

Verden, 10.03.2015

Kommunale, verbandliche und allgemeine Zuständigkeiten im Hochwasserrisikomanagement

Hochwasserrisikomanagement ist eine interdisziplinäre Aufgabe verschiedener staatlicher und privater Akteure unterschiedlicher Ebenen zur Verminderung nachteiliger hochwasserbedingter Folgen. Es umfasst Handlungsfelder wie die Flächenvorsorge, die Bauvorsorge, die Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz, die Informations- und Verhaltensvorsorge, die Förderung des natürlichen Wasserrückhalts, die Risikovorsorge und den technischen Hochwasserschutz.

KOMMUNALE ZUSTÄNDIGKEIT

Örtliches Hochwasserrisikomanagement im eigenen Wirkungskreis

Allgemeine Daseinsvorsorge

Gem. § 2 Abs. 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) sind Gemeinden im Sinne des Artikels 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehören nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Hierunter fällt auch der Hochwasserschutz als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises, soweit die Zuständigkeit für bereits bestehende Anlagen des technischen Hochwasserschutzes nicht bei Dritten liegt (z.B. Wasser- und Bodenverbände bei Schutzanlagen, die zu ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich gehören; Träger der Deicherhaltung für nach Deichgesetz gewidmete Deiche (Deichverband); das Land für landeseigene Deiche, Anlagen und Sperrwerke)¹ oder weitere rechtliche Vorschriften bestehen.

Ein unmittelbarer rechtlicher Anspruch des Bürgers auf öffentlichen (baulichen) Hochwasserschutz gegenüber der Kommune besteht im Regelfall nicht.

Örtliche Gefahrenabwehr

Die Zuständigkeit der Gemeinden für die örtliche Gefahrenabwehr (also auch gegen Hochwasser) ergibt sich aus dem Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (SOG) und dem Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

Gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 SOG haben die Verwaltungsbehörden und die Polizei gemeinsam die Aufgabe der Gefahrenabwehr. Sie treffen hierbei auch Vorbereitungen, um künftige Gefahren abwehren zu können. Soweit für diese Aufgaben keine besondere Zuständigkeitsregelung

¹ S. a. Urteil des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 24. Februar 2011, AZ.: 6 A 57/09:

In Gebieten ohne Deichverbände, in denen öffentliche Hochwasserschutzanlagen errichtet werden sollen, sind die Gemeinden für den Hochwasserschutz verantwortlich. Ihre Zuständigkeit ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Nds. Gemeindeordnung (NGO). Danach sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes regeln.

besteht, sind die Gemeinden für Aufgaben der Gefahrenabwehr zuständige Verwaltungsbehörden.

Für örtliche Alarm- und Einsatzpläne „Hochwasserschutz“ gibt es hiermit eine explizite Rechtsgrundlage (vgl. Saipa 2005: 19).

Flächen- und Bauvorsorge (Bauleitplanung)

Darüber hinaus ergibt sich die Zuständigkeit der Gemeinden aus dem Baugesetzbuch (BauGB). Gem. § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

In Samtgemeinden obliegt die Aufstellung des Flächennutzungsplans der Samtgemeinde (§ 98 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG). Die Aufstellung der verbindlichen Bauleitpläne (Bebauungspläne) ist Aufgabe der Mitgliedsgemeinden, sofern diese nicht nach § 98 Abs. 1 Satz 2 NKomVG auf die Samtgemeinde übertragen wird.

Gem. §1 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 und 12 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigen:

- die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung sowie
- die Belange des Hochwasserschutzes.

