

Hochwasserschutzrecht

Herausforderungen - Rechtsgrundlagen - Ansatzpunkte und Instrumente

Bearbeitet von
Dr. Stefan Jablonski

1. Auflage 2014. Buch. 438 S. Kartoniert
ISBN 978 3 8487 1436 0
Gewicht: 649 g

[Weitere Fachgebiete > Geologie, Geographie, Klima, Umwelt > Umweltwissenschaften > Umweltverschmutzung, Umweltkriminalität, Umweltrecht](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

26

Stefan Jablonski

Hochwasserschutzrecht

Herausforderungen – Rechtsgrundlagen –
Ansatzpunkte und Instrumente



Nomos

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Christoph Degenhart
Prof. Dr. Kurt Faßbender
Prof. Dr. Wolfgang Köck
Prof. Dr. Martin Oldiges

Band 26

Dr. Stefan Jablonski

Hochwasserschutzrecht

Herausforderungen – Rechtsgrundlagen –
Ansatzpunkte und Instrumente



Nomos

Gefördert durch das Stipendienprogramm der Deutschen Bundesstiftung (DBU).

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2014

ISBN 978-3-8487-1436-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-5486 (ePDF)

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Teil 1 – Grundlagen	19
A. Hochwasserschutz im 21. Jahrhundert - Herausforderungen für Bürger, Politik und Recht	19
I. Hochwasser als Bestandteil des Naturhaushalts	19
1. Definition »Hochwasser«	19
2. Ursachen	21
a) Natürliche Ursachen	21
b) Anthropogene Ursachen von Hochwasser und ihre Entwicklung	23
II. Aufgaben des Hochwasserschutzes – tatsächliche und rechtliche Handlungserfordernisse	29
1. Zielrichtung	29
2. Zentrale Handlungserfordernisse	31
a) Vorbereitende Risikoermittlung und Risikodarstellung	33
b) Flächenvorsorge	36
c) Stärkung des natürlichen Wasserrückhalts in der Fläche und Regulierung des Wasserabflusses	38
d) Technischer Hochwasserschutz	40
e) Weitergehende (private) Hochwasservorsorge	45
aa) Bauvorsorge	45
bb) Verhaltensvorsorge	46
cc) Versicherungsvorsorge	48
f) Katastrophenmanagement	49
g) Hochwasserschutz als Herausforderung eines integrierten Hochwasserrisiko-managements	50
aa) Überblick	50
bb) Begriffsklärung – »integriertes Hochwasserrisikomanagement«	52
cc) Zwischenergebnis	55
3. Zusammenfassung – bestmöglicher Hochwasserschutz durch integriertes Hochwasserrisikomanagement	56
III. Hochwasserschutzrecht als Rechtsgebiet	58
1. Regelungsgegenstand	59

Inhaltsverzeichnis

2.	Systematische Einordnung	60
B.	Der EU-rechtliche und verfassungsrechtliche Rahmen	63
I.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Schutz vor Hochwasserrisiken	63
1.	Hochwasserschutz als Gegenstand des Art. 20a GG – Staatszielbestimmung Umweltschutz	64
2.	Grundrechtliche Abwehrensprüche	66
3.	Grundrechtsbezogene staatliche Schutzpflichten	68
a)	Verfassungsrechtliche Herleitung	68
b)	Konkretisierung des Umfangs staatlicher Schutzpflichten	71
4.	Subjektivierung staatlicher Schutzpflichten	76
5.	Staatliche Pflichten zur Gewährleistung von Teilhaberechten – Hochwasserschutz als Element öffentlicher Daseinsvorsorge	77
6.	Rechtfertigung staatlicher Schutzmaßnahmen	81
7.	Zusammenfassung	84
II.	Hochwasserschutz im Mehrebenensystem – Die maßgeblichen Regelungskompetenzen	85
1.	Verfassungsrechtliche Ebene	85
a)	Gesetzgebungskompetenz	85
b)	Abweichungsbefugnis der Länder	86
c)	Integriertes Hochwasserrisikomanagement als kompetenzrechtliche Herausforderung	90
2.	Unionsrechtliche Ebene	91
C.	Entwicklung und Stand des Hochwasserschutzrechts im Überblick	94
I.	Die Entwicklung des einfachgesetzlichen Hochwasserschutzes	94
1.	Von den Anfängen im Mittelalter	94
2.	Weiterentwicklung des Hochwasserschutzrechts bis 1945	98
a)	Partikulargesetzgebung	98
b)	Versuch der Rechtsvereinheitlichung unter dem NS-Regime	101
3.	Hochwasserschutzrecht nach 1945	102
a)	Hochwasserschutzrecht in der DDR	102
b)	Bundesdeutsche Entwicklung bis zum Siebten WHG-Änderungsgesetz	105
c)	Hochwasserschutzgesetz des Bundes von 2005	108
aa)	Vorarbeiten im Fünf-Punkte-Programm	108
bb)	Gesetzliche Umsetzung	110

