



Hochwasserschutz als Gemeinschaftsaufgabe

Hochwasser kann immer und überall kommen. Hochwasser wie im Juni 2013 an Donau und Elbe kann auch uns im Rheingebiet treffen. Auch extreme Starkregenereignisse wie im September 2014 im Donnersbergkreis, wo es in 14 Ortschaften zu Schäden in Millionenhöhe kam, sind möglich. Mit Hochwasser ist also nicht nur an Flüssen und Bächen zu rechnen. Heftige Gewitterregen können zu Hochwasser in Außengebieten und an Hängen fernab der Gewässer führen.

Das Hochwasser- und Starkregenrisiko

Hochwasser hat es immer gegeben. Unsere Landschaft ist großenteils durch Hochwasser geformt worden: Ohne Hochwasser gäbe es keine Fluss- und Bachtäler.

Hochwasser tritt auf, wenn die Speicherkapazitäten des Bodens erschöpft sind oder auch, wenn der Boden gefroren ist, es darauf regnet und das Wasser wie von asphaltierten Flächen überall im Einzugsgebiet abfließt. Kleinere Hochwasser in kleinen Einzugsgebieten kann man durch künstlich geschaffene Speicherung und Renaturierung eher abmindern als große Hochwasser in großen Einzugsgebieten. Da ist kein Einfluss möglich.

Wir wissen auch nicht genau, was der Klimawandel noch bringt. Die Untersuchungen dazu sagen aus, dass Wetterextreme zunehmen, und dazu zählen auch Niederschläge und Starkregen.

Hochwasserschäden entstehen, wenn wir Menschen in überschwemmungsgefährdeten Flächen bauen oder andere Werte dort anhäufen und das ohne Rücksicht auf das Hochwasserrisiko.

Man muss wissen, dass durch technische Hochwasserschutzmaßnahmen wie Hochwasserrückhaltebecken und Hochwassermauern und Deiche ein Schutz nur begrenzt möglich ist. Die Bemessung erfolgt im-

mer nur bis zu bestimmten Hochwasserständen. Werden diese überschritten, dann werden die Anlagen planmäßig überflutet. Das Fatale ist dabei, dass die, die viele Jahre im Schutz der Anlagen gelebt haben, die Hochwassergefahr gar nicht mehr kennen und nun umso härter getroffen werden. Unterhalb von Rückhaltebecken und hinter Hochwasserschutzmauern werden immer wieder nicht nur private, sondern auch öffentliche Maßnahmen ohne Gedanken an das weiterhin vorhandene Hochwasserrisiko in dieser Hinsicht fehlerhaft geplant und ausgeführt.

Hochwasservorsorge in allen Bereichen

Nur durch konsequente Hochwasservorsorge in allen Bereichen können wir Hochwasserschäden merklich mindern, ob bei der Stadtsanierung am Rhein oder bei der Planung von Neubaugebieten in der Eifel.

Wer muss sich noch um Hochwasservorsorge kümmern? „In Deutschland ist jede Person, die durch Hochwasser betroffen sein kann, im Rahmen des ihr Möglichen und Zumutbaren verpflichtet, selbst geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung zu treffen“ (§ 5 Abs. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes).

Erst wenn Maßnahmen zum Schutz der Allgemeinheit gegen Hoch-

wasser erforderlich werden, besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse am Hochwasserschutz. Dieses öffentliche Interesse liegt dann vor, wenn durch Überschwemmungen die Gesundheit der Bevölkerung bedroht ist oder häufiger Sachschäden in außerordentlichem Maße bei einer größeren Zahl von Betroffenen eintreten, d.h. wenn ein allgemeines Schutzbedürfnis besteht.

