

## **Stellungnahme**

### **zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (Stand: 2. November 2016)**

Berlin,     November 2016

Aus Sicht des Deutschen Bauernverband e.V. (DBV) ist eine nachhaltige Strategie für einen aktiven und vorbeugenden Hochwasserschutz zum Schutz von Mensch, Siedlungen und landwirtschaftlichen Betrieben zwingend notwendig. Ein verbesserter Hochwasserschutz ist daher auch für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum als unmittelbar vom Hochwasser Betroffene grundsätzlich zu begrüßen. Der Hochwasserschutz ist eine sehr wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe, weshalb der DBV davor warnt, diese Aufgabe zu Lasten der Wirtschaftsfähigkeit und unter Restriktion der Eigentumsfreiheit der deutschen Bäuerinnen und Bauern umzusetzen.

Als langfristige Maßnahme muss grundsätzlich die Flächenversiegelung gebremst werden. Nach wie vor werden täglich 73 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche für Siedlungs- und Verkehrstätigkeiten umgewidmet und über die Hälfte der Fläche mit Straßen und Gebäuden versiegelt und überbaut. Der DBV fordert daher seit langem Schritte zu einer Konsequenzen Reduzierung des Flächenverbrauchs in Verbindung mit einem consequenten Flächenrecycling. Weiterhin sollte den Kommunen eine systematische Anpassung geeigneter technischer Maßnahmen zur schadlosen Rückhaltung anfallenden Niederschlagswassers von größeren versiegelten Bereichen wie Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten (z. B. durch Neuanlage oder Vergrößerung von Regenrückhaltebecken) verpflichtend vorgeschrieben werden. Zudem gehören die derzeitigen Anforderungen in technischen Regelwerken und Leitlinien insbesondere bezüglich der anzunehmenden Wiederkehrzeit von Starkniederschlägen auf den Prüfstand. Überschreitungshäufigkeiten des Rückhaltevermögens von Regenrückhaltebecken von 10 Jahren oder weniger dürfen außer in besonderen Ausnahmefällen nicht mehr zugelassen werden.

Eine Verschärfung der unmittelbar geltenden gesetzlichen Verbote in festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten hält der DBV für nicht erforderlich. Ein Bedarf weitere ordnungsrechtliche Regelungen ein zu führen bedarf es nicht, vielmehr sollte geprüft werden in wie fern innerhalb des Vollzugs der Vorschriften Spielräume optimal genutzt werden. Über die bestehende Verpflichtung der Länder, jedes Überschwemmungsgebiet im Einzelnen per Rechtsverordnung zu sichern, können die notwendigen und angemessenen zusätzlichen Maßnahmen hinreichend geregelt werden. Da nachträgliche Verschärfungen in Länderverordnungen von bereits festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten noch nicht berücksichtigt werden konnten, entstehen zudem neue Rechtsunsicherheit bzw. ein für die Betroffenen und Vollzugbehörden unzumutbarer Aufwand für Einzelfallausnahmen.

#### **I. Zu § 71 a WHG-E**

Der Deutsche Bauernverband lehnt eine vorzeitige Besitzeinweisung ab. Die Schaffung vorzeitiger Eingriffsmöglichkeiten in das Eigentum von Landnutzern ist nicht nötig. Das bereits bestehende Instrumentarium genügt in jedem Falle einen effektiven Hochwasserschutz zu gewährleisten. Vielmehr regt der DBV an, auch das Instrument des Bodenordnungsverfahrens als Unternehmensflurbereinigung als vorrangige Maßnahme vor der Enteignung in den § 71 a WHG-E mit aufzunehmen. Denn ein solches Verfahren kann unter bestimmten Umständen den Flächenverbrauch für die Landwirtschaft minimieren und zusätzlich die Belastungen durch die Enteignung für die Betroffenen minimieren.

#### **Zu § 78 a WHG-E**

Die Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete werden in § 78a WHG-E neu geregelt. Die Verschärfung einzelner ordnungsrechtlicher Vorschriften wird in aller Deutlichkeit abgelehnt.

##### **1. Zu § 78 a Abs. 1 Nr. 7 WHG-E**

Das Verbot der Umwandlung von Grün- in Ackerland stellt einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar. Zudem ist das Verbot der Umwandlung von Grünland in Ackerland unter dem Aspekt des Hochwasserschutzes fachlich nicht zu rechtfertigen. Die Argumentation, dass Grünland im Vergleich zu Ackerland Niederschlagsmengen schneller versickern lässt, ist vom Grundwasserspiegel und der Sättigung des Bodens abhängig. Ein vollständig gesättigtes Grünland lässt keinen Milliliter mehr Wasser versickern als eine Ackerfläche. Unter diesem Aspekt ist das Verbot der Umwandlung von Grünland in Ackerland nicht geeignet auch nur einen kleinen Teil zum Hochwasserschutz

