 BGB Rz. 91.

27 So: OLG Dresden, Urteil vom 31.7.2013 – Az.: 1 U 1156/11 – BADK-Information 4/2013, S. 215 ff.

maßnahmen kann gleichwohl nicht erwartet werden, dass eine sofortige und gleichzeitige Anpassung aller gemeindlichen Entwässerungsanlagen erfolgt, weil dieses nicht durchführbar ist.²⁸ Je größer allerdings die Gefahr und die möglichen Schadensfolgen sind, umso eher ist eine Anpassung auch für sog. Altanlagen als angezeigt anzusehen.²⁹ Dabei sind gleichwohl bei der Bestimmung des Umfangs der Nachrüstungspflicht auch wirtschaftliche Gesichtspunkte sowie die Zeit zu berücksichtigen, die seit der Errichtung der konkreten Anlage vergangen ist.³⁰ Deshalb ist es zur Vermeidung von Haftungsrisiken für die Gemeinde angezeigt, die in der Vergangenheit zugrunde gelegte Auslegung der Kanäle zu überprüfen wenn sich konkrete Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die kapazitätsmäßige Auslegung eines öffentlichen Kanals nicht mehr ausreichen könnte (z. B. mehrmalige Überflutung einer Straße in den letzten drei Jahren bei starken Regenereignissen). Stellt sich etwa heraus, dass ein öffentlicher Regenwasserkanal nicht mehr ausreichend dimensioniert ist, so kann der Bau eines zusätzlichen Entlastungskanals neben den bereits erforderlichen Regenwasserkanal erforderlich sein. Dabei bedeutet der Bau eines Entlastungskanals keinen Wegfall der Refinanzierung des bereits bestehenden Regenwasserkanals über die Regenwassergebühr, weil auch dieser weiterhin genutzt wird und deshalb über die Regenwassergebühr weiterhin im Rahmen der kalkulatorischen Abschreibung refinanziert werden kann. Eine Maßnahme kann auch sein, dass ein Entlastungsgraben (Auffang- bzw. Ableitungsgraben) gebaut wird, der z. B. Niederschlagswasser von einem Hang wegführt, um ein Baugebiet (Häuser, Straßen) und das öffentliche Kanalnetz vor einer Überflutung und Verschlammlung zu schützen. Eine solche Maßnahme kann grundsätzlich auch über die Regenwassergebühr finanziert werden, wenn die Maßnahme nachweisbar der Verbesserung der Vorflut zum Zwecke der Niederschlagswasser- und Fremdwasserbeseitigung sowie zum Schutz der Funktionstüchtigkeit der öffentlichen Abwasseranlage dient (vgl. § 53c Satz 2 Nr. 3 LWG NRW).

2.4 Versicherungsschutz als Eigen-Vorsorge (§ 5 Abs. 2 WHG)

Die Gemeinde sollte die Grundstückseigentümer darüber aufklären, ihrerseits für einen ausreichenden Versicherungsschutz im Hinblick auf sog. Katastrophenregen Sorge zu tragen. Nach § 5 Abs. 2 WHG muss sich jeder im Rahmen des ihm Zumutbaren gegen Schäden durch Hochwasser schützen.³¹ Hierzu gehört eine Wohngebäudeversicherung, die nicht nur Schäden durch Leitungswasser, sondern auch Schäden bei Überschwemmungen durch Niederschlagswasser von außen in das Gebäude hinein abdeckt. Mit der Wohngebäudeversicherung ist ein Haus standardmäßig nur gegen Schäden durch Brand, Blitzschlag, Sturm, Hagel und Leitungswasser versichert. Wassermassen, die von außen kommen, gelten als Elementarschäden. Hierfür gibt es aber bei der Wohngebäudeversicherung Zusatzmodule (Zusatzpolizen), die auch Schäden durch Überschwemmungen des Gebäudes von außen abdecken (die sog. Elementarschadensversicherung).³² Zusätzlich sollte der Grundstückseigentümer aber ebenso der Mieter/Pächter seine Hausratversicherung darauf überprüfen, ob diese auch etwaige Überschwemmungsschäden (Elementarschäden) einschließt, denn auch hier ist in der Regel eine Ergänzung der Hausratpolice gegen die Folgen von Überschwemmungen möglich.

3. Hochwasserschutz und Baurecht

In der obergerichtlichen Rechtsprechung zur Amtshaftung (Art. 34 GG, § 839 BGB) ist anerkannt, dass Hochwasserschutz in Planung, Anordnung und Durchführung eine hoheitliche Aufgabe der örtlichen Daseinsvorsorge der Stadt bzw. Gemeinde ist.³³ Es besteht die Pflicht zur Durchführung erkennbar gebotener,

durchführbarer und wirtschaftlich zumutbarer Maßnahmen bzw. die Pflicht zum Unterlassen dem Hochwasserschutz nicht dienender (verfehlter) Maßnahmen gegenüber den möglicherweise durch ein Hochwasserereignis Betroffenen. Zu diesem Kreis der Betroffenen gehören insbesondere Anlieger/Eigentümer von Grundstücken, die nahe an einem Fluss gelegen sind, an dem das Hochwasserereignis eintreten kann.³⁴ Daneben ist auch der Katastrophenschutz eine hoheitliche Aufgabe.³⁵

Durch das Hochwasserschutzgesetz des Bundes vom 3.5.2005 (BGBl. I S. 1224 ff.) wurden unter anderem in § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB ausdrücklich die Belange des Hochwasserschutzes als zu beachtende Planungsleitlinie bei der Aufstellung der Bauleitpläne aufgenommen. Zu den Belangen des Hochwasserschutzes gehören in Anknüpfung an die §§ 72 bis 81 WHG insbesondere der Rückhalt von Hochwasser, die Gewährleistung eines schadlosen Wasserabflusses und die Vorbeugung vor Hochwasserschäden. Damit wurden die Belange des Hochwasserschutzes eigenständig bodenrechtlich (städtebaulich) geregelt. Diese Vorgabe ist besonders wichtig, damit in der Zukunft grundsätzlich kein Bauland mehr in Überschwemmungsgebieten (§ 76 WHG) ausgewiesen wird, sodass Flächen verloren gehen, die bei Überschwemmungen die Funktion des Rückhaltens von Hochwasser haben.³⁶

