VGH München, Urteil v. 04.05.2026 – 8 N 23.163, 8 N 23.244

Titel:

Festsetzung von Überschwemmungsgebieten: Anforderungen an Datengrundlage und hydraulische Modellierung

Normenketten:

AGVwGO Art. 4 S. 1

BayBO Art. 2 Abs. 1 S. 1

BayVwVfG Art. 9, Art. 27a Abs. 1 S. 1, S. 3, S. 4, Art. 73 Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4, Abs. 5, Abs. 6, Abs. 7, Abs. 8

BayWG Art. 2 Abs. 1 Nr. 2, Art. 3 Abs. 1 S. 2, Art. 46 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Hs. 1, Hs. 2, Abs. 3 S. 1, Art. 63 Abs. 5 S. 1, Art. 73 Abs. 1, Abs. 3 S. 1

GG Art. 14 Abs. 1 S. 1, Art. 28 Abs. 2 S. 1

GKG § 52 Abs. 1

LStVG Art. 42 ff.

RDGEG § 3, § 5

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 S. 1, § 55a, § 55d, § 67 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 S. 4, S. 5, § 101 Abs. 2, § 133

WHG § 71, § 71a, § 73 Abs. 1 S. 1, S. 2, Abs. 5 S. 2 Nr. 1, § 76 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1, Nr. 2, S. 2, S. 3, § 78 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4, Abs. 5, Abs. 7

Leitsätze:

1. Die fachbehördliche Ermittlung eines Überschwemmungsgebiets ist gerichtlich nicht zu beanstanden, wenn sie nachvollziehbar und plausibel ist und auf einer dem Stand der Technik entsprechenden hydraulischen Modellierung beruht. Den Beurteilungen des Wasserwirtschaftsamts als Fachbehörde kommt dabei hervorgehobene Bedeutung zu. Bloßes Bestreiten oder nicht substantiierte Zweifel genügen nicht, um die fachbehördliche Ermittlung zu erschüttern. Eine lückenlose Ermittlung sämtlicher örtlicher Verhältnisse ist nicht erforderlich (ebenso VGH München BeckRS 2018, 6915). (Rn. 27 – 42) (redaktioneller Leitsatz)

2. Rein hypothetische technische Hochwasserschutzmaßnahmen sind bei der Dimensionierung eines Überschwemmungsgebiets, das die tatsächlich bestehende Hochwassergefahr abbildet, nicht als weniger belastende Alternative zu berücksichtigen. Ebenso sind bei Erlass der Verordnung noch nicht realisierte Vorhaben grundsätzlich nicht einzubeziehen; verändern sie später die tatsächlichen Verhältnisse, ist die Festsetzung gegebenenfalls nach § 76 Abs. 2 WHG anzupassen (ebenso VGH München BeckRS 2018, 6915). (Rn. 49 – 53) (redaktioneller Leitsatz)

3. Eine Verpflichtung zur Veröffentlichung des Verordnungstextes und des Kartenmaterials im Internet besteht beim Erlass einer Überschwemmungsgebietsverordnung nicht; maßgeblich ist die Auslegung der Unterlagen zur Einsicht. (Rn. 20 – 22) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrollanträge gegen eine Überschwemmungsgebietsverordnung, fehlende Bekanntmachung von Unterlagen im Internet, Aktualität von topographischen Daten, räumliche Grenzen des Überschwemmungsgebiets, Verhältnismäßigkeit, Normenkontrollverfahren, Antragsbefugnis, Überschwemmungsgebiet, Hochwasserschutz, Eigentumsbeschränkung, Fachbehördliche Ermittlung, Normenkontrolle, hydraulische Modellierung, wasserwirtschaftsamtfachbehördliche Ermittlung, technischer Hochwasserschutz

Tenor

I. Die Normenkontrollsachen 8 N 23.163 und 8 N 23.244 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

II. Die Anträge werden abgelehnt.

III. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens jeweils zur Hälfte.

IV. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Gegenstand der Normenkontrollverfahren ist die Überschwemmungsgebietsverordnung des Landratsamtes N.-S. für das Überschwemmungsgebiet an der Kleinen Paar, einem Gewässer zweiter Ordnung (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2, Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayWG i.V.m. Nr. 24 der Anlage 1 zum GewVz) auf dem Gebiet des Marktes Burgheim, der Gemeinde Oberhausen und des Marktes Rennertshofen von Flusskilometer 0,000 bis Flusskilometer 10,600 vom 1. Februar 2022 (im Folgenden: Verordnung).

2
Das Überschwemmungsgebiet umfasst die in § 2 der Verordnung näher bezeichneten Flächen an der Kleinen Paar, die bei einem 100-jährlichen Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden (vgl. § 1 Abs. 1 der Verordnung). Die Festsetzung dient der Darstellung einer konkreten, von Natur aus bestehenden Hochwassergefahr in dem betroffenen Bereich (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung). Grundlage für die Ermittlung des Überschwemmungsgebiets ist das 100-jährliche Hochwasser (Bemessungshochwasser – HQ_{100}, vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung).