Entsprechend gelten weitere Vorschriften:

für die vorbereitende Bauleitplanung

- § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BauGB: Im Flächennutzungsplan können insbesondere (...) die für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind, dargestellt werden.
- § 5 Abs. 3 Nr. 1 BauGB: Im Flächennutzungsplan sollen Flächen gekennzeichnet werden, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind.
- Gem. § 5 Abs. 4a BauGB sollen festgesetzte Überschwemmungsgebiete (ÜSG) im Sinne des § 76 Absatz 2 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) nachrichtlich übernommen werden. Noch nicht festgesetzte ÜSG im Sinne des § 76 Absatz 3 des WHG sowie als Risikogebiete im Sinne des § 73 Absatz 1 Satz 1 des WHG bestimmte Gebiete sollen im Flächennutzungsplan vermerkt werden.

für die verbindliche Bauleitplanung

- Gem. § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB können aus städtebaulichen Gründen die Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses festgesetzt werden.
- § 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB: Im Bebauungsplan sollen Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind, gekennzeichnet werden.
- § 9 Abs. 6a BauGB: Festgesetzte ÜSG im Sinne des § 76 Absatz 2 des Wasserhaushaltsgesetzes sollen nachrichtlich übernommen werden. Noch nicht festgesetzte ÜSG im Sinne des § 76 Absatz 3 des WHG sowie als Risikogebiete im Sinne des § 73 Absatz 1 Satz 1 des WHG bestimmte Gebiete sollen im Bebauungsplan vermerkt werden.

überörtliches Hochwasserrisikomanagement im eigenen Wirkungskreis

Flächenvorsorge (Regionalplanung)

Gem. § 20 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) sind die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Regionalplanung für ihr Gebiet. Nach § 160 Abs. 1 NKomVG gilt dies auch für die Region Hannover. Sie nehmen die Aufgabe der Regionalplanung als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises wahr, sofern sie nicht unter der Voraussetzung nach § 20 Abs. 2 NROG die Aufgabe einem Zweckverband² übertragen oder sonstige Möglichkeiten der Zusammenarbeit nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit nutzen.

Gem. § 5 NROG haben die Träger der Regionalplanung für ihren jeweiligen Planungsraum ein Regionales Raumordnungsprogramm (RROP) aufzustellen. Kreisfreie Städte können von der Aufstellung eines RROP absehen (§ 5 Abs. 2 NROG).

Im RROP sind u.a. diejenigen Ziele der Raumordnung festzulegen, die durch das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) den RROP vorbehalten sind. Die RROP sind Änderungen und einer Neuauflistung des LROP unverzüglich anzupassen.

Das aktuell geltende LROP 2012 enthält folgende in den in den RROP als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete festzulegende Ziele und Grundsätze in Bezug auf das Hochwasserrisikomanagement:

- Abschnitt 1.4, Ziffer 03 Satz 3: Flächen für die Kleigewinnung für den Küstenschutz sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorranggebiete Rohstoffgewinnung vorrangig binnendeichs festzulegen.
- Abschnitt 1.4, Ziffer 03 Satz 9 bis 12: Zur vorsorgenden Anpassung an die Folgen des Klimawandels sollen in sturmflutgefährdeten Gebieten an der Küste bei allen Planungen und Maßnahmen die Möglichkeiten der Risikovorsorge gegen Überflutungen in die Abwägung einbezogen werden. Dies gilt auch in durch Deiche und Sperrwerke geschützten Gebieten sowie in durch Hauptdeiche und Schutzdünen geschützten Gebieten auf den ostfriesischen Inseln. In diesen Gebieten soll Überflutungsrisiken durch flexible hochwasserangepasste Planungen und Maßnahmen sowie geeignete Standort und Nutzungskonzepte Rechnung getragen werden. Bereiche mit besonders hohem Gefährdungspotenzial sollen als Vorbehaltsgebiete Hochwasser ausgewiesen werden.
- Abschnitt 3.2.4 Ziffer 12 Satz 1 LROP: In den Regionalen Raumordnungsprogrammen sind zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes die ÜSG nach § 76 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 WHG sowie nach § 115 Abs. 2 des Niedersächsischen Wassergesetzes (NWG) als Vorranggebiete Hochwasserschutz festzulegen.
- Abschnitt 3.2.4 Ziffer 12 Satz 3: Für ein effektives Hochwasserrisikomanagement und als Maßnahmen der Anpassung an Klimaänderungen sollen vorsorglich für Bereiche, die bei Hochwasser mit niedriger Wahrscheinlichkeit überflutet werden können, Vorbehaltsgebiete Hochwasserschutz festgelegt werden.
- Abschnitt 3.2.4 Ziffer 12 Satz 4: Flächen für den Bau von Rückhalteräumen sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorbehaltsgebiete Hochwasserschutz festzulegen.

