



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Anna Rasehorn SPD**
vom 02.06.2025

Kostenbeteiligung von Kommunen beim staatlichen Hochwasserschutz

In mehreren Gemeinden entlang der Donau – insbesondere in den Landkreisen Deggendorf und Straubing-Bogen – regt sich erheblicher Widerstand gegen die Praxis des Freistaates Bayern, Kommunen zur Beteiligung an den Kosten des Ausbaus von Hochwasserschutzanlagen an Gewässern erster und zweiter Ordnung zu verpflichten. Der Bayerische Gemeindetag hat zuletzt in seiner Mitgliederzeitschrift die derzeitige Verfahrensweise als „rechtsstaatlich unrühmlich“ bezeichnet und zu Anfechtungen der entsprechenden Verträge aufgerufen.

Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob und inwieweit Kommunen verpflichtet oder de facto gedrängt werden, sich an der Finanzierung staatlicher Maßnahmen zu beteiligen, für die rechtlich eigentlich der Freistaat zuständig ist. Die Gemeinden kritisieren fehlende Transparenz, mangelnde Mitbestimmung bei der Vertragsgestaltung sowie eine einseitige Verhandlungspraxis. Zudem ist unklar, wie sogenannte „unbare Leistungen“ der Kommunen anerkannt werden. Das Bayerische Wassergesetz enthält hierfür lediglich Kann-Regelungen, deren Anwendungspraxis aber nicht bekannt ist.

Die Staatsregierung wird gefragt:

- 1.a) Auf welche rechtliche Grundlage stützt sich die Staatsregierung bei der Kostenbeteiligung von Kommunen am Ausbau von Hochwasserschutzanlagen an Gewässern erster und zweiter Ordnung? 3
- 1.b) Wie wird dabei der Begriff der „Beteiligtenleistungen“ gemäß Art. 42 Bayerisches Wassergesetz (BayWG) ausgelegt? 3
- 1.c) Wie wird das Verhältnis von staatlicher und kommunaler Zuständigkeit rechtlich bewertet? 3
- 2.a) Wie viele Kommunen waren seit 2014 von Kostenbeteiligungen bei Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern erster und zweiter Ordnung betroffen? 4
- 2.b) Wie viele Beteiligungsverträge wurden seitdem geschlossen (bitte nach Jahr und Regierungsbezirk aufgeschlüsselt angeben)? 4
- 2.c) In welchen Fällen wurden Zahlungen bereits geleistet (bitte mit Auflistung der noch ausstehenden Zahlungen)? 4

3.a)	In welcher Höhe wurden den betroffenen Kommunen seit 2014 Beteiligungsleistungen auferlegt?	4
3.b)	Wie hoch waren die jeweils geleisteten Zahlungen (bitte nach Landkreis aufgeschlüsselt angeben)?	5
3.c)	Wie viele dieser Leistungen waren in Form sogenannter unbarer Beiträge (z. B. Deichpflege, Unterhaltung von Schöpfwerken)?	5
4.a)	Welche Formen unbarer Leistungen werden derzeit als Beteiligtenleistungen anerkannt?	5
4.b)	Welche Kriterien gelten für deren Bewertung und Anrechnung?	5
4.c)	In welchem Umfang (Schätzung in Euro) wurden solche Leistungen seit dem Jahr 2014 anerkannt?	6
5.a)	Wie läuft das Verfahren zur Vereinbarung der Kostenbeteiligung im Detail ab?	6
5.b)	In welcher Form werden die Kommunen eingebunden (bitte mit Angabe des jeweiligen Zeitpunktes)?	6
5.c)	Wie viel Mitspracherecht haben Kommunen bei der Festlegung der Beteiligungshöhe und Vertragsinhalte?	7
6.a)	Wie stellt die Staatsregierung sicher, dass keine faktischen Zwangssituationen („kein Vertrag – kein Schutz“) entstehen?	7
6.b)	Wie werden Gleichbehandlungsgrundsatz und faire Verwaltungsverfahren in diesem Kontext gewahrt?	8
6.c)	Welche Alternativen haben Kommunen, falls sie mit dem Vertrag nicht einverstanden sind?	8
7.a)	Wie viele Kommunen haben sich seit dem Jahr 2020 mit Beschwerden, Ablehnungen oder Anfechtungsschreiben an das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz gewandt?	8
7.b)	Wie lauten die häufigsten Kritikpunkte?	8
7.c)	Wie hat die Staatsregierung jeweils reagiert?	8
8.a)	Welche Änderungen an der bisherigen Praxis werden derzeit von der Staatsregierung geprüft?	8
8.b)	Welche konkreten Entlastungen für die Kommunen sind geplant?	8
8.c)	Bis wann ist mit einem überarbeiteten Vorschlag zu rechnen (bitte mit Angabe, inwiefern die Staatsregierung Modelle aus anderen Bundesländern – z. B. Rheinland-Pfalz – als Vorbild in Erwägung zieht)?	8
	Hinweise des Landtagsamts	9

