

Rechtliche Grundlagen des betrieblichen Hochwasserschutzes im Wandel

H.-J. Warm und Dr. K.-E. Köppke

1 Ausgangssituation

In Deutschland gilt der Grundsatz, dass sich zunächst jeder selbst vor Hochwasser zu schützen hat. Geschichtlich ist dieses Prinzip der Ausgangspunkt für die Gründung von Deichverbänden gewesen, in denen sich Bürger zusammengeschlossen haben, um ihr Gebiet gegen Hochwasser zu schützen. Daran hat sich im Wesentlichen bis heute nichts geändert. Das Land unterstützt die Deichverbände bzw. Städte bei der Finanzierung, der Planung und beim Bau von Deichen. Gleichwohl ist der Bau von Hochwasserschutzeinrichtungen keine staatliche Aufgabe.

Auch für die Betreiber von Produktionsanlagen und Anlagen zur Lagerung gefährlicher Stoffe gilt der Grundsatz der Eigenvorsorge. Nach den Wassergesetzen der Länder unterliegen VAWS-Anlagen besonderen Anforderungen, wenn sie in Überschwemmungsgebieten liegen. Darüber hinaus haben Betreiber von Betriebsbereichen die Gefahrenquelle Hochwasser zu betrachten, sofern sie aufgrund ihrer gehandhabten Stoffe und Stoffmengen der Störfall-Verordnung unterliegen. Seit dem Hochwasser im Jahre 2002 im Elbeeinzugsgebiet wird von der Bundesregierung bzw. dem Umweltbundesamt geprüft, ob die gegenwärtigen Anforderungen zum Hochwasserschutz an VAWS-Anlagen und Betriebsbereiche, die der Störfall-Verordnungen unterliegen, ausreichen. Die Besorgnis wurde u.a. ausgelöst durch die Freisetzung von Öl aus privaten Heizöltanks aber auch durch die Überflutung großer Chemieanlagenkomplexe in Tschechien sowie einer Anlage Sachsen an der Müglitz.



Abbildung 1: Überflutete Chemieanlage in Sachsen

Aber nicht nur in Deutschland, sondern auch auf EU-Ebene soll angesichts des Klimawandels der Hochwasserschutz verbessert werden. Allein in den letzten 2 Jahren wurden folgende wesentliche Neuerungen beschlossen, die den Hochwasserschutz in Deutschland beeinflussen, wobei dieser Prozess vor dem Hintergrund der laufenden Diskussionen zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches noch keinesfalls abgeschlossen ist:

1. Hochwasserschutzgesetz des Bundes im Jahre 2005
2. Föderalismusreform im Jahre 2006
3. EU-Hochwasserrichtlinie im Jahre 2007
4. Umweltgesetzbuch

2 Hochwasserschutzgesetz 2005

Mit der Verabschiedung des Hochwasserschutzgesetz vom 3. Mai 2005 wurden im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) neben den Überschwemmungsgebieten die sogenannten „überschwemmungsgefährdeten Gebiete“ eingeführt, die nach § 31c WHG

als Flächen definiert sind, die über die Überschwemmungsgebiete hinaus überflutet werden können. Dieses Ereignis kann bei Überspülung oder im Falle eines Versagens von Hochwasserschutzeinrichtungen (z.B. Deichbruch) eintreten. Durch Landesrecht werden die nach den Grundsätzen des § 31a Abs. 1 und 2 WHG notwendigen Maßnahmen geregelt, insbesondere Verbote oder Einschränkungen für die Lagerung wassergefährdender Stoffe. Auch die Ermittlung von überschwemmungsgefährdeten Gebieten ist Aufgabe der Länder. Bislang kannte das Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung vom 19.08.2002 den Begriff des „überschwemmungsgefährdeten Gebietes“ nicht.

