

# WASSER BORDVOLL – KASSEN LEER!

Rechtsanwalt Jörg R. Naumann

Im Laufe der jüngeren Vergangenheit haben sich vor allem in letzter Zeit die Hochwasserkatastrophen gehäuft. Wir erinnern uns vor allem an die schweren Überschwemmungen im Osten der Republik vor gut einem Jahr, die Schäden in Milliardenhöhe verursacht haben.

In diesem Zusammenhang taucht die berechtigte Frage auf, wer für Hochwasserschäden zur Verantwortung gezogen werden kann oder darf. In Anbetracht der allgemeinen desolaten finanziellen Situationen vieler Gemeinden ist dieser Aspekt vor allem auch für Vertreter von Kommunen höchst interessant.

Im Folgenden werden mögliche Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit Kommunen und deren Voraussetzungen aufgezeigt.

## 1 Ansprüche gegen Gemeinden

Der Bundesgesetzgeber hat nach dem verheerenden Weihnachtshochwasser von 1993 einige Änderungen im WHG erlassen. Dies sind etwa die im Volksmund als „Hochwasserparagraphen“ titulierten §§ 1a, 31, 32 und 36b WHG, die von den Ländern auch dementsprechend zügig auf Länderebene erlassen wurden. Daher scheiden Schadensersatzansprüche von Bürgern wegen der Verletzung legislativer Pflichten grundsätzlich aus.

### 1.1 Schadensersatzansprüche infolge Amtspflichtverletzung

Interessanter und vor allem komplexer sind die möglichen Ansprüche von betroffenen und geschädigten Bürgern gegenüber den Kommunen. Der wohl am besten geeignete Ansatzpunkt aus Sicht des Geschädigten ist es, Schadensersatzansprüche wegen der Verletzung von Amtspflichten auf Seiten der Kommunen durchzusetzen.

Um eine Amtspflichtverletzung zu definieren ist zunächst eine Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen sowie Begrifflichkeiten erforderlich.

Seine Rechtsgrundlage findet der Schadensersatzanspruch infolge einer Amtspflichtverletzung in § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG. Ein Schadensersatzanspruch infolge einer

Amtspflichtverletzung kommt nach dem Gesetz in den Fällen in Betracht, in denen ein Beamter seine Amtspflicht gegenüber einem Dritten verletzt. Zunächst ist in diesem Zusammenhang der Begriff des „Beamten“ weit auszulegen. Gemeint ist hier nicht der Beamte im statusrechtlichen Sinn, sondern vielmehr die Fälle, in denen jemand in Ausübung eines öffentlichen Amtes tätig wird. Hierfür regelt das Gesetz, daß eine Staatshaftung an die Stelle einer Beamtenhaftung tritt. D.h. die übergeordnete Behörde übernimmt die Haftung ihrer Mitarbeiter.

Im Folgenden werden die wohl wichtigsten und am häufigsten in Betracht kommenden Amtspflichten im Hinblick auf das Thema Hochwasser zusammengefaßt.

### **1.1.1 Planung und Ausführung**

Vor allem bei hochwasserrelevanten Bauvorhaben stellt sich bereits in der Planungsphase die Frage nach den zu beachtenden Pflichten. Hierbei sind im wesentlichen zwei Kategorien zu unterscheiden:

#### **1.1.1.1 Planungsfehler**

Schon bei der Planung von Hochwasserschutzbauten können drittschützende Amtspflichten verletzt werden. Weist die Planung einer Straße beispielsweise Fehler hinsichtlich der Trassenführung (Abwägungsfehler) auf oder weil bestimmte notwendige und auch zumutbare Schutzeinrichtungen nicht vorgesehen wurden, so kommt ein Schadensersatzanspruch der Gemeinden in Betracht. Die Fehler können beispielsweise darin bestehen, daß Abwägungsfehler begangen werden, bestimmte Gefahrenpotentiale nicht oder in zu geringem Umfang berücksichtigt werden.

Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, daß bereits bei der Planung entsprechender Bauten etwa die Wirkungen von abfließendem Hochwasser nicht unberücksichtigt werden dürfen. Gerade beim Übersehen oder einer offensichtlichen Fehleinschätzung solcher Gefahren bereits bei der Planung wird ein Schadensersatzanspruch gegen die handelnde Gemeinde sehr wahrscheinlich.