3
Mit Schreiben vom 13. Juli 2018 beantragte das Wasserwirtschaftsamt Ingolstadt, das mit Bekanntmachung vom 11. Februar 2015 vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiet durch Rechtsverordnung festzusetzen. Die Antragsteller erhoben im Anhörungsverfahren Einwendungen. Die Verordnung wurde am 9. Februar 2022 im Amtsblatt des Landkreises Neuburg-Schrobenhausen und der Großen Kreisstadt Neuburg a.d. Donau bekannt gemacht. Die Verordnung trat am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

4
Die Antragsteller sind eine Marktgemeinde (Antragsteller zu 1) und eine Gemeinde (Antragstellerin zu 2). Das Überschwemmungsgebiet erstreckt sich innerhalb des nördlichen Gemeindegebiets des Antragstellers zu 1 auf bebaute Flächen sowie auf unbebaute Landwirtschaftsflächen beidseits der Kleinen Paar. Im Gemeindegebiet der Antragstellerin zu 2 sind landwirtschaftlich genutzte Flächen im westlichen Gemeindegebiet einbezogen. Das Überschwemmungsgebiet umfasst auch Grundstücke, die im Eigentum der Antragsteller stehen. Die Antragstellerin zu 2 betreibt außerdem eine kommunale Abwassereinrichtung, deren Abwasserleitung teilweise in Grundstücken verläuft, die im räumlichen Umgriff der Verordnung liegen.

5
Die Antragsteller machen zur Begründung ihrer am 26. Januar 2023 bzw. 3. Februar 2023 eingereichten Normenkontrollanträge die Unwirksamkeit der Verordnung geltend. Sie sehen einen Verfahrensfehler darin, dass das Landratsamt im Rahmen der erneuten öffentlichen Auslegung im Jahr 2021 – entgegen des Hinweises in dem den Antragstellern vorgegebenen und von diesen veröffentlichten Bekanntmachungstext – den Verordnungstext und das Kartenmaterial nicht auf der Internetseite veröffentlicht habe. Auf der Internetseite sei nur der Bekanntmachungstext veröffentlicht worden. In materiellrechtlicher Hinsicht rügen sie im Wesentlichen eine fehlerhafte Festsetzung des Überschwemmungsgebiets in räumlicher Hinsicht. Der Verordnung liege veraltetes Datenmaterial zugrunde. Zudem seien die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort nicht ausreichend berücksichtigt worden. Eigene Vermessungen an einzelnen Punkten hätten andere Höhenverhältnisse ergeben. Es sei auch nicht nachvollziehbar, dass näher an der Kleinen Paar gelegene Flächen im Gegensatz zu weiter entfernteren nicht als Überschwemmungsgebiet festgesetzt worden seien. Es sei nicht mit dem am 1. Juli 2017 eingeführten Höhensystem DHHN 16 gearbeitet worden, was in bestimmten Bereichen zu Veränderungen von mehreren Zentimetern führen würde. Der geplante Ausbau der Bundesstraße (B) 16 müsste ebenfalls berücksichtigt werden. Vorrangig sei technischer Hochwasserschutz zu realisieren.

6
Die Antragsteller beantragen,

7
die Überschwemmungsgebietsverordnung für das Überschwemmungsgebiet an der Kleinen Paar auf dem Gebiet des Marktes Burgheim, der Gemeinde Oberhausen und des Marktes Rennertshofen von

Flusskilometer 0,000 bis Flusskilometer 10,600, bekanntgemacht im Amtsblatt des Landkreises Neuburg-Schrobenhausen und der Großen Kreisstadt Neuburg a.d. Donau vom 9. Februar 2022, für unwirksam zu erklären.

8
Der Antragsgegner beantragt,

9
den Antrag abzulehnen.

10
Er tritt den Einwendungen der Antragsteller entgegen. Eine Veröffentlichung des Verordnungstextes und des Kartenmaterials im Internet sei nicht verpflichtend gewesen. Die Festsetzung in der streitgegenständlichen Verordnung beruhe auf einer vom Wasserwirtschaftsamt durchgeführten hydraulischen Modellierung. Die dem Modell zugrundeliegenden Daten seien aktualisiert worden. Zwar basiere die aktuelle Bewertung des Wasserwirtschaftsamts auf dem hydraulischen Bestandsmodell (Modell 2801) aus dem Jahr 2010, das für das Projekt „Ermittlung und Festsetzung von Überschwemmungsgebieten an Gew. I und II“ erstellt worden sei. Dieses sei jedoch im Zeitraum von 2016 bis 2020 aktualisiert und erweitert worden. Ein anderes Höhensystem, wie es die Antragsteller fordern, ändere nichts am flächenmäßigen Umgriff des Überschwemmungsgebiets, weil alle Geländehöhen und Wasserspiegellagen entsprechend umgerechnet würden. Der Ausbau der B 16 befinde sich derzeit in der Planungsphase und sei aktuell für das Überschwemmungsgebiet nicht relevant.

11
Die Beteiligten haben mit Schriftsätzen vom 8. Januar 2026 und jeweils vom 4. Februar 2026 auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

12
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

13
Mit Einverständnis der Beteiligten entscheidet der Senat nach § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung.

14
Der zulässige Normenkontrollantrag ist nicht begründet.

15
A. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Die Antragsbefugnis für den nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthaften und fristgerecht eingereichten Normenkontrollantrag (vgl. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, Art. 4 Satz 1 AGVwGO) ist gegeben. Die Antragsteller können geltend machen, durch die angegriffenen Rechtvorschriften oder durch ihre Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Es reicht aus, wenn sich aus ihrem Vorbringen und dem unstreitigen Sachverhalt die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ergibt (vgl. BVerwG, U.v. 7.6.2001 – 4 CN 1.01 – BVerwGE 114, 301 – juris Rn. 8; U.v. 18.3.2021 – 7 CN 1.20 – BVerwGE 172, 37 – juris Rn. 10).

