

Handlungsanleitung zum Hochwasserschutz in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern

- unter Berücksichtigung der WHG-Novelle 2009 -

Stand: Juli 2010

0. Vorbemerkung

1. Hochwasserschutz in der Bauleitplanung

- 1.1 Hochwasserschutz als Aufgabe der Bauleitplanung
- 1.2 Bindung der Bauleitplanung durch Ziele der Raumordnung
- 1.3 Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) zur Bauleitplanung
 - 1.3.1 Definition der Überschwemmungsgebiete (§ 76 WHG)
 - 1.3.2 Grundsätzliches Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 1 WHG) und in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 6 WHG)
 - 1.3.3 Ausnahmsweise Zulassung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 2 WHG) und in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 6 WHG)
 - 1.3.4 Erhaltungsgebot in Überschwemmungsgebieten (§ 77 WHG)
- 1.4 Hochwasserschutz in der bauleitplanerischen Abwägung
 - 1.4.1 In der Bauleitplanung zu berücksichtigende Belange im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz
 - 1.4.2 Maßstäbe für die Abwägung
- 1.5 Besonderheiten bei der Flächennutzungsplanung
 - 1.5.1 Darstellungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz
 - 1.5.2 Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen
 - 1.5.3 Bestehende Bauflächendarstellungen in Überschwemmungsgebieten
- 1.6 Besonderheiten bei der Bebauungsplanung
 - 1.6.1 Festsetzungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz
 - 1.6.2 Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen
 - 1.6.3 Maßnahmen bei bereits durch Bebauungsplan überplanten Überschwemmungsgebieten
 - 1.6.3.1 Anpassung an die Ziele der Raumordnung
 - 1.6.3.2 Anpassung an wasserrechtliche Vorschriften
 - 1.6.3.3 Sonstige Aufhebungs- und Änderungsgründe
 - 1.6.3.4 Verfahren
 - 1.6.3.5 Rückbau
- 1.7 Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 7 Baugesetzbuch - BauGB)

- 2. Hochwasserschutz bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben**
- 2.1. Hochwasserschutz bei der Zulassung von Einzelvorhaben in festgesetzten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 3 WHG) und in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 6 WHG)
 - 2.1.1 Zulassung von Vorhaben im Einzelfall
 - 2.1.2 Allgemeine Zulassung der Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen
- 2.2 Hochwasserschutz bei der Zulassung von Vorhaben in „faktischen“ Überschwemmungsgebieten
 - 2.2.1 Unbeplanter Innenbereich (§ 34 BauGB)
 - 2.2.2 Außenbereich (§ 35 BauGB)
 - 2.2.3 Qualifizierter Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB)
 - 2.2.4 Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB)
 - 2.2.5 Einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB)

0. Vorbemerkung

Die immer wiederkehrenden Hochwasserereignisse haben vielfältige Reaktionen, aber auch Forderungen zum Schutz vor Hochwassergefahren hervorgerufen. Vor dem Hintergrund der Diskussion über die Auswirkungen des Klimawandels sowie über vorbeugende und anpassende Maßnahmen rücken auch Fragen des Hochwasserschutzes wieder verstärkt in den Fokus. Es bedarf daher weiterer Anstrengungen, um sowohl Konsequenzen aus fehlerhaften Entwicklungen der Vergangenheit zu ziehen als auch noch bestehende Mängel zu beheben und weitere vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen. Sicher leisten dabei der weitere Ausbau von Deichen sowie die Erhaltung und Ausweitung von Retentionsflächen einen wichtigen Beitrag. Soweit Gebiete von Hochwasser überschwemmt werden, gilt es, diese zu ermitteln. Sofern in diesen Überschwemmungsgebieten nicht nur geringfügige Schäden zu erwarten sind, werden sie förmlich durch Rechtsverordnung als Überschwemmungsgebiete festgesetzt. Bestehende bauliche Anlagen in Überschwemmungsgebieten sind dahingehend zu überprüfen, wie sie möglichst hochwassersicher nachgerüstet oder rückgebaut werden können. Ebenso sind ggf. bestehende Bauleitpläne, die in Überschwemmungsgebieten eine bauliche Nutzung vorsehen, auf die Möglichkeit ihrer Aufhebung oder Änderung zu überprüfen. Es gilt Voraussetzungen zu schaffen für die Rückgewinnung von Überflutungsräumen, die Gewässerrenaturierung sowie für die Sicherung des Hochwasserabflusses. Zur Vermeidung von Hochwasserschäden gehört auch - und das nicht nur in den Überschwemmungsgebieten - ganz allgemein die Versiegelung weiterer Flächen auf das notwendige Maß zu begrenzen und damit überflüssige Versiegelungen zu vermeiden sowie vorhandene Versiegelungen weitgehend zu reduzieren. Vorrang vor der weiteren Ertüchtigung der Regenwasserkanalisation hat in geeigneten Fällen deren Entlastung durch verstärkte Nutzung des Niederschlagswassers oder dessen Versickerung. Damit ist es möglich, Abflussspitzen in Gewässern zu mindern und gleichzeitig einen Beitrag zum Wasserrückhalt in der Fläche zu leisten.

Diese, nur beispielhaft aufgeführten Aufgaben zum vorbeugenden Hochwasserschutz verdeutlichen, dass sich alleine mit den Mitteln und Möglichkeiten einer Behörde oder Institution ein nachhaltiger Hochwasserschutz kaum bewerkstelligen lässt. Es sind komplexe Maßnahmen nötig, die eine Vernetzung aller betroffenen Handlungsfelder erforderlich machen. So können z.B. nur die Wasserbehörden den jeweiligen Planungsbehörden die Informationen zur Verfügung stellen, die sie in die Lage versetzen, die für den Abfluss von Niederschlägen und notfalls für die Ausdehnung von Hochwasser erforderlichen Flächen planerisch freizuhalten. Diese Flächen können gemeindeübergreifend durch die Raumordnung als raumordnerisches Ziel gesichert und ggf. durch die für Wasserwirtschaft zuständigen Behörden als Überschwemmungsgebiet förmlich festgesetzt werden. Die Gemeinden können wiederum mit den planungsrechtlichen Instrumentarien des Städtebaus in ihren jeweiligen Gemeindegebieten Einfluss auf eine dem Hochwasserschutz Rechnung tragende städtebauliche Entwicklung nehmen. Die Genehmigungsbehörden können entsprechende technische Nebenbestimmungen in ihre Genehmigung aufnehmen und die Bauherren beraten.