### 1.1.1.2 Ausführungsfehler

Ähnliches wie bei der Planung gilt für die Ausführung hochwasserrelevanter Bauten. Zu nennen sind hier die Beachtung von möglichen Hochwassergefahren bei der Errichtung von Böschungen, Straßengräben, Randsteinen und anderen Entwässerungsanlagen.

Entscheidend ist aber auch hier die Drittbezogenheit, die je nach Gericht unter Umständen anders gesehen werden kann. Das Oberlandesgericht München hat beispielsweise hinsichtlich von Überschwemmungsgefahren bei Straßenbaumaßnahmen ausgeführt:

„Wird durch eine Straßenbaumaßnahme (...) eine bekannte oder zumindest erkennbare konkrete Überschwemmungsgefahr erhöht, so liegt darin schon eine schuldhafte Amtspflichtverletzung gegenüber den von der Überschwemmung bedrohten Anliegern“ (*OLG München, Urt. v. 25.1.1990, - 1 U 2558/89, VersR 1991, 776 f.*).

In einer anderen Entscheidung hinsichtlich von Überschwemmungsschäden an einem Haus, das infolge eines nach starken Regenfällen überfluteten Straßengrabens beschädigt wurde, wurde vom gleichen Gericht sehr einschränkend entschieden:

„Ein Straßengraben ist (...) kein Hochwasserschutz. Durch die Straßenentwässerung, der ein Straßengraben zu dienen bestimmt ist, soll der Straßenkörper, insbesondere der Straßenunterbau geschützt und in seiner Standfestigkeit erhalten und der Verkehr auf der Straße gesichert werden. Nicht unter den Schutzbereich der daraus folgenden Verkehrssicherungspflicht fällt die Abhaltung von Oberflächenwasser von Anliegergrundstücken, daß von einem angrenzenden Hanggrundstück wild abfließt“ (*OLG München, Urt. v. 17.3.1994, - 1 U 6253/93, OLGR München 1994, 138 f.*).

### 1.1.2 Betrieb, Ausbau und Unterhaltung von Hochwasserschutzanlagen

Die Kommunen sind grundsätzlich verantwortlich für den Betrieb, den Ausbau, aber auch – und dies ist ganz entscheidend – für die Unterhaltung von Hochwasserschutzanlagen. Das bedeutet, daß sich eine Gemeinde nicht allein durch den Bau einer entsprechenden Anlage der Verantwortung entziehen kann. Vielmehr folgt auf den Bau auch die sorgfältige und notwendige Unterhaltung, d.h. die Pflege, Instandhaltung oder eventuell notwendige Renovierung bzw. Verbesserung der Hochwasserschutzanlagen.

In Betracht kommen daher folgende typische Pflichten der Gemeinden, deren Verletzung unter Umständen Schadensersatzansprüche auslösen können:

- Die Errichtung von Hochwasserschutzanlagen

Bei Wahrnehmung der in den Ländergesetzen geregelten Ausbaupflichten hinsichtlich von Hochwasserschutzanlagen ist die zuständige Stelle nicht verpflichtet, absoluten Hochwasserschutz zu schaffen. Allerdings können Schadensersatzansprüche entstehen, wenn die Planungen nicht auf einen zumutbaren Hochwasserschutz – auch in finanzieller Hinsicht – ausgerichtet sind. Zu beachten ist, daß nicht von den Gemeinden verlangt werden kann, alle theoretisch in Betracht kommenden Maßnahmen durchzuführen. Allerdings stellt die Verpflichtung, ausreichenden Hochwasserschutz zu errichten eine Amtspflicht dar, die – sofern sie verletzt wird – Schadensersatzansprüche auslösen kann. Hochwasserschutzanlagen können aber unter einem sogenannten Fiskalvorbehalt stehen: Die verantwortlichen Behörden können unter Umständen darlegen, daß sie entsprechende Talsperren gerne größer gebaut oder saniert hätten, jedoch wurden die finanziellen Mittel für andere, unaufschiebbar wichtiger Projekte benötigt.

- Die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten

Die bundesdeutsche Regelung hinsichtlich der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten wurde auch in Hessen in § 69 HWG umgesetzt. Hier stellt sich die Frage, ob Amtshaftungsansprüche gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG in Frage kommen, wenn die Festsetzung eines als Überschwemmungsgebiet geeigneten Bereichs unterblieben ist und dort Überschwemmungen auftreten, die Schäden verursachen. Zu beachten ist allerdings, daß die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten nicht der unmittelbaren Abwehr von Hochwasserschäden dient, sondern allein der Hochwasservorsorge. Dies bedeutet, daß ein Vorsorgegebiet nur dem Allgemeininteresse dient, nicht aber drittschützende Wirkung entfaltet, die im Rahmen von § 839 BGB notwendig ist.

