

Aggerverband ▪ Bergisch-Rheinischer Wasserverband ▪ Erftverband
Emschergenossenschaft ▪ Linksniederrheinische Entwässerungs-
Genossenschaft ▪ Lippeverband ▪ Niersverband ▪ Ruhrverband
Wahnbachtalsperrenverband ▪ Wasserverband Eifel-Rur ▪ Wupperverband



Arbeitsgemeinschaft der
Wasserwirtschaftsverbände
in Nordrhein-Westfalen

**Stellungnahme der agw zum Referenten-
entwurf der Bundesregierung zum
„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung
des Hochwasserschutzes und des Schutzes
vor Starkregenereignissen sowie zur Be-
schleunigung von Verfahren des Hochwas-
serschutzes“ vom 18.09.2024**

Die agw ist registrierte Interessenvertretung und wird
im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer
R002739 geführt.

Die Arbeitsgemeinschaft der Wasserwirtschaftsverbände NRW (**agw**) ist ein Zusammenschluss aus Aggerverband, Bergisch-Rheinischem-Wasserverband, Emschergenossenschaft, Erftverband, Linksniederrheinischer Entwässerungs-Genossenschaft, Lippeverband, Niersverband, Ruhrverband, Wahnbachtalsperrenverband, Wasserverband Eifel-Rur und dem Wupperverband im Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) in Deutschland. Unsere Maxime: Wasserwirtschaft in öffentlicher Verantwortung. Die Verbände der **agw** decken etwa zwei Drittel der Fläche des Landes NRW ab. Sie betreiben 282 Kläranlagen mit rund 19 Mio. Einwohnerwerten sowie 32 Talsperren und sind für die Betreuung von rund 17.700 km Fließgewässer verantwortlich. Die Wasserwirtschaftsverbände praktizieren in NRW ganzheitliches Flussgebietsmanagement über kommunale Grenzen hinweg, ganz im Sinne der EU-Wasserrahmen-Richtlinie.

Vorbemerkung:

Die großräumige länderübergreifende Hochwassersituation in der Jahresmitte 2024, die Hochwasserkatastrophe 2021 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, deutlich häufigere lokale Starkregenereignisse aber auch langanhaltende Trockenperioden in den vergangenen Jahren erfordern von der Wasserwirtschaft, den weiteren beteiligten Akteuren, vor allem aber auch von Politik und Verwaltung ein entschlossenes Vorgehen für eine Beschleunigung und Verbesserung des richtigerweise eingeschlagenen Transformationsprozesses hin zu einem effektiven und starken Hochwasserschutz.

In diesem Sinne ist die Novellierung der bestehenden Gesetze im Bereich des Hochwasserschutzes grundsätzlich zu begrüßen. Aus wasserwirtschaftlicher Sicht ist darauf zu achten, dass neue gesetzliche Vorgaben im WHG, im BauGB sowie im Naturschutzgesetz kohärent sind und eine integrierte Wasserbewirtschaftung ermöglichen. Außerdem ist darauf zu achten, dass Ressourcen effizient genutzt werden und ein unnötiger Mehraufwand für alle Beteiligten vermieden wird. In diesem Sinne greift der vorliegende Referentenentwurf der Bundesregierung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Hochwasserschutzes und des Schutzes vor Starkregenereignissen sowie zur Beschleunigung von Verfahren des Hochwasserschutzes“ die aktuellen Herausforderungen gut auf. Dies gilt insbesondere für die vorgeschlagenen Änderungen in § 36 Absatz 1 (Brücken), § 72 (Aufnahme Überflutung und Starkniederschläge), § 76 (besondere Gefahrenbereiche innerhalb von Überschwemmungsgebieten) sowie § 78 Absatz 3 (stärkere Berücksichtigung der Anforderungen zum Hochwasserschutz in der Bauleitplanung). Die vorgeschlagenen Neuregelungen decken nicht vollständig alle normativen Defizite im Bereich des Hochwasserschutzes ab. So existieren eine

Vielzahl weiterer Probleme, die der Gesetzesentwurf bislang nicht ausreichend berücksichtigt. Dies gilt für die Themen Flächenverfügbarkeit Anreize für die Multifunktionalität von Flächen oder das Thema der Vorrangigkeit des Hochwasserschutzes im Rahmen der Abwägung. Hier verweisen wir auch auf das Positionspapier der LAWA "Verbesserung des rechtlichen Rahmens des Hochwasserschutzes" aus 2023. Auch sollten Maßnahmen nicht isoliert betrachtet werden, vielmehr ist im Sinne eines ganzheitlichen Flussgebietsmanagements eine integrative Strategie im gesamten Flusseinzugsgebiet sinnvoll. Parallel sind daher dringend in den Gesetzesentwurf weitere Regelungen für die Beschleunigung, auch im Bereich des natürlichen Hochwasserschutzes, beispielsweise in § 68 WHG, aufzunehmen.