Antwort

des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz

vom 02.07.2025

Vorbemerkung:

Ein Großteil der angefragten Daten liegt weder zentral noch in automatisch abfragbarer Form vor. Eine umfangreiche manuelle Auswertung des gesamten relevanten Aktenbestands würde Personalkapazitäten binden, die in dieser Zeit nicht für Vollzugsaufgaben zur Verfügung stehen. Auch im Lichte des parlamentarischen Fragerechts von Abgeordneten ist dies mit verhältnismäßigem Aufwand nicht zu bewerkstelligen.

Daher wurden hilfsweise aktuelle Hochwasserschutzmaßnahmen mit Erstfinanzierung nach dem 01.01.2014 im Bayerischen Integrierten Fördersystem (BayIFS) ausgewertet. Die Beantwortung gibt den dort erfassten Stand wieder.

1.a) Auf welche rechtliche Grundlage stützt sich die Staatsregierung bei der Kostenbeteiligung von Kommunen am Ausbau von Hochwasserschutzanlagen an Gewässern erster und zweiter Ordnung?

Ist der Freistaat Bayern nach Art. 39 Abs. 1 Bayerisches Wassergesetz (BayWG) zum Ausbau verpflichtet, so kann er als Unternehmer des Ausbaus gemäß Art. 42 Abs. 2 Satz 1 BayWG von denen, die von dem Ausbau Vorteile haben, je nach ihrem Vorteil (Nutzenmehrung, Schadensabwehr) Beiträge und Vorschüsse verlangen. Die örtlich zuständige Gemeinde kann diese Beiträge und Vorschüsse übernehmen (Art. 42 Abs. 2 Satz 2 BayWG). Letzteres stellt, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, in der Vollzugspraxis den Regelfall dar. Hierfür werden sog. Beteiligtenvereinbarungen zwischen der zuständigen Gemeinde und dem Freistaat Bayern, vertreten durch das jeweils zuständige Wasserwirtschaftsamt, abgeschlossen, in denen Art, Umfang und Aufgaben- und Kostenteilung des jeweiligen Vorhabens geregelt werden. Die Gemeinde kann den ihr hierdurch erwachsenden Aufwand wiederum auf die verpflichteten (vorteilsziehenden) Personen umlegen (Art. 42 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. Abs. 4 Sätze 1, 2 BayWG).

1.b) Wie wird dabei der Begriff der „Beteiligtenleistungen“ gemäß Art. 42 Bayerisches Wassergesetz (BayWG) ausgelegt?

Art. 42 BayWG verwendet den Begriff der „Beteiligtenleistung“ nicht. Im Übrigen s. Antwort zu Frage 1 a.

1.c) Wie wird das Verhältnis von staatlicher und kommunaler Zuständigkeit rechtlich bewertet?