- Naturnaher Gewässerausbau.

Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sieht vor, daß Gewässer, die sich in natürlichem oder naturnahem Zustand befinden, in diesem Zustand erhalten bleiben. Bei Entscheidungen über den Ausbau von Gewässern steht den zuständigen Behörden ein Ermessensspielraum zu. Ein Schadensersatzanspruch nach § 839 BGB kommt aber nicht schon dann in Betracht,

wenn die getroffene Maßnahme sich nachträglich als unzureichend bzw. unzweckmäßig erwiesene hat. Jedoch kann unter Umständen ein Schadensersatzanspruch gegeben sein, wenn ein Verwaltungsträger die Grenzen seines Ermessens überschritten hat. D.h. es dürfen nicht erkennbare Maßnahmen, die durchführbar und auch zumutbar gewesen wären unterblieben sein.

Allgemein gesprochen gehört bei Ermessensentscheidungen die Beachtung der rechtlichen Grenzen des Ermessens zur Amtspflicht. Eine Pflichtverletzung liegt etwa vor bei Ermessensüberschreitung, jedem Nichtgebrauch des Ermessens oder auch Ermessensmißbrauch. Ausgangspunkt muß hier der tatsächliche Kenntnisstand der Verantwortlichen zum Zeitpunkt des Handelns sein. Sofern also Maßnahmen nicht durchgeführt wurden, die vorhersehbar und bei der notwendigen Sorgfalt ergriffen hätten müssen, unterblieben sind, sind Schadensersatzansprüchen Tür und Tor geöffnet.

- Die Unterhaltung der Gewässer und Hochwasserschutzanlagen

Neben der Verpflichtung, Hochwasserschutzanlagen zu errichten ist eine weitere Pflicht, diese bestehenden Anlagen auch entsprechend zu unterhalten. Hiervon mitumfaßt sind insbesondere die Beseitigung von Abflußhindernissen, wobei es nicht darauf ankommt, ob diese Hindernisse auf natürlichem Wege oder durch fremde Dritteinwirkung entstanden sind. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung (BGHZ 55, 153) ist die Schlechterfüllung bzw. die Nichterfüllung von derartigen Unterhaltungspflichten im Rahmen des Deliktsrechts nach § 823 BGB zu beurteilen. Zu beachten ist aber auch hier, daß die Unterhaltungsmaßnahmen nur im Rahmen der Zumutbarkeit erfolgen kann. Dies ist aber nur im jeweiligen Einzelfall darzustellen.

### **1.1.3 Organisationspflichten der Gemeinden**

#### **1.1.3.1 Pflichten der Katastrophenschutzbehörden**

Hierher gehören v.a. mögliche Amtspflichtverletzungen der Katastrophenschutzbehörden. Für den Fall der Hochwasserkatastrophe obliegt den Katastrophenschutzbehörden die Pflicht, alle für die Abwehr der Gefahr notwendigen Maßnahmen zu treffen. Hierzu gehören beispielsweise:

- regelmäßiges Abrufen und Weiterleiten von Pegelständen,
- Herausgeben entsprechender Warnungen sowie

- Auskunftspflichten der Behörden im Wege der Gefahrenabwehr.

Hinsichtlich der bestehenden Organisationspflichten ist insbesondere die Haftung für verspätete Hochwasserwarnungen und verspätete Aktivitäten des Katastrophenschutzes erwähnenswert. Der Hochwassernachrichtendienst und die Katastrophenschutzbehörden haben die notwendigen vorbereitenden Maßnahmen zu ergreifen, um eine wirksame und rechtzeitige Gefahrenabwehr zu gewährleisten und im Fall einer Katastrophe die notwendigen Abwehrmaßnahmen zu ergreifen.

Pflichtverletzungen können im schlicht hoheitlichen Handeln wie dem Öffnen einer Schleuse oder der Sprengung eines Deiches, aber auch im Unterlassen von notwendigen Maßnahmen liegen, die geboten waren. Hierzu gehören wohl v.a. fehlende oder aber auch verspätete Warnungen. Für die Frage der Pflichtverletzung ist maßgeblich der jeweilige Kenntnisstand zum Zeitpunkt des Handelns (sog. ex-ante-Beurteilung), nicht jedoch die objektive Wahrheit, die sich später herausstellt. Ob und welche Warnpflichten verletzt wurden, ist einzelfallbezogen anhand der bestehenden Katastrophenpläne, Hochwasserdienstordnungen und Meldketten zu prüfen.

