

Oberlieger-Untерlieger-Probleme

Das Verhältnis von Oberliegern und Untерliegern bei Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes an (internationalen) Flussläufen

von

RA Johannes Bohl

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Impulsvortrag am 20.01.2011

auf dem Rechtsworkshop des INTERREG IV B Projektes
„LABEL“ am 20./21.01.2011 in Dresden
im Sächsischen Staatsministerium des Innern

Umwelt • Bauen • Verwaltung • Medizin

Büro Würzburg

Franz-Ludwig-Straße 9
97072 Würzburg

Telefon: +49 (931) 79645-0
Telefax: +49 (931) 79645-99

Zweigstelle Fulda

Dr.-Weinzierl-Straße 13
36043 Fulda

Telefon: +49 (661) 9336303
Telefax: +49 (661) 9336356

Zweigstelle Schwabach

Weißburger Straße 1
91126 Schwabach

Telefon: +49 (9122) 187472
Telefax: +49 (931) 79645-99

Gliederung

1.	Einleitung
2.	Begriffe
3.	Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit
3.1	Völkerrecht und internationale Verträge
3.1.1	Völkerrechtliche Verträge.....
3.1.2	Einzelne Verträge mit Bezug zum Hochwasserschutz
3.2	Gemeinschaftsrecht.....
3.2.1	Primärrecht.....
3.2.1.1	EU-Vertrag (Vertrag von Lissabon)
3.2.1.2	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.....
3.2.2	Sekundärrecht
3.2.2.1	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL)
3.2.2.2	Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Hochwasserschutzrichtlinie – HWS-RL)
3.2.2.3	Weitere Richtlinien mit Bezug zum Hochwasserschutz
3.3	Nationales Recht der Bundesrepublik Deutschland.....
3.3.1	Hochwasserschutzgesetz.....
3.3.2	Wasserhaushaltsgesetz
3.3.3	Raumordnungsgesetz
3.3.4	Baugesetzbuch
3.3.5	Bundes-Bodenschutzgesetz.....
3.3.6	Zuständigkeiten.....
3.4	Thesen
4.	Haftungsfragen.....
5.	Finanzierung
6.	Rechtsschutz

1. Einleitung

Allein zwischen 1998 und 2004 gab es in Europa über 100 größere Hochwasserereignisse. Diese haben rund 700 Menschenleben gefordert, eine halbe Million Menschen verloren ihr Zuhause, und es entstanden versicherte Schäden in Höhe von mindestens 25 Mrd. €

Hochwasser ist ein natürliches Phänomen, das nicht verhindert werden kann. Jedoch trägt menschliches Handeln zu einer Zunahme der Wahrscheinlichkeit und der negativen Auswirkungen von Hochwasser bei. Das Hochwasserrisiko und der Umfang der Schäden werden als Folge des Klimawandels, unzureichender Flussbewirtschaftung und von Bautätigkeiten in hochwassergefährdeten Gebieten sowie aufgrund einer höheren Zahl von Einwohnern und Wirtschaftsgütern in diesen Gebieten künftig zunehmen.

Die sog. Oberlieger-Unterlieger-Problematik ist ein Rechtsproblem, das sich insbesondere im Wasserrecht und dort besonders beim Hochwasserschutz stellt. Es geht dabei um die Frage, in welcher Rechtsbeziehung die Anlieger eines naturräumlich oder menschengeschaffenen in Zusammenhang stehenden Gewässers hinsichtlich der Einwirkung auf das Gewässer bzw. deren Auswirkungen stehen.

Der Regelungsbedarf entsteht daraus, dass die Einwirkung oder unterlassene Einwirkung des einen Gewässeranliegers sich vor- oder nachteilig auf die anderen Gewässeranlieger auswirkt.



Das Problem stellt sich dabei nicht nur in der Richtung nachteiliger Auswirkungen für den Unterlieger durch ein Handeln oder Unterlassen des Oberliegers. Es kann auch eine negative Auswirkung auf den Oberlieger auftreten, wenn z.B. ein Unterlieger geeignete Überschwemmungsflächen nicht freisetzt und damit einen unnötigen Rückstau eines Hochwassers zu Lasten des Oberliegers verursacht.

Die Sachmaterie, die zu regeln ist, ist komplex. Es liegt auf der Hand, dass ein umfassendes Hochwassermanagement an Flussläufen erforderlich ist, welches technisch leistungsfähig und auf höchst unterschiedliche meteorologische Bedingungen reaktionsfähig sein muss. Zudem setzt ein funktionierendes Hochwassermanagement Wissen über die Entstehung des Hochwassers voraus.

Da die sachlichen und geographischen Rahmenbedingungen von internationalen und nationalen administrativen Grenzen und Zuständigkeiten unabhängig ist, entstehen Zuständigkeits- und Kompetenzprobleme in Gesetzgebung und Verwaltungsvollzug. Hinzu kommt ein Bedarf an rechtlicher Harmonisierung und verwaltungstechnischer Kooperation.

2. Begriffe

Eine allgemeingültige, rechtlich verbindliche Definition des Oberlieggers und Unterlieggers besteht nicht. Ein Oberlieger ist im Wasserrecht ein oberhalb eines bestimmten Punktes ansässiger Gebietsberechtigter, etwa ein Grundstückseigentümer. Der Begriff erschließt sich erst im jeweiligen Zusammenhang mit dem Unterlieger.

