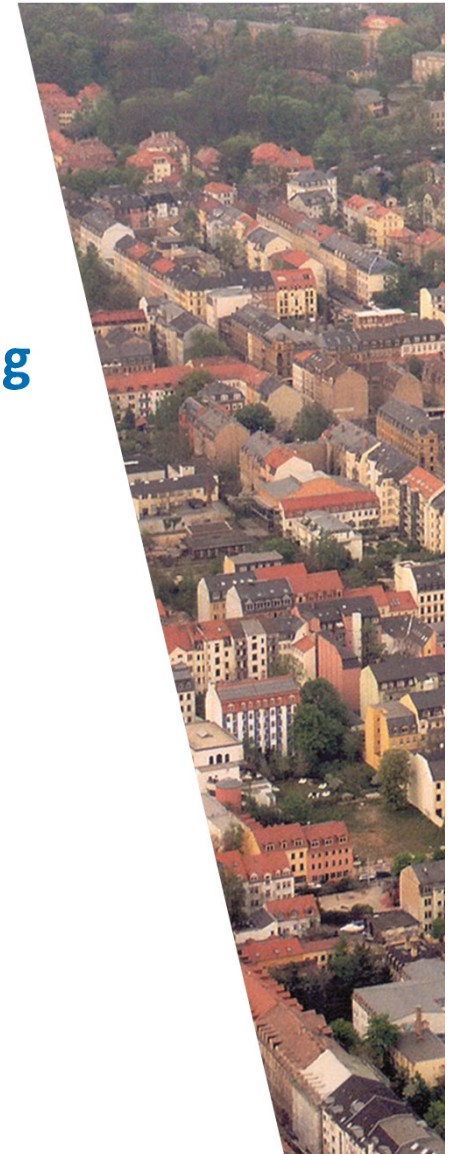


# Flächenbeschaffung für den Hochwasserschutz: Rechtliche Instrumente und ihre praktische Anwendung

**HKC Kongress:  
Starkregen und Hochwasser - 360° Rundumblick  
2. Oktober 2020**

**Dr. Juliane Albrecht**

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden



# Problemaufriss

- „Mehr Raum für Flüsse“: Verbesserung der Hochwasserretention
  - Ziel: Erhöhung des Rückhaltevolumens durch den Bau von Poldern und Deichrückverlegungen
  - Hoher Flächenbedarf, benötigte Flächen sind häufig in Privateigentum
  - Flächenbeschaffung als Herausforderung für die Wasserbehörden
- > **Welche Strategien verfolgen die Wasserbehörden?**
- > **Welche Instrumente stehen für die Flächenbeschaffung zur Verfügung?**
- > **Inwieweit werden die bestehenden Instrumente in der Praxis angewandt?**
- Gründe?**

Verwendete Methoden:

- Analyse der gesetzlichen Regelungen,
- Interviews mit Vertretern der Wasserwirtschaftsverwaltung in verschiedenen Bundesländern (gemeinsam mit Prof. Dr. Thomas Hartmann (WUR))

# Gliederung

1. Förderpolitische Rahmenbedingungen für den Bau von Poldern und Deichrückverlegungen in Deutschland
2. Flächenbedarf und Strategien der Wasserwirtschaftsverwaltung zur Flächenbeschaffung
3. Rechtliche Instrumente zur Flächenbeschaffung und ihre Anwendung in der Praxis
  - Rechtsinstrumente mit Eigentumserwerb
  - Rechtsinstrumente ohne Eigentumserwerb
4. Diskussion der empirischen Befunde
5. Fazit

# Staatliche Förderprogramme für Deichrückverlegungen und Polder

- **Nationales Hochwasserschutzprogramm (2014)**
  - Auflistung von prioritären überregional wirksamen Hochwasserschutzmaßnahmen
  - Schwerpunkt: Förderung von Projekten zur gesteuerten Hochwasserrückhaltung (61) und zur Deichrückverlegung (31)
  - Förderquote Bund – Länder 60:40 (einschl. Flächenerwerb)
- **Integriertes Rhein-Programm (1988, B-W)**
  - Grundlage: dt.-franz. Vereinbarung, die am Oberrhein ehemals vorhandenen Hochwasserschutz wiederherzustellen
  - 13 Standorte für Hochwasserrückhalteräume am Rhein
- **Hochwasserschutz-Aktionsprogramm 2020plus (BY)**
  - Schwerpunkt: Rückhalt von Hochwasser, insb. Flutpolder
- **Programm “Mehr Raum für unsere Flüsse” (2017, S-A)**
  - 27 potentielle Maßnahmenstandorte für Deichrückverlegungen und Polder