16
Ausgehend davon kann jedenfalls die Antragstellerin zu 2 eine Antragsbefugnis auf die Möglichkeit einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung ihres nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechts auf Selbstverwaltung stützen. Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts kommt in Betracht, wenn ein Vorhaben nachhaltig eine bestimmte Planung der Gemeinde stört, wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder gemeindliche Einrichtungen in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigt (stRspr, vgl. nur BVerwG, U.v. 23.6.2022 – 7 C 1.21 – ZfB 2022, 207 – juris Rn. 11; U.v. 25.9.2025 – 11 A 22.24 – ZUR 2026, 237 – juris Rn. 36). Im Übrigen sind kommunale Planungsentscheidungen und Vorstellungen der Gemeinde über die künftige Entwicklung ihres Gemeindegebiets nicht losgelöst von den natürlichen Gegebenheiten – hier die Lage im Überschwemmungsgebiet (§ 76 Abs. 1 WHG) – möglich, sondern haben ihnen zu folgen (vgl.

BVerwG, U.v. 22.7.2004 – 7 CN 1.04 – BVerwGE 121, 283 – juris Rn. 23; B.v. 28.10.2008 – 7 BN 4.08 – UPR 2009, 236 – juris Rn. 8).

17
Die Antragstellerin zu 2 kann sich als Betreiberin einer kommunalen Abwassereinrichtung auf eine mögliche erhebliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit dieser gemeindlichen Einrichtung berufen, da die Abwasserleitung teilweise über Grundstücke im Geltungsbereich der Verordnung verläuft, die als bauliche Anlage nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayBO unter das Errichtungs- und Erweiterungsverbot des § 78 Abs. 4 WHG fällt. Es erscheint daher nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Erfüllung dieser Selbstverwaltungsaufgabe (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) durch die Verordnung wesentlich erschwert wird.

18
Ob der Antragsteller zu 1, der sich auf Beschränkungen bei der Ausweisung neuer Baugebiete beruft (§ 3 Abs. 1 der Verordnung i.V.m. § 78 Abs. 1 bis 3 WHG), in seiner Planungshoheit verletzt sein könnte, kann dahinstehen. Denn er kann eine Antragsbefugnis jedenfalls auf eine möglicherweise rechtswidrige Einwirkung auf sein einfachrechtlich geschütztes Grundstückseigentum stützen. Als Eigentümer eines im Geltungsbereich der Verordnung liegenden Grundstücks ist er vom in § 3 Abs. 2 der Verordnung i.V.m. § 78 Abs. 4, 5 und 7 WHG geregelten Bauverbot betroffen. Dass er sich als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts nicht auf das Grundrecht des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berufen kann, schmälert nicht die aus einfachem Recht herrührende Schutzfähigkeit des Eigentums (vgl. BVerwG, U.v. 11.7.2019 – 9 A 14.18 – BVerwGE 166, 171 – juris Rn. 15; BayVGH, U.v. 5.10.2021 – 8 N 17.1354 u.a. – juris Rn. 26 m.w.N.).

19
B. Der Normenkontrollantrag ist aber unbegründet. Die Überschwemmungsgebietsverordnung für das Überschwemmungsgebiet an der Kleinen Paar auf dem Gebiet des Marktes Burgheim, der Gemeinde Oberhausen und des Marktes Rennertshofen von Flusskilometer 0,000 bis Flusskilometer 10,600 vom 1. Februar 2022 leidet an keinen formellen oder materiellrechtlichen Fehlern.

I.

20
Die Verordnung ist formell rechtmäßig zustande gekommen. Ein Auslegungsfehler ergibt sich nicht daraus, dass der Antragsgegner nur den Bekanntmachungstext, aber nicht auch den Verordnungstext und das zugehörige Kartenmaterial auf seiner Homepage veröffentlicht hat.

21
Eine Verpflichtung des Antragsgegners zur Auslegung von Verordnungstext und Kartenmaterial auf der Internetseite bestand nicht. Eine solche ergibt sich weder aus den in Art. 73 Abs. 3 Satz 1 BayWG in Bezug genommenen Art. 73 Abs. 2 bis 8 BayVwVfG noch aus den in Art. 73 Abs. 1 BayWG ebenfalls für anwendbar erklärten Art. 42 ff. LStVG.

22
Eine Pflicht zur Veröffentlichung im Internet folgte auch nicht aus Art. 27a Abs. 1 BayVwVfG a.F. (Fassung vom 22.5.2015). Gemäß Art. 27a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG a.F. sollte in Fällen, in denen eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung vorgeschrieben ist, deren Inhalt zusätzlich über das Internet zugänglich gemacht werden. Bezieht sich die Bekanntmachung auf zur Einsicht auszulegende Unterlagen, sollten auch diese über das Internet zugänglich gemacht werden (Art. 27a Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG a.F.). Art. 27a BayVwVfG a.F. ist aufgrund seiner systematischen Stellung im Zweiten Teil „Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren, Abschnitt I „Verfahrensgrundsätze“ des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Verwaltungsverfahren im Sinne des Art. 9 BayVwVfG, nicht jedoch auf den Erlass von Rechtsvorschriften anwendbar (vgl. OVG LSA, U.v. 21.9.2016 – 2 K 113/14 – juris Rn. 30 zum dortigen VwVfG; U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 27a Rn. 17; Tegethoff in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023 und 26. Aufl. 2025, § 27a Rn. 2). Im Übrigen wäre eine Verletzung des Art. 27a Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG a.F. auf Grund seiner ergänzenden Funktion unbeachtlich (vgl. BayVGH, B.v. 24.8.2020 – 13a CS 20.1304 – BayVBl. 2020, 850 – juris Rn. 7; OVG NW, U.v. 12.11.2018 – 11 D 96/17.AK – NVwZ-RR 2019, 546 – juris Rn. 27), auch wenn das Landesrecht dies nicht ausdrücklich bestimmt (vgl. BVerwG, U.v. 7.10.2021 – 4 A 9.19 – UPR 2022, 98 – juris Rn. 24). Maßgeblich ist nach Art. 27a Abs. 1 Satz 4 BayVwVfG a.F. der Inhalt der zur Einsicht ausgelegten Unterlagen (vgl. BVerwG, U.v. 7.10.2021 – 4 A 9.19 – UPR 2022, 98 – juris Rn. 26; LT-Drs. 17/2820 S. 13).