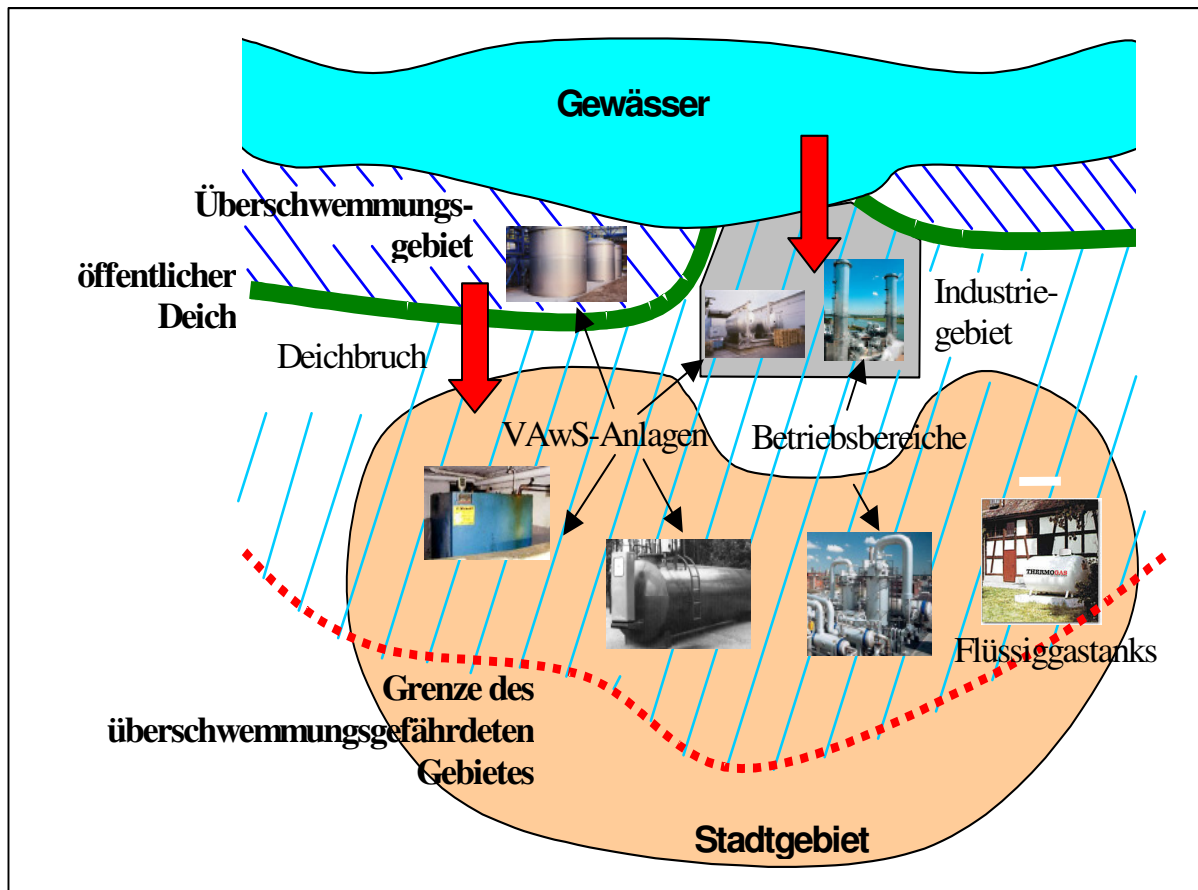


Abbildung 2: Hochwassergefährdung in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten

Das Überschwemmungsgebiet, wie es im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) definiert ist, ist primär das Gebiet zwischen Uferlinie und öffentlichem Deich, der für ein be-

stimmtes Schutzziel bemessen wurde (**Abbildung 2**). Dieses Schutzziel basiert auf einem behördlich festgelegten Bemessungshochwasser. Das Schutzziel orientiert sich u.a. am Schadenspotenzial hinter dem Deich sowie an den örtlichen Gegebenheiten entlang eines Flusses. In der Praxis variieren die Schutzziele zwischen Bemessungshochwässern mit einem Wiederkehrintervall von 100 Jahren (HQ_{100}) und 500 Jahren (HQ_{500}).

Hinter dem Deich befindet sich das überschwemmungsgefährdete Gebiet, das nach der Definition im WHG im Falle eines höheren Hochwassers, z.B. höher als HQ_{100} , oder im Falle eines Deichbruchs überschwemmt wird.

Im Bereich eines Industriegebietes ist der öffentliche Deich oftmals unterbrochen. Dort sowie im Stadtgebiet hinter dem Deich liegen Betriebsbereiche nach der Störfall-Verordnung, VAWS-Anlagen sowie Flüssiggasbehälter. Derzeit werden vom Gesetzgeber Überlegungen angestellt, welche Anforderungen an VAWS-Anlagen und Betriebsbereiche, die der Störfall-Verordnung unterliegen, sowie Flüssiggastanks in überschwemmungsgefährdeten Gebieten zu stellen sind. Konkrete Regelungen für VAWS-Anlagen in überschwemmungsgefährdeten Gebieten gibt es schon in einzelnen Bundesländern, wie z.B. in Baden-Württemberg, für den Fall einer Deichüberspülung.

3 Föderalismusreform

Seit dem 1. September 2006 gelten die Bestimmungen der Föderalismusreform zur Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung. Mit dieser Reform besitzt der Bund im Umweltrecht bzgl. stoffbezogener und anlagenbezogener Anforderungen die Gesetzgebungskompetenz. Dies bedeutet, dass die Formulierung von Anforderungen an VAWS-Anlagen von den Ländern an den Bund übergegangen ist. Es ist zu erwarten, dass der Bund von seiner Kompetenz in diesem Bereich Gebrauch macht. Dies betrifft dann auch die Anforderungen zum Hochwasserschutz. Solange der Bund jedoch keine Neuregelung vorlegt, gelten nach wie vor die Bestimmungen der VAWS-Anlagenverordnungen der Länder.