Beispielsweise können durch Gewässerbenutzungen eines Flussanwohners wie das Aufstauen des Gewässers sowohl weiter flussabwärts wohnende Personen (Unterlieger) betroffen sein (durch Verminderung der Wassermenge), als auch weiter flussaufwärts wohnenden Personen (Oberlieger), etwa durch den steigenden Wasserpegel oder die Verringerung der Fließgeschwindigkeit. Der Benutzer und die Betroffenen stehen dann zueinander im Verhältnis Oberlieger-Unterlieger bzw. Unterlieger-Oberlieger.

Weitere für den Hochwasserschutz relevante Begriffe:

- Binnengewässer: alle an der Erdoberfläche stehenden oder fließenden Gewässer sowie alles Grundwasser auf der landwärtigen Seite der Basislinie, von der aus die Breite der Hoheitsgewässer gemessen wird.
- Oberflächengewässer: die Binnengewässer mit Ausnahme des Grundwassers sowie die Übergangsgewässer und Küstengewässer, wobei im Hinblick auf den chemischen Zustand ausnahmsweise auch die Hoheitsgewässer eingeschlossen sind.
- Grundwasser: alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht.
- Übergangsgewässer: die Oberflächenwasserkörper in der Nähe von Flussmündungen, die aufgrund ihrer Nähe zu den Küstengewässern einen gewissen Salzgehalt aufweisen, aber im wesentlichen von Süßwasserströmungen beeinflusst werden.
- Küstengewässer: die Oberflächengewässer auf der landwärtigen Seite einer Linie, auf der sich jeder Punkt eine Seemeile seewärts vom nächsten Punkt der Basislinie befindet, von der aus die Breite der Hoheitsgewässer gemessen wird, gegebenenfalls bis zur äußeren Grenze eines Übergangsgewässers.
- Einzugsgebiet: ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt.
- Flussgebietseinheit: ein als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Ein-

zugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht.

3. Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit

Eine zentrale, die Fragen der Oberlieger-Untерlieger-Problematik umfassend und abschließend klärende Regelung besteht weder national noch international. Die Rechtsbeziehungen der Oberlieger und Untерlieger sowie die administrativen Anforderungen sind vielmehr bruchstückhaft und zersplittert geregelt. Die Regelungen erstrecken sich über alle Bereiche des Rechts und werden nachfolgend ohne Anspruch auf Vollständigkeit beispielhaft angeführt:

3.1 Völkerrecht und internationale Verträge

Die Oberlieger-Untерlieger-Problematik stellt sich im Völkerrecht seit jeher an grenzüberschreitenden Gewässern.

Das Völkerrecht unterscheidet vier Doktrinen zur Regelung der Verteilung grenzüberschreitender Ressourcen zwischen den Anrainern.¹

- Zur Zeit des Osmanischen Reiches bestand die heute nicht mehr gültige Doktrin der rechtlichen Gemeinschaft, die von einem unbegrenzten Gemeineigentum aller Flussanlieger ausging. Diese Rechtsauffassung konnte nur so lange praktikabel bleiben, wie ausreichend Wassermengen für alle Nutzer zur Verfügung standen. Schon zu Beginn des 20. Jhs. war es damit vorbei, und es wuchs die Konkurrenz um die knapper werdende Ressource, so dass bilaterale Verträge zwischen den Anrainern erforderlich wurden. Vertragliche Einigungen werden jedoch durch die Interessengegensätze und konträren Doktrinen von Ober- und Untерliegern erschwert.
- Die Türkei und Israel sind als klassische Oberlieger Vertreter des Prinzips der absoluten Souveränität. Demnach unterliegen die Wasserressourcen der territorialen Souveränität eines Staates, der aus der Kontrolle über einen Gewässerabschnitt ein alleiniges Nutzungsrecht des Gewässers ableiten darf.
- Im Gegensatz dazu wird das Prinzip der absoluten Integrität von den Untерlieger-Staaten wie Ägypten, Syrien, Irak, Jordanien sowie (mit Einschränkungen) den palästinensischen Autonomiegebieten vertreten. Es fordert ein Recht auf unbeeinträchtigten Zufluss eines Gewässers, verbunden mit der Pflicht der ungestörten Weiterleitung an die Untерlieger.
- Die Prinzipien der absoluten Souveränität und der absoluten Integrität stehen sich unversöhnlich gegenüber. Solange Anrainerstaaen diesen Doktrinen anhängen, folgt die Wasserverteilung letztlich dem Recht des Stärkeren. Verhandlungslösungen lassen sich nur erreichen, wenn beide Seiten zu Kompromissen bereit sind. Hierauf zielt die vierte völkerrechtliche Doktrin mit dem Prinzip der beschränkten Souveränität ab, welches eine gegen-

¹ Detlef Müller-Mahn: Wasserkonflikte im Nahen Osten – eine Machtfrage. In: Geographische Rundschau, 58. Jg., H. 2. Braunschweig: Westermann 2006, S. 41 – 42

seitige Rücksichtnahme und einen Interessenausgleich zwischen Flussanrainern fordert. Grundlage dafür sind zwei internationale Konventionen aus dem Jahre 1921 und 1932 (sog. ‚Helsinki Rules‘) sowie eine Artikelsammlung der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1991, die unter anderem die Gleichmäßigkeit der Nutzungsanteile (‚equitable utilization‘), die Schadensvermeidung gegenüber anderen Anrainern (‚no appreciable harm‘) und die gegenseitige Informationspflicht als Bestandteile bilateraler Abkommen verpflichtend festschreibt.