II.

23
Die Verordnung verstößt nicht gegen materielles Recht.

24
Rechtsgrundlage der angegriffenen Verordnung ist § 76 Abs. 2 WHG i.V.m. Art. 46 Abs. 3 Satz 1 BayWG. Hiernach sind durch Rechtsverordnung innerhalb der Risikogebiete oder der nach § 73 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 WHG zugeordneten Gebiete mindestens die Gebiete, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist (Bemessungshochwasser i.S.d. § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG, Art. 46 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BayWG), und die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Gebiete (§ 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG) als Überschwemmungsgebiete festzusetzen. Risikogebiete sind Gebiete mit signifikantem Hochwasserrisiko (§ 73 Abs. 1 Satz 1 WHG). Hochwasserrisiko ist die Kombination der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses mit den möglichen nachteiligen Hochwasserfolgen für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe, wirtschaftliche Tätigkeiten und erhebliche Sachwerte (vgl. § 73 Abs. 1 Satz 2 WHG).

25
Der so beschriebene räumliche Umgriff des festzusetzenden Überschwemmungsgebiets ist von den wasserwirtschaftlichen Fachbehörden zu ermitteln (Art. 46 Abs. 1 Satz 1 BayWG). Ist die Ermittlung des vom Bemessungshochwasser betroffenen Gebietes nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, kann der Flächenumgriff auch auf Grund geeigneter Höhenangaben und früherer Hochwasserereignisse geschätzt werden (Art. 46 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BayWG).

26
Nach diesem Maßstab wurde die räumliche Ausdehnung des Überschwemmungsgebiets an der Kleinen Paar in rechtlich nicht zu beanstandender Weise festgesetzt. Die der normativen Festsetzung zugrundeliegende fachbehördliche Ermittlung des Überschwemmungsgebiets durch das Wasserwirtschaftsamt Ingolstadt und das Landesamt für Umwelt (Art. 46 Abs. 1 Satz 1, Art. 63 Abs. 5 Satz 1 BayWG) erweist sich vorliegend als nachvollziehbar und plausibel (vgl. zu diesem Maßstab bereits BayVGH, U.v. 12.4.2018 – 8 N 16.1660 – BayVBl. 2019, 807 – juris Rn. 54). Das Wasserwirtschaftsamt hat die Grenzen des Überschwemmungsgebiets für ein 100-jährliches Hochwasser (HQ_{100}) anhand eines hydraulischen zweidimensionalen (2d) Berechnungsmodells ermittelt (vgl. Wasserwirtschaftsamt [WWA], Erläuterungsbericht vom 29.1.2021 S. 6 = Normaufstellungsakte [NA] Bl. 499), in das sowohl Daten zur Geländeoberfläche (Topographie) als auch Daten aus der Abflussermittlung (Hydrologie) eingegangen sind (vgl. WWA, Erläuterungsbericht S. 3 f.). Dies entspricht dem Stand der Technik (vgl. Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Stand August 2025, Art. 46 Rn. 18; Bayerisches Landesamt für Umwelt [LfU], Fachliche Vorgehensweise bei der Ermittlung von Überschwemmungsgebieten = NA Bl. 504 ff.).

27
Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats kommt den amtlichen Beurteilungen des Wasserwirtschaftsamts als Fachbehörde nach Art. 63 Abs. 5 Satz 1 BayWG eine hervorgehobene Bedeutung zu. Die Notwendigkeit einer Abweichung ist erst dann gegeben, wenn sich der Eindruck aufdrängt, dass das Gutachten unvollständig oder widersprüchlich ist, auf einem fehlerhaften Sachverhalt beruht, der Gutachter nicht hinreichend sachkundig oder parteilich war oder ein anderer Gutachter erkennbar über überlegene Forschungsmittel verfügt (vgl. BayVGH, B.v. 2.5.2011 – 8 ZB 10.2312 – BayVBl. 2012, 47 – juris Rn. 11; B.v. 5.2.2016 – 8 ZB 15.1514 – juris Rn. 9; B.v. 16.12.2015 – 8 ZB 14.1471 – juris Rn. 15). Dass dem Wasserwirtschaftsamt Fehler der obengenannten Art bei der Ermittlung des mit der streitgegenständlichen Verordnung festgesetzten Überschwemmungsgebiets unterlaufen sein könnten, haben die Antragsteller nicht substantiiert dargelegt. Durch schlichtes Bestreiten, Bezweifeln oder bloße Behauptungen können die nach Stand der Technik ermittelten Überschwemmungsgebiete in ihrer Aussage nicht erschüttert werden (vgl. Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Art. 46 BayWG Rn. 36). Relevante Fehler in obigem Sinn sind auch sonst nicht ersichtlich.