3.1 Schutz von Überschwemmungsgebieten (§ 78 WHG)

In § 78 WHG sind besondere Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete geregelt. So beinhaltet § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG das Verbot der Ausweisung von neuen Baugebieten in Bauleitplänen oder sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch mit Ausnahme von Bauleitplänen für Häfen und Werften. Das BVerfG hat mit Urteil vom 3.6.2014³⁷ entschieden, dass die vorstehende Verbotsvorschrift nur die erstmalige Ermöglichung einer Bebauung durch eine Bauleitplanung oder städtebauliche Satzungen meint, während die bloße Änderung der Gebietsart eines bereits bisher ausgewiesenen Baugebiets (hier: die Umplanung eines festgesetzten allgemeinen Wohngebiets in ein Mischgebiet) nicht erfasst wird. Dieses ist nach dem Bundesverwaltungsgericht der ausdrückliche Wille des Bundesgesetzgebers gewesen, der festgesetzte Überschwemmungsgebiete vor einer erstmaligen zusammenhängenden Bebauung schützen wollte.³⁸ Das Verbot gilt nach dem BVerfG demnach nicht, wenn lediglich die

28 Vgl. Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013, Rz. 962.

29 So: OLG Dresden, Urteil vom 31.7.2013 – Az.: 1 U 1156/11 – BADK-Information 4/2013, S. 215 ff., S. 217.

30 Vgl. BGH, Urteil vom 2.3.2010 – Az.: VI ZR 223/09 – NJW 2011, S. 1967; Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013, Rz. 945.

31 Vgl. Reinhardt, ZfW 2013, S. 121 ff., S. 142; Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013, Rz. 959 ff., 962, 1009; Queitsch, UPR 2011, S. 130 ff., S. 136.

32 Vgl. hierzu auch das Informationsblatt „Schutz vor Überschwemmung und Hochwasser“ des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. GDV – www.gdv.de – Stichwort: Elementarschadensversicherung.

33 Vgl. grundlegend: BGH, Urteil vom 13.6.1996 – Az.: III ZR 40/95 – NJW 1996 S. 3208; BGH, Urteil vom 27.1.1994 – Az.: III ZR 109/12, VersR 1994, S. 935; BGH, Urteil vom 11.11.2004 – Az.: III ZR 200/03 – VersR 2005, S. 1580 – ; OLG Koblenz, Urteil vom 24.3.2003 – Az.: 12 U 1984/01 – NVwZ-RR 2003, S. 617; Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013, Rz. 979 ff. Sprau in: Palandt, BGB, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB Rz. 123; Bergmann/Schumacher, Kommunalhaftung, 4. Aufl. 2007, Rz. 659, 670, 1557; Zloch in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 78 WHG Rz. 41; Czyschowski/Reinhardt, WHG, Kommentar, 10. Aufl. 2010, § 78 WHG Rz. 38; Queitsch, UPR 2011, S. 130 ff., S. 135.

34 Vgl. BGH, VersR 1994 S. 935; OLG Celle, VersR 1989 S. 484; Sprau in: Palandt, BGB, 72. Aufl. 2013, § 839 BGB Rz. 123; Bergmann/Schumacher, Kommunalhaftung, 4. Aufl. 2007, Rz. 670.

35 BGH, Urteil vom 11.11.2004 – Az.: III ZR 200/03, VersR 2005, S. 1580; OLG Koblenz, Urteil vom 24.3.2003 – Az.: 12 Z 1984/01, NVwZ-RR 2003, S. 617.

36 Vgl. Barts in: Barts/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 1 BauGB Rz. 86.

37 Az. 4 CN 6.12.

38 BT-Drucksache 15/3510, S. 2 ff.

Gebietsart für ein Baugebiet geändert wird oder eine Überplanung bebauter Innenbereichslagen gegeben ist, weil im Gesetzeswortlaut des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG durch das Wort „neue Baugebiete“ auf die Neuausweisung im Sinne einer erstmaligen Ermöglichung der Bebauung abgestellt wird. Wäre etwas anderes gewollt gewesen, so hätte in den Wortlaut z. B. auch der Begriff „Änderung“ mit aufgenommen werden müssen. Der Hochwasserschutz wird – so das BVerwG – dadurch nicht verkürzt, weil im Rahmen des Bauleitplanverfahrens die Belange des Hochwasserschutzes zu § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB ausdrücklich im Rahmen der bauplanerischen Abwägung zu beachten sind und im Übrigen in festgesetzten Überschwemmungsgebieten gemäß § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG auch die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 33, 34 und 35 BauGB untersagt ist und bezogen darauf im Rahmen der Erteilung einer Ausnahme genehmigung nach § 78 Abs. 3 WHG die Belange des Hochwasserschutzes ebenfalls berücksichtigt werden müssen.

Unabhängig davon regelt § 78 Abs. 1 Satz 2 WHG, dass die Verbote nach § 78 Abs. 1 Satz 1 WHG nicht gelten für Maßnahmen des Gewässerausbaus, des Baus von Deichen und Dämmen, der Gewässer- und Deichunterhaltung, des Hochwasserschutzes sowie für Handlungen, die für den Betrieb von zugelassenen Anlagen oder im Rahmen zugelassener Gewässerbenutzungen erforderlich sind. Diese Ausnahmeregelung ist für festgesetzte Überschwemmungsgebiete (§ 76 WHG) von besonderer, praktischer Bedeutung, denn wird ein Überschwemmungsgebiet z. B. aufgrund einer neuen Risiko-Erkenntnislage flächenmäßig größer festgesetzt und liegen nunmehr mehr bebaute Grundstücke erstmalig in diesem Gebiet, so kann die Stadt bzw. Gemeinde unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung für den Hochwasserschutz (Art. 34 GG, § 839 BGB) die Grundstückseigentümer nicht ihrem „Hochwasser-Schicksal“ überlassen. Die Stadt bzw. Gemeinde muss zur Vermeidung einer Amtshaftung – insbesondere bei bereits bebauten Grundstücken – Maßnahmen des Hochwasserschutzes wie z. B. die Errichtung ortsfester oder mobiler Schutzwände ergreifen, wobei diese Maßnahmen nicht den hochwasserschutzrechtlichen Restriktionen des § 78 Abs. 1 WHG unterworfen sein können.³⁹ Bei der Durchführung von Hochwasserschutzmaßnahmen muss aber beachtet werden, dass Retentionsräume (§ 77 WHG) nicht wieder derartig (z. B. durch die Errichtung von Deichen) verkleinert werden, dass dem Hochwasser gewissermaßen die Fläche zur Ausdehnung genommen wird, die auch der Festlegung von Überschwemmungsgebieten innewohnt. Denn der Regelungsgehalt einer Rechtsverordnung zur Festsetzung eines Überschwemmungsgebietes (§ 76 Abs. 2 WHG) besteht grundsätzlich darin, diejenigen Flächen zu bestimmen, die bei einem Hochwasser eines Gewässers benötigt werden, damit sich das über die Ufer tretende Gewässer ausbreiten kann.⁴⁰ Dieses schließt aber grundsätzlich nicht Hochwasserschutzmaßnahmen wie z. B. stationäre oder mobile Hochwasserschutzmauern aus, die unmittelbar an der zu schützenden Bebauung errichtet werden, sodass vor der Hochwasserschutzmauer im Überschwemmungsgebiet noch genügend Freiraum bleibt, in welchem sich das Hochwasser ausdehnen kann.