Übersicht: Völkerrechtliche Doktrinen zur Regelung der zwischenstaatlichen Wasserverteilung	
Doktrin	Länderbeispiele
Prinzip der rechtlichen Gesellschaft	Osmanisches Reich (bis 1919)
Prinzip der absoluten Souveränität	Türkei, Israel (bis 1993)
Prinzip der absoluten Integrität	Ägypten, Syrien, Irak, Jordanien, Palästina
Prinzip der beschränkten Souveränität	Weltweite Grundlage für Verträge zwischen Anrainerstaaten

Nach ebenda, S. 43

3.1.1 Völkerrechtliche Verträge

Ein völkerrechtlicher Vertrag² ist im Gegensatz zu einem privatrechtlichen Vertrag kein Rechtsgeschäft, sondern er setzt eine Rechtsnorm zwischen den unterzeichnenden Staaten (Signatarstaaten). Bei der Rechtsnorm handelt es sich um partikuläres Völkerrecht, d.h. sie gilt nicht für alle Staaten sondern nur für den Verkehr zwischen den Signatarstaaten. Je nach Anzahl der Signatarstaaten spricht man von bilateralen oder multilateralen Verträgen, der Kreis der Partner kann nachträglich durch Beitritte erweitert werden. Ein völkerrechtlicher Vertrag erhält erst durch die Ratifikation seine endgültige rechtliche Verbindlichkeit, d.h. durch die formelle Erklärung aller Signatarstaaten, den völkerrechtlichen Vertrag in nationales Recht umzusetzen.³

Zur Zeit existieren über 180 Staaten, und die Anzahl an völkerrechtlichen Verträgen zum Umweltschutz beträgt mehrere Tausend.⁴ Prominente Abkommen sind das Washingtoner Artenschutzabkommen von 1973 und die Internationale Seerechtskonvention von 1982. Die Durchsetzungskraft völkerrechtlicher Verträge auf dem Bereich des Umweltschutzes wird eher pessimistisch eingeschätzt, da die Vertragsinhalte weltweit nicht in ausreichendem Maße

² Vgl. KIMMINICH (1997, S. 212ff.).

³ Vgl. JOHNSTON (1999, S. 219), KIMMINICH (1997, S. 478). Hieran wird deutlich, dass die Durchsetzung des Völkerrechtes nur durch die einzelnen Staaten möglich ist, da eine transnationale Zentralgewalt fehlt (WOLFRUM 1999, S. 556f.).

⁴ Vgl. JOHNSTON (1999, S. 210). Allein die Bundesrepublik Deutschland hat 16 multilaterale und 25 bilaterale Abkommen abgeschlossen (BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ 1999, S. 193ff.).

in nationales Recht umgewandelt wurden.⁵

Diesem Mangel kann abgeholfen werden, wenn zusammen mit dem Vertrag die Einrichtung einer Institution beschlossen wird, die die Einhaltung der Vertragsinhalte überwacht. Beispiel hierfür ist die in der Folge der Internationalen Seerechtskonvention eingerichtete Internationale Meeresbodenbehörde. Dort sind alle Vertragsstaaten Behördenmitglieder, ihre Hauptaufgabe ist es, die Einhaltung der im „Tiefseebergbaukodex“ festgelegten Handlungsgebote und Sorgfaltspflichten zu überwachen und bei Verstößen auf die einzelnen Staaten zurückzugreifen. Außerdem wurde im Zuge der Internationalen Seerechtskonvention 1994 die Einrichtung des Internationalen Seegerichtshofes mit Sitz in Hamburg als judikative Institution beschlossen und umgesetzt.⁶

3.1.2 Einzelne Verträge mit Bezug zum Hochwasserschutz

- Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) 1990 - Inkrafttreten: 30.10.1992⁷
- Nachbarschaftsabkommen 1992 - Inkrafttreten: 09.07.1992⁸
- Umweltschutzabkommen 1996 - Inkrafttreten: 1998⁹
- Grenzgewässerabkommen 1995- Inkrafttreten: 1997¹⁰
- Espoo-Abkommen zur grenzüberschreitenden UVP 1991 - Inkrafttreten: 03.08.2001
- Madrider Rahmenkonvention 1981 - Inkrafttreten: 22.12.1981¹¹
- Karlsruher Übereinkommen 1997 - Inkrafttreten: 01.09.1997

3.2 Gemeinschaftsrecht

Das Recht der Europäischen Gemeinschaft regelt den grenzüberschreitenden Hochwasserschutz in Teilbereichen. Es ist zwischen dem Primärrecht und dem Sekundärrecht zu unterscheiden.