28
1. Fehler bei der Ermittlung und Bewertung der Topographie des Vorlandes der Kleinen Paar liegen entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht vor.

29

a) Der pauschale Vorwurf der Antragsteller, die räumliche Ausdehnung des Überschwemmungsgebiets, insbesondere in Bezug auf Flächen nördlich der Donauwörther Straße, sei fehlerhaft bemessen worden, weil veraltete topographische Daten verwendet worden seien, greift zu kurz.

30
Es gibt keine gesetzlichen Vorgaben zur Aktualität von topographischen Daten, die für ein hydraulisches Modell verwendet werden. Wie aktuell Daten sein müssen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere davon, ob sich seit ihrer Erhebung so gravierende Änderungen ergeben haben, dass die zu einem früheren Zeitpunkt gewonnenen Ergebnisse nicht mehr die tatsächlichen Gegebenheiten wiedergeben. Denn entscheidend ist nicht die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Daten erhoben wurden, sondern ob die Erkenntnisse im Zeitpunkt der Festsetzung des Überschwemmungsgebiets noch aussagekräftig sind (vgl. BVerwG, B.v. 16.2.2001 – 4 BN 55.00 – NVwZ 2001, 1050 – juris Rn. 13; U.v. 22.7.2004 – 7 CN 1.04 – BVerwGE 121, 283 – juris Rn. 26; U.v. 7.7.2022 – 9 A 1.21 – BVerwGE 176, 94 – juris Rn. 96 zur naturschutzfachlichen Bestandsaufnahme; U.v. 11.7.2019 – 9 A 13.18 – BVerwGE 166, 132 – juris Rn. 160 zum wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot).

31
Dass die vom Wasserwirtschaftsamt verwendeten topographischen Daten nicht die tatsächlichen Gegebenheiten ausreichend erfassen würden, haben die Antragsteller nicht substantiiert aufgezeigt. Im Übrigen wurden gegenüber dem Bestandsmodell (Modell 2801) aus dem Jahr 2010, das für das Projekt „Ermittlung und Festsetzung von Überschwemmungsgebieten an Gew. I und II“ erstellt worden ist (vgl. LfU, Endbericht Hydraulik S. 13 = elektronische Gerichtsakte [eGA] 8 N 23.163 S. 201 ff.), sowohl der Flussschlauch als auch das Vorland aktualisiert (vgl. WWA, Stellungnahme vom 25.10.2021 S. 2 = NA Bl. 649 und vom 24.11.2021 S. 2 = NA Bl. 733). Insoweit ist der Vorwurf der Antragsteller, es sei nur das Vorland aktualisiert worden, nicht nachvollziehbar.

32
Im Rahmen der Aktualisierung des Vorlands wurden die Vorlandfläche erweitert, die Rauheitsbeiwerte aktualisiert und Bauwerke im Vorland ergänzt (vgl. WWA, Stellungnahme vom 25.10.2021 S. 2 = NA Bl. 649, vom 24.11.2021 S. 2 = NA Bl. 733 und vom 21.1.2022 S. 2 f. = NA Bl. 836 f.). Dafür wurden nicht nur aktuelle topographische Karten mit Stand 2016 bzw. 2017, Orthophotos (Stand 2016) und eine digitale Höhenkarte (Stand 2016; vgl. LfU, Endbericht Hydraulik S. 11 = eGA 8 N 23.163 S. 211) ausgewertet sowie vom Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung zur Verfügung gestellte Laserscandaten mit hochaufgelösten 1x1 m – Rasterpunkten mit Stand Dezember 2013 bis Februar 2014 zur Erstellung des digitalen Geländemodells (DGM) verwendet (vgl. WWA, Erläuterungsbericht S. 4 = NA Bl. 497). Zudem wurde diese Datengrundlage mittels Ortsbegehungen des Modellgebiets durch das Wasserwirtschaftsamt und eine Qualitätssicherung im Jahr 2018 plausibilisiert (vgl. LfU, Endbericht Hydraulik S. 15 = eGA 8 N 23.163 S. 215). Auch erst kürzlich realisierte Baumaßnahmen wurden nach einem ersten Rechenlauf im Jahr 2019 noch einbezogen (vgl. LfU, Endbericht Hydraulik S. 55 = eGA 8 N 23.163 S. 255; WWA, Stellungnahme vom 21.1.2022 S. 3 = NA Bl. 837).

33
b) Die örtlichen Gegebenheiten hat das Wasserwirtschaftsamt im erforderlichen Umfang berücksichtigt.

34
aa) Die Forderung, das Wasserwirtschaftsamt hätte das am 1. Juli 2017 eingeführte Deutsche Haupthöhennetz (DHHN) 16 für sein Höhenmodell verwenden müssen, da es in bestimmten Bereichen zu Abweichungen von mehreren Zentimetern führe und diese Abweichungen für die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten von erheblicher Bedeutung seien, ist nicht berechtigt.