## 2. Flächenbedarf und Strategien zur Flächenbeschaffung

- Polder und Deichrückverlegungen sind raumbedeutsame Vorhaben mit erheblichem Flächenbedarf
  - Zur Errichtung der technischen Infrastruktur
  - Zur Schaffung von Rückhalteräumen
  - Für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- Behördliche Genehmigung lässt die eigentumsrechtliche Zuordnung an den benötigten Grundstücken unberührt
- Erforderlichkeit der Flächenbeschaffung

## 2. Strategien zur Flächenbeschaffung

- **Strategien der Wasserbehörden:**
- **Deichaufstandsflächen:** Ziel ist Eigentumserwerb an Flächen, die für die technischen Bauwerke benötigt werden
- **Überflutungsflächen** (betrifft insb. Polderinnenflächen): Flächenerwerb wird i. d. R. nicht als erforderlich angesehen
  - Können und sollen grds. weiter bewirtschaftet werden ("Bauernland soll in Bauernhand bleiben")

# 3. Instrumente zur Flächenbeschaffung und ihre praktische Umsetzung

## Überblick:

- **Instrumente mit Übertragung des Eigentums**
  - Freihändiger Erwerb / Flächentausch
  - Vorkaufsrecht
  - Enteignung
  - Flurbereinigung
  
- **Instrumente ohne Übertragung des Eigentums**
  - Vertragliche Flutungsrechte (gesichert mit Dienstbarkeiten) und Entschädigungsregelungen

# Instrumente mit Eigentumserwerb

## **Freihändiger Erwerb/Flächentausch ( § § 433, 480 BGB)**

- Greift am wenigsten in die Rechte des Eigentümers ein (Freiwilligkeit)
- Die Wasserbehörde handelt privatrechtlich
- Erfordert die Zustimmung der (bisherigen) Eigentümer
  
- **Umsetzung in der Praxis:**
- Wird oft angewendet
- Bereits im Vorfeld einer Maßnahmen versuchen die Wasserbehörden Grundstücke im Umkreis des Projektstandortes zu erwerben
- Land wird häufig später in Flurbereinigungsverfahren eingebracht



# Instrumente mit Eigentumserwerb

## Vorkaufsrecht ( § 99a WHG)

- Recht, in einen Kaufvertrag gegenüber dem Verkäufer als Käufer einzutreten
- Einführung eines Vorkaufsrechts durch das Hochwasserschutzgesetz II (2017)
- Voraussetzung: Grundstücke werden für den Hochwasser- oder Küstenschutz benötigt
  
- **Umsetzung in der Praxis:**
- Vorkaufsrecht wird in der Praxis bisher nur vereinzelt in Anspruch genommen
- Z.T. Beschränkung auf Grundstücke in Positivlisten (S, BY, NRW, S-H, S-A)
- Z.T. Erlass von Allgemeinverfügungen, wonach Vorkaufsrechte (befristet oder unbefristet) überhaupt nicht ausgeübt werden (z. B. B-W, BB, M-V, NI, RP, SL)

# Instrumente mit Eigentumserwerb

## **Enteignung ( § § 71, 71a WHG; Landeswassergesetze)**

- Entzug des Eigentums gegen Entschädigung
  - nur zulässig , wenn das öffentliche Interesse an der Enteignung das private Interesse des Grundstückseigentümers erheblich überwiegt (Art. 14 Abs. 3 GG)
  - Hochwasserschutzgesetz II (2017): öffentliches Interesse (Allgemeinwohl) wird bei genehmigten Hochwasserprojekten gesetzlich vermutet, § 71 Abs. 2 WHG
  - Zudem Einfügung des § 71a WHG: vorzeitige Besitzeinweisung möglich
- 
- **Umsetzung in der Praxis:**
  - Enteignungen werden nur sehr selten durchgeführt
  - Hoher bürokratischer Aufwand und lange Verfahrensdauer
  - Wasserbehörden bevorzugen kooperative Vorgehensweise

# Instrumente mit Eigentumserwerb

## Flurbereinigung (FlurbG)

- Zusammenlegung bzw. Neuordnung von Flächen
- Dient v.a. den Anforderungen einer modernen Land- und Forstwirtschaft
- Ist aber auch für größere Infrastrukturprojekte einsetzbar
- Verschiedene Flurbereinigungsverfahren ( § § 86, 87 ff., 103a ff. FlurbG)
- Insbesondere: **Unternehmensflurbereinigung, § 87 ff.**
  - die benötigten Flächen sind von den Eigentümern anteilig aufzubringen (*“Landabzug”*, Sect. 88 no. 4 FlurbG)
  - Die Entschädigung erfolgt in Geld und nicht in Land
  - Flurbereinigungsbehörde kann frühzeitig vorläufige besitzregelnde Anordnungen erlassen ( § 36 i.v.m 88 Nr.2 FlurbG) -> Wasserbehörde kann bereits mit der Umsetzung des Projekts beginnen
- **Umsetzung in der Praxis:** wird häufig angewandt