Schließlich sieht § 78 Abs. 2 bis 4 WHG weitere Ausnahmen von den Verböten des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis Nr. 9 WHG vor. Hierzu gehört, dass die zuständige Behörde die Ausweisung von neuen Baugebieten unter den kumulativen § 78 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 9 WHG ausnahmsweise zulassen kann. Ebenso kann die zuständige Behörde die Errichtung oder Erweiterung einer konkreten baulichen Anlage im Einzelfall in festgesetzten Überschwemmungsgebieten unter bestimmten Voraussetzungen genehmigen (§ 78 Abs. 3 Nr. 1 bis Nr. 4 WHG). Schließlich kann die zuständige Behörde auch Maßnahmen nach § 78 Abs. 1 Satz 1

Nr. 3 bis Nr. 9 WHG unter bestimmten Voraussetzungen zulassen (§ 78 Abs. 4 WHG).

3.2 Bauplanungsrechtliche Hinweis- und Kennzeichnungspflichten

Der Bewusstseinsbildung für die Belange des Hochwasserschutzes dient insbesondere die in § 5 Abs. 4a BauGB für den Flächennutzungsplan und in § 9 Abs. 6a BauGB für den Bebauungsplan geregelte nachrichtliche Übernahme festgesetzter Überschwemmungsgebiete (§ 76 Abs. 2 WHG) sowie das Vermerken noch nicht festgesetzter (faktischer) Überschwemmungsgebiete (§ 76 Abs. 3 WHG) und sog. Risikogebiete nach § 73 Abs. 1 WHG. Die äußerst weitreichenden Folgen eines Hochwasserschadens und vor allem die damit verbundenen Sachschäden rechtfertigen diese Regelungen, damit insbesondere gegenüber Bauherren und Architekten die Gefahrenlage dokumentiert wird.⁴¹ Insoweit kommt dem Flächennutzungsplan (§ 5 Abs. 4a BauGB) die Funktion zu, für das gesamte Gemeindegebiet die geplante Bodennutzung darzustellen und zwar unabhängig davon, welche gesetzlichen Vorgaben diese beruht. Die „Soll-Vorschrift“ des § 5 Abs. 4a BauGB und § 9 Abs. 6a BauGB ist im Regelfall als „Muss-Vorschrift“, d. h. als zwingende Verpflichtung zur nachrichtlichen Übernahme bzw. zum Vermerken der vorzufindenden Hochwassergefahrensituation, zu verstehen.⁴² Die Unterscheidung zwischen „nachrichtlicher Übernahme“ und „Vermerken“ kann grundsätzlich darin gesehen werden, dass hochwasserschutzrechtliche Festsetzungen, die noch nicht getroffen worden sind, erst bevorstehen (z. B. durch Festsetzung eines Überschwemmungsgebietes nach § 76 WHG), sodass die Gemeinde grundsätzlich noch als berechtigt angesehen werden kann, eine andere Nutzungsvorstellung durch eine entsprechende Darstellung zu dokumentieren. Gleichwohl wird dem Hochwasserschutz insbesondere in festgesetzten Überschwemmungsgebieten (§ 76 WHG) ein klarer Vorrang vor einer baulichen Nutzung eingeräumt, was auch durch das Planungsverbot in § 78 Abs. 1 und § 78 Abs. 6 WHG zum Ausdruck gebracht wird.⁴³

In Anbetracht der schwerwiegenden Sachschäden durch Hochwasserereignisse – wie sie erneut in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2002 und 2013 aufgetreten sind – ist die Gemeinde gut beraten, dem Hochwasserschutz in der Bauleitplanung einen nachhaltigen Stellenwert einzuräumen und zwar unabhängig davon, ob Überschwemmungsgebiete festgesetzt worden sind (§ 76 Abs. 2 WHG) oder die Festsetzung noch bevorsteht (§ 76 Abs. 3 WHG) oder ob es sich lediglich um sog. Risikogebiete (§ 73 Abs. 1 WHG) handelt.

Eine in der Praxis aufgetretene Frage ist dabei auch, wann und wie die nachrichtliche Übernahme von festgesetzten Überschwemmungsgebieten oder das Vermerken von noch nicht festgesetzten Überschwemmungsgebieten bzw. Risikogebieten zu erfolgen hat, d. h. ob der Flächennutzungsplan oder der Bebauungsplan verfahrenstechnisch geändert und angepasst werden

39 Vgl. Zloch in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 78 WHG Rz. 25; ; Czychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl. 2010, § 78 WHG Rz. 22 ff.; Kotulla, WHG, Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 78 WHG Rz. 21.

40 Vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl. 2010, § 76 WHG Rz. 16; Zloch in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 76 WHG Rz. 13 f.

41 Vgl. zur Unwirksamkeit eines Bebauungsplans wegen unzureichender Beachtung des Hochwasserschutzes: VGH München, Urt. vom 30.7.2007 – Az.: 15 N 06/741, ZfBR 2008, S. 52; OVG Lüneburg, Urteil vom 28.3.2008 – Az.: 1 KN 93/07, ZfBR 2008, 493 f.; Bartsch in: Bartsch/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 5 BauGB Rz. 44; § 9 BauGB Rz. 230; Stör, ZfBR 2007, S. 17 ff.; Stör, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 91, 136.