35
Der Antragsgegner hat dazu nachvollziehbar – den Aussagen des Wasserwirtschaftsamts folgend und von den Antragstellern unwidersprochen – ausgeführt, dass die nicht durchgeführte Umrechnung vom verwendete Höhenbezugssystem DHHN 92 (vgl. auch WWA, Stellungnahme vom 24.11.2021 S. 2 = NA Bl. 733; Protokoll Erörterungstermin S. 6 = NA Bl. 401 f.) auf das Höhenbezugssystem DHHN 16 keine Auswirkungen auf die Genauigkeit des Modells hat, solange alle verwendeten Höhendaten im selben System bearbeitet werden. Eine Umrechnung in das Modell DHHN 16 ist jederzeit möglich, wobei die Ergebnisse gleich bleiben werden, da sowohl die Geländehöhen als auch die Wasserspiegellagen gleichermaßen umgerechnet werden (vgl. WWA, Stellungnahme vom 24.11.2021 S. 2 = NA Bl. 733).

36
bb) Entgegen der Forderung des Antragstellers zu 1 mussten die topographischen Verhältnisse der bebauten Gebiete nicht vor Ort nachvermessen werden.

37
Die topographischen Verhältnisse müssen als Grundlage der Hochwasserrisikoprognose zwar auf einer hinreichend gesicherten Erkenntnisgrundlage basieren (vgl. BVerwG, B.v. 16.2.2001 – 4 BN 55.00 – NVwZ 2001, 1050 – juris Rn. 13; OVG LSA, U.v. 20.12.2022 – 2 K 139/19 – juris Rn. 286). Eine lückenlose Ermittlung und Bestandsaufnahme ist hingegen nicht erforderlich. Der strikte und justiziable Rechtfertigungszwang der mit der Festsetzung als Überschwemmungsgebiet einhergehenden Eigentumsbeschränkungen (vgl. BVerfG, B.v. 6.9.2005 – 1 BvR 1161/03 – NVwZ 2005, 1412 – juris Rn. 26 zum Wasserschutzgebiet; BVerwG, U.v. 22.7.2004 – 7 CN 1.04 – BVerwGE 121, 283 – juris Rn. 21; OVG RhPf, U.v. 30.10.2003 – 1 C 10100/03 – UPR 2004, 194 – juris Rn. 45) bedeutet nicht, dass die Behörden fachliche Unsicherheiten unbesehen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands restlos aufklären müssten (vgl. auch Art. 46 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BayWG). Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Verhältnismäßigkeit des für die weitere Ermittlung geplanten Aufwands zum gewünschten Ziel gegeben ist (vgl. BayVGH, U.v. 29.10.2021 – 8 N 17.2190 – juris Rn. 43; U.v. 14.5.2025 – 8 N 23.853 – AUR 2026, 102 – juris Rn. 46; OVG RhPf, U.v. 8.5.2008 – 1 C 10511/06 – juris Rn. 78 jeweils zu Wasserschutzgebieten).

38
Nach diesem Maßstab stellt die durchgeführte Erfassung der Topographie des Vorlandes der Kleinen Paar eine tragfähige Prognosegrundlage dar. Zur Erfassung der Topgraphie des Vorlandes wurden entsprechend der methodischen Vorgaben digitale topographische Karten in den Maßstäben 1:25.000, 1:100.000, 1:200.000 und 1:500.000, digitale Orthophotos (farbig), eine digitale Höhenlinienkarte und ein digitales Geländemodell verwendet, das auf Laserscandaten mit hoch aufgelöstem 1x1 m -Raster beruht (vgl. LfU, Endbericht Hydraulik S. 11 = eGA 8 N 23.163 S. 211). Zudem wurde das Liegenschaftskataster mit Stand 2020 berücksichtigt (vgl. WWA, Stellungnahme vom 24.11.2021 S. 3 = NA Bl. 734). Die verwendeten Geobasisdaten wurden von der Vermessungsverwaltung zur Verfügung gestellt. Die geforderte Messgenauigkeit in Punktlage und Punkthöhe von ≤ 3 cm wurde eingehalten (vgl. LfU, Endbericht Hydraulik, S. 19 = eGA 8 N 23.163 S. 219). Alle verwendeten Daten wurden zudem durch eine externe Qualitätssicherung geprüft und für valide erachtet (vgl. LfU, Endbericht Hydraulik S. 13 = eGA 8 N 23.163 S. 213).

39
Den verwendeten Geobasisdaten stellt der Antragsteller zu 1 keine signifikanten, konkreten Abweichungen gegenüber, wenn er lediglich darauf hinweist, eigene Vermessungen an einzelnen Punkten hätten ergeben, dass diese „höher“ lägen als sich aus den verwendeten Daten ergäbe, ohne dies näher zu begründen und zu belegen. Der vage Vortrag rechtfertigt nicht eine aufwendige Nachvermessung, zumal für die Bewertung des Hochwasserrisikos HQ_{100} die Geländetopgraphie nicht allein ausschlaggebend ist, sondern die Bemessung von mehreren Variablen abhängt (vgl. BayVGH, U.v. 14.12.2016 – 15 N 15.1201 – VGH n.F. 69, 220 – juris Rn. 53).

40
cc) Die Mutmaßung des Antragstellers zu 1, die Grundstücke FlNr. 273 bis 277, FlNr. 264, FlNr. 541 bis 547, FlNr. 532/6 und FlNr. 3146/1, 3146 bis 3152 Gemarkung Burgheim und die Grundstücke im Bereich „Am Steingraben“ und „Achweg“ seien wegen ihrer Topographie bzw. ihrer Bebauung zu Unrecht als Überschwemmungsgebiet festgesetzt worden, zeigt keine Unzulänglichkeit der durchgeführten hydraulischen Modellierung durch das Wasserwirtschaftsamt auf.