4 EU-Hochwasserrichtlinie

Am 25.4.2007 wurde die EU-Hochwasserrichtlinie verabschiedet, die bis 2009 in nationales Recht umzusetzen ist. Die Mitgliedsstaaten werden durch die Hochwasserrichtlinie veranlasst, ein dreistufiges Hochwasserrisikomanagement nach Flusseinzugsgebieten vorzulegen. Die Richtlinie umfasst eine für die Industrie wichtige Risikobewertung entlang eines Flusseinzugsgebietes und darauf aufbauend die Kartierung von Risikogebieten entsprechend sehr wahrscheinlicher Szenarien bis hin zu Extrem-Szenarien. Für jede dieser Szenarien sind die flächenmäßigen Ausmaße der Überflutung, die Wassertiefe bzw. gegebenenfalls die Wasserstände für die überfluteten Flächen sowie die Fließgeschwindigkeit bzw. gegebenenfalls den Durchfluss in die Karten einzutragen.

In den Risikokarten sind Informationen zu bestimmten Risikofaktoren darzustellen. So sind Anlagen, von denen Gefahren ausgehen können, in die Risikokarten aufzunehmen.

Auf der Grundlage der Risikobewertung und der Karten sind anschließend in einer dritten Stufe Pläne für ein Hochwasserrisikomanagement zu erstellen. Die Mitgliedsstaaten sollen in eigener Verantwortung angemessene Ziele sowie die notwendigen Maßnahmen für das Hochwasserrisikomanagement festlegen. Die Richtlinie selbst enthält keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der Art der zu ergreifenden Maßnahmen oder Zeitziele, bis wann Maßnahmen ergriffen bzw. umgesetzt sein müssen.

Die EU-Richtlinie ist in Bezug auf die Pläne zum Hochwasserrisikomanagement unkonkret und überlässt den Mitgliedsstaaten, in welcher Weise Maßnahmen durchzuführen sind. Dies betrifft auch mögliche Anforderungen an VAWS-Anlagen sowie Anlagen, die der Störfall-Verordnung unterliegen.

5 Umweltgesetzbuch

Mit der Föderalismusreform wurde der Weg zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches freigemacht, um das historisch gewachsene, zwischen verschiedenen Fachgebieten sowie zwischen Bund und Ländern stark zersplitterte Umweltrecht durch die Schaffung eines Umweltgesetzbuches zusammenzufassen.

In dem ersten Entwurf zum Umweltgesetzbuch ist der Begriff des „überschwemmungsgefährdeten Gebietes“ wieder verschwunden. Stattdessen wird vor dem Hintergrund der EU-Hochwasserrichtlinie in Verbindung mit der festgelegten Umsetzungsfrist von Risikozonen gesprochen. Welche Anforderungen sich für VAwS-Anlagen und Anlagen, die der Störfallverordnung unterliegen, ergeben, ist derzeit noch offen.

6 Ausblick

Mit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches, dessen Verabschiedung noch für diese Legislaturperiode vorgesehen ist, werden bzgl. des Hochwasserschutzes vermutlich auch die Vorgaben der EU-Hochwasserrichtlinie umgesetzt. Es ist zu erwarten, dass mit Einführung von Risikozonen auch Anforderungen an VAwS-Anlagen und Anlagen, die derzeit noch der Störfallverordnung unterliegen, zur Verbesserung des Hochwasserschutzes gestellt werden. Dabei werden diese nach dem Grundsatz der Risikoproportionalität formuliert. Dies bedeutet, je höher die Gefährdung der Anlage durch Hochwasser und je höher die von der Anlage selbst ausgehenden Gefahren sind, desto schärfer sind auch die Anforderungen zum Hochwasserschutz.

Bei der Formulierung von Anforderungen an VAwS-Anlagen und Betriebsbereiche, die der Störfallverordnung unterliegen, sollte berücksichtigt werden, dass mit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches einige Defizite, die es im derzeitigen Umweltrecht gibt, zu beseitigen sind. 2 Punkte werden an dieser Stelle besonders herausgestellt:

1. Für die Kartierung der überschwemmungsgefährdeten Gebiete gibt es bis heute keinen Bemessungsansatz. Zur Beseitigung dieses Defizits sollte mit der Einführung von Risikozonen gleichzeitig auch deren Bemessungsgrundlage festgelegt werden.
2. In der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) gibt es keinen Verweis auf überschwemmungsgefährdete Gebiete, die im Wasserhaushaltsgesetz definiert sind. Mit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches sollten klare Bezüge zwischen Risikozonen einerseits und Anlagen mit gefährlichen Stoffen andererseits hergestellt werden, wie dies auch von der EU-Hochwasser-richtlinie gefordert wird. Damit wird zweifelsfrei festgelegt, für welche Anlagen mögliche rechtliche Anforderungen zum Hochwasserschutz gelten. Mit dem Verweis auf die verschiedenen kartierten Risikozonen erhalten die Betreiber zugleich auch wichtige Informationen, wie z.B. Wassertiefe usw., die die Grundlage für technische und/oder organisatorische Maßnahmen bildet.

Autoren:

Dipl.-Ing. Hanns-Jürgen Warm
Warm engineering
Mittlere Feldstr. 1 / Münchener Str.
83395 Freilassing

Dr. rer.nat. Karl-Erich Köppke
Ingenieurbüro Dr. Köppke
Elisabethstr. 31
32545 Bad Oeynhausen