Rechtliche Instrumente und technische Möglichkeiten, Hochwasserschäden zu minimieren oder gar weitgehend zu verhindern, sind vorhanden. Hoch-

wasser selbst ist jedoch ein natürliches Ereignis, das niemals zu verhindern sein wird, jedoch in seinem Ausmaß und vor allem in seinen Wirkungen beeinflussbar ist. Der Mensch muss sich noch besser als bisher auf mögliche Hochwassergefahren einstellen.

Das Wasser-, das Raumordnungs- und das Baurecht halten wichtige Instrumente bereit, um sowohl auf Planungsebene als auch bei der Genehmigung von Vorhaben zu verhindern, dass Menschen und ihr Vermögen, aber auch die natürlichen Lebensgrundlagen durch voraussehbare Hochwasserereignisse gefährdet werden. Dies setzt neben dem Willen zum Einsatz der zur Verfügung stehenden Instrumentarien auch die Kenntnis ihrer Möglichkeiten und Grenzen voraus. Diese Handlungsanleitung soll den betroffenen Fachbereichen dafür Hilfe und Unterstützung geben. Dabei werden die baurechtlichen Instrumente näher betrachtet und ihre Wechselwirkungen dargestellt.

Grundlage für die vorliegende Handlungsanleitung ist die gemeinsame Handlungsanleitung der Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren (ARGEBAU), der Ländergemeinschaft Wasser (LAWA) sowie der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) in der Fassung vom 6. März 2008.

In Abstimmung mit dem Referat „Küstenschutz, Hochwasserschutz, Wasserbau“ im Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern erfolgte eine landesspezifische Anpassung unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009, mit dem auch die rechtliche Umsetzung der Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Hochwasserrisikomanagementrichtlinie) in deutsches Recht erfolgte. Gefordert ist eine flächendeckende vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos, die Ausweisung von Risikogebieten und für diese die Erstellung von Gefahren- und Risikokarten sowie von Risikomanagementplänen. Dabei sind nunmehr, abweichend von den bisherigen Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes, auch die bei Sturmfluten hochwassergefährdeten Küstengebiete zu berücksichtigen.

1. Hochwasserschutz in der Bauleitplanung

1.1 Hochwasserschutz als Aufgabe der Bauleitplanung

Hochwasserschutz ist eine Aufgabe der Planungsträger auf allen Planungsebenen. Hochwasser an Flussläufen und der Küste ist in Ursprung und Auswirkungen ein gemeindeübergreifendes Geschehen. Daher ist auch der Schutz vor Hochwasser zunächst gemeindeübergreifend zu leisten und eine Aufgabe der zuständigen Fachbehörden. Das Raumordnungsrecht stellt hierfür wirksame Planungsinstrumente zur Verfügung, wie die Festlegung von Vorbehalts- und Vorranggebieten. Daneben stehen die Instrumente des Wasserrechts. Die Bestimmungen des § 78 Abs. 1 Satz 1 sowie Abs. 2 und 6 WHG mit den Regelungen zur Bauleitplanung in festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten sowie des § 77 WHG mit dem Gebot der Erhaltung und Wiederherstellung von Überschwemmungsgebieten in ihrer Funktion als Rückhalteflächen haben erhebliche Auswirkungen auf die ge-

meindliche Bauleitplanung (zu den einschlägigen Bestimmungen des WHG vgl. Nr. 1.3).

Abgesehen davon kann die kommunale Bauleitplanung – sei es auf der Ebene der Flächennutzungsplanung, sei es auf der Ebene der Bebauungsplanung – durch die bestehenden bauplanungsrechtlichen Instrumentarien ihren Beitrag zum Hochwasserschutz leisten. Da der Städtebau und sein rechtliches Instrumentarium auf das Gebiet der planenden Gemeinde beschränkt sind, kommt der Bauleitplanung insoweit in erster Linie eine die überörtliche Planung und das wasserrechtliche Instrumentarium ergänzende Funktion zu. In der bauleitplanerischen Abwägung ist der Hochwasserschutz als Belang zu berücksichtigen (vgl. Nr. 1.4).

1.2. Bindung der Bauleitplanung durch Ziele der Raumordnung

Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB). Durch die Landes- und Regionalplanung können mit der Festlegung von Vorranggebieten „Hochwasserschutz“ Planungen ausgeschlossen werden. In Vorranggebieten sind andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen, die mit den Funktionen, Nutzungen und Zielen des Vorranggebiets nicht vereinbar sind. Vorranggebiete stellen Ziele der Raumordnung dar und sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 4 Abs. 1 Raumordnungsgesetz - ROG). Soweit daher in Vorranggebieten Darstellungen eines Flächennutzungsplans oder Festsetzungen eines Bebauungsplans zum Hochwasserschutz darauf gerichtet sind, eine bauliche Entwicklung vorzubereiten, die die Belange des Hochwasserschutzes beeinträchtigen, ist der Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB nicht Rechnung getragen. Ein gemeindlicher Abwägungsspielraum besteht insoweit nicht. Vorranggebiete „Hochwasserschutz“ sind damit einer auf die Ausweisung von Bauflächen gerichteten Bauleitplanung grundsätzlich entzogen.

Demgegenüber bleibt bei der landesplanerischen Ausweisung von Vorbehaltsgebieten „Hochwasserschutz“ der Gemeinde ein Abwägungsspielraum erhalten. In Vorbehaltsgebieten „Hochwasserschutz“ wird dieser Nutzung für nachfolgende Abwägungen ein besonderes Gewicht beigemessen; eine dieser Nutzung entgegenstehende Planung ist damit aber nicht von vornherein ausgeschlossen.