Die vorgeschlagenen Änderungen in § 36 Absatz 2 WHG im HWSG III-E sind allerdings aus unserer Sicht fachlich zu hinterfragen. Die mit der ergänzenden Formulierung in dieser Regelung intendierte Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Anlagensicherheit von Stauanlagen geht in die falsche Richtung. Hier bedarf es aus unserer Sicht nicht eines Mehr an gesetzlichen Vorschriften, sondern einer Stärkung der normgebenden Institutionen. Ansonsten verlängern sich Planungsprozesse und Genehmigungsverfahren aufgrund unbestimmter, unklarer und unrealisierbarer Vorgaben.

Aus diesem Grund schlagen wir im Einzelnen folgende Änderungen vor:

1. Zu Artikel 1 Hochwasserschutzgesetz III: Änderung des WHG

Zu § 36 Abs. 2 WHG im HWSG III-E:

agw-Forderung: Beibehaltung der alten Regelung

Begründung: Aus unserer bisherigen Erfahrung hat sich das bestehende Regelungsgerüst des § 36 Absatz 2 WHG bewährt. Einer Überarbeitung bedarf es daher aus unserer Sicht nicht.

Insbesondere hat sich der Technikmaßstab der allgemein anerkannten Regeln der Technik (a.a.R.d.T.) bewährt. Er beinhaltet die Prinzipien und Lösungen, die in der Praxis erprobt sind und die sich bei der Mehrheit der auf dem betreffenden Gebiet tätigen Fachleute durchgesetzt haben. Sie werden in aller Regel von Fachgremien nach einem festgelegten, transparenten Verfahren unter Beteiligung der Fachöffentlichkeit und der betroffenen Kreise erstellt und bieten Gewähr für fachlich fundierte Maßstäbe. A.a.R.d.T. müssen aber auch heute schon nicht zwingend verschriftlicht sein. Anders als in der Gesetzesbegründung konstatiert, ist sichergestellt, dass die a.a.R.d.T. Aktualität behalten. So werden DIN-

Normen regelmäßig überprüft: Das Deutsche Institut für Normung (DIN) fragt im Abstand von fünf Jahren die Überarbeitungsbedürftigkeit in den betroffenen Fachkreisen ab. Entspricht eine Norm nicht mehr den aktuellen Erkenntnissen, wird sie überarbeitet oder zurückgezogen. Dies ist durch das Regelwerk des DIN sichergestellt. Außerdem beinhaltet die DIN 19700 durch die Berücksichtigung von sich ändernden hydrologischen Extremereignissen bei der Bestimmung von Bemessungshochwassern bereits eine Anpassungsfähigkeit und Dynamik. Die Festlegung von Maßstäben für die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung auf diese Weise sichert eine hohe fachliche Qualität. Ohne diesen fachlichen Maßstab dürften auch die meisten Behörden bei der Festlegung von Anforderungen überfordert sein. Rechtsstreitigkeiten, insbesondere über die Verhältnismäßigkeit von Anordnungen, wären vorprogrammiert.

Aus unserer Sicht bietet u.a. die DIN 19700 einen sachgerechten Maßstab. Es bedarf neben den Technikniveaus „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ und „Stand der Technik“ keines weiteren dazwischen liegenden Technikniveaus, wie dies durch das Wort „mindestens“ suggeriert wird. Die auf S. 32 der Gesetzesbegründung konstatierten „zahlreichen Regelungslücken“ können wir nicht erkennen.

Anstelle einer Abkehr von den a.a.R.d.T. sollte überlegt werden, bestehende normgebende Institutionen wie z.B. DIN vor allem finanziell und personell zu stärken, um dort das Arbeitstempo erhöhen zu können.

Sollte der Gesetzgeber an dem Änderungsentwurf festhalten, so weisen wir auf folgende kritische Punkte hin:

- Die vorgeschlagene Regelung ist in großen Teilen zu unbestimmt und unklar; daher ist eine belastbare Einschätzung möglicher Konsequenzen (auch zu erwartende Kosten, Verhältnismäßigkeit) nicht möglich.
- Ein wie im Entwurf vorgesehen ergänzendes Anforderungsniveau führt nicht zu beschleunigten und effizienteren Verfahren, sondern birgt die Gefahr, dass aufgrund unklarer und divergierender Vorgaben einzelner Behörden Umsetzungsverfahren unnötig erschwert und verlängert würden. Im Rahmen des allseits sich verschärfenden Fachkräftemangels und der Notwendigkeit schneller Entscheidungen ist dies zu überdenken.
- In diesem Zusammenhang müsste in jedem Fall das Wort „mindestens“ im Entwurf (§ 36 Abs. 2 Satz 1 HWSG III-E) gestrichen werden. Denn damit wird der Bezugsmaßstab für die folgenden Regelungen unklar. Dies betrifft Satz 4 („gilt Satz 1 entsprechend“, „ähnliche Sicherheitsvorkehrungen notwendig ... wie für Anlagen nach Satz 1“), Satz 5 Nr. 1 („zur Einhaltung der Anforderungen nach den Sätzen 1 bis ...“), Satz 5 Nr. 2 („weitergehende