42 So: Mitschang in: Bartsch/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 5 BauGB Rz. 44a; § 9 BauGB Rz. 227.

43 So: Mitschang (FN 39) § 5 BauGB Rz. 44a, § 9 BauGB Rz. 22.

muss. Nach § 246a BauGB sollen anlässlich der Neubekanntmachung eines Flächennutzungsplans nach § 6 Abs. 6 BauGB die in § 5 Abs. 4a BauGB bezeichneten Gebiete nachrichtlich übernommen oder vermerkt werden. Damit soll erreicht werden, dass der Flächennutzungsplan möglichst zeitnah einen Gesamtüberblick über die hochwasserschutzrechtlich bedeutsamen Gebiete enthalten soll. Eine Pflicht zur Neubekanntmachung wird allerdings nicht begründet, weil der Gesetzestext in § 246a BauGB lediglich davon spricht, dass „anlässlich der Neubekanntmachung“ die nachrichtliche Übernahme bzw. das Vermerken erfolgen soll. Dennoch wird auch unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung für den Hochwasserschutz (Art. 34 GG, § 839 BGB) ohne eine entsprechenden Gesetzesbefehl eine Handlungspflicht der Gemeinde angenommen werden können.⁴⁴ Die nachrichtliche Übernahme bzw. das Vermerken nach § 9 Abs. 6a BauGB ist jedenfalls nicht als klassische Festsetzung in einem Bebauungsplan anzusehen, sodass ein Bebauungsplan grundsätzlich nicht verfahrenstechnisch geändert werden muss.⁴⁵

Unabhängig davon sind die Kennzeichnungspflichten nach § 5 Abs. 3 BauGB für den Flächennutzungsplan und nach § 9 Abs. 5 BauGB für den Bebauungsplan zu beachten. Die Kennzeichnungspflichten in § 5 Abs. 3 Nr. 1 und § 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB umfassen auch den Schutz vor Naturgewalten wie z. B. Hochwasser.⁴⁶ In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich grundsätzlich, die Altlasten-Rechtsprechung⁴⁷ nicht aus dem Blick zu verlieren, durch welche weitreichende Haftungsfolgen dokumentiert worden sind. In Anbetracht dessen kann eine nachrichtliche Übernahme oder ein Vermerken nicht nur nach § 5 Abs. 4a BauGB bzw. § 9 Abs. 6a BauGB möglichst zeitnah sinnvoll sein, sondern ebenso eine Kennzeichnung nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 BauGB bei Flächennutzungsplänen bzw. nach § 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB bei Bebauungsplänen in Betracht gezogen werden. Die vorstehenden „Soll-Regelungen“ zur Kennzeichnung führen dabei in der Regel zu einer Kennzeichnungspflicht wenn sich aus der Kennzeichnung Informationen ergeben, welche für die Grundstücksnutzung von Bedeutung sind.⁴⁸

3.3 Planungsschadensrecht (§§ 39 bis 42 BauGB)

Bei einer nachträglich flächenmäßig größeren Festlegung von Überschwemmungsgebieten (§ 76 WHG) für unbebaute Grundstücke in einem durch Bebauungsplan stellt sich insbesondere die Frage, ob ein Anspruch auf Entschädigung unter dem Gesichtspunkt des Planungsschadens (§§ 39, 42 BauGB) bestehen könnte.⁴⁹ Grundsätzlich kommt Übernahme- und Kennzeichnungsvorschriften lediglich eine Warnfunktion zu.⁵⁰ Das sog. Planungsschadensrecht gewährt hingegen Entschädigung nur für bestimmte Fälle, in denen durch Änderung oder Aufhebung der Festsetzung eines Bebauungsplans die Bebaubarkeit eines Grundstücks eingeschränkt oder der Berechtigte hinsichtlich sonstiger Nutzungsmöglichkeiten beschnitten wird. Dabei soll das Planungsschadensrecht in erster Linie den Wertverlust ausgleichen, der in der Differenz zwischen Grundstückswert vor und nach der Planung besteht.⁵¹ So kann grundsätzlich ein sog. Vertrauensschaden (§ 39 BauGB) in Betracht kommen, wenn der Grundstückseigentümer im berechtigten Vertrauen auf den rechtsverbindlichen Bebauungsplan Vorbereitungen für die Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten getroffen hat, die sich aus dem Bebauungsplan ergeben und diese Aufwendungen durch die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans an Wert verlieren. Die nachrichtliche Übernahme oder das Vermerken ist jedoch keine bauplanerische Festsetzung, die durch eine Änderung des bestehenden Bebauungsplans umgesetzt wird.⁵² Ebenso ist eine nachträgliche Kennzeichnung nach § 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB keine Änderung des Bebauungsplanes, weil Kennzeich-

nungen im Gegensatz zu Festsetzungen keinen rechtsverbindlichen Charakter haben.⁵³ Insoweit liegt auch keine Ergänzung i. S. d. § 39 BauGB vor, denn auch der Begriff der „Ergänzung“ schützt grundsätzlich nur das berechtigte Vertrauen in den Fortbestand der bauplanerischen Festsetzungen des Bebauungsplans.⁵⁴ Dieses Vertrauen ist zudem nicht mehr geschützt, wenn eine Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans erkennbar ist.⁵⁵

Eine Entschädigung in Geld oder durch Übernahme nach § 40 Abs. 1 BauGB (Entschädigung in Geld oder Übernahme) kommt dann in Betracht, wenn im Bebauungsplan Flächen für Hochwasserschutzanlagen und Flächen für die Regelung des Wasserabflusses festgesetzt sind und hierdurch Vermögensnachteile entstehen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 BauGB). Allerdings wird ein Anspruch nach § 40 Abs. 1 Satz 2 BauGB gesetzlich ausgeschlossen, wenn die Festsetzung oder ihre Durchführung den Interessen des Eigentümers oder der Erfüllung einer ihm obliegenden Rechtspflicht dient. Der Hochwasserschutz dient insoweit grundsätzlich dem Schutzinteresse des Eigentümers und stellt in diesem Zusammenhang eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsrechts dar.⁵⁶

Ebenso könnte grundsätzlich eine Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung (§ 42 BauGB) in Betracht kommen. Regelmäßig geschieht die Änderung oder Aufhebung jedoch durch einen Bebauungsplan, wobei die nachrichtliche Übernahme oder das Vermerken wiederum keine bauplanerische Festsetzung ist, die durch eine Änderung des bestehenden Bebauungsplans umgesetzt wird.⁵⁷ Außerdem muss die Änderung die Bodennutzbarkeit betreffen, d. h. es kommt bei Änderungen eines Bebauungsplanes darauf an, ob und inwieweit die Festsetzungen über die Art und Weise der planungsrechtlich zugelassenen baulichen oder sonstigen Nutzungsmöglichkeiten auf dem betroffenen Grund und Boden geändert worden sind. Dabei genügt es z. B. nicht, wenn die ursprünglich vorgesehene öffentliche Erschließungsanlage durch gleichgeartete private Wege ersetzt wird.⁵⁸ Spezielle Voraussetzung für einen Anspruch ist nach § 42 Abs. 2 BauGB zudem, dass die zulässige Nutzung eines Grundstücks innerhalb einer Frist von 7 Jahren zulässigerweise aufgeho-

44 So zutreffend: Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 246a BauGB Rz. 2.

45 Vgl. Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 BauGB Rz. 228; Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 91, 136.