Hochwasserschutz ist damit eine Gemeinschaftsaufgabe von Betroffenen, Kommunen und dem Staat!

kurz gefasst

- Technische Hochwasserschutzmaßnahmen sind nur begrenzt möglich
- Öffentlicher und privater Hochwasserschutz gehören zusammen
- Es entstehen Haftungsfragen für Kommunen sowie für Architekten und Ingenieure

Die öffentliche Hochwasservorsorge

Die öffentliche Hochwasservorsorge, für die im Wesentlichen die Kommunen zuständig sind, umfasst

- die Information der betroffenen Bevölkerung und Gewerbebetriebe,
- die Vorbereitung der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes,
- die Sicherstellung der Ver- und Entsorgung,
- technische Schutzmaßnahmen im öffentlichen Bereich,
- hochwasserangepasstes Planen, Bauen und Sanieren,
- die Optimierung und Anpassung der Bauleitplanung.

Die private Hochwasservorsorge

Private Hochwasservorsorge besteht aus den Handlungsbereichen

- Schutzmaßnahmen an den Häusern und Anlagen,
- Hochwasserversicherung,
- richtiges Verhalten, wenn Hochwasser kommt.

Das alles bedeutet: Vollständigen Hochwasserschutz gibt es nicht. Wir dürfen das Hochwasserrisiko nicht verdrängen und vergessen, sondern müssen die hochwasserfreie Zeit nutzen, um Vorsorge zu treffen.

Hochwasservorsorge beim Planen, Bauen, Sanieren

Hochwasserangepasstes Planen, Bauen und Sanieren zielt darauf ab, das Schadenspotenzial an Gebäuden und Anlagen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich zu reduzieren. Es ist bei allen in möglichen Überflutungsbereichen liegenden Projekten zu beachten. Den Architekten und Ingenieuren, aber auch ihren Auftraggebern, kommt dabei eine besondere Verantwortung zu.

Im Folgenden wird näher auf diese Verantwortung eingegangen, es werden Haftungsfragen angesprochen und Hinweise gegeben, wie Bürger, Planer und Kommunen damit umgehen sollten.

Die Haftung der Kommunen

Erweist sich bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zur Ausweisung neuer Baugebiete die Planung im Hinblick auf die Belange des Hochwasserschutzes als abwägungsfehlerhaft, können Amtshaftungsansprüche oder eine verschuldensabhängige Haftung aus enteignungsähnlichem Eingriff die Folge sein. Das bauplanerische Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 des Baugesetzbuches (BauGB) hat dritt-schützenden Charakter in Bezug auf die abwä-

gungsrelevanten Belange, der nicht nur für die Eigentümer eines im Geltungsbereich des Bebauungsplanes gelegenen Grundstücks gilt, sondern auf den sich auch Anwohner in der Nachbarschaft des Plangebiets berufen können. Bei Amtshaftungsansprüchen kommt allerdings wegen der Subsidiarität (§ 839 Abs. 1 Satz 2 BGB) eine vorrangige Haftung der Planer für Planungsfehler in Betracht.

Die vertragliche Haftung der Architekten und Ingenieure

Architekten, und Ingenieurverträge sind nach ständiger Rechtsprechung Werkverträge. Dies gilt auch für bauleitplanerische Leistungen unabhängig davon, dass die Aufstellung des Flächennutzungs- oder Bebauungsplans in das hoheitliche Aufgabengebiet des Planungsträgers fällt. Alle vertraglich übernommenen Leistungen sind entsprechend dem vertraglich geschuldeten Erfolg mangelfrei zu erbringen. Für die Mangelfreiheit muss eine Planung alle gesetzlichen Anforderungen, also auch den Hochwasserschutz, berücksichtigen.

Wer eine(n) Fachfrau/Fachmann einschaltet, darf darauf vertrauen, dass diese(r) die Leistung auch in rechtlicher Hinsicht ordnungsgemäß ausführt. Dazu zählt, dass der eingeschaltete Planer frühzeitig in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht prüft, ob die Realisierung des Vorhabens überhaupt möglich und wirtschaftlich sinnvoll ist.

Zu den Beratungspflichten der Architekten und Ingenieure gehört auch, vergebliche Planungskosten zu vermeiden.