d) Hochwasserrichtlinie von 2007	112
e) Hochwasserschutz im Umweltgesetzbuch	113
f) Die Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes von 2009	114
4. Zusammenfassung	116
II. Der aktuelle Stand des Hochwasserschutzrechts im Überblick	117
1. Hochwasserrisikomanagement nach Umsetzung der Hochwasserrichtlinie	117
2. Schutz der Überschwemmungsgebiete	118
3. Sonstige Regelungen und gesetzliche Ansatzpunkte zum Hochwasserschutz	119
Teil 2 – Zentrale Ansatzpunkte und Rechtsinstrumente	120
A. Bewertung, Darstellung und Management von Hochwasserrisiken und deren Integration in die Flussgebietsbewirtschaftung	121
I. Regelungsüberblick	121
1. Hochwasserrichtlinie von 2007	121
2. Bundesrechtliche Umsetzung	122
3. Landesrechtliche Umsetzung und Empfehlungen	122
II. Wesentliche Auslegungs- und Anwendungsfragen der Risikobewertung	123
1. Grundlagen der Risikobewertung	124
2. Bestimmung von Gebieten mit signifikantem Hochwasserrisiko (Risikogebiete)	126
a) Begriffsklärung »Signifikantes Hochwasserrisiko«	126
b) Verhältnis zum Restrisiko	128
aa) Restrisiko im Hochwasserschutz	128
bb) Schlussfolgerung	131
c) Auswirkungen auf die Anwendungsgrenzen des Wasserhaushaltsgesetzes	132
3. Räumlicher Geltungsbereich	136
4. Verwaltungskoordination	137
5. Fristen	138
6. Veröffentlichung und Partizipation	140
7. Außenwirkung und Rechtsschutz	142
8. Vergleich zur vorherigen Rechtslage	142
III. Wesentliche Auslegungs- und Anwendungsfragen der Risikodarstellung (Gefahrenkarten und Risikokarten)	143
1. Erstellung der Gefahrenkarten	144
2. Erstellung der Risikokarten	146

Inhaltsverzeichnis

3.	Räumlicher Geltungsbereich	150
4.	Verwaltungs koordinierung	151
5.	Fristen	151
6.	Veröffentlichung und Partizipation	151
7.	Außenwirkung und Rechtsschutz	152
8.	Vergleich zur vorherigen Rechtslage	153
IV.	Wesentliche Auslegungs- und Anwendungsfragen der Risikomanagementplanung (Risikomanagementpläne)	154
1.	Festlegung von Zielen und Aufnahme von Maßnahmen	154
2.	Sonstige inhaltliche Vorgaben	156
3.	Räumlicher Geltungsbereich	158
4.	Verwaltungs koordinierung	161
5.	Fristen	163
6.	Veröffentlichung und Partizipation	164
7.	Außenwirkung und Rechtsschutz	167
8.	Vergleich zur vorherigen Rechtslage	168
V.	Integration in die Flussgebietsbewirtschaftung	170
1.	Exkurs: Der Integrationsansatz im Umweltrecht	171
2.	Überblick zum Integrationsansatz im System der Gewässerbewirtschaftung	175
3.	Integrationsvorgaben nach der Wasserrahmenrichtlinie	177
a)	Ziele der Flussgebietsbewirtschaftung	177
aa)	Begriffsklärung	178
bb)	Berücksichtigung von Belangen des Hochwasserschutzes bei der Zielerreichung	181
b)	Instrumente der Flussgebietsbewirtschaftung	186
aa)	Maßnahmenprogramme	186
bb)	Bewirtschaftungspläne	187
4.	Integrationsvorgaben nach der Hochwasserrichtlinie	188
a)	Ziele des Hochwasserrisikomanagements	188
b)	Instrumente des Hochwasserrisikomanagements	191
aa)	Allgemeiner Koordinationsgrundsatz	191
bb)	Gefahrenkarten und Risikokarten	192
cc)	Risikomanagementpläne	194
dd)	Öffentlichkeitsbeteiligung	197
ee)	Räumlicher Geltungsbereich	199
ff)	Verwaltungsorganisation	201
5.	Zusammenfassung und Vorschlag zur Integration	202
VI.	Würdigung	207
B.	Schutz durch Nutzungsbeschränkungen	212
I.	Ansatzpunkte und Instrumente im Wasserhaushaltsgesetz	212
1.	Gesetzeszweck	212