² Der Zweckverband Großraum Braunschweig ist Träger der Regionalplanung für seinen Verbandsbereich als Zusammenschluss der kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie der Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel.

Hochwasserrisikomanagement im übertragenen Wirkungskreis

Katastrophenschutz

Der Katastrophenschutz obliegt gem. § 2 Abs. 1 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie den Städten Cuxhaven und Hildesheim (Katastrophenschutzbehörden).

Die Katastrophenschutzbehörde trifft die für die Katastrophenbekämpfung in ihrem Bezirk erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen (§ 5 NKatSG) und untersucht, welche Katastrophengefahren in ihrem Bezirk drohen (§ 7 Abs. 1 NKatSG).

Gem. § 10 NKatSG stellt die Katastrophenschutzbehörde für ihren Bezirk einen Katastrophenschutzplan auf. Der Katastrophenschutzplan soll die nach den §§ 10 a und 10 b zu erstellenden externen Notfallpläne und für andere besondere Gefahrenlagen (z.B. Hochwasser oder Sturmflut) weitere Sonderpläne enthalten. Er ist ständig fortzuschreiben.

Im Katastrophenschutzplan sind insbesondere das Alarmierungsverfahren, die im Katastrophenfall zu treffenden Sofortmaßnahmen sowie die Einsatzkräfte und -mittel auszuweisen.

Der Katastrophenschutzplan ist der zuständigen Polizeidirektion (als Fachaufsichtsbehörde) und den benachbarten Katastrophenschutzbehörden zuzuleiten.

Flächenvorsorge (Sicherung von ÜSG)

Die Landkreise, die kreisfreien und die großen selbständigen Städte sowie die Region Hannover nehmen die Aufgaben der unteren Wasserbehörden wahr.

Der gewässerkundliche Landesdienst (in diesem Falle der NLWKN) hat die Gebiete nach § 115 Abs. 1 NWG und § 76 Abs. 2 WHG, die noch nicht festgesetzt sind, im Benehmen mit der unteren Wasserbehörde zu ermitteln, in Arbeitskarten darzustellen und im Niedersächsischen Ministerialblatt öffentlich bekannt zu machen und sie dadurch vorläufig zu sichern.

Gemäß § 115 Abs. 2 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) setzen die unteren Wasserbehörden anschließend auf der Grundlage der vom gewässerkundlichen Landesdienst erstellten Arbeitskarten die Gebiete durch Verordnung als ÜSG fest, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist³.

In den vorläufig gesicherten und in den festgesetzten ÜSG gelten die Schutzvorschriften nach § 78 WHG, wie z.B. Bauverbote und weitere Nutzungsbeschränkungen. Die unteren Wasserbehörden sind zuständig für deren Vollzug.

Technischer Hochwasserschutz / Gefahrenabwehr (Deichaufsicht)

Die Aufgaben der unteren Deichbehörden (Deichaufsicht) nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte wahr (§ 30 Abs. 2 Niedersächsisches Deichgesetz - NDG). Hierzu gehören u.a.:

- mindestens alle 20 Jahre die Prüfung, ob die vorgeschriebenen Deichabmessungen vorhanden sind. Gefährdete Deichstrecken sind in kürzeren Zeitabständen zu prüfen (§ 5 Abs. 4 NDG);
- die Durchführung von Deichschauern zur Prüfung des ordnungsgemäßen Zustands gem. § 18 NDG;
- das Führen des Deichbuchs für Hochwasserdeiche, die kein Träger der Deicherhaltung erhält (§ 19 Abs. 1 Satz 2 NDG);
- der Erlass einer Verordnung über die Deichverteidigung (Deichverteidigungsordnung) für jeden Deich nach Anhören des Trägers der Deicherhaltung (§ 27 Abs. 2 NDG).