Die Beachtung des Hochwasserschutzes betrifft neben der Genehmigungsfähigkeit der Planung auch die für die Bauausführung geschuldete Ausführungsplanung und die Bauüberwachung. Die Planung muss hochwasserkompatibel sein, auch in Bezug auf die einzusetzenden Baumaterialien. Sie ist während der Ausführungsphase fortlaufend zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Den Architekten/Ingenieur trifft darüber hinaus auch während der Bauphase die Pflicht zur Gefahrenvorsorge gegenüber Hochwasserrisiken in allen überschwemmungsgefährdeten Gebieten.

Umfang und Inhalt der Leistungspflichten der Architekten und Ingenieure regelt der Vertrag. Die Anforderungen an die Leistung des Architekten/Ingenieurs sind daher im Wege der Leistungsbeschreibung explizit im Vertrag festzulegen. Im Vertrag sollte der Auftraggeber alle Anforderungen an die Planung beschreiben. Dafür können auch die in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), die als reine Preisrechtsvorschrift keine vertraglichen Leistungspflichten regelt, aufgeführten Leistungsbilder herangezogen werden. Diese geben Auskunft darüber, was der Gesetzgeber als typische Leistungspflichten eines Architekten/Ingenieurs ansieht.

Ist die vertragliche Regelung unzureichend, werden in der Regel die in den jeweiligen Leistungsphasen der Leistungsbilder genannten Leistungen zur Bestimmung des Leistungssolls bei der Auslegung des Vertrages herangezogen.

Die Berücksichtigung von Hochwasser und Starkregen in der Bauleitplanung

In den Leistungsbildern Flächennutzungsplan (§18 HOAI) und Bebauungsplan (§ 19 HOAI) sind Leistungen für die Hochwasservorsorge bzw. den Schutz vor Starkregenereignissen bei den Grundleistungen nicht explizit erwähnt. Aber auch ohne ausdrückliche Erwähnung in den Leistungsphasen sind z.B. bei der Planung und bei der Vorbereitung der Aufstellung des Bebauungsplanes alle einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere des BauGB und des



Zu den Folgen von Hochwasser gehören für die Kommunen auch Haftungsfragen.

Foto: Dr. Barbara Manthe-Romberg

Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), zu beachten. Dies betrifft vor allem die Ausweisung eines neuen Baugebietes in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet (§ 78 Abs. 1 WHG; siehe hierzu auch BVerwG, Urt. v. 3.6. 2014-4 CN 6.12). Es besteht auch die Leistungspflicht, die Möglichkeit einer Abweichungszulassung nach § 78 Abs. 2 WHG zu prüfen.

In Ergänzung zum HOAI-Leistungsbild für den Bebauungsplan nach § 19 HOAI, Anlage 3, ist vom Planer daher eine hochwasser- und starkregenangepasste Planung geschuldet. Das bedeutet beispielsweise:

- Gemäß § 1 Abs. 6 Nr.12 BauGB sind die Belange des Hochwasserschutzes immer zu beachten,
- Das Plangebiet ist zu analysieren und sein Zustand, seine Geeignetheit z.B. hinsichtlich seiner Topografie, aller Umweltverhältnisse und wasserwirtschaftlichen Verhältnisse zu eruieren. In die Prüfung ist einzubeziehen, ob es sich teilweise oder vollständig um ein Überschwemmungsgebiet oder sogar ein Vorranggebiet für den Hochwasserschutz handelt,
- Hochwassergefahren- und Risikokarten sind zu prüfen und zu bewerten. Welche Hochwasservorsorge ist geboten? Geschuldet sind eine Gefährdungsanalyse und Gefährdungsbeurteilung,
- In jedem Fall ist § 78 WHG zu beachten und die Zulässigkeit einer möglichen Abweichung nach § 78 Abs. 2 WHG zu prüfen,
- Wichtig: Die Starkregenproblematik ist zu prüfen (Grundsatz der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB). Weiterführende Hinweise gibt die Broschüre: „Starkregen – Was können Kommunen tun?“ der Umweltministerien Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg (www.ihb.rlp.de).