46 Mitschang in: Battis/Krautzberger/Löhr, 12. Aufl. 2014, § 5 BauGB Rz. 38 am Ende.

47 BGH, Beschl. vom 9.7.1992 – Az.: III ZR 78/91, UPR 1992, S. 438; Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 805; Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 BauGB Rz. 223, § 5 BauGB Rz. 40 ff.

48 BGH, Urteil vom 21.2.1991 – Az.: III ZR 245/89, BGHZ 113, 367; OLG Naumburg, Urteil vom 27.3.2000 – Az.: 1 U 2081/97 –; Roermond/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013 Rz. 986; Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 BauGB Rz. 222.

49 Vgl. Zloch in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 78 WHG Rz. 8; Czychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl. 2010, § 78 WHG Rz. 8.

50 So: Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 91, 136.

51 Vgl. Battis, BauGB, 12. Aufl. 2014 Vorb. §§ 39–44 BauGB Rz. 1; Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 1029 ff.

52 Vgl. Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 BauGB Rz. 228; Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 91, 136.

53 Vgl. Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 BauGB Rz. 222.

54 Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 1029 ff., 1033.

55 Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 1029 ff., 1033.

56 So: BVerwG mit Urteil vom 22.7.2004 – Az.: 7 CN 1.04 – NVwZ 2004, S. 1507 ff.

57 Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 91, 13, 1039 ff.

58 Vgl. BGH NJW 1997, S. 2115 ff., S. 2218; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Kommentar, 12. Aufl. 2014, § 42 BauGB Rz. 5; Stöter, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 1036.

ben oder geändert worden ist. Nach Ablauf der 7-jährigen Plangewährleistungsfrist kann der Eigentümer gemäß § 42 Abs. 3 BauGB nur eine Entschädigung für Eingriffe in die ausgetübte Nutzung verlangen. Ein Anspruch nach § 42 BauGB ist außerdem gegenüber Ansprüchen nach den §§ 40, 41 Abs. 1 BauGB subsidiär (§ 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB), wobei § 42 BauGB allerdings auch in nicht beplanten Innenbereichs- oder Außenbereichslagen Anwendung findet.⁵⁹

Insgesamt gibt es bislang nur wenig amtschaftungsrechtliche Rechtsprechung, die sich mit dem Thema „Baurecht und Hochwasserschutz“ auseinandergesetzt hat.⁶⁰ Insoweit empfiehlt es sich, insbesondere dort kein Bauland mehr auszuweisen, wo Hochwassergefahren drohen,⁶¹ denn das BVerwG hat mit Urteil vom 22.7.2004⁶² entschieden, dass Überschwemmungsgebiete auch (nachträglich) für nach Baurecht bebaubare Grundstücke festgesetzt werden dürfen, weil der Hochwasserschutz eine Gemeinwohlauflage von hohem Rang ist, der das grundsätzliche Bauverbot auch in einem Überschwemmungsgebiet rechtfertigt. Auch das OVG Koblenz hatte mit Urteil vom 30.10.2003⁶³ entschieden, dass Bereiche, die bauplanungsrechtlich nach § 30 BauGB (Gebiete, für die ein Bebauungsplan aufgestellt worden ist) oder § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich) zu beurteilen sind, grundsätzlich in den Geltungsbereich einer Rechtsverordnung zur Festsetzung eines Überschwemmungsgebietes einbezogen werden können. Hierin wird keine Enteignung des Grundstückseigentümers (Art. 14 Abs. 3 GG), sondern eine Nutzungsbeschränkung und damit eine entschädigungslose Inhalts- und Schrankenbestimmung im Hinblick auf das Eigentum gesehen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Diese Sichtweise ist durch das BVerwG⁶⁴ bestätigt worden, sodass ein Grundstückseigentümer Gefahr läuft, trotz eines bestehenden Bebauungsplans sein Grundstück nicht bebauen zu dürfen, wenn sein unbebautes Grundstück in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet liegt.⁶⁵ Vor diesem Hintergrund ist eine strikte Beachtung der hochwasserschutzrechtlichen Vorgaben im Bauleitplanverfahren bzw. bei der Bebauung von Grundstücken im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) angezeigt. Im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) kann der Hochwasserschutz als Anforderung an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse angesehen werden, weshalb ein Bauvorhaben, welches die bislang hinreichenden Wohn- und Arbeitsverhältnisse verschlechtert, sich nicht einfügt und deshalb unzulässig ist.⁶⁶ Für den Außenbereich (§ 35 BauGB) ist durch das Hochwassergesetz in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 BauGB der Hochwasserschutz zusätzlich gesetzlich verankert worden. Damit zählt der Hochwasserschutz nunmehr zu den öffentlichen Belangen, die als Versagungsgrund einem Bauvorhaben im Außenbereich entgegenstehen können.

4. Finanzierung von Hochwasserschutzmaßnahmen

Hochwasserschutzmaßnahmen sind auf der Grundlage der amtschaftungsrechtlichen Rechtsprechung grundsätzlich von der Stadt bzw. Gemeinde als Aufgabe der örtlichen Daseinsvorsorge durchzuführen. Dabei kommt es insbesondere für die Frage der Refinanzierung der Kosten der Maßnahme darauf an, in welchen Rechtsrahmen die Maßnahme einzuordnen ist.

4.1 Maßnahmen zum Hochwasserschutz

Insoweit muss grundsätzlich zwischen klassischen, technischen Maßnahmen des Hochwasserschutzes (sog. technischer Hochwasserschutz) z. B. dem Bau von Deichen und Dämmen und anderen Maßnahmen unterschieden werden. Zu diesen anderen Maßnahmen gehören z. B. die Renaturierung von begradigten Gewässern als Maßnahme des Gewässerbaus nach § 67 WHG oder die Schaffung von zusätzlichen Retentionsräumen nach § 77 Satz 3