Wer zum Ausbau eines Gewässers verpflichtet ist, legt Art. 39 Abs. 1 BayWG gesetzlich fest. Im Hinblick auf die Möglichkeit des Ausbauunternehmers, Vorteilsziehende je nach ihrem Vorteil zu den Kosten eines Pflichtausbaus heranzuziehen, wird ebenso wie für die Möglichkeit der Übernahme solcher Beiträge und Vorschüsse durch die zuständigen Kommunen auf die Antwort zu Frage 1 a verwiesen.

2.a) Wie viele Kommunen waren seit 2014 von Kostenbeteiligungen bei Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern erster und zweiter Ordnung betroffen?

Nach dem Stichtag 01.01.2014 haben sich 96 Kommunen an Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern erster und zweiter Ordnung beteiligt. Auf die Vorbemerkung wird hingewiesen.

2.b) Wie viele Beteiligungsverträge wurden seitdem geschlossen (bitte nach Jahr und Regierungsbezirk aufgeschlüsselt angeben)?

Derzeit befinden sich an Gewässern erster und zweiter Ordnung 138 Hochwasserschutzmaßnahmen unter Beteiligung von Kommunen und Erstfinanzierung nach dem 01.01.2014 in Planung bzw. in Umsetzung. Entsprechend wurden seit 2014 mindestens 138 Vereinbarungen (entweder „Vereinbarung zur Planung von Hochwasserschutzmaßnahmen“ oder „Vereinbarung über Leistungen zum Bau und zur Unterhaltung von Hochwasserschutzmaßnahmen“) mit Kommunen abgeschlossen. Nachfolgende Tabelle schlüsselt die Anzahl der abgeschlossenen Vereinbarungen nach Jahr und Regierungsbezirk auf. Auf die Vorbemerkung wird hingewiesen.

	Ober-bayern	Nieder-bayern	Oberpfalz	Ober-franken	Mittel-franken	Unter-franken	Schwaben
2014	3	4	6	1	2	0	1
2015	3	0	2	1	2	2	2
2016	2	0	2	1	2	1	0
2017	5	6	10	1	3	1	4
2018	4	1	1	1	2	0	2
2019	3	1	2	3	0	0	2
2020	0	3	1	0	2	0	1
2021	0	4	3	0	0	1	2
2022	3	0	0	0	2	2	3
2023	2	2	1	1	1	2	2
2024	1	2	1	1	2	0	4

2.c) In welchen Fällen wurden Zahlungen bereits geleistet (bitte mit Auflistung der noch ausstehenden Zahlungen)?

Bei 104 der 138 Hochwasserschutzmaßnahmen wurden bereits Teilbeträge durch die Kommune geleistet. Die noch ausstehenden baren Beteiligtenbeiträge variieren zwischen 0 und 100 Prozent. Auf die Vorbemerkung wird hingewiesen. Die bereits geleisteten Zahlungen auf Ebene der Landkreise sind in Antwort zur Frage 3b aufgeschlüsselt.

3.a) In welcher Höhe wurden den betroffenen Kommunen seit 2014 Beteiligungsleistungen auferlegt?

An den unter Frage 2 b definierten Hochwasserschutzmaßnahmen beteiligen sich die Kommunen mit ca. 260 Mio. Euro (bare und unbare Beteiligtenbeiträge). Auf die Vorbemerkung wird hingewiesen.

3.b) Wie hoch waren die jeweils geleisteten Zahlungen (bitte nach Landkreis aufgeschlüsselt angeben)?

Auf die Vorbemerkung wird hingewiesen. Zum Stichtag 05.06.2025 beliefen sich die geleisteten Zahlungen auf Ebene der Landkreise wie in nachfolgender Tabelle dargestellt.

Landkreis	geleistete Zahlung [TEuro]
Eichstätt (Lkr)	2019
Deggendorf (Lkr)	8594
Regensburg (Lkr)	7874
Regensburg (Krfr.St)	3869
Amberg-Sulzbach (Lkr)	885
Neustadt a. d. Waldnaab (Lkr)	810
Schwandorf (Lkr)	2826
Würzburg (Lkr)	164
Günzburg (Lkr)	5734
Rhön-Grabfeld (Lkr)	371
Augsburg (Lkr)	18
Neu-Ulm (Lkr)	3
Donau-Ries (Lkr)	29
Rottal-Inn (Lkr)	10539
Summe	43735

3.c) Wie viele dieser Leistungen waren in Form sogenannter unbarer Beiträge (z. B. Deichpflege, Unterhaltung von Schöpfwerken)?