41
Der räumliche Umgriff des Überschwemmungsgebiets wurde regelkonform mithilfe eines hydraulischen Modells durch das Wasserwirtschaftsamt ermittelt. Dafür wurde eine zweidimensionale hydraulische Modellierung mit den Programmen Laser_AS-2D 2.0 (Vorlanderstellung) und SMS 11.2 und HYD-RO_AS-2D 4.3 (2D-WSP-Berechnung) durchgeführt. Durch die verwendete zweidimensionale Modellierung können Strömungsvorgänge im Flussschlauch und der überströmten Vorlandbereiche detailliert analysiert werden, hydraulisch komplexe Situationen berechnet und auch Quer- und Rückströmungen ermittelt werden (vgl. LfU, Vorgehensweise bei der Ermittlung von Überschwemmungsgebieten S. 6 = NA Bl. 504 ff.). Aufgrund dessen lässt die vom Antragsteller zu 1 allein angeführte andere Geländetopographie bzw. Bebauung keine

Rückschlüsse auf eine fehlerhafte räumliche Ausdehnung des Überschwemmungsgebiets zu, zumal der Antragsteller die seiner Meinung nach abweichenden Höhenverhältnissen vielfach nicht näher konkretisiert.

42
Soweit der Antragsteller zu 1 hinsichtlich der Flächen „Am Achweg“ und „Am Steingraben“ die Berücksichtigung von Sockeln, Mauern und Bordsteinen bei der hydraulischen Berechnung vermisst, stellt dies die Richtigkeit der Bewertung des Wasserwirtschaftsamts ebenfalls nicht Frage. Zwar werden nach den Ausführungen des Wasserwirtschaftsamts diese Bauten nicht im digitalen Geländemodell berücksichtigt, fließen aber über die Rauheitsbeiwerte, die den Fließwiderstand einer Fläche wiedergeben, gleichwohl in die Modellierung ein (vgl. WWA, Stellungnahme vom 25.10.2021 S. 3 = NA Bl. 650 und vom 21.1.2022 S. 3 = NA Bl. 837). Zudem bieten die erwähnten Sockel, Mauern und Bordsteine keinen hinreichenden Hochwasserschutz, da Unterbrechungen z.B. an Hofeinfahrten oder durch Rohrdurchlässe möglich sind (vgl. Niederschrift Erörterungstermin S. 11 f. = NA Bl. 405 f.). Im Übrigen liegt die Modellberechnung im mittleren Vertrauensbereich, so dass in der Realität das Überschwemmungsgebiet auch größer ausfallen könnte (vgl. WWA, Stellungnahme vom 17.9.2019 S. 2 = NA Bl. 247, 294).

43
dd) Der Einwand der Antragstellerin zu 2, es sei nicht nachvollziehbar, dass nur Teilflächen der östlich der Kleinen Paar gelegenen Grundstücke FlNr. 364, 363, 344, 356-360, 353 Gemarkung Unterhausen als Überschwemmungsgebiet festgesetzt worden sind, während andere, näher an der Kleinen Paar gelegene Teilflächen dieser Grundstücke nicht einbezogen worden sind, überzeugt nicht.

44
Der Antragsgegner hat hierzu nachvollziehbar ausgeführt, dass die erfolgte Festsetzung das Ergebnis der durchgeführten Aktualisierung der Geobasisdaten bzw. des hydraulischen Modells durch das Wasserwirtschaftsamt ist. Die Antragstellerin zu 2 berücksichtigt zudem nicht, dass es in diesem Bereich zu einer Überlagerung mit Flächen kommt, die bereits mit Verordnung der Regierung von Oberbayern vom 15. März 1979 als Überschwemmungsgebiet „Donau im Regierungsbezirk Oberbayern (neu Flusskilometer 2493,000 bis 2432,0000)“ festgesetzt wurden (vgl. OBABl. 1979, 117) und keiner doppelten Festsetzung als Überschwemmungsgebiet bedürfen. Schon in dieser Festsetzung sind Teilflächen der Grundstücke FlNr. 344, 363, 364, 354, 360, 359, 358, 357, 356 und 353 nicht als Überschwemmungsgebiet erfasst (vgl. Karte Nr. 1 und Nr. 2, Anlage zu § 2 Satz 1 der Verordnung). Dafür, dass sie nunmehr in das Überschwemmungsgebiet der Kleinen Paar einbezogen werden müssten, wurden weder stichhaltige Argumente vorgetragen noch sind dafür Anhaltpunkte erkennbar.

45
ee) Der Vorwurf, die Bereiche mit Bebauung seien gröber gescannt und auch weniger feingliedrig beurteilt worden, lässt bereits offen, was unter „gröber gescannt“ verstanden werden soll.

46
Gebäude wurden im Modell als „disable“-Elemente, also als nicht durchfließbar, berücksichtigt und die Bereiche entsprechenden Rauheitsklassen zugeordnet (vgl. WWA, Stellungnahme vom 24.11.2021 S. 3 = NA Bl. 734 und vom 21.1.2022 S. 3 = NA Bl. 837). Dafür wurden die Landnutzungsdaten der tatsächlichen Nutzung aus dem amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem der Bayerischen Vermessungsverwaltung mit Stand 2020 genutzt (vgl. WWA, Stellungnahme vom 24.11.2021 S. 3 = NA Bl. 734). Die Kombination aus den hinzugefügten „disable“-Bereichen und der Rauheitsbelegung aus dem Bestandsmodell ergab einen deutlich höheren Fließwiderstand, der zu einer Überschätzung der Wasserstände und damit der Überflutungsflächen führte. Deshalb wurde die Zuordnung der Rauheitsklassen nochmals überarbeitet, so dass sich die räumliche Ausdehnung des Überschwemmungsgebiets sogar verkleinerte (vgl. WWA, Stellungnahme vom 21.1.2022 S. 3 = NA Bl. 837).