³ Die in der Anlage zu § 7 Abs. 3 Nr. 2 ZustVO-Wasser aufgeführten Verfahren zur Festsetzung von Überschwemmungsgebieten werden vom NLWKN zu Ende geführt.

VERBANDLICHE ZUSTÄNDIGKEIT

Zuständig für gewidmete Deiche sind in der Regel die Deichverbände oder sonstige Wasser- und Bodenverbände, sofern nicht das Land zuständig ist. Ihnen obliegt als Träger der Deicherhaltung die Deicherhaltung gem. § 5 NDG. Zudem haben sie gem. § 27 Abs. 1 NDG für die Deichverteidigung vorzusorgen. Dazu gehört, dass für die Deichverteidigung befestigte Wege vorhanden sind, die notwendigen Geräte, Baustoffe und Beförderungsmittel bereitstehen und der Deich jederzeit zugänglich ist.

Eine weitere wichtige Pflicht des Trägers der Deicherhaltung ist das Führen des Deichbuchs gem. § 19 NDG. Dieses muss u.a. neben Angaben zum Aufbau des Deiches und zu Einrichtungen der Deichverteidigung auch die Prüfungsprotokolle über die Deichabmessungen enthalten.

ALLGEMEINE ZUSTÄNDIGKEITEN / JEDERMANN-PFLICHT ZUR EIGENVORSORGE

Gem. § 5 Abs. 2 WHG ist jede Person, die durch Hochwasser betroffen sein kann, im Rahmen des ihr Möglichen und Zumutbaren verpflichtet, geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung zu treffen, insbesondere die Nutzung von Grundstücken den möglichen nachteiligen Folgen für Mensch, Umwelt oder Sachwerte durch Hochwasser anzupassen.

gez. Michael Hormann

LITERATUR- UND RECHTSQUELLEN

BauGB – Baugesetzbuch, neugefasst durch Bek. vom 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.11.2014 (BGBl. I 1748).

LROP- Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung vom 08. Mai 2008 (Nds. GVBl. S. 132), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24.09.2012 (Nds. GVBl. S. 350).

NDG – Niedersächsisches Deichgesetz in der Fassung vom 23.02.2004 (Nds. GVBl. 2004 S. 83), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 13.10.2011 (Nds. GVBl. S. 353).

Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993 (Nds. GVBl. 1993, 107), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30.06.2011 (Nds. GVBl. S. 210).

NKatSG - Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz in der Fassung vom 14.02.2002, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.12.2012 (Nds. GVBl. S. 548), Berichtigung vom 07.01.2013 (Nds. GVBl. S. 34).

NKomVG - Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. 2010, 576), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 434).

NKomZG - Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 21.12.2011, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. S. 279).

NROG – Niedersächsisches Raumordnungsgesetz vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. 2012, 252), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25.06.2014 (Nds. GVBl. S. 168).

NWG - Niedersächsisches Wassergesetz vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. 2010 S. 64), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 18.12.2014 (Nds. GVBl. S. 477).

Saipa, A. 2005: Kommentar zum Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Praxis der Kommunalverwaltung: In: Praxis der Kommunalverwaltung: K30. DVD-Ausgabe. Kommunal- und Schul-Verlag. Wiesbaden.

SOG - Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung vom 19.01.2005, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 436).

WHG - Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 31.07.2009, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15.11.2014 (BGBl. I S. 1724).

ZustVO-Wasser - Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts vom 10. März 2011 (Nds. GVBl. 2011, 70)