

# Die Ergebnisse des Rechtsgutachtens



VON  
PROFESSOR DR. KURT FAßBENDER  
UNIVERSITÄT LEIPZIG

KLIMAFIT-WORKSHOP AM 29.11.2012 IN DRESDEN

# I. Der tatsächliche Hintergrund:

2

- Die bisherigen Festlegungen im Regionalplan zur Hochwasservorsorge haben nach Einschätzung des RPV keinen nennenswerten Einfluss auf die Siedlungstätigkeit gehabt.
- Darüber sollte – auch und gerade wegen der geringen Erfolge beim internationalen Klimaschutz – kritisch nachgedacht werden.
- Dabei gilt für Hochwasser- und Klimaschutz gleichermaßen, dass die Minderungsstrategien zunehmend (wieder) um Anpassungsstrategien ergänzt werden sollten.

## II. DER RECHTLICHE AUSGANGSPUNKT:

3

- Z 4.3.8 des LEP 2003 verpflichtet die Regionalen Planungsverbände unter anderem,
  - Bereiche, in denen bei Überflutung oder Versagen der Schutzrichtungen (Deiche etc.) Gefahr für Leib und Leben bestände,
  - diese Gefahr nur durch erhöhte Vorkehrungen im Einzelfall beherrschbar und
  - hochwasserangepasstes Bauen nur mit unvertretbarem Aufwand möglich wäre, in der Regel als Vorranggebiete auszuweisen.
- Dies ist eine mutige raumplanerische Zielvorgabe, die für den RPV grundsätzlich verbindlich ist.
- Doch ist sie am Ende möglicherweise zu mutig?

### III. DAS ERSTE RECHTLICHE PROBLEM:

4

- Der LEP 2003 differenziert – anders als die zugrunde liegenden Empfehlungen der MKRO – nicht klar zwischen Freiflächen und besiedelten Gebieten.
- In der Literatur wird z.T. vertreten, dass bebaute oder bebaubare Gebiete nicht als Vorranggebiete für den Hochwasserschutz ausgewiesen werden dürften.

### III. THESEN ZUM ERSTEN RECHTLICHEN PROBLEM:

5

- Die der genannten Literaturmeinung zugrunde liegende Prämisse, dass der Bestandsschutz selbst ein Ziel der Raumordnung sei, vermag nicht zu überzeugen.
- Eine nähere Analyse der Vorschriften des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts spricht ebenfalls dafür, dass die Regionalplanung durchaus bebaute oder bebaubare Gebiete als Vorranggebiete für den Hochwasserschutz bzw. für die Hochwasservorsorge ausweisen darf.

## IV. DAS ZWEITE RECHTLICHE PROBLEM:

6

- Was bringen weitergehende regionalplanerische Festlegungen überhaupt?
- Insbesondere: Kann hierdurch auch die Siedlungstätigkeit im so genannten unbeplanten Innenbereich wirksam gesteuert werden und worauf ist hier bei der Auslegung des BauGB zu achten?

# IV. AUSGANGSPUNKTE FÜR DIE LÖSUNG:

7

- Die Unterscheidung zwischen
  - (verbindlichen) Zielen der Raumordnung und
  - (lediglich zu berücksichtigenden) Grundsätzen der Raumordnung.
- Die bauplanungsrechtliche Unterscheidung zwischen
  - Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB),
  - Vorhaben im sog. unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) und
  - Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB).

## IV. THESEN ZUM ZWEITEN RECHTLICHEN PROBLEM:

8

- Die in § 1 Abs. 4 BauGB normierte Pflicht zur Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung
  - gilt nicht nur für neue und bestehende Bauleitpläne,
  - sondern kann auch eine Erstplanungspflicht begründen.
- Bis ein entsprechender Bauleitplan erstmalig aufgestellt ist, richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit jedoch in der Regel nach § 34 BauGB.



## IV. THESEN ZUM ZWEITEN RECHTLICHEN PROBLEM:

- Mit Blick auf § 34 BauGB ergibt eine an der höchstrichterlichen Rechtsprechung orientierte Auslegung, dass Gesichtspunkte des Hochwasserschutzes – entgegen der Darstellung in der Handlungsanleitung der ARGE BAU von 2010 – grundsätzlich unter die dort normierten Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse subsumiert werden können und müssen.
- Im Übrigen erkennt auch die ARGE BAU an, dass zumindest konkrete Gefahren für das Gebäude die Genehmigungsbedürftigkeit in Frage stellen können.