An der unter Frage 3 a angegebenen Beteiligung der Kommunen summiert sich der Anteil der unbaren Beteiligtenbeiträge auf rund 70 Mio. Euro. Auf die Vorbemerkung wird hingewiesen.

4.a) Welche Formen unbarer Leistungen werden derzeit als Beteiligtenleistungen anerkannt?

Zum einen können Kommunen durch die Übernahme von Unterhaltungs-, Instandhaltungs- oder Betriebsleistungen einen Beteiligtenbeitrag in „unbarer Form“ einbringen und entsprechend den baren Beteiligtenbeitrag reduzieren. Zum anderen können auch Grundstücke in das Bauvorhaben eingebracht werden.

4.b) Welche Kriterien gelten für deren Bewertung und Anrechnung?

In der Regel werden Unterhaltungs-, Instandhaltungs- oder Betriebsleistungen der Hochwasserschutzanlagen dauerhaft übernommen. Die dafür anfallenden Kosten werden ermittelt und für den Zeitraum (i. d. R. 100 Jahre) kapitalisiert. Der Barwert wird als sogenannter unbarer Beteiligtenbeitrag angerechnet und reduziert entsprechend den bar einzubringenden Beitrag. Um bayernweit einheitliche Maßstäbe anzusetzen, wird den Wasserwirtschaftsämtern eine Handlungsanleitung für die Wertermittlung unbarer Beteiligtenleistungen bei Hochwasserschutzvorhaben des Freistaates Bayern

zur Verfügung gestellt. Nach Ablauf der 100 Jahre erfolgt eine neue Ermittlung und Erstattung der gemeindliche Unterhaltungsleistungen.

4.c) In welchem Umfang (Schätzung in Euro) wurden solche Leistungen seit dem Jahr 2014 anerkannt?

Siehe Antwort zu Frage 3c.

5.a) Wie läuft das Verfahren zur Vereinbarung der Kostenbeteiligung im Detail ab?

Hochwasserschutzmaßnahmen gliedern sich in der Regel in eine Planungsphase (vgl. HOAI-Leistungsphasen 1–4) und eine Bauphase (vgl. HOAI-Leistungsphasen 5–9).

Zunächst erstellt das zuständige Wasserwirtschaftsamt (WWA) eine Basisstudie, die unter anderem auch eine grobe Kostenschätzung für den Bau der Hochwasserschutzmaßnahme und die Zuordnung zu einer Prioritätsklasse enthält. Branchenüblich werden die Kosten für die Planungsleistungen auf Basis der geschätzten Baukosten ermittelt. Die Studie sowie die Kostenermittlung stellt das zuständige Wasserwirtschaftsamt bei der Gemeinde vor. Erlaubt die Priorisierung im bayernweiten Vergleich eine Aufnahme des Vorhabens in Planung und Umsetzung, bittet das örtlich zuständige WWA um Abschluss der „Vereinbarung zur Planung von Hochwasserschutzmaßnahmen“. Da es sich zunächst um eine grobe Kostenschätzung handelt, werden diese im Zuge der Planung an die dann berechneten Gesamtkosten des Vorhabens angepasst.