Die Berücksichtigung von Hochwasser und Starkregen in der Objektplanung

In den Leistungsbildern Objektplanung Gebäude (§ 34 HOAI), Ingenieurbauwerke (§ 43 HOAI) und Tragwerksplanung (§ 49 HOAI) findet sich ebenfalls keine Erwähnung der Leistungspflichten für die Hochwasservorsorge bzw. den Schutz vor Starkregenereignissen. Auch hier gilt, dass auch ohne ausdrückliche

Erwähnung in den einzelnen Leistungsphasen alle möglichen Einflüsse, die sich aus der Situation des Grundstücks ergeben können, sowie die Regelungen des WHG und alle sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu beachten sind.

Insbesondere in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet ist eine bauliche Anlage nur zulässig, wenn sie die Voraussetzungen von § 78 Abs. 3 WHG erfüllt, im Einzelfall das Vorhaben

1. die Hochwasserrückhaltung nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum zugleich ausgeglichen wird,
 2. den Wasserstand und den Abfluss bei Hochwasser nicht nachteilig verändert,
 3. den bestehenden Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt und
 4. hochwasserangepasst ausgeführt wird
- oder wenn die nachteiligen Auswirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können.

Dort, aber auch in allen anderen Gebieten mit Hochwasser- und Starkregengefahr, sind Überlegungen zu Vorsorgemaßnahmen anzustellen. Dies bedeutet für den Planer u.a.:

1. Ihn treffen spezielle Beratungspflichten für hochwasserangepasstes Bauen und Sanieren in **allen** Leistungsphasen.
2. Gestützt u.a. auf die Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten, ist eine Prognose der Wahrscheinlichkeit eines Hochwasserereignisses zu erstellen sowie eine Abwägung der Gefährdungspotenziale mit wirtschaftlichen Überlegungen durchzuführen: Ist es überhaupt sinnvoll, eine technisch machbare (sehr teure) Schutzmaßnahme im konkreten Fall auszuführen?

Empfehlung: Ergänzende Vereinbarungen

Wie oben dargelegt, gilt der Grundsatz, dass der Schutz vor Hochwasserrisiken vom Planer während der gesamten Vertragsausführung geschuldet ist. Um die weitgehenden Beratungs- und Vertragspflichten gerade bei der Objektplanung Gebäude und Ingenieurbauwerke für beide Vertragsparteien zu erfassen, kann im Planungsvertrag ergänzend vereinbart werden:

- **Grundlagenermittlung (Leistungsphase 1):** Der Auftragnehmer (AN) hat auch zu untersuchen, ob die beabsichtigte Baumaßnahme in einem hochwassergefährdeten Gebiet, insbesondere in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet, realisiert werden soll. Der AN ist verpflichtet zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen, insbesondere des § 78 Abs. 3 WHG, auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten innerhalb des vom Auftraggeber (AG) vorgegebenen Kostenrahmens erfüllt werden können. Der AN muss die Ergebnisse dieser Untersuchungen schriftlich zusammenfassen und dem AG erläutern. Das Ergebnisprotokoll ist Grundlage für die weiteren Planungsschritte und vom AG und AN zu unterschreiben.

- **Vorplanung (Leistungsphase 2):** Die Erfüllung der Anforderungen des § 78 Abs. 3 WHG ist in Vorverhandlungen mit der zuständigen Behörde oder durch eine Bauvoranfrage weiter zu klären. Der AN ist verpflichtet, die Arbeitsergebnisse der anderen an der Planung fachlich Beteiligten auch im Hinblick auf die Hochwassergefährdung der Baumaßnahme zu prüfen und in seine eigene Planung zu integrieren. Er hat die Einhaltung des mit dem AG vereinbarten Kostenrahmens zu kontrollieren und zu dokumentieren.



Ralf Schernikau,
Referent für
Hochwasserschutz
Ministerium für
Umwelt, Landwirtschaft,
Ernährung,
Weinbau und Forsten
Rheinland-Pfalz



Dr. Dr. Stefanie Theis
LL.M.,
Rechtsanwältin,
Fachanwältin für Bau-
und Architektenrecht
KUNZ Rechtsanwälte