1.3 Regelungen des WHG zur Bauleitplanung

Mit dem WHG 2009 hat der Bund das Hochwasserschutzrecht neu geregelt. Die im „WHG alt“ angelegte Systematik wurde dabei im Wesentlichen beibehalten. Auch das neue WHG enthält ein Planungsverbot, Restriktionen für die Zulassung von Einzelvorhaben und das Erhaltungsgebot. Die bisherigen Regelungen zu den Überschwemmungsgebieten (§ 31b WHG alt) wurden in den §§ 76 bis 78 WHG neu gefasst. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Regelungen

- des **§ 76 Abs. 1 bis 3 WHG** zur Definition der Überschwemmungsgebiete
- des **§ 78 Abs. 1 bis 3 und 6 WHG** zu den besonderen Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete sowie für noch nicht festge-

setzte, jedoch auf landesrechtlicher Grundlage ermittelte, in Kartenform dargestellte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete

- des **§ 77 WHG** zum Erhaltungsgebot für Rückhalteflächen.

1.3.1 Definition der Überschwemmungsgebiete

§ 76 Abs. 1 WHG stellt die Ausgangsdefinition des Überschwemmungsgebietes dar. Danach sind Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufer und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder für die Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden Überschwemmungsgebiete (**sog. „faktische“ Überschwemmungsgebiete**). Da Küstengewässer nach der Systematik des WHG nicht zu den oberirdischen Gewässern zählen, gelten die Regelungen nicht für die Küstengewässer. Die Einstufung als „faktisches“ Überschwemmungsgebiet erfolgt unabhängig von einem Hochwasserrisiko nach § 73 Abs. 1 WHG.

Von diesen „faktischen“ Überschwemmungsgebieten sind gemäß § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 WHG die innerhalb der Risikogebiete oder der nach § 73 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 WHG zugeordneten Gebiete – in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist, und die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Gebiete durch Rechtsverordnung der Landesregierung als Überschwemmungsgebiete festzusetzen (**festgesetzte Überschwemmungsgebiete**).

Noch nicht nach § 76 Abs. 2 WHG festgesetzte Überschwemmungsgebiete sind gemäß § 76 Abs. 3 WHG zu ermitteln, in Kartenform darzustellen und vorläufig zu sichern (**vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete**).

Da die „faktischen“ Überschwemmungsgebiete, im Gegensatz zu den festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten, nicht von einer bestimmten Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und bestimmten nachteiligen Hochwasserfolgen abhängig sind, geht die zugehörige Gebietskulisse über die festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete hinaus.

1.3.2 Grundsätzliches Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 1 WHG) und in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (§78 Abs. 6 WHG)

§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG bestimmt, dass in festgesetzten Überschwemmungsgebieten die Ausweisung von neuen Baugebieten in Bauleitplänen oder sonstigen Satzungen nach dem BauGB untersagt ist. Ausgenommen sind Bauleitpläne für Häfen und Werften.

Die Regelung gilt gemäß § 78 Abs. 6 WHG auch für vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete. In den „faktischen“ Überschwemmungsgebieten greift das Verbot nicht.

§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG bezieht sich auf die Ausweisung **neuer Baugebiete**. Damit sind Baugebiete auf bisher un bebauten Flächen gemeint. Die

Überplanung oder Umplanung bereits bebauter Bereiche und die Änderung eines bereits bestehenden Bebauungsplans oder einer sonstigen Satzung nach dem BauGB werden von dieser Regelung nicht erfasst¹.

Die Vorschrift bezieht sich auf die Ausweisung neuer Baugebiete durch **Bauleitpläne oder sonstige Satzungen nach dem BauGB**. Bauleitpläne sind nach der Legaldefinition in § 1 Abs. 2 BauGB der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan. Sonstige Satzungen nach dem BauGB sind die Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 – 3 BauGB und die Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB.

Baugebiete sind nach der Legaldefinition in § 1 Abs. 2 Baunutzungsverordnung (BauNVO) Flächen, die für die Bebauung vorgesehenen sind und in einem Bauleitplan nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung dargestellt sind (wie z.B. Wohngebiete, Mischgebiete oder Gewerbegebiete).

Die Art der baulichen Nutzung kann im Bebauungsplan außer durch Baugebietsfestsetzungen nach Maßgabe der BauNVO auch durch anderweitige Flächenfestsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB bestimmt werden. In Betracht kommt etwa die Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Wird mit einer Gemeinbedarfsfläche die planungsrechtliche Grundlage für die Errichtung von Gebäuden (z. B. von Schulen) geschaffen, besteht im Hinblick auf die Belange des Hochwasserschutzes ohne Weiteres eine Vergleichbarkeit mit Baugebieten im Sinn von § 1 Abs. 2 BauNVO, so dass – vor dem Hintergrund von Sinn und Zweck des Gesetzes – bei einer entsprechenden Bauleitplanung § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG ebenso Anwendung findet.

Auch die erstmalige Darstellung von Bauflächen (§ 1 Abs. 1 BauNVO) im bisherigen planungsrechtlichen Außenbereich in einem Flächennutzungsplan wird von § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG erfasst. Dies ergibt sich daraus, dass bereits bei der Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sein müssen, um das im Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommende gesamträumliche Entwicklungskonzept der Gemeinde in Bebauungsplänen umsetzen zu können (vgl. hierzu etwa BVerwG, Urteil vom 21.10.1999, NVwZ 2000, 1045 = DVBl 2000, 794 = DÖV 2000, 423).

Ausgenommen von dem Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete sind Bauleitpläne für Häfen und Werften (§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Halbsatz WHG).