Entschließt man sich nach der Planungsphase eine Variante umzusetzen, wird vor dem notwendigen Genehmigungsverfahren (z. B. Planfeststellungsverfahren) analog zur Planungsphase eine „Vereinbarung über Leistungen zum Bau und zur Unterhaltung von Hochwasserschutzmaßnahmen“ abgeschlossen. Die darin angesetzten Baukosten stammen aus der Kostenberechnung, die Teil der Entwurfsplanung ist. In dieser Phase können sich Kommunen bereit erklären, die Unterhaltungs-, Instandhaltungs- oder Betriebsleistungen nach Fertigstellung der Hochwasserschutzmaßnahme zu übernehmen und entsprechend den baren Beteiligtenbeitrag zu reduzieren. Analog zur Planungsphase werden die Kosten im Zuge der Umsetzung an die tatsächlich abgerechneten Gesamtkosten des Vorhabens angepasst.

5.b) In welcher Form werden die Kommunen eingebunden (bitte mit Angabe des jeweiligen Zeitpunktes)?

Das zuständige Wasserwirtschaftsamt geht jeweils zu Beginn der Planungs- bzw. Bauphase (siehe Antwort zu Frage 5 a) auf die Gemeinde zu und bittet, die entsprechende Vereinbarung abzuschließen. Gemäß der Vereinbarung werden die Kommunen unverzüglich informiert, wenn im Zuge des Baufortschrittes Kostenänderungen von mehr als 10 Prozent der Gesamtkosten absehbar sind. Je nach Komplexität und Art des Vorhabens werden die Kommunen in den Planungs- und Bauprozess mehr oder weniger intensiv eingebunden. Dies erfolgt in gegenseitiger Abstimmung mit dem örtlich zuständigen WWA.

5.c) Wie viel Mitspracherecht haben Kommunen bei der Festlegung der Beteiligungshöhe und Vertragsinhalte?

Die Gemeinden können gemäß Art. 42 Abs. 2 Satz 2 BayWG die Beiträge und Vorschüsse für die Vorteilsziehenden im Sinne des Art. 42 Abs. 2 Satz 1 BayWG übernehmen (s. Antwort zu Frage 1 a). Dementsprechend liegt die Entscheidung über das „Ob“ des Abschlusses einer sog. Beteiligtenvereinbarung in rechtlicher Hinsicht im Ermessen der zuständigen Gemeinde. Entsprechendes gilt grundsätzlich auch hinsichtlich des Inhalts einer sog. Beteiligtenvereinbarung. Davon unberührt bleibt die Beitragslast der Gemeinde gegenüber dem Ausbauunternehmer in dem Umfang, in dem sie selbst Vorteilsziehende eines Pflichtausbaus ist.

Die Beitragshöhe richtet sich grundsätzlich nach den Beitragssätzen für Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern erster und zweiter Ordnung, die auf Grundlage eines Ministerratsbeschlusses vom 15.03.2016 festgelegt wurden. Der Beitragssatz wurde bayernweit mit 50 Prozent der Gesamtkosten einer Maßnahme, in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) auf 35 Prozent der Gesamtkosten einer Maßnahme festgelegt. Um den Kommunen entgegenzukommen und die sich daraus ergebenden baren Beteiligtenbeiträge zu reduzieren, besteht die Möglichkeit, Unterhaltungs-, Instandhaltungs- oder Betriebsleistungen nach Fertigstellung zu übernehmen und über den Gegenwert den baren Beitrag zu reduzieren.

Um bayernweit einheitliche Maßstäbe anzusetzen, wurden Vereinbarungsmuster angefertigt, die den Charakter einer Arbeitshilfe haben und situativ angepasst werden können.

6.a) Wie stellt die Staatsregierung sicher, dass keine faktischen Zwangssituationen („kein Vertrag – kein Schutz“) entstehen?

Bei Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern erster und zweiter Ordnung kann keine faktische Zwangssituation im Sinne „kein Vertrag – kein Schutz“ entstehen.