## V. DAS DRITTE RECHTLICHE PROBLEM:

10

- Seit 2000 bzw. 2003 haben sich EU, Bund und auch Sachsen des Themas Hochwasserschutz intensiv durch fachrechtliche Regelungen angenommen.
- Steht Z 4.3.8 des LEP 2003 noch mit den sich daraus ergebenden Vorgaben in Einklang?

## V. THESEN ZUM DRITTEN RECHTLICHEN PROBLEM:

- Das **EU-Recht** bereitet insoweit mit seiner Hochwasser-  
risikomanagement-Richtlinie keine Probleme, sondern stützt  
den neuen Planungsansatz eher.
- Bedenken bestehen allerdings insoweit, als der LEP auch  
außerhalb der Überschwemmungsgebiete nach WHG eine  
Pflicht statuiert, **abstrakt Gebiete festzulegen**, in denen  
hochwasserangepasstes Bauen nur mit unvertretbarem  
Aufwand möglich sein soll, und in solchen Gebieten eine  
**neue Siedlungsnutzung vollumfänglich auszuschließen.**

## VI. KONSEQUENZEN FÜR EINE RECHTSSICHERE UMSETZUNG DES NEUEN PLANUNGSANSATZES:

12

- Demzufolge kann die Regionalplanung Gebiete, die nur bei Extremereignissen überschwemmt werden, zwar als Vorranggebiete Hochwasservorsorge festlegen.
- Sie sollte sich **bei den textlichen Festlegungen** jedoch selbst bei hohen Überschwemmungstiefen und Fließgeschwindigkeiten darauf beschränken, eine dem Hochwasserrisiko angepasste Bauweise vorzuschreiben.
- Ferner sollte zur Vermeidung von Missverständnissen in den textlichen Festlegungen klargestellt werden, dass die hieraus resultierenden Beschränkungen **nicht für bestehende bauliche Anlagen gelten**, wenn und soweit sie Bestandsschutz genießen.

## VI. KONSEQUENZEN FÜR EINE RECHTSSICHERE UMSETZUNG DES NEUEN PLANUNGSANSATZES:

13

- Bei der **räumlichen Abgrenzung** der Vorranggebiete erscheint es auch unter Berücksichtigung des gängigen Gefahrenbegriffs vertretbar, im Rahmen der Abwägung auf die einschlägigen **wasserwirtschaftlichen Fachdaten** (wie z. B. eine Wassertiefe von 2,0 m unter mehr) zu rekurrieren.
- Dessen ungeachtet ist eine zielförmige Fixierung, die auf starren Werten oder auch nur Pauschalierungen beruht, wegen der teilweise in der Rechtsprechung anzutreffenden Skepsis mit einem **gewissen rechtlichen Risiko** verbunden.

## VI. KONSEQUENZEN FÜR EINE RECHTSSICHERE UMSETZUNG DES NEUEN PLANUNGSANSATZES:

- Darüber hinaus empfiehlt es sich, zur Klarstellung in einer entsprechenden textlichen Festlegung **auf die Pflichten aus § 1 Abs. 4 BauGB hinzuweisen**. Dies hätte überdies den Vorteil, dass die kommunalen Anpassungspflichten mit – großzügig bemessenen – **Fristen** unterlegt werden könnten.
- Schließlich ist die Regionalplanung mit Blick auf etwaige Fachplanungen gehalten, die **Gebote der Koordinierung und der gegenseitigen Harmonisierung zu beachten**.

## VII. EIN RECHTSPOLITISCHER HINWEIS ZUM SCHLUSS:

15

- Die hier vertretene Sichtweise trägt zwar entscheidend dazu bei, dass **Entschädigungsforderungen** im engeren Sinne **vermieden** würden.
- Dessen ungeachtet wäre es schon aus Gründen der Akzeptanz wünschenswert, wenn auch das sächsische Landesrecht einen **gesetzlichen Nachteilsausgleich** in Gestalt einer landesplanerischen Entschädigung zu Gunsten der Gemeinden vorsehen würde.