3.2.1 Primärrecht

Die Verträge über die Gründung und die Zuständigkeit der Europäischen Union stellen das Primärrecht dar. Es regelt die Grundsätze der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten, die Kompetenzen der Europäischen Union und deren Institutionen.

3.2.1.1 EU-Vertrag (Vertrag von Lissabon)

⁵ Vgl. DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (1994, S. 233). 9

⁶ Vgl. WOLFRUM (1999, S. 562), KIMMINICH (1997, S. 382ff.).

⁷ BGBl. 1992 II, S. 943

⁸ BGBl. 1992 II, S. 462

⁹ BGBl. 1998 II, S. 2587

¹⁰ BGBl. 1997 II, S. 924

¹¹ BGBl. 1981 II, S. 965

Zumindest Grundprinzipien der interstaatlichen Zusammenarbeit im Umwelt- und Katastrophenschutz werden im EU-Vertrag unter Titel V Kapitel I (Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union) geregelt.

Artikel 21

(1) [...]

(2) Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um

[...]

f) zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;

g) den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen; [...]

Auch wenn diese Bestimmung zunächst nur für das außenpolitische Handeln der Union selbst greift, enthält sie doch auch Prinzipien, die auch zwischen den Mitgliedsstaaten der Union wirken.

3.2.1.2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Dieser Vertrag setzt die Regelungen des früheren EG-Vertrags fort. Er eröffnet z.B. staatliche Beihilfen für die Schäden aus Naturkatastrophen.

Artikel 107

(ex-Artikel 87 EGV)

(1) [...]

(2) Mit dem Binnenmarkt vereinbar sind:

a) [...]

b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;

Für den vorbeugenden grenzüberschreitenden Hochwasserschutz zwischen den Mitgliedsstaaten verweist der Vertrag letztlich auf das Kooperationsprinzip:

TITEL XXIII

KATASTROPHENSCHUTZ

Artikel 196

(1) Die Union fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um die Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen und zum Schutz vor solchen Katastrophen wirksamer zu gestalten.

(2) [...]

3.2.2 Sekundärrecht

Bislang sind durch die Europäische Union (bzw. ihre Rechtsvorgänger) vorwiegend Richtlinien erlassen worden, die sich auf den vorbeugenden Hochwasserschutz auswirken und dabei auch auf eine staatenübergreifende Zusammenarbeit abzielen.

So hat die Europäische Kommission ein Aktionsprogramm als Reaktion auf die Extremhochwasserereignisse der vergangenen Jahre in vielen europäischen Flussgebieten vorgelegt. Im Rahmen dieses Programms wurde der Entwurf der EU-Hochwasserschutzrichtlinie erarbeitet. Das Aktionsprogramm umfasst weiterhin verstärkte Forschungsaktivitäten und Hinweise zur Finanzierung von Maßnahmen zur Vorsorge gegen Hochwasserrisiken und zum Hochwasserschutz.

Die meisten großen Flussgebiete erstrecken sich über mehrere Staaten. Die Anliegerstaaten müssen also zusammenarbeiten, um eine effiziente Hochwasservorsorge zu betreiben. Langfristige Aktionsprogramme gibt es bislang für

- Rhein,
- Elbe,
- Maas,
- Mosel und
- Saar

im Rahmen bestehender Flussgebietskommissionen. Für einige Flussgebiete wurden bereits Hochwasservorsorgeprogramme verabschiedet.

3.2.2.1 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL)

Die Wasserrahmenrichtlinie schafft einen Rahmen für den Schutz:

- der Binnenoberflächengewässer,
- des Grundwassers,
- der Übergangsgewässer und
- der Küstengewässer.

Die Wasserrahmenrichtlinie verfolgt mehrere Ziele wie: die Verschmutzung der Gewässer zu verhindern bzw. zu reduzieren, die nachhaltige Nutzung des Wassers zu fördern, die Umwelt zu schützen, den Zustand der aquatischen Ökosysteme zu verbessern und die Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren zu abschwächen.

Ziel ist es, bis 2015 einen guten ökologischen und chemischen Zustand aller Gewässer in der Gemeinschaft zu erreichen.

Die Mitgliedstaaten müssen die einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets bestimmen und sie jeweils einer Flussgebietseinheit zu ordnen. Ein Einzugsgebiet, das auf dem Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat liegt, wird einer internationalen Flussgebietseinheit zugeordnet. Die Mitgliedstaaten bestimmen eine zuständige Behörde, die für die Anwendung der in dieser Rahmenrichtlinie vorgesehenen Vorschriften innerhalb jeder

Flussgebietseinheit zuständig ist.

Bis spätestens 2004 musste jeder Mitgliedstaat Folgendes erstellt haben:

- eine Analyse der Merkmale jeder Flussgebietseinheit,
- eine Überprüfung der Umweltauswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Gewässer,
- eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung,
- ein Verzeichnis der Gebiete, für die ein besonderer Schutzbedarf festgestellt wurde,
- eine Bestandsaufnahme aller Wasserkörper, die für die Entnahme von Trinkwasser genutzt werden und die mehr als 10 m³ Trinkwasser pro Tag liefern oder mehr als 50 Personen versorgen.

Diese Analyse muss 2013 überprüft werden und danach alle sechs Jahre.