WHG. Auch diese Maßnahmen können dem Hochwasserschutz dienen, weil durch die Renaturierung von ehemals begradigten Flüssen durch den Wiedereinbau von Links-Rechts-Schleifen der Wasserabfluss verlangsamt, die mengenmäßige Aufnahmekapazität eines Flusses wieder erhöht sowie die Hochwassergefahr zurückgeführt werden kann. Rechtlich sind derartige Maßnahmen der Gewässerrenaturierung als Gewässer Ausbau im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 WHG anzusehen, weil sie regelmäßig eine wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer zum Gegenstand haben. Insoweit wird zwar auch der Deich- und Dammbau nach § 67 Abs. 2 Satz 3 WHG dem Gewässer Ausbau gleichgestellt. Diese Gleichstellung ist aber lediglich im Hinblick auf die Genehmigungserfordernisse zu sehen, denn der Ausbau eines Gewässers bedarf nach § 68 WHG entweder der Planfeststellung oder zumindest der Plangenehmigung. Grundsätzlich empfiehlt es sich für die Stadt/Gemeinde, bei der Planung und Durchführung von Hochwasserschutzmaßnahmen nach folgender Struktur vorzugehen:

- Gefahrenkarten und Risikokarten (Fertigstellung: 22.12.2013) sowie die flächenmäßige Neufestsetzung von Überschwemmungsgebieten sind zu sichten;
- Zwingende und haftungsorientierte Einbindung der Belange des Hochwasserschutzes in die Bauleitplanung;
- Freihaltung der Flächen in festgesetzten Überschwemmungsgebieten vor weiterer (neuer) Bebauung;
- Überprüfung der Wiedernutzbarmachung oder Neuschaffung von Retentionsflächen (§ 77 WHG);
- Renaturierung von begradigten Gewässern (Gewässer Ausbau gemäß §§ 67 WHG i. V. m. § 89 LWG NRW) – Schnittstelle mit der EU-Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL);
- Prüfung der hydraulischen Überlastung von Gewässern durch Regenwassereinleitungen z. B. von öffentlichen Straßen wie z. B. Autobahnen, Bundes-, Landes-, Kreis- sowie Stadt- bzw. Gemeindestraßen oder aus öffentlichen Regenwasserkanälen (z. B. Drosselung durch Regenrückhaltebecken);
- Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes (z. B. Deichbau, Bau einer stationären oder mobilen Hochwasserschutzmauer/Hochwasserrückhaltebecken).

4.2 Klare Refinanzierungs-Regelungen erforderlich

Für die Refinanzierung von Maßnahmen kommt es entscheidend darauf an, welche landesrechtlichen Regelungen getroffen worden sind. Regelmäßig wird in den Bundesländern bei der Frage der Refinanzierung zwischen dem Gewässer Ausbau und den Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes unterschieden, d. h. es bestehen unterschiedliche Refinanzierungsvorschriften, sodass refinanzierungstechnisch im Vorfeld der Maßnahme geklärt werden muss, ob es sich um eine klassische, technische Hochwasserschutzmaßnahme oder um eine Maßnahme des Gewässerbaus handelt, damit auf die richtige Rechtsgrundlage zur Refinanzierung zurückgegriffen wird. Grundsätzlich müssen sich Grundstückseigentümer

59 Vgl. Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Kommentar, 12. Aufl. 2014, § 42 BauGB Rz. 1; Stier, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 1039.

60 OLG Naumburg, Urteil vom 27.3.2000 – Az.: 1 U 2081/97 –; OLG Düsseldorf, Urteil vom 31.10.2007 – Az.: 18 U 51/07 –; Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013, Rz. 986.

61 So auch: Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013 Rz. 985.

62 Az.: 7 CN 1.04 – NVwZ 2004, S. 1507 ff.

63 Az.: 1 C 10100/63, UPR 2004 S. 194.

64 Urt. vom 22.7.2004 – Az.: 7 CN 1.04 – NVwZ 2004, S. 1507 ff.

65 Vgl. Salzwedel/Durner, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, S. 620.

66 Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 34 BauGB Rz. 39.

im seitlichen Einzugsgebiet eines Gewässers an den Kosten zur Vermeidung von Schäden durch Hochwasser beteiligen, auch wenn die Ursachen für Hochwassergefahren vielschichtig sein können und deshalb etwa in Nordrhein-Westfalen Maßnahmen des Wasserbaus wie z. B. der Deichbau zurzeit bis zu 80 % mit Landesmitteln bezuschusst werden, sodass nur der verbleibende Restanteil durch die Städte und Gemeinden bzw. die Wasserverbände umzulegen sind.⁶⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der einzelne Grundstückseigentümer nach § 5 Abs. 2 WHG verpflichtet ist, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, die zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung geeignet sind. Damit stellt § 5 Abs. 2 WHG heraus, dass der Hochwasserschutz eine Aufgabe aller Betroffenen ist, also nicht nur dem Staat obliegt, d. h. es wird durch den Bundesgesetzgeber auch auf die Eigenverantwortung und Eigenvorsorge des betroffenen Grundstückseigentümers abgestellt.⁶⁸

Vielfach ist in diesem Zusammenhang auch festzustellen, dass die landesrechtlichen Refinanzierungs-Vorschriften einer Überarbeitung bedürfen, weil sie in der Anwendungspraxis nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereiten.⁶⁹ Sinnvoll erscheint hier die landesgesetzliche Festlegung, dass Kosten für den Hochwasserschutz durch eine Aufwandsersatz-Satzung durch die Stadt/Gemeinde umgelegt werden kann. Dabei sollte eine Maßstabs-Regelung, d. h. nach welchem Verteilungsschlüssel der Aufwand verteilt wird, bereits gesetzlich festgelegt werden. In Betracht kommt hier etwa eine Verteilung der Kosten pro m² Grundstücksfläche für jedes Grundstück im Gemeindegebiet, das durch die Hochwasser-Maßnahme einen Schutz erhält. Gleichzeitig müsste bezogen auf die Gesamtkosten auch eine gesetzlich festgelegte Kostenverteilungsquote für befestigte/versiegelte/bebaute (z. B. 90 %) und unbefestigte/unversiegelte Quadratmeter (z. B. 10 %) geregelt werden, weil das Schadenspotenzial bei bebauten und befestigten Flächen grundsätzlich höher ist als bei unbefestigten Flächen. Hieraus würden dann 2 „Beitragsätze“ (einmal pro m² bebaute/versiegelte Grundstücksfläche und einmal pro m² unversiegelte Grundstücksfläche) folgen, die dann bei der Abrechnung für das konkrete Grundstück zur Anwendung gebracht würden.⁷⁰

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass z. B. ein Deich als technische Hochwasserschutzmaßnahme eine mutmaßliche Nutzungsdauer hat, sodass die Kosten für seine Errichtung im Zweifelsfall im Rahmen einer kalkulatorischen Abschreibung bezogen auf die mutmaßliche Nutzungsdauer zu refinanzieren ist, damit eine finanzielle Überforderung der Betroffenen vermieden werden kann. Dieser Rechtsgedanke ist jedenfalls im Bereich der Abwasserbeseitigung ein über die Kommunalabgabengesetze vorgegebener „Refinanzierungsstandard“, in dem z. B. öffentliche Abwasserkanäle über eine gewählte mutmaßliche Nutzungsdauer kalkulatorisch abgeschrieben werden müssen (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 4 KAG NRW). Konkret bedeutet dieses, dass ein öffentlicher Schmutzwasserkanal, der – vereinfacht dargestellt – 100 € gekostet hat, auf 50 Jahre abgeschrieben wird und somit über 50 Jahre hinweg jeweils 2 € pro Jahr über die erhobene Schmutzwassergebühr refinanziert wird.