beizutragen. Der Hochwasserschutz darf nicht dazu missbraucht werden, umweltpolitische Anliegen durch die Hintertür umzusetzen. Der Bestand des Grünlandes ist über die letzten Jahre konstant geblieben, was auch dem Umstand geschuldet ist, dass bereits eine Vielzahl von Vorschriften existiert, die die Umwandlung von Grün- in Ackerland verhindern. Hierzu sei alleine auf die GAP-Vorschriften verwiesen. Einer Vorschrift, die die Umwandlung verbietet, bedarf es aus Sicht des DBV somit nicht. Unabhängig davon regt der Deutsche Bauernverband die Verwendung des EU-Rechts geprägten Begriffs „Dauergrünland“ anstatt „Grünland“ an. Da beide Bezeichnungen nicht einheitlich gebraucht werden, ist eine begriffliche Klarstellung erforderlich und würde der Rechtssicherheit dienen. Diese begriffliche Klarstellung wäre aus Sicht des Berufsstands auch geboten um möglichst frühzeitig betriebliche Planungssicherheit zu erhalten.

## **2. Zu § 78 a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 WHG-E**

Die Bestimmung weiterer Maßnahmen zum Hochwasserschutz durch Rechtsverordnung wird grundsätzlich abgelehnt. Die Festlegung von Auflagen zum Hochwasserschutz in allgemeingültiger Form für nicht anderweitig zulassungsbedürftige oder anzeigepflichtige Maßnahmen oder Nutzungen in Überschwemmungsgebieten per Verwaltungsakt wird kritisch gesehen. Ordnungsrechtliche Auflagen zum Hochwasserschutz für bestehende, nicht genehmigungspflichtige Tätigkeiten sind konfliktträchtig und bedürfen auch aus Gründen der Akzeptanz einer intensiven Kommunikation und Beteiligung auch von indirekt Betroffenen einschließlich der Träger öffentlicher Belange. Einzel- oder Allgemeinverfügungen sind diesbezüglich keine geeigneten Instrumente. Auch in diesem Bereich sollte vielmehr der Vollzug der bestehenden Regelungen auf Optimierungsmöglichkeiten überprüft werden. Der Deutsche Bauernverband fordert, den § 78a Abs. 5 Nr. 2 WHG-E zu streichen. Nach gegenwärtiger Kenntnis des Umweltbundesamtes weisen derzeit lediglich 14 Prozent der ackerbaulich genutzten Fläche für das Bezugsjahr 2007 eine mittlere langjährige Gefährdung von mehr als drei Tonnen pro Hektar und Jahr auf. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass 86 Prozent der Ackerflächen überhaupt keinem oder einem geringeren Erosionsrisiko ausgesetzt sind. Es ist im eigenen Interesse der Landwirtschaft, Bodenerosion zu verhindern. Dies gelingt jedoch am besten durch acker- und pflanzenbauliche Anbautechniken, wie beispielsweise der Minimierung von Zeitspannen ohne Bodenbedeckung, Fruchtfolgen, erosionsmindernder Bodenbearbeitung und Flurgestaltung. Dies sind jedoch Fragen des Fachrechts und daher nicht im WHG zu regeln. In jedem Falle

sollte der letzte Halbsatz des § 78a Abs. 5 Nr. 2 WHG-E gestrichen werden, denn unter dem Gesichtspunkt der Erosionsvermeidung ist es unerheblich wodurch die Erosion verursacht wird.

## **II. Zu § 78 b WHG-E**

§ 78 b WHG-E führt das „Risikogebiet außerhalb von Überschwemmungsgebieten“ in den Hochwasserschutz ein, das bereits im Gesetz zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 03.02.2005 ähnlich in § 31 c enthalten war. Wie bereits in seiner Stellungnahme vom 08.09.2003 zum damaligen Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes deutlich gemacht, lehnt der Deutsche Bauernverband die Einführung, „Risikogebiet außerhalb von Überschwemmungsgebieten“ ab. Zunächst ist es fraglich, ob es der Ausweisung solcher Gebiete überhaupt bedarf, die zur Folge hat, dass die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Betriebe eingeschränkt werden. Ferner ist aus Sicht des DBV die Kategorie der Risikogebiete in § 73 WHG vollkommen ausreichend. Richtig ist zwar, dass dort kein eigenes ordnungsrechtliches Instrumentarium enthalten ist. Dies ist jedoch auf Landesebene möglich und wird in Schleswig-Holstein beispielsweise derzeit im Rahmen der Novellierung des Landeswassergesetzes verfolgt. Aufgrund dieser Überlegung sollten zunächst die bestehenden Spielräume genutzt werden, bevor man eine neue Schutzkategorie einführt, bei der Abgrenzungsschwierigkeiten vorprogrammiert sind.