Im Jahr 2009, also neun Jahre nach Inkrafttreten der Rahmenrichtlinie, müssen für jedes Einzugsgebiet ein Bewirtschaftungsplan und ein Maßnahmenprogramm erstellt worden sein, die die Ergebnisse der durchgeführten Analysen und Studien berücksichtigen. Diese Pläne decken den Zeitraum 2009 bis 2015 ab. Sie werden 2015 überprüft und danach alle sechs Jahre.

Die Bewirtschaftungspläne müssen 2012 einsatzbereit sein. Sie zielen darauf ab:

- eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern und sie zu verbessern und zu sanieren, einen guten chemischen Zustand und ein gutes ökologisches Potenzial bis spätestens Ende 2015 zu erreichen sowie die durch Einleitungen und Emissionen gefährlicher Stoffe bedingte Verschmutzung einzugrenzen;
- den Zustand der Grundwasserkörper zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, ihre Verschmutzung und Verschlechterung zu verhindern und ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung zu gewährleisten;
- die Schutzgebiete zu erhalten.

Die Bewirtschaftungspläne der Einzugsgebiete können durch detailliertere Programme und Bewirtschaftungspläne für Teilgebiete, Sektoren oder Gewässertypen ergänzt werden.

Eine vorübergehende Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern verstößt nicht gegen die Anforderungen dieser Rahmenrichtlinie, wenn sie auf außergewöhnliche, nicht vorhersehbare Umstände in Verbindung mit einem Unfall, natürlichen Ursachen oder höherer Gewalt zurückzuführen ist.

Die Mitgliedstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Rahmenrichtlinie, insbesondere im Hinblick auf die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Diese Bewirtschaftungsplanentwürfe müssen mindestens sechs Monate lang Gegenstand einer öffentlichen Konsultation sein.

Ab dem Jahr 2010 gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und dass die verschiedenen Wirtschaftssektoren einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen leisten, einschließlich der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten.

Die Mitgliedstaaten müssen Regelungen mit wirkungsvollen, angemessenen und abschre-

ckenden Sanktionen im Fall von Verstößen gegen die Rahmenrichtlinie festlegen.

Eine Liste prioritärer Schadstoffe, die aus denjenigen ausgewählt wurden, die ein erhebliches Risiko für oder durch die aquatische Umwelt darstellen, wurde auf europäischer Ebene erstellt. Diese Liste befindet sich in Anhang X der Rahmenrichtlinie. Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Begrenzung dieser prioritären Stoffe sowie Qualitätsnormen für ihre Konzentration vorgeschlagen worden.

3.2.2.2 Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Hochwasserschutzrichtlinie – HWS-RL)

Mit dieser Richtlinie soll ein gemeinsamer Rahmen für die Bewertung und die Verringerung der hochwasserbedingten Risiken für die menschliche Gesundheit, die Umwelt und die Wirtschaft im gesamten Hoheitsgebiet der Europäischen Union (EU) geschaffen werden.

Alle Arten von Hochwasser sind von dieser Richtlinie betroffen, beispielsweise Hochwasser in Flüssen und an Küstengebieten der EU. Darüber hinaus bestehen weitere Risiken wie Hochwasser in Städten oder in Kanalisationssystemen, denen ebenfalls Rechnung getragen werden muss.

Die Präventiv- und Bewältigungsmaßnahmen beziehen sich auf die einzelnen Flussgebietseinheiten (Gebiete, die aus mehreren benachbarten Einzugsgebieten bestehen), die in der Wasserrahmenrichtlinie festgelegt worden sind. Zu den Maßnahmen gehören insbesondere eine vorausschauende Bewertung des Hochwasserrisikos, die Erstellung von Hochwasserrisikokarten sowie die Ausarbeitung von Plänen für das Hochwasserrisikomanagement.

Die Mitgliedstaaten nehmen bis spätestens 22.12.2011 und für jedes Einzugsgebiet und jeden Teil eines Einzugsgebietes in ihrem Hoheitsgebiet eine vorausschauende Bewertung des Hochwasserrisikos vor. Diese umfasst Informationen u.a. über die Lage der Einzugsgebiete in der betreffenden Flussgebietseinheit, in der Vergangenheit aufgetretene Hochwasserereignisse, die Wahrscheinlichkeit künftiger Hochwasserereignisse und die geschätzten Folgen künftiger Hochwasserereignisse.

Auf der Grundlage der Bewertung müssen die Mitgliedstaaten jedes Einzugsgebiet entweder als Gebiet mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko oder als Gebiet ohne potenziell signifikantes Hochwasserrisiko einstufen. Die Bewertung und die darauf folgende Einstufung ist der Öffentlichkeit bekannt zu geben und alle sechs Jahre zu überprüfen.

Für alle Gebiete, für die ein Hochwasserrisiko festgestellt wurde, fertigen die Mitgliedstaaten Hochwasserkarten an, in denen diese Gebiete, die jeweilige Hochwasserwahrscheinlichkeit - hoch, mittel, niedrig - sowie die potenziellen hochwasserbedingten Schäden, von denen örtliche Bevölkerung, Vermögenswerte und Umwelt betroffen sein können, ausgewiesen sind.