Anforderungen“) und Satz 7 („Entspricht die Anlage nicht den Anforderungen nach den Sätzen 1 bis ..., so ist der Betreiber verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um einen den Anforderungen entsprechenden Zustand herzustellen.“)

- Satz 3 hat laut Gesetzesbegründung (S. 33) und in Übereinstimmung mit der Kommentarliteratur keinen Regelungsgehalt. Da er in der Praxis für Rechtsunsicherheit sorgt, sollte er gestrichen werden.
- Die Unterscheidung in Größenklassen für Stauanlagen durch Satz 1 und 2 erschließt sich nicht, da sich hinsichtlich der Anordnungsbefugnis nach Satz 5 keine Unterschiede ergeben soll.
- In Satz 5 Nr. 1 ist der Regelungsgehalt des Wortes „mindestens“ unklar. Daher plädieren wir für eine Streichung.
- Zu Satz 5 Nr. 2: Es fehlen hier materielle Eingriffsvoraussetzungen. Dadurch ist unklar, ob ausschließlich anlagenbezogene Anforderungen angeordnet werden dürfen und wie weit sie reichen können. Sollte sich das Regelungsregime zu den Behörden hin verlagern, wie der Gesetzentwurf es vorsieht, sind uferlose Anforderungen, ein Flickenteppich an Maßstäben und auch eine Überforderung der Sachbearbeiter zu befürchten – ohne dass dadurch konkret eine Verbesserung des Hochwasserschutzes erreicht werden kann, denn die existierenden Stauanlagen sind im Allgemeinen baulich optimiert.
- Zu Satz 5 Nr. 2a): Der Begriff „Hochwassersicherheit“ wird in DIN 19700-11 als Unterfall der Anlagensicherheit behandelt. Hier müsste eine Klarstellung im Gesetz erfolgen.
- Insgesamt schafft der Regelungsvorschlag auch ein unklares Verhältnis zu § 13 WHG, auch in Verbindung mit § 20 Abs. 2 und § 70 WHG. Es stellt sich die Frage, welche Regelung die speziellere ist.
- Im Hinblick auf die angedachten weitergehenden Anforderungen an Stauanlagen weisen wir darauf hin, dass bei bestehenden Stauanlagen das Stauvolumen in aller Regel nicht vergrößert werden kann. Wenn man aber den zulässigen Aufstau reduziert, geht das zulasten der Trink- oder Brauchwasserbereitstellung bzw. der potentiellen Niedrigwasseraufhöhung (je nach Aufgabe der Stauanlage). Dieser Konflikt wäre von den Behörden zu lösen.
- Laut Begründung (u.a. S. 31) sollen die Länder die Möglichkeit erhalten, weitergehende Anforderungen zu stellen. Durch die Formulierung im Entwurf des Gesetzestextes erhalten jedoch die Wasserbehörden diese Zuständigkeit. Zu den Regelbeispielen für weitergehende Anforderungen und Maßnahmen Satz 5 Nr. 2 a)-d) fehlt die Begründung, die aber gerade an dieser Stelle zum Verständnis der Zielrichtung des Gesetzentwurfs wichtig wäre.

- Der Mehraufwand für Bürger, die über Umlagen oder Entgelte mit den Kosten für die Nachrüstung von Stauanlagen belastet würden, müsste in der Gesetzesbegründung zutreffend dargestellt werden.

Zu § 68 WHG im HWSG III-E: Planfeststellung, Plangenehmigung

Angesichts der steigenden Hochwassergefahren infolge des Klimawandels und der erheblichen Schadenspotenziale für hochrangige Schutzgüter wie das Leben und die Gesundheit der Betroffenen muss Vorhaben, die dem Hochwasserschutz dienen, ein deutlicher Vorrang vor entgegenstehenden abwägungserheblichen Interessen eingeräumt werden. Für Vorhaben zum Hochwasserschutz ist ein überragendes öffentliches Interesse anzunehmen.

agw-Vorschlag: Ergänzung in § 68 Absatz 3 WHG um Satz 2 (neu):

„Für einen Plan, der dem Küsten- oder Hochwasserschutz dient, ist ein überragendes öffentliches Interesse anzunehmen.“

Zu § 76 Absatz 2 WHG im HWSG III-E:

Hier können zusätzliche Festsetzungen von besonderen Gefahrenbereichen in Risikogebieten (§ 73 WHG) einschließlich innerhalb von festgesetzten oder zukünftig festzusetzenden Überschwemmungsgebieten durchgeführt werden. Dies begrüßen wir. Allerdings bedarf es hier noch einheitlicher konkretisierender Regelungen, um die Effektivität dieser Neuregelung in der Praxis zu gewährleisten.