### **1.1.3.2 Pflicht zur Rettung von Rechtsgütern bei Überschwemmungen**

Der Schutz von Rechtsgütern der Betroffenen im Überschwemmungsfall gehört ebenfalls zum Pflichtenkreis der zuständigen Behörden. Ein Verstoß dagegen löst die Schadensersatzpflicht aus.

### **1.1.3.3 Ermittlungspflichten**

Ganz entscheidend sind Ermittlungspflichten, die bei Anhaltspunkten für das Bestehen einer Gefahr anzustellen sind. Eine Pflichtverletzung kann hier vorliegen, wenn nicht alle oder alle wesentlichen Umstände bei der Einschätzung einer Gefahrensituation hinreichend gewürdigt wurden. Jedoch wird man eine Pflichtverletzung wohl nur dann annehmen können, wenn die zugrundegelegte Prognose nicht auf der Grundlage fachwissenschaftlicher Maßstäbe methodisch fachgerecht erstellt wurde oder aber wenn die zugrundegelegten Fakten ohne hinreichende Würdigung fehlerhaft festgestellt wurden.

#### 1.1.4 Drittbezogenheit der Amtspflichten

Für alle oben aufgezählten Amtspflichten gilt: Ganz entscheidend für die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen bei der Verletzung von Amtspflichten ist die Drittbezogenheit, die im Rahmen von § 839 BGB gefordert wird. Drittbezogenheit meint in diesem Zusammenhang, daß eine bestimmte Pflicht gerade zumindest auch dem Schutz und dem Interesse eines Dritten dienen muß. Dieser Dritte muß auch entsprechend abgrenzbar sein. So hat der Bundesgerichtshof (Urteil vom 16.02.1995 – III ZR 106/93 - BGHZ 129, 23 ff) etwa eine Drittbezogenheit für Amtspflichtverletzungen des Deutschen Wetterdienstes abgelehnt. Die Wettervorhersagen des Deutschen Wetterdienstes dienen aber lediglich dem Allgemeinwohl, nicht aber einem abgrenzbaren Personenkreis, der daraus Schadensersatzansprüche ableiten kann.

Allerdings hat der Bundesgerichtshof für das hessische Landesrecht die Drittbezogenheit der entsprechenden Amtspflichten von Katastrophenschutzbehörden noch Mitte der 90er Jahre in Anknüpfung an ältere Rechtsprechung ausdrücklich bejaht (BGH v. 27.01.1994, III ZR 109/92, NVwZ 1994, 823 ff).

#### 1.1.5 Kausalität

Voraussetzung für die Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schadensersatzanspruch ist die Vorhersehbarkeit. Denn für völlig unvorhersehbare und außergewöhnliche Umstände wird grundsätzlich nicht gehaftet. Schwierig in diesem Zusammenhang ist die Bewertung der Frage, mit welchen Hochwasserereignissen gerechnet werden muß. Dies kann wohl nur anhand aufwendiger Sachverständigengutachten geklärt werden.

Weiter muß der Ursachenzusammenhang zwischen der Amtspflichtverletzung und dem eingetretenen Schaden geklärt werden. Der Schaden muß nämlich gerade deshalb eingetreten sein, weil eine Amtspflicht verletzt wurde. Für den Fall, daß der Schaden auch bei pflichtgemäßem Handeln (rechtmäßiges Alternativverhalten) entstanden wäre, wird dagegen nicht gehaftet. Deutlich wird das Problem der Kausalität bei der Unterscheidung zwischen Immobiliarschäden und Mobiliarschäden.

Regelmäßig liegt keine Kausalität zwischen Amtspflichtverletzungen und Schaden bei Immobiliarschäden vor. Denn auch bei entsprechend früherer Warnung hätten Schäden nicht verhindert werden können.

Anders sieht es aus mit Schäden an beweglichen Rechtsgütern. Stellt sich heraus, daß bei entsprechend früher Warnung bewegliche Sachen in Sicherheit hätten gebracht werden können, so kann ohne Zweifel eine Kausalität angenommen werden.