Die Karten müssen spätestens zum 22.12.2013 fertig gestellt sein und der Öffentlichkeit zugänglich sein. Sie sind alle sechs Jahre zu überarbeiten.

Die Mitgliedstaaten müssen auf der Ebene der Flussgebietseinheiten Pläne für das Hochwasserrisikomanagement erstellen und umsetzen. Gehört das betreffende Gebiet zu mehreren Mitgliedstaaten, so stimmen sich die Mitgliedstaaten untereinander ab, um einen einzigen internationalen Plan für das Hochwasserrisikomanagement zu erstellen.

Zur Erstellung eines Managementplans gehört, dass für alle Einzugsgebiete, Teileinzugsgebiete und Küstenabschnitte ein angemessenes Schutzniveau festgelegt wird und Maßnahmen beschrieben werden, mit denen das festgelegte Schutzniveau erreicht werden soll.

Ziel der Managementmaßnahmen muss die Verringerung des Hochwasserrisikos und des Umfangs der potentiellen Folgen sein. Sie betreffen die Vermeidung von, den Schutz vor und die Bereitschaft für Hochwasserereignisse und berücksichtigen alle relevanten Aspekte von Wasserwirtschaft, Bodennutzung, Raumordnung, Flächennutzung und Naturschutz. Die Maßnahmen dürfen das Hochwasserrisiko in benachbarten Ländern nicht erhöhen.

Jeder Managementplan enthält eine Reihe von Informationen, insbesondere über das Schutzniveau, die geplanten Maßnahmen, die Hochwasserrisikokarten und bei nachfolgenden Managementplänen die Bewertung der Fortschritte, die seit der Umsetzung des vorhergehenden Managementplans erzielt worden sind.

Die Hochwasserrisikokarten und die Pläne für das Hochwasserrisikomanagement sind mit der Wasserrahmenrichtlinie zu koordinieren, insbesondere, was die Beschreibung von Einzugsgebieten und die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete sowie die Verfahren für die Konsultation und Information der Öffentlichkeit angeht.

Alle interessierten Kreise können sich an der Erstellung der Pläne für das Hochwasserrisikomanagement auf geeignete Weise beteiligen. Die Pläne sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und alle sechs Jahre zu überarbeiten.

3.2.2.3 Weitere Richtlinien mit Bezug zum Hochwasserschutz

- Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie)
- Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie)

3.3 Nationales Recht der Bundesrepublik Deutschland

Das Recht der Bundesrepublik Deutschland ist zum einen durch die verfassungsmäßig vorgegebene Einbindung in die Europäische Union und das Völkerrecht, zum anderen durch die föderale Struktur geprägt. Während einerseits die Bundesrepublik daher dem internationalen vorbeugenden Hochwasserschutz – soweit durch EU und Völkerrecht vorgegeben – verpflichtet ist, obliegt die konkreten Umsetzung ist jedoch weitgehend den Ländern.

- Art. 24 Abs. 1 GG (Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen) und
- Art. 32 GG (Völkerrechtliche Verträge des Bundes über Angelegenheiten eines Landes und Völkerrechtliche Verträge eines Landes)

Regelmäßig mit Aufspaltung auf Bundes- und Landesrecht wirken sich vor allem die folgenden Rechtsmaterien auf den vorbeugenden Hochwasserschutz aus:

3.3.1 Hochwasserschutzgesetz¹²

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren die einschlägigen rechtlichen Regelungen auf die Erfordernisse des Hochwasserschutzes ausgerichtet. Das Hochwasserschutzgesetz, der zentrale Baustein im vorsorgenden Schutz vor Flutkatastrophen, ist am 10.05.2005 in Kraft getreten. Es sah Änderungen und Ergänzungen des Wasserhaushaltsgesetzes vor. Das Hochwasserschutzgesetz ist durch das Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts in das novellierte Wasserhaushaltsgesetz überführt worden.

3.3.2 Wasserhaushaltsgesetz¹³

Infolge der Föderalismusreform 2006 wurde die bisherige Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich des Wasserrechts in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz überführt. Die Länder können gemäß Art. 72 Abs. 3 Ziff. 5 GG vom Bundesrecht abweichende Regelungen erlassen, wenn es sich nicht um stoff- oder anlagenbezogene Regelungen handelt. Das haben die Länder mit eigenen Wassergesetzen teilweise getan bzw. es bestehen entsprechende Absichten.

Das neue Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 31.07.2009 löst die bisherigen Rahmenregelungen im derzeitigen WHG durch Vollregelungen ab. Die Vorschriften mit Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen sind am Tage nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft getreten, die übrigen Vorschriften treten am 01.03.2010 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt tritt das derzeitige WHG außer Kraft. Ziel der Neuregelung ist insbesondere durch eine stärkere Vereinheitlichung und bessere Systematik die Verständlichkeit und Praktikabilität des Wasserrechts zu verbessern. Darüber hinaus überführt das Gesetz bisher im Landesrecht normierte Bereiche in Bundesrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht. Es schafft auch die Voraussetzungen für eine bundesweit einheitliche Umsetzung des EG-Wasserrechts.