¹ Im Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 15/3510 vom 01.07.2004) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksachen 15/3168, 15/3214) „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes“ wird hierzu Bezug nehmend auf einen Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen Folgendes ausgeführt: „Die Neuregelungen des § 31b Abs. 4 WHG stünden der Überplanung zusammenhängend bebauter Ortsteile im Sinne des § 34 BauGB nicht entgegen. Das Planungsverbot in Satz 1 richte sich vielmehr gegen die Planung von neuen Baugebieten. Damit seien nur solche Baugebiete gemeint, die festgesetzt würden, um erstmals eine zusammenhängende Bebauung zu ermöglichen. Erstmalige Überplanung und Umplanung würden keine neuen Baugebiete schaffen, sondern lediglich eine bestimmte Nutzung des Baubestandes festsetzen. Vor diesem Hintergrund wären auch künftig sowohl erstmalige Überplanung, z. B. historischer Altstädte, als auch Umplanungen zur Brachflächennutzung nach Aufgabe der früheren Nutzung zulässig.“ Mit der Neufassung des WHG vom 31. Juli 2009 wurden die bisherigen Regelungen des § 31b Abs. 4 WHG im § 78 Abs. 2 WHG neu gefasst.

Hintergrund dieser Ausnahmeregelung ist, dass solche Anlagen nur unmittelbar am Gewässer errichtet oder fortentwickelt werden können. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an ein „Hafengebiet“ als Sondergebiet im Sinn von § 11 Abs. 2 BauNVO.

1.3.3 **Ausnahmsweise Zulassung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 2 WHG) und in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (78 Abs. 6 WHG)**

Nach § 78 Abs. 2 WHG kann die zuständige Wasserbehörde die Ausweisung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten ausnahmsweise zulassen, wenn die in der Vorschrift genannten Ausnahmeveraussetzungen **kumulativ** vorliegen.

Die Regelung gilt gemäß § 78 Abs. 6 WHG gilt auch für vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete. In den „faktischen“ Überschwemmungsgebieten greift die Regelung nicht.

Die zuständige Behörde hat vor der Zulassung der Ausweisung eines neuen Baugebietes im festgesetzten Überschwemmungsgebiet das Vorliegen aller in § 78 Abs. 2 Nr. 1 bis 9 WHG geregelten Ausnahmetatbestände zu prüfen. Die Darlegungslast für das Vorliegen der Voraussetzungen liegt beim Planungsträger (Gemeinde). Liegen die Ausnahmeveraussetzungen **sämtlich** vor, hat die Behörde nach den Grundsätzen sachgerechter Ermessensausübung über die Zulassung der Baugebietsausweisung zu entscheiden.

Das Gesetz führt in § 78 Abs. 2 **Nr. 1 bis 9** WHG folgende Voraussetzungen für die ausnahmsweise Zulassung auf:

Nr. 1

Es bestehen keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung, noch können solche geschaffen werden:

Das gesetzgeberische Motiv der Ausnahmeregelung in § 78 Abs. 2 WHG liegt darin, Gemeinden, die ausschließlich auf eine Entwicklung im festgesetzten Überschwemmungsgebiet angewiesen sind, eine solche nicht völlig zu verwehren. Abzustellen ist dabei auf das Gebiet der planenden Gemeinde. Die Voraussetzung kann etwa vorliegen, wenn das gesamte Gemeindegebiet innerhalb eines festgesetzten Überschwemmungsgebietes liegt oder z.B. aus topografischen Gründen eine Siedlungsentwicklung nur innerhalb des Überschwemmungsgebietes in Betracht kommt. Zu fragen ist im jeweiligen Einzelfall insbesondere auch, ob an Stelle einer Siedlungsentwicklung im festgesetzten Überschwemmungsgebiet nicht die Möglichkeiten der Innenentwicklung genutzt werden können (vgl. in diesem Zusammenhang auch § 1a Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz BauGB, wonach zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sind). Ist eine Innenentwicklung möglich, können andere Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung im Sinn der Vorschrift geschaffen werden.

Es kommt nicht generell darauf an, ob der konkrete Siedlungsbedarf auf den

zur Verfügung stehenden Flächen befriedigt werden kann. So wird z.B. durch die Tatsache, dass im Überschwemmungsgebiet in Gewässernähe eine hochwertigere, attraktivere Wohnbebauung realisiert werden könnte, als an anderen Standorten im Gemeindegebiet außerhalb des Überschwemmungsgebiets, die Voraussetzung des § 78 Abs. 2 Nr. 1 WHG nicht erfüllt.

Ausnahmsweise kann der konkrete Siedlungsbedarf dann eine Rolle spielen, wenn ein im oder am Rande eines Überschwemmungsgebiets angesiedelter Gewerbebetrieb eine räumliche Erweiterung aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen ausschließlich in das Überschwemmungsgebiet erfahren kann, wenn eine Erweiterung im sonstigen Gemeindegebiet ohne unmittelbaren Anschluss an das bestehende Betriebsgelände ausscheidet („verlängerte Werkbank“).

Nr. 2

Das neu auszuweisende Gebiet muss unmittelbar an ein bestehendes Baugebiet angrenzen:

Damit sind Bauleitplanungen, die neue, selbstständige Siedlungsansätze im festgesetzten Überschwemmungsgebiet beinhalten, ausgeschlossen.

Nr.3

Eine Gefährdung von Leben, erhebliche Gesundheits- oder Sachschäden sind nicht zu erwarten:

Die Vorschrift konkretisiert die allgemeine Verpflichtung, bei der Aufstellung der Bauleitpläne die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB). Dabei ist sowohl die Sicherheit für die Grundstücke und ihre Bewohner im Baugebiet selbst als auch die Sicherheit für Ober- und Unterlieger des Baugebiets in den Blick zu nehmen.

Nr. 4

Der Hochwasserabfluss und die Höhe des Wasserstandes dürfen nicht nachteilig beeinflusst werden:

Erhöhungen des Wasserstandes werden durch die Verringerung des für das Gewässer zur Verfügung stehenden Retentionsvolumens verursacht (Parallelität zum Erhaltungsgebot). Außerdem haben Versiegelungen in neuen Baugebieten auf den Wasserstand Auswirkungen. Die entsprechenden Nachteile sind zu vermeiden. Der Hochwasserabfluss darf nicht dadurch nachteilig beeinflusst werden, dass der Abflussquerschnitt des Gewässers verringert wird.