Zu § 78 Abs. 1 und 2 WHG im HWSG III-E: Ausnahmekatalog zur Zulässigkeit der Um- bzw. Überplanung von Baugebieten in Überschwemmungsgebieten

Die Änderung in § 78 Absatz 1 und 2 HWSG III-E sehen wir grundsätzlich als notwendig an. Insbesondere begrüßen wir, dass durch die Anpassung die Schutzfunktion von Überschwemmungsgebieten gestärkt und die nachträgliche Bebauungsverdichtung gemindert werden kann. Der Ausschluss von Ausnahmen zu Bauverboten in Absatz 2 in Bezug auf die festgesetzten besonderen Gefahrenbereiche, die nunmehr in den Risikogebieten nach § 76 HWSG III-E zusätzlich ausgewiesen werden können, ist demnach nur folgerichtig und ebenfalls zu begrüßen.

2. Zu den Änderungen in Artikel 2 Hochwasserschutzgesetz III: Änderung des BauGB

In der laufenden Erarbeitung des „Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ wird Hochwasserschutz, -vorsorge, Gefahrenvermeidung, -verringern durch Hochwasser und Starkregen bei der Abwägung der Belange für die Aufstellung der Bauleitpläne als Abwägungsmaterial genannt. An dieser Stelle verweisen wir auf eine notwendige Kohärenz bei der parallelen Änderung des BauGB.

3. Zu den Änderungen in Artikel 3 Hochwasserschutzgesetz III: Änderung des BNatSchG

Zu § 6 Absatz 5a BNatSchG im HWSG III-E:

Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren müssen effizient verkürzt werden. Der Hochwasserschutz ist, da er vor allem dem Schutz von Leib und Leben dient, bei der Abwägung anderen allgemeinen Rechtsansprüchen (z.B. dem Naturschutz) gegenüber höher zu gewichten, sofern durch den Vorhabenträger dargelegt werden kann, dass das Ziel des Hochwasserschutzes anders nicht bzw. nur unter deutlich gravierenderen Einschränkungen (Zeit bzw. Kosten) erreicht werden kann.

In diesem Sinne ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber sich einer benötigten Beschleunigung der Verfahren bewusst ist.

Bisher sind in § 6 des BNatSchG vor allem Regelungen enthalten, die Bund und Länder bei der „Naturbeobachtung“ zur Zusammenarbeit verpflichten. Durch die Änderung werden jetzt die Vorhabenträger, Betreiber von Anlagen, Beauftragte und Verpflichtete nach Abs. 1 und 2 des § 6 BNatSchG und öffentliche Stellen zur „Zusammenarbeit“ verpflichtet.

Aus Sicht der Wasserverbände wird dies in bestehenden Genehmigungsverfahren bereits gehandhabt. Es ist üblich, dass die erhobenen Daten den für Naturschutz zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden. Die Praxis zeigt, dass die Zurverfügungstellung der Daten zwar hilfreich ist, aber nicht zu einer signifikanten Beschleunigung der Genehmigungsverfahren führt. Eine wesentliche Beschleunigung wird aus unserer Sicht nur erreicht, wenn dem Hochwasserschutz bei der Abwägung von vorneherein der Vorrang eingeräumt werden kann. Hierzu verweisen wir auf unseren Ergänzungsvorschlag für den § 68 Absatz 3 WHG um Satz 2 (neu).

Zu § 45 Absatz 7 BNatschG:

Nach unseren Erfahrungen stellen die Verbote des § 44 BNatSchG ein ernsthaftes Hindernis bei der gebotenen zügigen Umsetzung von Projekten dar, selbst wenn sie in überragendem öffentlichen Interesse sind. Von der Ausnahmemöglichkeit gem. § 45 Abs. 7 Nr. 5 wird in der Praxis kein Gebrauch gemacht. Daher wird vorgeschlagen, in diesen Fällen eine gebundene Entscheidung der Behörde vorzusehen und § 45 Abs. 7 Nr. 5 um folgenden Satz zu ergänzen:

agw-Vorschlag: Ergänzung in § 45 Absatz 7 BNatschG Nr.5:

„Anträgen auf Zulassung von Ausnahmen aus Gründen des überragenden öffentlichen Interesses ist stattzugeben.“