47
2. Den geplanten Ausbau der B 16 und dessen Einfluss auf das Hochwasserrisiko musste das Wasserwirtschaftsamt bei seiner Beurteilung nicht berücksichtigen.

48
Maßgeblich für die gerichtliche Prüfung sind die tatsächlichen Verhältnisse bei Erlass der Verordnung am 1. Februar 2022 (vgl. zum maßgeblichen Zeitpunkt BayVGH, U.v. 9.7.2010 – 22 N 06.1741 – ZfW 2011, 53 –

juris Rn. 25; U.v. 16.8.2022 – 8 N 19.1138 – juris Rn. 49 zum Wasserschutzgebiet; Wysk in Wysk, VwGO, 4. Aufl. 2025, § 47 Rn. 59). Demzufolge war der Ausbau der B 16, der im maßgeblichen Zeitpunkt nicht realisiert war, sondern sich lediglich im Stadium der Vorplanung befand, bei der Festsetzung des Überschwemmungsgebiets bedeutungslos. Soweit sich nach seiner Realisierung Auswirkungen auf das festgesetzte Überschwemmungsgebiet ergeben sollten, sind die Festsetzungen nach § 76 Abs. 2 Satz 3 WHG anzupassen.

49
3. Der festgesetzte räumliche Umgriff des Überschwemmungsgebiets ist nicht deswegen unverhältnismäßig, weil bei seiner Dimensionierung die Möglichkeit technischen Hochwasserschutzes nicht berücksichtigt wurde.

50
Die angegriffene Regelung dient dem vorbeugenden Hochwasserschutz, einem legitimen, hochrangigen gesetzgeberischen Anliegen (vgl. BVerwG, U.v. 22.7.2004 – 7 CN 1.04 – BVerwGE 121, 283 – juris Rn. 22; BayVGH, U.v. 8.10.2025 – 8 A 24.40000 – juris Rn. 32; OVG RhPf, U.v. 30.10.2003 – 1 C 10100/03 – DVBl 2004, 264 – juris Rn. 47). Die Festsetzung des Überschwemmungsgebiets ist auch im Hinblick auf seine räumliche Dimensionierung geeignet und erforderlich, um die mit ihr verfolgten Zwecke zu erreichen, nämlich die für den schadlosen Abfluss des Hochwassers als notwendig erkannten Hochwasserabfluss- und Rückhalteflächen zu sichern (vgl. BVerwG, U.v. 22.7.2004 – 7 CN 1.04 – BVerwGE 121, 283 – juris Rn. 22). Eine geringere Dimensionierung war auch unter Berücksichtigung des vom Antragsteller zu 1 geforderten technischen Hochwasserschutzes nicht angezeigt (vgl. dazu auch OVG RhPf, U.v. 30.10.2003 – 1 C 10100/03 – DVBl 2004, 264 – juris Rn. 47).

51
Der geforderte technische Hochwasserschutz stellt vorliegend kein das Eigentum weniger beeinträchtigendes Mittel dar. Für seine Umsetzung ist je nach Variante Grunderwerb, der ggf. im Wege der Enteignung durchgesetzt werden müsste (vgl. § 71 und 71a WHG), im Umfang von 19.400 m^2 bzw. 88.700 m^2 erforderlich (vgl. WWA, Basisstudie vom 9.12.2011 = eGA 8 N 23.163 S. 86 ff., Anlagen 1 und 2). Demgegenüber schränkt die Festsetzung eines Überschwemmungsgebiets als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nur die Nutzungsmöglichkeiten ein (vgl. BVerwG, U.v. 22.7.2004 – 7 CN 1.04 – BVerwGE 121, 283 – juris Rn. 21; OVG RhPf, U.v. 30.10.2003 – 1 C 10100/03 – UPR 2004, 194 – juris Rn. 45). Hinzu kommt, dass eine Planung nach den praktischen Erfahrungen des Wasserwirtschaftsamts hier einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren erfordern würde. Sollte eine technische Hochwasserschutzmaßnahme später realisiert werden, wäre die Festsetzung daran anzupassen (vgl. § 76 Abs. 2 Satz 2 WHG). Ausgehend davon bedarf es keiner abschließenden Entscheidung, ob technische Hochwasserschutzmaßnahmen der Festsetzung eines Überschwemmungsgebiets überhaupt als schonendere Alternative entgegengesetzt werden können, was einen planerischen Gestaltungsspielraum voraussetzen würde (offengelassen auch BayVGH, U.v. 12.4.2018 – 8 N 16.1660 – BayVBl. 2019, 807 – juris Rn. 62 m.w.N.). Jedenfalls spielt ein rein hypothetischer technischer Hochwasserschutz bei der Dimensionierung eines Überschwemmungsgebiets, das auf tatsächlichen Gegebenheiten beruht, keine Rolle.

52
C. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO.

53
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 ff. ZPO.

54
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.