Nr. 5

Die Hochwasserrückhaltung darf nicht beeinträchtigt werden und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum muss umfang-, funktions- und zeitgleich ausgeglichen werden:

Unter Rückhalteraum ist das Aufnahmevolumen der Flächen zu verstehen, die überschwemmt werden, und das sich aus der Fläche, dem überstauten Raum und der Aufnahmefähigkeit des Bodens ergibt. Ein zeitgleicher Ausgleich verloren gehenden Rückhalterausms liegt nur dann vor, wenn die pla-

nende Gemeinde mit der Ausweisung des Baugebiets die entsprechenden Maßnahmen zum Ausgleich sicherstellen kann.

Nr. 6

Der bestehende Hochwasserschutz darf nicht beeinträchtigt werden:

Unter bestehendem Hochwasserschutz im Sinn der Vorschrift ist die Gesamtheit aller Maßnahmen zum Schutz des Siedlungsgebietes zu verstehen.

Nr. 7

Es dürfen keine nachteiligen Auswirkungen auf Oberlieger und Unterlieger zu erwarten sein:

In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob es in Folge der Ausweisung des neuen Baugebietes zu nachteiligen Veränderungen des natürlichen Abflusses durch einen in Folge des neuen Baugebietes auftretenden Rückstau des Hochwassers auf oberliegende Grundstücke kommt oder in Folge des Baugebiets die Auswirkungen eines Hochwassers bei den Unterliegern verstärkt werden.

Nr. 8

Die Belange der Hochwasservorsorge sind zu beachten:

Die Belange der Hochwasservorsorge in diesem Sinn umfassen insbesondere die Minimierung von Hochwassergefahren und die Minderung von Hochwasserschäden. In diesem Zusammenhang können Hochwasserschutzanlagen genauso von Relevanz sein wie eine hochwasserangepasste Bauausführung.

Nr. 9

Die Bauvorhaben müssen so errichtet werden, dass bei dem Bemessungshochwasser, das der Festsetzung des Überschwemmungsgebietes zugrunde gelegt wurde, keine baulichen Schäden zu erwarten sind:

Mit der Forderung des Gesetzes, die Bauvorhaben so zu errichten, dass bei dem Bemessungshochwasser keine baulichen Schäden zu erwarten sind, ist ein weiterer Aspekt der Hochwasservorsorge (vgl. § 78 Abs. 2 Nr. 8 WHG) angesprochen. Entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan können dazu beitragen, dass diese Forderung erfüllt werden kann. In Betracht kommen etwa Festsetzungen über die überbaubaren Grundstücksflächen oder die Festsetzung der Höhenlage (zu Festsetzungsmöglichkeiten im Einzelnen vgl. Nr. 1.6.1). Im Einzelfall sind die Anforderungen an eine hochwasserangepasste Bauausführung den Festsetzungen oder der Begründung des Bebauungsplans zu entnehmen. Welche Anforderungen bei der Bauausführung im Einzelnen zu beachten sind, bestimmt sich darüber hinaus naturgemäß nach den konkreten örtlichen Erfordernissen. Empfehlungen für das Bauen in hochwassergefährdeten Bereichen enthält die Hochwasserschutzfibel des BMVBS (www.bmvbs.de/Bauwesen/Leitfaden).

1.3.4 Erhaltungsgebot in Überschwemmungsgebieten

Entsprechend dem Erhaltungsgebot des § 77 WHG sind Überschwemmungsgebiete i. S. des § 76 in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten. Das Erhaltungsgebot gilt somit für alle „faktischen“ Überschwemmungsgebiete. Es tritt zurück, soweit ihm überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit entgegenstehen; in diesem Fall sind rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (§ 77 Satz 2 WHG).

Die Regelung des § 77 WHG greift nach Inkrafttreten eines Bebauungsplans nur noch eingeschränkt, wenn es sich dabei um einen rechtskräftigen Bebauungsplan handelt, der die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben abschließend bestimmt. Sofern die Aspekte des Hochwasserschutzes bei der Aufstellung des Bebauungsplans sachgerecht behandelt wurden, kann dem Bauvorhaben im Geltungsbereich des Bebauungsplans nicht neuerlich das Erhaltungsgebot entgegenstehen.

Für die ausnahmsweise Zulässigkeit einer bauleitplanerischen Maßnahme kommt es auf eine Abwägung zwischen den für die Bauleitplanung sprechenden Interessen und den im Erhaltungsgebot zum Ausdruck kommenden Belangen des Hochwasserschutzes an. Das Interesse des Hochwasserschutzes an der Freihaltung hat erst dann zurückzustehen, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit für die Maßnahme sprechen. In diesem Fall sind Ausgleichsmaßnahmen zu treffen.

Die Frage von Ausgleichsmaßnahmen stellt sich also nicht, wenn es bereits an überwiegenden Gründen des Wohls der Allgemeinheit fehlt. Folglich ist der Belang des § 77 Satz 2 WHG zunächst mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen (vgl. Nr. 1.4.2). Ob Gründe des Wohls der Allgemeinheit vorliegen, lässt sich nur unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls feststellen. Jedenfalls müssen die Gründe im Einzelfall diejenigen des Hochwasserschutzes an Bedeutung noch übertreffen. Die Entscheidung, welchen der im Einzelfall miteinander in Konflikt stehenden öffentlichen Interessen der Vorrang zu geben ist, setzt auf Seiten der planenden Gemeinde eine Interessenabwägung voraus (vgl. BayVGH, Urteil vom 27.04.2004, 26 N 02.2437, NuR 2005, 109 zu einem Bebauungsplan für ein Wohngebiet und BayVGH, Beschluss vom 29.09.2004, 15 ZB 02.2958, DÖV 2005, 164 = BauR 2005, 66 zur Darstellung von Gewerbe- und Mischgebietsflächen in einem Flächennutzungsplan, jeweils in faktischen Überschwemmungsgebieten). Die Vorschrift verleiht dem Hochwasserschutz dadurch ein besonderes Gewicht, dass Überschwemmungsgebiete nicht schon dann in ihrer Funktion beseitigt werden dürfen, wenn andernfalls das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigt ist, sondern nur dann, wenn einem Erhalt des Überschwemmungsgebiets überwiegende Allgemeinwohlgründe entgegenstehen (BayVGH, Beschluss vom 29.09.2004, a.a.O.).