4.3 Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes

Möglich ist auch die Gründung eines Verbandes auf der Grundlage des Wasserverbandsgesetzes des Bundes (WVG).⁷¹ Nach § 2 Nr. 5 WVG können zu den Aufgabe eines Wasserverbandes auch der Schutz von Grundstücken vor Hochwasser gehören.⁷² Mitglieder eines solchen Wasserverbandes, der dann oftmals z. B. „Deichverband“ genannt wird, können nach § 4 WVG Grundstückseigentümer (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 WVG) und Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 WVG) wie z. B. Städte und Gemeinden sein. § 4 Abs. 1 Nr. 1 WVG bestimmt ausdrücklich, dass Verbands-

mitglied auch der jeweilige Eigentümer von Grundstücken und Anlagen bzw. der jeweilige Erbbauberechtigte sein kann sowie Personen, deren der Verband im Rahmen seiner Aufgaben Pflichten abnimmt oder erleichtert (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 WVG).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass eine Heranziehung zur Mitgliedschaft im Wasser- und Bodenverband auch gegen den Willen eines Beteiligten möglich ist (§ 9 WVG). Beteiligte sind nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 WVG insbesondere Personen, die aus der Durchführung der Verbandsaufgabe einen Vorteil haben und Personen, die Verbandsmaßnahmen zu dulden haben (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 WVG). Die in § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 WVG geregelten Fallgruppen stehen ausweislich des Gesetzeswortlauts in einem Alternativverhältnis zueinander und müssen deshalb nicht kumulativ vorliegen.⁷³ Dabei reicht es nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 WVG aus, dass Personen aus der Durchführung der Verbandsaufgabe einen Vorteil zu erwarten haben.⁷⁴ Zusätzlich regelt § 9 WVG das Rechtsinstitut der Zwangs- und Pflichtmitgliedschaft, d. h. die Errichtung eines Verbandes und die Frage, wer Mitglied ist, liegt in der Hand des Staates. Erfüllt ein Verband nach dem WVG Aufgaben im Sinne des § 2 WVG, die im öffentlichen Interesse liegen, ist damit die Frage der Verbandsmitgliedschaft nicht in das Belieben der Beteiligten (§ 8 WVG) gestellt und insoweit die Zwangsmitgliedschaft verfassungsrechtlich als nicht bedenklich einzustufen.⁷⁵ Die Erforderlichkeit der Zwangsmitgliedschaft ergibt sich daraus, dass eine auf freiwillige Beteiligung beruhende Verbandsarbeit durch Zufälligkeiten und die Gefahr der Durchsetzung individueller Einzelinteressen den übergeordneten öffentlichen Interessen nicht zureichend gerecht werden kann.⁷⁶ Gleichwohl kommt es im Rahmen der Angemessenheit darauf an, dass das Maß der mit der Pflichtmitgliedschaft verbundenen Belastung für den Einzelnen in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihm und der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen steht, d. h. zumutbar ist.⁷⁷ Schließlich ist die Heranziehung eines nicht zustimmenden Beteiligten ein Verwaltungsakt, der gerichtlich mit der Anfechtungsklage angefochten werden kann.⁷⁸

Unabhängig davon ist der Wasser- und Bodenverband selbst eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 WVG). Die Finanzierung des Verbandes erfolgt über Verbandsbeiträge (§§ 28

67 Vgl. Salzwedel/Durner, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, S. 620 f.

68 Vgl. Berendes in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 1. Aufl. 2011, § 5 WHG Rz. 14 f.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl. 2010, § 5 WHG Rz. 31 f.

69 Vgl. etwa OVG NRW, Beschluss vom 10.11.2010 – Az.: 15 B 1374/10 –, wonach die Regelungen in § 108 LWG NRW ein konsensuales Verfahren der Kostenverteilung vorsehen und eine Umlagesatzung deshalb nicht erlassen werden kann.

70 Vgl. zum differenzierten Flächenmaßstab: OVG NRW, Urteil vom 7.6.2005 – Az.: 20 A 3419/03 Rz. 69 ff. – abrufbar unter www.nrw.de.

71 – BGBl. I 1991, S. 405; zuletzt geändert durch Art. 1 der WasserverbandsänderungsG vom 15.5.2002, BGBl. I 2002, S. 1578.

72 Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 2007, S. 159 f. Reinhardt in: Reinhardt/Rasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 2 WVG Rz. 17; Salzwedel/Durner in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, S. 644 f.

73 Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13.7.2010 – Az.: 20 A 1896/10 –, Hasche/Klein in: Reinhardt/Hasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 8 WVG Rz. 6.

74 Vgl. Hasche/Klein in: Reinhardt/Hasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 8 WVG Rz. 6.

75 Vgl. BVerfG 10, S. 354, S. 361 ff.; BVerwGE 64, 71 –; Hasche/Klein in: Reinhardt/Hasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 9 WVG Rz. 4 ff., 6; Salzwedel/Durner in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, S. 645; Reinhardt, ZfW 2009, S. 26 ff., 30 f.

76 Vgl. BVerfGE 15, S. 235 ff., S. 243 und BVerfGE 38, S. 281 ff., S. 310; BVerwGE 107, S. 169 ff., S. 176; Hasche/Klein in: Reinhardt/Hasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 9 WVG Rz. 6.

77 Vgl. BVerfGE 38, S. 281 ff., 302; BVerwG NVwZ 2008, S. 314 ff., S. 317; Hasche/Klein in: Reinhardt/Hasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 9 WVG Rz. 6; Reinhardt, ZfW 2009, S. 26 ff., 31.