# Instrumente mit Eigentumserwerb

## Beispiel: Flutungspolder *Wörth-Jockgrim*

- Flächenbedarf von 145 ha Land
- Der freihändige Erwerb der Flächen scheiterte am Widerstand der Flächeneigentümer
- Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung mit einer Gesamtfläche von 1433 ha, 6996 Grundstücke, 2280 Eigentümer
- Landabzug i. H. Von 5 %

# Instrumente ohne Eigentumserwerb

## **Vertragliche Vereinbarungen zu Flutungsrechten:**

- Vereinbarungen zwischen Land und Flächeneigentümern zu Überflutungsrechten und Entschädigungsregelung
- **Umsetzung in der Praxis:**
- Vertragliche Vereinbarungen zu Entschädigungsregelungen finden statt, in Kombination mit Eintragung einer Dienstbarkeit im Grundbuch (Flutungsrecht)
- Unterschiedliche Vorgehensweise im Hinblick auf:
  - Polderinnenflächen
  - Gebiete zwischen ersten und zweiten Deichlinien (Sonderfall in Bayern)
  - Wiederhergestellte Flussauen (nach Deichrückverlegungen)

# Vertragliche Vereinbarungen

## Flutung von Polderinnenflächen

- In den meisten Ländern gibt es einheitliche Entschädigungsregelungen, z. B. In R-P, BY, Ba-Wü, BB, die vertraglich vereinbart werden
  - Schäden im Flutungsfall (ca. bei HQ 50) werden zu 100 % ersetzt
  - Zudem wird einmalig die Zahlung von 20 % des Verkehrswertes des Grundstücks als Gegenleistung für die Eintragung der Dienstbarkeit im Grundbuch gewährt
- Die Vereinbarung wird durch das Land, vertreten durch die Wasserbehörde, und den Grundstückseigentümer geschlossen

# Vertragliche Vereinbarungen

## Flutung von Gebieten zwischen erster und zweiter Deichlinie (1)

- Was sind zweite Deichlinien?
- Sonderfall in Bayern (betrifft einen 69 km langen Flussabschnitt der Donau)
- bestehenden Deiche gewährten hier nur ein niedriges Schutzniveau (HQ 30)
- Beschluss der bayrischen Landesregierung: Erhöhung des Schutzniveaus für Siedlungsgebiete auf HQ 100
- die bestehende Deichlinie wurde belassen und um eine zweite Deichlinie (mit HQ 100 Niveau) zum Schutz der Siedlungsgebiete ergänzt
- Im Fall eines größeren Hochwasserereignisses wird die erste Deichlinie überflutet und das Wasser zwischen den Deichlinien zurückgehalten

# Vertragliche Vereinbarungen

## Flutung von Gebieten zwischen erster und zweiter Deichlinie (2)

- Entschädigung im Flutungsfall?
- Das Land wäre auch ohne die zweite Deichlinie überschwemmt worden
- Mustervereinbarung für zweite Deichlinien in Kombination mit Überlaufstrecken im Donauabschnitt Straubing / Vilshofen:
- Regelt Voraussetzungen für eine Entschädigung:
  - Grundstück wurde überschwemmt auf Grund einer gelegten Klappe bzw. erodierten Überlaufschwelle (o. ä.) und
  - keine Überströmung der den Rückhalteraum begrenzenden zweiten Deichlinie
- Schäden an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen und Grundstücken werden zu 80 % ersetzt
- Entschädigung für Wertminderung des Grundstücks wird nicht gewährt



# Vertragliche Vereinbarungen

- **Flutung von Gebieten im Deichvorland (wiederhergestellte Flussaue) nach einer Deichrückverlegung**
  - Problem: wiederhergestellte Flussaue wird (im Gegensatz zu Polderinnenflächen) häufig überschwemmt -> landwirtschaftliche Schäden
  - Bzgl. Entschädigung noch keine einheitliche Lösung -> Landwirte müssen ihre Ansprüche individuell "durchfechten"
  - Ausnahme Entschädigungsregelung Brandenburg (2019):
    - Vorrangig Flächenerwerb durch das Land zu prüfen
    - Ansonsten einmalige Pauschalzahlung i. H. v. 20% des Grundstücks-Verkehrswertes (Erhöhung der Einmalzahlung im Einzelfall möglich)
  - In den anderen Ländern versuchen die Behörden bisher i. d. R., das Land durch Kauf oder Tausch zu erwerben