Die Gemeinde ist – sofern überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit für die Planung bestehen – bei der Überplanung von Überschwemmungsgebieten verpflichtet, die sich daraus ergebenden Konsequenzen (u. a. den Verlust an Retentionsraum) zu bewältigen (Niedersächsisches OVG, Urteil vom 15.05.2003, BauR 2003, 1524). Bei kleineren Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass diese für sich genommen zwar nur zu einer geringen Beeinträchtigung des Hochwasserabflusses führen mögen, aber sich derartige Maßnahmen addieren können. Die Frage, ob es alternative Standorte für die Planung oder das Vorhaben gibt, ist für die Abwägung besonders relevant.

Soweit der Erhaltung von Überschwemmungsgebieten als Rückhalteflächen überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit entgegenstehen – also eine entsprechende Bauleitplanung möglich ist - sind nach § 77 Satz 2, 2. Halbsatz WHG rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen. Beim Ausgleich muss berücksichtigt werden, dass die Unterlieger und ggf. auch die Oberlieger geschützt werden sollen. Ein Ausgleich ist auch dann notwendig, wenn die Maßnahme im Verhältnis zum gesamten Überschwemmungsraum gering ist.

Der Begriff „notwendige Ausgleichsmaßnahmen“ hat nicht zwingend zur Folge, dass gleiche Flächen wieder hergestellt werden müssen. Der Ausgleich muss vielmehr funktional von gleicher Qualität sein, d.h. der Ausgleich muss geeignet sein, das verloren gegangene Rückhaltevolumen zumindest zeitgleich und vollständig zu ersetzen. Im Aufstellungsverfahren für einen Bebauungsplan ist zu ermitteln, in welchem Umfang eine durch einen Bebauungsplan ermöglichte Bebauung den Verlust an Retentionsraum zur Folge hat und durch welche Maßnahmen dies ausgeglichen werden kann (Niedersächsisches OVG, a.a.O.). Auch bei der Flächennutzungsplanung wird hier regelmäßig zu fordern sein, dass die Gemeinde die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen bereits im Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans vorsieht (vgl. auch BayVGH, Beschluss vom 29.09.2004, a.a.O.).

1.4 Hochwasserschutz in der bauleitplanerischen Abwägung

1.4.1 In der Bauleitplanung zu berücksichtigende Belange im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz

Durch das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes hat der Gesetzgeber die Belange des Hochwasserschutzes ausdrücklich in den Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB aufgenommen. § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB hebt den Stellenwert der Erfordernisse des Hochwasserschutzes in der Bauleitplanung hervor (Amtliche Begründung, BR-Drs. 268/04, S. 14).

Da sich bei den Hochwasserkatastrophen der vergangenen Jahre gezeigt hat, dass insbesondere gravierende Schäden bei Bauten in hochwassergefährdeten Bereichen eingetreten sind, ist bei der Aufstellung von Bauleitplänen besonderes Augenmerk auf einen vorbeugenden Hochwasserschutz zu richten (Amtliche Begründung, a.a.O., Seite 32). Die Gemeinden haben den Belangen des Hochwasserschutzes in hochwassergefährdeten Gebieten in der bauleitplanerischen Abwägung das erforderliche Gewicht einzuräumen. Dies entspricht auch der Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung als Ziel der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB).

Zu den Belangen des Hochwasserschutzes gehört auch das Ziel der Erhaltung und Wiederherstellung natürlicher Rückhalteflächen an den oberirdischen Gewässern, dem der Gesetzgeber in § 77 WHG einen besonderen Stellenwert insoweit eingeräumt hat, als nur überwiegende Gründe des Allgemeinwohls eine Abweichung von dem Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot rechtfertigen (hierzu vgl. Nr. 1.3.4).

Im Übrigen können im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz insbesondere folgende Belange Bedeutung für die bauleitplanerische Abwägung erlangen:

- Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB):
Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung beinhalten auch den Schutz vor Hochwassergefahren in bauleitplanerisch ausgewiesenen Bauflächen und -gebieten. Die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung darf im Ergebnis nicht gefährdet werden (BayVGH, Urteil vom 24.11.1994, NVwZ 1995, 924 = BayVBl. 1995, 561=NuR 1995, 411=BRS 56 Nr. 18: „*Mit der bundesrechtlichen Zielsetzung, gesunde und sichere Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu schaffen, ist ein Bebauungsplan, der ohne Schutzvorkehrungen Bauten in einem Überschwemmungsgebiet zulässt, unvereinbar.*“; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.10.1990, BauR 1991, 45 = BRS 50 Nr. 40, HessVGH, Urteil vom 04.12.1996, BRS 58 Nr. 29 und – für die schadloسة Beseitigung des Niederschlagswassers im Baugebiet – BVerwG, Urteil vom 21.03.2002, DVBl. 2002, 1469 = UPR 2002, 443 = ZfBR 2002, 795; BVerwG Urteil vom 22.07.2004, Az.: 7 CN 1/04).
- Die Darstellungen sonstiger Pläne insbesondere des Wasserrechts (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. g BauGB):
Dies sind insbesondere Gefahrkarten und Risikokarten (§ 74 WHG), Risikomanagementpläne (§75 WHG), Maßnahmeprogramme (§ 82 WHG) sowie Bewirtschaftungspläne (§ 83 WHG). Die wasserrechtlichen Pläne sind auch Gegenstand der Umweltprüfung und des Umweltberichts nach § 2 Abs. 4 BauGB.
- Die Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB):
Auch eine flächensparende Bauleitplanung leistet einen Beitrag zum Hochwasserschutz. Es ist allgemein anerkannt, dass der natürliche Rückhalt von Niederschlagswasser Einfluss auf das Entstehen und das Ausmaß von Hochwasser hat. Mit der Versiegelung von Flächen geht demgegenüber immer auch ein Verlust an versickerungsfähigen Böden oder nach den Umständen des Einzelfalls gegebenenfalls Retentionsräumen einher. Die in der Abwägung zu berücksichtigende Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB verlangt, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen und die Bodenversiegelung dabei auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die Bodenschutzklausel ist – wie auch die vorstehend genannten wasserrechtlichen Pläne – in der Umweltprüfung und im Umweltbericht nach § 2 Abs. 4 BauGB heranzuziehen.
- Die Grundsätze der Raumordnung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften (§ 4 Abs. 2 ROG):
Dabei kommt insbesondere dem in § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG enthaltenen Grundsatz Bedeutung zu, wonach für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland zu sorgen ist, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflä-