Das Wasserhaushaltsgesetz enthält die Verpflichtung, Gewässer, die sich in natürlichem oder naturnahem Zustand befinden, in diesem Zustand zu erhalten. Nicht naturnah ausgebaute natürliche Gewässer sollen soweit wie möglich wieder in einen naturnahen Zustand zurückge-

¹² Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005, am 10. Mai 2005 in Kraft getreten (BGBl. Teil I Nr. 26, Seite 1224ff)

¹³ Teil des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts - amtliche Fassung vom 31. Juli 2009 - Veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2009 Teil I Nr. 51, ausgegeben am 6. August 2009, S. 2585. Dieses Gesetz ist am 1. März 2010 in Kraft getreten

führt werden (§ 32 Abs. 2 WHG). Überschwemmungsgebiete sind als natürliche Rückhalteflächen zu erhalten. Frühere Überschwemmungsgebiete sollen soweit wie möglich wiederhergestellt werden (§ 31 Abs. 1 WHG).

Mit dem neuen WHG werden auf Bundesebene erstmals einheitliche Vorgaben zur Bewirtschaftung der oberirdischen Gewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers geschaffen.

Im Einzelnen, soweit für den Hochwasserschutz von Bedeutung:

- Zu den allgemeinen Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung gehört künftig auch, den möglichen Folgen des Klimawandels vorzubeugen.
- Um die Rechtsklarheit zu verbessern, wird der für das gesamte Wasserrecht bedeutsame Katalog der Begriffsbestimmungen erweitert und aufeinander abgestimmt.
- Das Gesetz normiert zentrale Grundsätze zum Eigentum an Gewässern. Das Wasser eines fließenden oberirdischen Gewässers und das Grundwasser sind danach nicht eigentumsfähig.
- Das bisherige System der behördlichen Zulassungsinstrumente für wasserwirtschaftliche Vorhaben wird harmonisiert, die sog. gehobene Erlaubnis künftig bundeseinheitlich geregelt. Die Voraussetzungen für die Erteilung von Erlaubnis und Bewilligung von Gewässerbenutzungen werden dem Standard des modernen Umweltrechts angepasst. Dabei wird das wasserbehördliche Bewirtschaftungsermessen nun gesetzlich ausdrücklich festgeschrieben.
- Die Vorschriften über die Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer werden um Regelungen zur Mindestwasserführung, Durchgängigkeit und Wasserkraftnutzung sowie zu Gewässerrandstreifen erweitert.
- Beim Hochwasserschutz werden die Vorgaben der Hochwasserschutzrichtlinie in einem eigenen Abschnitt umgesetzt. Gleichzeitig werden die Vorschriften des Hochwasserschutzgesetzes von 2005 zu einer Vollregelung ausgebaut.
- Erstmals ermächtigt das neue WHG die zuständigen Behörden, den Eigentümern und Nutzungsberechtigten von Grundstücken und Gewässern unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verschiedene Duldungs- oder Gestattungspflichten aufzuerlegen, um bestimmte wasserwirtschaftlich notwendige Maßnahmen durchzusetzen.

3.3.3 Raumordnungsgesetz

Es legt fest, dass für die Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdeten Bereichen rechtzeitig planerisch durch Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zu sorgen ist.

3.3.4 Baugesetzbuch

Danach sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. In Bebauungsplänen sollen Festsetzungen über die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser erfolgen.

3.3.5 Bundesbodenschutzgesetz

Danach sind die Funktionen des Bodens zu sichern und wiederherzustellen - eine der wichtigsten Funktionen die Fähigkeit, Wasser aufzunehmen und zu speichern.

3.3.6 Zuständigkeiten

Nach dem Grundgesetz liegt die Hochwasservorsorge in der Regelungs-, Vollzugs- und Finanzierungskompetenz der Bundesländer. Das gilt auch für Raumordnung und Landesplanung sowie den Katastrophenschutz. Die Länder können bestehende Finanzierungs- und Förderprogramme des Bundes und der EU nutzen, um die Hochwasservorsorge auf ihrem Gebiet auszubauen.

3.4 Thesen

Angesichts des Konfliktpotentials zwischen Staaten durch die Oberlieger-Untерlieger-Problematik ist allein die Kooperation statt der Konfrontation sinnvoll.

Der Watershed (= Wasserscheide)-Ansatz geht davon aus, dass nicht die politische Grenze, sondern das zu einem Flusssystem gehörende Einzugsgebiet, begrenzt durch seine Wasserscheide, für die Nutzung des Fließgewässers ausschlaggebend sein soll. Somit wären nicht mehr die in vielen Fällen weitab gelegenen nationalstaatlichen Regierungsinstitutionen für die Verfügungsgewalt über grenzüberschreitende Gewässer ausschlaggebend, sondern die politischen Vertretungen der Menschen vor Ort. Deren Entscheidungen über die Nutzung des Wassers eines grenzüberschreitenden Flusses – so die Vorstellung des Watershed-Ansatzes – ist stärker auf die Bedürfnisse der Menschen ausgerichtet und übergeordnete politische Interessen bleiben außen vor. Auf dieser Grundlage basiert die gleichermaßen effektive wie am Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtete Nutzung der Gewässer. Konkrete Umsetzung erfährt dieser Ansatz seit vielen Jahren z. B. in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Donau- und der Rheinanliegerstaaten. So haben sich letztere im Internationalen Komitee zum Schutze des Rheins (IKSR) zusammengefunden und regeln alle wesentlichen Fragen zum Ausbau, zur Nutzung, zu Aspekten des Hochwasserschutzes oder zur Renaturierung einvernehmlich. Inwieweit sich die positiven Erfahrungen des internationalen Managements des Rheins auch auf Gebiete ausgeprägten Wassermangels wie etwa den Nahen Osten übertragen lassen, wird jedoch unterschiedlich bewertet. Dennoch kann die Lösung der grenzüberschreitenden Wasserproblematik nur in kooperativer Zusammenarbeit gefunden werden.