## 4. Diskussion der empirischen Befunde

- **Ergebnis: Strategische Flächenbevorratung und Flurbereinigungen sind die am häufigsten eingesetzten Instrumente zum Eigentumserwerb.**
- **Gründe:**
  - Freihändiger Flächenerwerb greift am wenigsten in die Rechte der Grundstückseigentümer ein, unproblematische Abwicklung
  - Finanzielle Mittel zum Flächenerwerb sind i.d.R. vorhanden (hohe Priorität des Hochwasserschutzes im Landeshaushalt, Förderung)
  - Erworbene Flächen werden häufig in ein Flurbereinigungsverfahren eingebracht und neu geordnet

## 4. Diskussion der empirischen Befunde

- **Vorteile der Flurbereinigung**
- Verschiedene Verfahrensarten der Flurbereinigung können unterschiedlichen Projekten und Herausforderungen Rechnung tragen
- Unternehmensflurbereinigung ( § 87 FlurbG) erweist sich als wertvolles Instrument, wenn die Behörde nicht über ausreichend Flächen verfügt
- Lange Verfahrensdauer wird durch die Möglichkeit zu vorläufigen besitzregelnden Maßnahmen relativiert
- Weitere Vorteile für die Wasserbehörden und Landwirte:
  - Vermessung der Grundstücke und Formalitäten der Eigentumsübertragung liegen in der Zuständigkeit der Flurbereinigungsbehörde
  - Abmilderung der deichbedingten Zerschneidung der Ackerflächen durch die Neuordnung, Anpassung des Wegenetzes

## 4. Diskussion der empirischen Befunde

- **Enteignung ( § 71, 71 a WHG)**
  - Gilt als ultima ratio, hieran konnten auch die gesetzlichen Änderungen nichts ändern, denn sie haben die rechtliche Situation kaum geändert:
  - § 71 Abs. 2 S. 1 WHG bedeutet lediglich eine Klarstellung (Vermutung des Allgemeinwohls bei Hochwasserschutzmaßnahmen)
  - Vorzeitige Besitzeinweisung ( § 71a WHG) ist bereits in den meisten Landeswassergesetzen geregelt
  - Flurbereinigung als milderes Mittel (Last wird auf viele Schultern verteilt)
- **Vorkaufsrecht ( § 99a WHG)**
  - Befürchtung hohen bürokratischen Aufwands
  - Greift nur, wenn der Eigentümer ohnehin verkaufen will (seltene Fälle)

## 4. Diskussion der empirischen Befunde

- **Vertragliche Vereinbarungen zu Flutungsrechten**
- Polderinnenflächen:
  - Vertragliche Vereinbarungen zu Flutungsrechten und Entschädigungsregelungen haben sich etabliert
  - Geeignetes Instrument zur Erzielung **kooperativer** Lösungen
  - Tragen zur **Gleichbehandlung** der Eigentümer bei
  - Entschädigungszahlungen für flutungsbedingte Schäden sind **großzügig** bemessen (20% des Verkehrswertes und 100% Schadenersatz im Flutungsfall)
- Deichrückverlegungen:
  - Vorgehensweise bisher unklar
  - Auf Grund der Überflutungshäufigkeit sind wiederkehrende Schadensersatzzahlungen aus behördlicher Sicht zu vermeiden
  - Brandenburger Lösung trägt diesem Umstand Rechnung -> Vorbildwirkung?

## 5. Fazit

- Flächenerwerb als große Herausforderung beim Bau von Poldern und Deichrückverlegungen
- Eigentumsrecht hat einen hohen Stellenwert
- Wasserbehörden bevorzugen einen kooperativen Ansatz
- Für den Flächenerwerb greifen diese auf bewährte Instrumente zurück
- Neuregelungen des Hochwasserschutzgesetzes II spielen kaum eine Rolle
- Mit den vertraglichen Entschädigungsregelungen wurde Neuland betreten
- Im Hinblick auf Polderinnenflächen scheint in den Bundesländern eine einheitliche Linie gefunden zu sein
- Im Falle der Deichrückverlegungen lässt diese noch auf sich warten

**Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!**

**[j.albrecht@ioer.de](mailto:j.albrecht@ioer.de)**