Der Freistaat Bayern ist zum Ausbau eines Gewässers nach Art. 39 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BayWG verpflichtet, soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert und die Finanzierung gesichert ist. Nach den Zielen der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung (vgl. Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013) sollen die Risiken durch Hochwasser so weit als möglich verringert werden. Insbesondere sollen Siedlungen vor einem hundertjährigen Hochwasser geschützt werden. Korrespondierend zu einer nach Maßgabe von Art. 39 Abs. 1 BayWG bestehenden Ausbaupflicht, aber auch zur Herbeiführung der erforderlichen gesicherten Finanzierung hat der bayerische Gesetzgeber nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 BayWG dem Ausbauverpflichteten einen Beitragsanspruch gegenüber Vorteilsziehenden eingeräumt. Zur freiwilligen Beteiligung der Kommunen s. Antwort zu Frage 1 a. Davon unberührt bleibt letztlich aber, dass der Ausbauverpflichtete in Abhängigkeit von der Bedeutung und Dringlichkeit einer Hochwasserschutzmaßnahme für das Wohl der Allgemeinheit die Finanzierung eines Vorhabens sicherstellen muss und grundsätzlich auch die Kosten des Ausbaus nach Art. 42 Abs. 1 BayWG trägt. Je nach Haushaltslage erfordert dies letztlich eine Priorisierung von Vorhaben.

6.b) Wie werden Gleichbehandlungsgrundsatz und faire Verwaltungsverfahren in diesem Kontext gewahrt?

Die gesetzlichen Vorschriften insbesondere des Bayerischen Wassergesetzes gelten. Ebenso sind etwaige Handlungsanleitungen und Mustervereinbarungen zu sog. Beteiligtenvereinbarungen von allen Beteiligten gleichermaßen zu beachten. Ein faires Verfahren setzt indes auch voraus, dass der jeweilige Einzelfall berücksichtigt wird.

6.c) Welche Alternativen haben Kommunen, falls sie mit dem Vertrag nicht einverstanden sind?

Siehe Antwort zu Fragen 1 a und 5 c.

7.a) Wie viele Kommunen haben sich seit dem Jahr 2020 mit Beschwerden, Ablehnungen oder Anfechtungsschreiben an das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz gewandt?

In jüngster Zeit sind bis dato elf Anfechtungsschreiben von Gemeinden bekannt geworden, die an die jeweiligen Vertragspartner, den Freistaat Bayern vertreten durch das zuständige Wasserwirtschaftsamt, gerichtet sind.

7.b) Wie lauten die häufigsten Kritikpunkte?

Bei Gesprächen mit Bürgermeistern im Rahmen einer Infoveranstaltung zum Donauausbau stellte sich heraus, dass die Beteiligtenbeiträge nicht im Grundsatz infrage gestellt werden, sondern dass ihre Anpassung durch die massive Baukostensteigerung der vergangenen rund fünf Jahre die Gemeinden vor Herausforderungen stellt.

7.c) Wie hat die Staatsregierung jeweils reagiert?

8.a) Welche Änderungen an der bisherigen Praxis werden derzeit von der Staatsregierung geprüft?

8.b) Welche konkreten Entlastungen für die Kommunen sind geplant?

8.c) Bis wann ist mit einem überarbeiteten Vorschlag zu rechnen (bitte mit Angabe, inwiefern die Staatsregierung Modelle aus anderen Bundesländern – z. B. Rheinland-Pfalz – als Vorbild in Erwägung zieht)?

Die Fragen 7 c bis 8 c werden gemeinsam beantwortet.

Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz arbeitet aktuell intensiv an diesem Thema. Ziel ist eine kommunalfreundliche Lösung, die auch in Zukunft zu einer fairen Kostenverteilung zwischen Freistaat und Kommunen führt. Insbesondere geht es dabei um konkrete Wege, um die Kommunen bei entstehenden Baukostensteigerungen zu entlasten. So sollen zügige Verfahren zum Schutz der Menschen vor Ort erreicht werden.

Hinweise des Landtagsamts

Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

—————

Zur Vereinfachung der Lesbarkeit können Internetadressen verkürzt dargestellt sein. Die vollständige Internetadresse ist als Hyperlink hinterlegt und in der digitalen Version des Dokuments direkt aufrufbar. Zusätzlich ist diese als Fußnote vollständig dargestellt.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente abrufbar.

Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen zur Verfügung.