78 Vgl. Reinhardt/Hasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 9 WVG Rz. 8; VG Düsseldorf, Urteile vom 11.1.2011 – Az.: 17 K 5689/08 –, 17 K 42317/09 – 17 K 7107/09 – 17 K 7108/09, 17 K 7109/09, 17 K 7686/09; VG Düsseldorf, Urteil vom 27.6.2002 – Az.: 8 K 575/02 – abrufbar unter www.nrw.de.

bis 32 WVG). Ist ein privater Grundstückseigentümer unmittelbares (direktes) Verbandsmitglied, so kann er unmittelbar durch den Verband zu Verbandsbeiträgen herangezogen werden. Im Übrigen können Städte und Gemeinden, die Verbandsmitglied sind, die ihnen für den Hochwasserschutz durch den Verband in Rechnung gestellten Verbandsbeiträge auf der Grundlage des Kommunalabgabenrechts (vgl. § 7 KAG NRW) auf die bevorzugten Grundstücke im seitlichen Einzugsgebiet abwälzen.⁷⁹

Fraglich war zwar in der Vergangenheit – allerdings nur im Hinblick auf die Gewässerunterhaltung –, ob eine Umlage der Verbandsbeiträge auch dann erfolgen kann, wenn der Kostenaufwand z. B. allein im öffentlichen Interesse liegt.⁸⁰ Diese Sichtweise dürfte zumindest bezogen auf die Gewässerunterhaltung zwischenzeitlich auch im Hinblick auf die EU-Wasserrahmenrichtlinie und die Definition der Gewässerunterhaltung in § 39 WHG überholt sein, denn die Gewässerunterhaltung umfasst nunmehr – bundesgesetzlich vorgegeben – auch ökologische Zielsetzungen.⁸¹ Bezogen auf den Hochwasserschutz liegt es jedenfalls bei der Durchführung von technischen Hochwasserschutz-Maßnahmen wie z. B. dem Bau von Deichen und Dämmen grundsätzlich auf der Hand, dass diejenigen Grundstückseigentümer geschützt werden, zu deren Schutz die jeweilige Maßnahme ergriffen wird.⁸² Insoweit kann auch die Kooperation, der Zusammenschluss oder die Neugründung von Wasser- und Bodenverbänden erforderlich sein, um die Aufgabe des Hochwasserschutzes zu bewältigen.⁸³ Jedenfalls ist der Hochwasserschutz nach dem BVerwG⁸⁴ eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang, die sogar das grundsätzliche Bauverbot in Überschwemmungsgebieten zu rechtfertigen vermag.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass der einzelne Grundstückseigentümer nach § 5 Abs. 2

WHG verpflichtet ist, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, die zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung geeignet sind, d. h. das WHG erklärt insoweit den Hochwasserschutz zur Aufgabe aller Betroffenen, also nicht nur des Staates.⁸⁵ In Anknüpfung hieran kann der betroffene Grundstückseigentümer Vorteile als Verbandsmitglied erhalten, weil etwa der Bau einer technischen Hochwasserschutzmaßnahme (wie z. B. der Bau eines Deiches, einer Hochwasserschutzmauer) seinem Grundstück einen Hochwasserschutz gewährt, der ihm selbst Maßnahmen im Sinne der Eigenvorsorge im Sinne des § 5 Abs. 2 WHG abnimmt oder diese zumindest kostenmäßig geringer ausfallen oder sogar entbehrlich werden lässt. Insoweit liegt es auch im wohlverstandenen Eigeninteresse des Grundstückseigentümers „Verbandsmitglied“ zu sein, insbesondere dann, wenn z. B. eine Gebäudeversicherung für das Bauwerk nicht abschließbar ist und der Eintritt eines Hochwasserereignisses den wirtschaftlichen Ruin bedeuten kann.

79 Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 14.6.2007 – Az.: 6 K 3699/06 – OVG NRW, Urteil vom 15.9.1999 – Az.: 9 A 2736/99 –; OVG NRW, Urteil vom 18.5.1988 – Az.: 9 A 823/86.

80 So: OVG NRW, ZfW 2002, S. 118 ff. zur Gewässerunterhaltung gemäß § 92 LWG NRW.

81 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.5.2009 – Az.: 9 S 10.08 und 9 S 45.08; Cosack in: Reinhardt/Hasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2011, § 28 WVG Rz. 50 f.

82 Vgl. Salzwedel/Durner, in: Hansmann/Seltner, Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, S. 620 f.; Reinhardt in: Reinhardt/Hasche, WVG, Kommentar, 1. Aufl. 2012, § 2 WVG Rz. 15.

83 Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 2007, S. 159 f.

84 Urteil vom 22.7.2004 – Az.: 7 CN 1.04 – NVwZ 2004, S. 1507 ff.

85 Vgl. Berendes in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 1. Aufl. 2011, § 5 WHG Rz. 14 f.; Czychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl. 2010, § 5 WHG Rz. 31 ff.; Stiller, Der Bebauungsplan, 4. Aufl. 2009, Rz. 91, 136.

Das Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete in Überschwemmungsgebieten

– zugleich Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3.6.2014 – 4 CN 6.12

Dr. Anja Kerkmann, Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht¹, Andernach

I. Einleitung und Problemstellung

Die Erfahrungen aus den Hochwasserkatastrophen der letzten Jahre, insbesondere die extremen Überschwemmungen in den Jahren 2002 und 2013 haben drastisch die Gefahrenlage durch extreme Wetterereignisse vor Augen geführt. In Deutschland hat die letzte Flutkatastrophe mit ihren verheerenden Ausmaßen die Hochwasserkatastrophe des Jahres 2002 zum Teil noch übertroffen. Infolge der Dauerregenfälle kam es im Zeitraum vom 18.5.2013 bis zum 4.7.2013 in den Bundesländern Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu schweren Hochwassern. In zahlreichen Landkreisen wurde der Katastrophenfall festgestellt. Die entstandenen Schäden sind immens. Nach dem Bericht zur Flutkatastrophe 2013² haben die Fluten nach ersten Angaben des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

(GDV) 180 000 versicherte Schäden in Höhe von fast zwei Milliarden Euro zur Folge gehabt. Auch an Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Bundeswasserstraßen und sonstigen Liegenschaften des Bundes sind durch das Hochwasser Schäden in Höhe von rund 1,32 Milliarden Euro entstanden. Von den betroffenen Ländern wurde mit Schäden in Höhe von 6,669 Milliarden Euro gerechnet.

1 Die Verfasserin war in dem im Aufsatztitel genannten bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren als Prozessbevollmächtigte beteiligt. Sie dankt Herrn Prof. Dr. Reinhard Hendler für hilfreiche Diskussionsansätze.

2 Bericht zur Flutkatastrophe 2013: Katastrophenhilfe, Entschädigung, Wiederaufbau, Bundesministerium des Innern vom 4.9.2013, abrufbar auf der Homepage des BMI unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/kabinettbericht-fluthilfe.html>.