chen und überschwemmungsgefährdeten Bereichen. Entsprechende Grundsätze sind auch im Landesraumentwicklungsprogramm M-V unter Nr. 5.3 enthalten.

- Der Schutz des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz – GG) einschließlich der Rechtspositionen Dritter, deren Grundeigentum zwar außerhalb des Plangebiets, jedoch in dessen Umgebung liegt und belastenden Auswirkungen der durch den Plan ermöglichten Nutzungen ausgesetzt sein wird:
Aus diesem Grund muss der Bebauungsplanung auch eine Erschließungskonzeption zugrunde liegen, nach der das im Plangebiet anfallende Niederschlagswasser so beseitigt werden kann, dass Gesundheit und Eigentum der Planbetroffenen – auch außerhalb des Plangebiets – keinen Schaden nehmen (BVerwG, Urteil vom 21.03.2002, DVBl. 2002, 1469 = UPR 2002, 443 = ZfBR 2002, 795). Zu befürchtende Eigentumsbeeinträchtigungen durch Überschwemmungen sind dementsprechend ebenfalls in der Abwägung zu berücksichtigen.

1.4.2 Maßstäbe für die Abwägung

Über den konkreten Stellenwert der genannten mit dem Hochwasserschutz in Zusammenhang stehenden Belange entscheidet die Gemeinde anhand der Maßstäbe einer gerechten Abwägung im Sinn von § 1 Abs. 7 BauGB.

Dabei hängt der gemeindliche Entscheidungsspielraum wesentlich davon ab, ob es um die Vermeidung bestehender Hochwassergefährdungen oder um allgemeine Vorsorgemaßnahmen ohne konkrete Gefährdung im Gemeindegebiet geht. Dies bedeutet, dass – so bedeutsam diese Ziele sind – etwa bei der Vermeidung von Versiegelung oder bei Regelungen über die dezentrale Niederschlagswasserentsorgung im Baugebiet ein weiterer planerischer Gestaltungsspielraum besteht als im Bereich des konkreten Schutzes vor Hochwassergefahren, also insbesondere bei einer beabsichtigten Neuausweisung eines Baugebietes in einem hochwassergefährdeten Gebiet. Die Belange der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse und der Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung sowie der Erhaltung von Rückhalteflächen (vgl. § 77 WHG) werden in der konkreten Planungssituation häufig ein hohes Gewicht haben. Nach dem Gebot gerechter Abwägung wird dann eine Ausweisung von Bauflächen regelmäßig unterbleiben oder jedenfalls nur mit entsprechenden Schutzmaßnahmen erfolgen.

Eine sachgerechte Abwägung setzt voraus, dass im Raum stehende Hochwassergefahren und gegebenenfalls auch Schutzvorkehrungen im Rahmen der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials vollständig ermittelt werden. Hierfür ist im Bauleitplanverfahren die Beteiligung der für die Wasserwirtschaft zuständigen Behörden (Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt, Landräte/ Oberbürgermeister der kreisfreien Städte) und der Träger öffentlicher Belange (Wasser- und Bodenverbände) nach § 4 BauGB unabdingbar. Grundsätzlich können nur diese den Gemeinden die Informationen zur Verfügung stellen, die sie in die Lage versetzen, die für den Abfluss von Niederschlägen und für die Ausdehnung von Hochwasser erforderlichen Flächen planerisch freizuhalten. Bedarf es für die Zusammenstellung des notwendigen Abwägungsmaterials weiterer sachverständiger Untersuchungen,

Gutachten oder Bestandsaufnahmen, muss die planende Gemeinde derartige Untersuchungen durchführen lassen. Ist das Abwägungsmaterial vollständig ermittelt, sind die Hochwassergefahren und Schutzmöglichkeiten im Hinblick auf ihre Bedeutung für die jeweilige Planung zu bewerten und mit dem ihnen objektiv zukommenden Gewicht in der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen. Es ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass sich eine Abwägung wegen unvollständigen Abwägungsmaterials als fehlerhaft erweist, wenn keine näheren Ermittlungen angestellt werden, in welcher Häufigkeit mit Hochwasser zu rechnen sein wird und welche Hochwasserstände dabei voraussichtlich erreicht werden (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.10.1990, BauR 1991, 45 = BRS 50 Nr. 40) oder wenn die Gemeinde vor Erlass des Bebauungsplans in einem Überschwemmungsgebiet eine geforderte fachgutachtlich abgestützte Bestandsaufnahme nicht einholt (BayVGH, Urteil vom 15.12.2000, Az. 26 N 96.2710).