## **III. Zu § 78 c WHG-E**

Die Regelung, wonach Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten nicht neu errichtet beziehungsweise bestehende Anlagen nachgerüstet werden müssen, wird abgelehnt, weil sie unverhältnismäßig in die Entscheidungsfreiheit der Betroffenen über die Auswahl des Energieträgers eingreift. Eine hochwasserangepasste Errichtung und Umgang mit Heizölverbraucheranlagen ist in großen Teilen von Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten mit verhältnismäßigem Mehraufwand für die Betroffenen möglich. Die Regelung verstößt gegen das Übermaßverbot. Die Regelung ist auf hochwassergefährdete Gebiete und vorläufige gesicherte Gebiete zu beschränken.

## **IV. Zu § 78 d WHG-E**

Grundsätzlich lehnt der Deutsche Bauernverband die Schaffung der Gebietskategorie „Hochwasserentstehungsgebiet“ ab. Die Gebietsdefinition ist viel zu unbestimmt. Starkniederschläge können nahezu auf der gesamten Fläche Deutschlands zu

Überschwemmungen und einer Hochwassergefahr führen. In diesem Sinne ist hier in keiner Weise erkennbar, welche Gebiete von § 78d WHG-E erfasst sein soll.

#### **1. Zu § 78 d Abs. 4 Nr. 4 WHG-E**

In § 78 d Abs. 4 Ziff. 4 WHG-E wird für festgesetzte Hochwasserentstehungsgebiete die Umwandlung von (Dauer-)Grünland in Ackerland unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt. Der Deutsche Bauernverband ist auch in diesem Punkt der Überzeugung, dass die Regelung unter fachlicher Betrachtung nicht mit dem Hochwasserschutz zu rechtfertigen ist. Die in Rede stehende Regelung muss die einzelnen Faktoren, die dazu führen, dass Grünland gegenüber Ackerland beim Abfluss von Oberflächenwasser einen Vorteil bietet besser berücksichtigen. Bei Starkregen ist die Frage nach der Versickerung ohnehin nicht relevant. Eine generelle Genehmigungspflicht für die Umwandlung von (Dauer-)Grünland in Ackerland geht weit über das Maß der Erforderlichkeit hinaus. Anstelle von Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung sollten die Kommunen in Hochwasserentstehungsgebieten zur systematische Anpassung bereits vorhandener oder nachzurüstender geeigneter technischer Maßnahmen zur schadlosen Rückhaltung anfallenden Niederschlagswassers von größeren versiegelten Bereichen wie Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten (z. B. durch Neuanlage oder Vergrößerung von Regenrückhaltebecken) verpflichtet werden. Zudem sollte eine gesetzliche Vorgabe der mindestens anzunehmenden Wiederkehrzeit von Starkniederschlägen für die Niederschlagswasserrückhaltung in Hochwasserentstehungsgebieten geprüft werden. Überschreitungshäufigkeiten des Rückhaltevermögens von Regenrückhaltebecken von 10 Jahren oder weniger dürfen außer in besonderen Ausnahmefällen nicht mehr zugelassen werden. Die Regelungen des Absatzes 6 sind hier diesbezüglich völlig unzureichend.

#### **V. Zu § 99 a WHG-E**

Nach Ansicht des Deutschen Bauernverbandes verstößt die Ausweitung des Vorkaufsrechts „auf Grundstücke“, die in als Wasserschutzgebiet erst vorgesehenen Gebieten liegen, gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 III GG i.V.m. Art. 28 I, 103 III GG. Das Bestimmtheitsgebot resultiert aus den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Vorbehalts und des Vorrangs des Gesetzes sowie aus der Berücksichtigung der Rechtsschutzinteressen der Bürger. Das Gesetz soll so formuliert sein, dass die Adressaten (objektiv) in der Lage sind, die Rechtslage zu erkennen und ihr Verhalten

danach zu richten. Die Konkretisierung muss umso deutlicher sein, je mehr das Gesetz in die individuelle Freiheit eingreift. Der Entwurf lässt nicht erkennen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

In jedem Falle ist § 99 a Abs. 1 Ziff. 2 zu streichen. Es ist unverhältnismäßig, jedes landwirtschaftliche Grundstück, auf denen sich „oberirdische Gewässer“ befinden, einem Vorkaufsrecht zu unterwerfen. Aus Gründen des Gewässer- und Hochwasserschutzes ist ein Vorkaufsrecht für Grundstücke in den festgesetzten Wasserschutzgebieten, bzw. Überschwemmungsgebieten völlig ausreichend. Alleine für Niedersachsen würde man ein Vorkaufsrecht für mindestens 30 bis 40 % der gesamten Nutzfläche schaffen. Das gleiche gilt auch für § 99 a Abs. 1 Ziff. 3 und 4.