Zur effektiven Durchsetzung des Rechts ist auch begleitend ein Haftungsrecht, ein Recht der finanziellen Förderung und ein Rechtsschutz erforderlich.

4. Haftungsfragen

Auf nationaler Ebene ist die Haftung für Schäden aus Hochwasserereignissen geregelt. Danach haftet derjenige, der gegen Rechtspflichten, die Schutz eines Dritten bestehen, verstößt für Schäden, die aus der Pflichtverletzung folgen.

Im Zivilrecht haftet also derjenige, der z.B. einen Hochwasserdamm beschädigt, für die daraus verursachten Hochwasserschäden (§ 823 Abs. 1 BGB bzw. § 823 Abs. 2 BGB i.V. mit einem Schutzgesetz). Eine zivilrechtliche Haftung für Hochwassereinwirkungen, die auf dem natürlichen Zustand des Grundstücks beruhen und Folge allein der Naturgewalt sind, findet aber nicht statt. Problematisch ist, ob aus dem Unterlassen von gebotenen Sicherungsmaßnahmen ein Schadensersatzanspruch erwachsen kann.

Soweit der Staat eine rechtswidrige Baugenehmigung für ein Vorhaben erteilt, welches die Hochwassergefahr für einen Dritten erhöht, kommt Schadensersatz aus Amtshaftung in Betracht (unabhängig von der Frage, ob insoweit auch eine Klage gegen die Baugenehmigung möglich wäre). Für die Folgen eines Hochwasserereignisses greift das Umweltschadensgesetz nicht.

Eine zwischenstaatliche Haftung ist derzeit jedenfalls teilweise denkbar: Verletzt die Bundesrepublik Deutschland (selbst oder ein Land oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts) zu Lasten eines ausländischen Dritten Pflichten, die dem Schutz auch des Dritten zum Inhalt haben, greift die Amtshaftung.

Aus dem Prinzip der Bundestreue folgt auch eine Treue- und Rücksichtnahmepflicht zwischen den Ländern. Unterlässt ein Land unter Verletzung seiner Pflichten Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes, so kommt neben der Amtshaftung für geschädigte Dritte ein zwischenstaatlicher Ausgleichsanspruch für die Kosten derjenigen Maßnahmen in Betracht, die aufgrund des unterbliebenen vorbeugenden Hochwasserschutzes erforderlich waren.

5. Finanzierung

Hochwasserrisiken werden privatrechtlich von der Elementarschadenversicherung erfasst. Abhängig von Gefährdungsklassen werden die Prämien gestaffelt. Bei Hochwassergefährdungen mit einer Wahrscheinlichkeit von 10 Jahren oder weniger wird in der Regel eine Versicherung abgelehnt. Damit ist in festgesetzten Überschwemmungsgebieten und Hochwasserschutzzonen die Hochwasserschäden in der Regel nicht versicherbar.

Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes sind grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren.

In Anwendung des völkerrechtlichen Kooperationsprinzips kann zwischenstaatlich vereinbart werden, dass die Kosten des vorbeugenden Hochwasserschutzes zwischen den beteiligten Staaten/Regionen verteilt werden.

Es gibt einige Ansätze, Staaten, die eine grenzüberschreitende Umweltbelastung verursachen, zu Umweltschutzmaßnahmen zu motivieren, indem ihre daraus entstehenden Nutzeneinbußen

über Transferzahlungen direkt kompensiert werden. Diese Kompensation wurde durch multilaterale Abkommen festgelegt, Beispiele hierfür sind Internationale Tropenholzabkommen von 1983 (ITTA, International Tropical Timber Agreement) und das Montrealer Protokoll von 1985 (Schutz der Ozonschicht).

6. Rechtsschutz

Aufgrund Art. 19 Abs. 4 GG und des Rechtsstaatsprinzips ist in Deutschland ein grundsätzlich lückenloser Rechtsschutz gegeben. In der Rechtspraxis ist der Rechtsschutz aber eingeschränkt, wobei nur auf die folgenden Probleme hinzuweisen ist:

Eine Schadensersatzhaftung ist nur gegeben, soweit gegen Rechtspflichten verstoßen wurde, die auch der individuellen Schadensabwehr dienen sollen (gilt sowohl für das allgemeine Haftungsrecht als auch das Staatshaftungsrecht).

Ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz zur Durchsetzung des Hochwasserschutzes ist nur gegeben, soweit die rechtlichen Regelungen subjektiv-öffentliche Rechte gewähren sollen. Das ist im Wasserrecht beim vorbeugenden Hochwasserschutz nach der Rechtsprechung nur beschränkt der Fall.