2.	Allgemeine Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung	215
3.	Allgemeine Sorgfaltspflichten	217
	a) Pflichtenkatalog	217
	b) Durchsetzbarkeit	218
	c) Zusammenfassung	221
4.	Überschwemmungsgebiete im Sinne von § 76	
	Abs. 2 S. 1 Nr. 1 WHG	221
	a) Anforderungen an die Festsetzung	223
	b) Festsetzungsfristen	225
	c) Vorläufige Sicherung	226
	d) Veröffentlichung und Partizipation	228
	e) Besondere Schutzvorschriften	228
	aa) Regelungsüberblick	228
	bb) Regelungen im Einzelnen	229
	cc) Zusammenfassung	234
	f) Verfassungsrechtliche Abweichungsbefugnis	235
	aa) Kompetenzbegründung kraft Sachzusammenhangs	238
	bb) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	244
	cc) Ergebnis	245
	g) Zusammenfassung	246
	aa) Neuregelungsvorschlag	247
	bb) Vorschlagsbegründung	249
5.	Risikomanagementplanung	253
6.	Erlaubnis und Bewilligung zur Gewässerbenutzung	254
	a) Benutzungstatbestand	254
	b) Erlaubnis- und Bewilligungsfreiheit	255
	c) Erlaubnis- und Bewilligungspflichtigkeit	257
7.	Wasserbuch	260
II.	Ansatzpunkte und Instrumente im Raumordnungsgesetz	260
	1. Hochwasserschutz im Recht der räumlichen Gesamtplanung	260
	2. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung	262
	3. Grundsätze der Raumordnung	264
	4. Ziele der Raumordnung	265
	5. Raumordnungspläne	266
III.	Ansatzpunkte und Instrumente im Baugesetzbuch	270
	1. Aufgabe und Grundsätze der Bauleitplanung	270
	2. Bauleitplanung	273
	a) Regelungsüberblick	273
	b) Flächennutzungsplan	275
	c) Bebauungsplan	277

Inhaltsverzeichnis

3.	Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich	279
4.	Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich	281
IV.	Nutzungsbeschränkungen infolge Umweltprüfungen	282
1.	Grundlagen	282
2.	Umweltverträglichkeitsprüfung	283
3.	Strategische Umweltprüfung	284
V.	Würdigung	285
C.	Schutz und Wiederherstellung von Ausbreitungsflächen – »Mehr Raum für Flüsse«	289
I.	Ansatzpunkte und Instrumente im Wasserhaushaltsgesetz	289
1.	Allgemeine Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung	289
2.	Überschwemmungsgebiete im Sinne des § 76 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WHG	291
a)	Anforderungen an die Festsetzung	292
b)	Festsetzungsfrist	292
c)	Vorläufige Sicherung	293
d)	Veröffentlichung und Partizipation	293
e)	Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot	294
f)	Besondere Schutzvorschriften	295
g)	Zusammenfassung	296
3.	Gewässerunterhaltung	298
4.	Gewässerausbau	300
5.	Exkurs: Unterhaltung, Ausbau und Neubau von Bundeswasserstraßen nach Bundeswasserstraßengesetz	302
6.	Risikomanagementplanung	305
7.	Flussgebietsbewirtschaftung	306
8.	Veränderungssperre	307
II.	Ansatzpunkte und Instrumente im Bundesnaturschutzgesetz	308
1.	Ziele	308
2.	Zielkonkretisierung	311
3.	Vorgaben zur Zielverwirklichung	313
4.	Landschaftsplanung	314
5.	Eingriffsregelung	318
6.	Flächen-, Objekt- und Biotopschutz	322
III.	Ansatzpunkte und Instrumente im Raumordnungsgesetz	326
1.	Grundsätze und Ziele der Raumordnung	326
2.	Raumordnungspläne	327
3.	Umsetzung in der Landesplanung des Freistaates Sachsen	329
IV.	Ansatzpunkte und Instrumente im Baugesetzbuch	334
1.	Flächennutzungsplan	334