### **1.1.6 Verschulden**

Nicht jede objektive unrichtige Sachbehandlung hat eine Schadensersatzpflicht zur Folge. Erforderlich ist hierfür vielmehr ein Verschulden. Auf Ausführungen zu vorsätzlichem Handeln wird hier aus Zeitgründen verzichtet. Interessanter ist der Bereich der Fahrlässigkeit. Fahrlässig handelt, wer bei Beobachtung der erforderlichen Sorgfalt hätte erkennen müssen, daß er seiner Amtspflicht zuwiderhandelt. Für den objektivierten Sorgfaltsmaßstab, den die Rechtsprechung anlegt, kommt es auf die Führung des Amtes im Durchschnitt erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse an, die sich der jeweilige Amtsträger selbst zu verschaffen hat.

## **1.2 Entschädigungsansprüche**

Ein Anspruch aus rechtswidrigem enteignungsgleichem Eingriff ist möglich, wenn in eine durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition von hoheitlicher Hand eingegriffen wird. Der Bundesgerichtshof hat in der Vergangenheit eine Haftung der öffentlichen Hand beispielsweise bei einem Überschwemmungsschaden angenommen, der auf wasserbautechnisch unsachgemäße Veränderungen an einem Wasserlauf zurückzuführen war (BGH, LM art. 14 (Cc) GG Nr. 26).

Ansprüche aus enteignungsgleichem Eingriff werden dann angenommen, wenn etwa bei Hochwasser Wehre oder Siele geöffnet werden und somit die Überschwemmung bestimmter Flächen in Kauf genommen wurde, um andere weitaus größere Schäden zu vermeiden.

## **1.3 Ausgleichsansprüche**

Hierunter fallen vor allem staatliche Ausgleichsleistungen. Hergeleitet aus dem Sozialstaatsprinzip dürften bei Hochwasser Ausgleichsansprüche bestehen, da die Schadensbetroffenheit durch den Einzelnen weitgehend zufällig und vom Geschädigten unbeeinflussbar ist. Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt jedoch nur die Pflicht zu einem staatlichen Ausgleich, wie dieser im Einzelnen ausgestaltet ist, ist durch gesetzliche Regelungen festzuhalten.



## **2 Ansprüche der Gemeinden**

### **2.1 Amtshaftungsansprüche**

In Betracht kommt eine Amtspflichtverletzung im Sinn des § 839 Abs. 1 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Dies erfordert eine sogenannte Drittbezogenheit. Problematisch ist hier, ob die Gemeinde als Behörde überhaupt als „Dritter“ anzusehen ist. Grundsätzlich gilt, daß auch der Staat bzw. juristische Personen des öffentlichen Rechts Dritte im Sinne des Amtshaftungsrechts sein können, was auch obergerichtlich vom Bundesgerichtshof (BGHZ 26,232,254; BGHZ 116,312, 315) festgestellt wurde. Allerdings gibt es hierbei eine wesentliche Einschränkung:

Für den Fall der Amtshaftung fordert die Rechtsprechung ein „Gegenüberstehen“ von Behörde und Staat, welches in den genannten Hochwasserfällen aber gerade nicht besteht. Denn beim Hochwasser- und Katastrophenschutz nehmen Staat (Land) und Gemeinde eine gemeinsame Aufgabe wahr. Daraus ergibt sich eine derart enge Verbundenheit, so daß in solchen Fällen die Gemeinde nie als „Dritte“ im Sinne des Amtshaftungsrechts angesehen werden kann.

### **2.2 Sonstige Haftungsansprüche**

Entschädigungsansprüche aus enteignendem bzw. enteignungsgleichem Eingriff kommen nicht in Betracht, weil derartige Ansprüche eine Rechtsverletzung des Eigentums i.S.d. Art. 14 GG voraussetzen. Eine Gemeinde kann sich aber nicht auf Grundrechte berufen, da diese Rechte Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staats darstellen, nicht aber den staatlichen Behörden untereinander zustehen.

Dies bedeutet im Ergebnis, daß die Gemeinden in der Regel nicht beim Land oder der Bundesrepublik Schadensersatzansprüche durchsetzen können.

## **3 Literaturverzeichnis**

Für weiterführende Literatur wenden Sie sich bitte an den Verfasser.

Würzburg, 12.09.2003

Anschrift des Verfassers:

Rechtsanwalt Jörg R. Naumann  
Bohl & Coll. Rechtsanwälte  
Franz-Ludwig-Straße 9  
97072 Würzburg  
Tel.: 09 31 / 7 96 45-0  
Fax: 09 31 / 7 96 45-50  
E-Mail: [naumann@ra-bohl.de](mailto:naumann@ra-bohl.de)