2.	Bebauungsplan	334
3.	Gemeindliches Vorkaufsrecht	335
V.	Würdigung	336
D.	Erhalt und Verbesserung des natürlichen Wasserrückhalts in der Fläche und Regulierung des Wasserabflusses	338
I.	Wasserrechtliche Ansatzpunkte und Instrumente	338
1.	Allgemeine Sorgfaltspflichten und Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung	338
2.	Schutz von Überschwemmungsgebieten	339
3.	Wasserschutzgebiete	341
4.	Gewässerrandstreifen	342
5.	Abfluss wild abfließendes Wassers	347
6.	Niederschlagswasserbewirtschaftung	349
7.	Risikomanagementplanung	352
8.	Flussgebietsbewirtschaftung	353
9.	Hochwasserentstehungsgebiete nach Sächsischem Wassergesetz	353
II.	Ansatzpunkte und Instrumente im Bundesnaturschutzgesetz	356
1.	Überblick	356
2.	Anforderungen an die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft	356
III.	Ansatzpunkte und Instrumente im Bundes-Bodenschutzgesetz	359
1.	Zwecksetzung und Grundsätze	359
2.	Gefahrenabwehrpflichten	360
3.	Vorsorgepflichten	362
4.	Landwirtschaftliche Bodennutzung – gute fachliche Praxis	363
5.	Bodenentsiegelung	365
6.	Auf- und Einbringen von Materialien	366
7.	Bodenschutzplanung	367
IV.	Ansatzpunkte und Instrumente im Bundeswaldgesetz	369
1.	Forstliche Rahmenplanung	369
2.	Erklärung zu Schutzwald	370
V.	Ansatzpunkte und Instrumente im Raumordnungsgesetz	372
VI.	Ansatzpunkte und Instrumente im Baugesetzbuch	372
1.	Bodenschutzklausel und Umwidmungssperre	372
2.	Flächennutzungsplan und Bebauungsplan	374
3.	Rückbau- und Entsiegelungsgebot	375
VII.	Ansatzpunkte und Instrumente der Verkehrswegeplanung	376
VIII.	Ansatzpunkte und Instrumente im Bauordnungsrecht	377
IX.	Würdigung	378

Inhaltsverzeichnis

E.	Recht des technischen Hochwasserschutzes	381
	I. Überblick	381
	II. Trägerschaft, Organisation und Finanzierung	382
	III. Anforderungen an Ausführung und Schutzwirkung	386
	IV. Planung und Integration in Risikomanagementplanung und Flussgebietsbewirtschaftung	389
	1. Anforderungen an die Planung beim Deich- und Dammbau	389
	2. Technischer Hochwasserschutz und Hochwasserrisikomanagementplanung	391
	3. Technischer Hochwasserschutz und Flussgebietsbewirtschaftung	392
	V. Recht auf technischen Hochwasserschutz, Enteignung und Entschädigung	393
	VI. Würdigung	394
F.	Recht der Hochwasser-Bauvorsorge	400
	I. Überblick	400
	II. Wasserrechtliche Ansatzpunkte und Instrumente	401
	1. Risikomanagementpläne, Gefahrenkarten und Risikokarten	401
	2. Besondere Schutzvorschriften für Überschwemmungsgebiete	402
	3. Errichtung und Unterhaltung von Abwasseranlagen	404
	4. Bauvorsorge beim Umgang mit wassergefährdenden Stoffen	407
	III. Bauordnungsrechtliche Ansatzpunkte und Instrumente	410
	IV. Immissionsschutzrechtliche Ansatzpunkte und Instrumente	411
	V. Würdigung	415
G.	Recht des Hochwasser-Katastrophenschutzes	418
H.	Recht der Hochwasser-Versicherungsvorsorge	421
	Gesamtwürdigung	424