1.5 Besonderheiten bei der Flächennutzungsplanung

Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Im Flächennutzungsplan, der das räumliche und städtebauliche Entwicklungsprogramm und damit das Bodennutzungskonzept für die gesamte Gemeinde enthält, fällt die grundlegende Entscheidung, wo innerhalb des Gemeindegebiets Bauflächen ausgewiesen werden bzw. wo eine solche Ausweisung unterbleibt. Damit enthält der Flächennutzungsplan auf der gemeindlichen Planungsebene auch die Vorentscheidung über die Sicherung der hochwassergefährdeten Gebiete. Daher kommt auf der Planungsstufe der Flächennutzungsplanung einer sorgfältigen Bestandsaufnahme der Hochwasserereignisse der Vergangenheit und der Abschätzung künftiger Hochwassergefahren wesentliche Bedeutung zu. Zu den Bindungen des Flächennutzungsplans an die Ziele der Raumordnung und an wasserrechtliche Vorschriften vgl. Nr. 1.2 und 1.4.

1.5.1 Darstellungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz

Im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz können verschiedene Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan Anwendung finden.

Dem Hochwasserschutz wird zunächst grundlegend dadurch Rechnung getragen, dass die Gemeinden auf die Darstellung von Bauflächen im Flächennutzungsplan in hochwassergefährdeten Gebieten verzichten und an deren Stelle im Vergleich zu Bauflächen weniger hochwasserempfindliche Nutzungen wie etwa Flächen für die Landwirtschaft (§ 5 Abs. 2 Nr. 9a BauGB), für den Wald (§ 5 Abs. 2 Nr. 9b BauGB; zu denken ist etwa an Auwälder) oder Grünflächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB; gegebenenfalls auch mit besonderer Zweckbestimmung wie z.B. „Überschwemmungswiesen“) darstellen.

Eine Darstellung von Baugebieten und Bauflächen im Flächennutzungsplan in festgesetzten Überschwemmungsgebieten bzw. in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten kommt nur unter den Voraussetzungen des § 78 Abs. 2 WHG in Betracht (vgl. Nr. 1.3.2. und 1.3.3). Eine Darstellung von Bauflä-

chen und Baugebieten im Flächennutzungsplan ist nicht allgemein mit dem Hinweis zu rechtfertigen, dass das nachfolgende Bebauungsplanverfahren noch eine planerische Bewältigung der Überflutungs-, Abfluss- und Retentionsproblematik erwarten lasse. Da die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB), müssen grundsätzlich bereits bei der Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sein, um das gewollte gesamträumliche Entwicklungskonzept in den abgeleiteten verbindlichen Bebauungsplänen umsetzen zu können (vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 21.10.1999, NVwZ 2000, 1045 = DVBl. 2000, 794 = DÖV 2000, 423). Damit muss auf der Ebene der Flächennutzungsplanung bereits geklärt sein, ob eine künftige bauliche Entwicklung insbesondere mit dem Erhaltungsgebot des § 77 WHG sowie den sonstigen Belangen des Hochwasserschutzes und der Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung hinreichend vereinbar ist.

Unbeschadet dessen kommt im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz insbesondere folgenden Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan Bedeutung zu:

- Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind (§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB): Von dieser Darstellungsmöglichkeit sind etwa Flächen für Deiche, Dämme, Gräben, Kanäle und Vorfluter erfasst, aber auch vorhandene und rückgewinnbare Hochwasserabfluss- und -rückhaltegebiete, die von Bebauung freizuhalten sind.
- Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung kann für Zwecke der Vermeidung künftigen Hochwassers in Anspruch genommen werden; zu denken ist etwa an die Renaturierung von Gewässern oder Maßnahmen im Zusammenhang mit der Rückgewinnung von natürlichen Rückhalteflächen als Ausgleichsmaßnahmen. Nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB können im Sinn einer vorsorglichen Sicherung die Flächen, auf denen Maßnahmen zum Ausgleich von zu erwartenden Eingriffen in Natur und Landschaft vorgesehen sind, dargestellt werden.

1.5.2 Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen

Neben den planerischen Darstellungsmöglichkeiten bestehen bei der Aufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen auch Kennzeichnungspflichten und Pflichten zur nachrichtlichen Übernahme:

- Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind, sollen im Flächennutzungsplan gekennzeichnet werden (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 BauGB). Hierunter fallen auch Flächen, die durch Hochwasser, Wasserabfluss oder Eisgang gefährdet sind.

Die Kennzeichnungspflicht beschränkt sich nicht auf Bauflächen, sondern bezieht auch andere dargestellte Flächen, wie etwa Verkehrsflä-

chen, ein. Im Erläuterungsbericht soll dargelegt werden, welche Sicherungsmaßnahmen in Betracht kommen. Die Kennzeichnung im Flächennutzungsplan weist auch die Eigentümer oder Nutzer von Grundstücken im nicht beplanten Innenbereich und im Außenbereich auf eine mögliche Hochwassergefährdung hin. Derartige Kennzeichnungen entbinden nicht von der Pflicht zu einer sachgerechten Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB. Insbesondere, wenn nicht auszuschließen ist, dass die bei der Kennzeichnung vorausgesetzten Sicherungsmaßnahmen die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung nicht gewährleisten können, ist von einer Ausweisung von Bauflächen und Baugebieten abzusehen.

- Festgesetzte Überschwemmungsgebiete im Sinn des § 76 Abs. 2 WHG sollen im Flächennutzungsplan nachrichtlich übernommen werden (§ 5 Abs. 4a Satz 1 BauGB). Noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete im Sinne des § 76 Abs. 3 WHG sowie als Risikogebiete im Sinne des § 73 Abs. 1 Satz 1 WHG bestimmte Gebiete sollen im Flächennutzungsplan vermerkt werden (§ 5 Abs. 4a Satz 2 BauGB).

Mit diesen - durch das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005 eingeführten – Verpflichtungen wurde für den Bereich des Hochwasserschutzes eine spezielle Regelung gegenüber der allgemeinen Pflicht zur nachrichtlichen Übernahme von nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzten Planungen und Nutzungsregelungen in § 5 Abs. 4 BauGB geschaffen. Der Zweck dieser Regelung liegt insbesondere in der Sensibilisierung und der Information der Gemeinden und der Öffentlichkeit für bzw. über hochwassergefährdete Gebiete. Es ist Aufgabe der unteren Wasserbehörde, den planenden Gemeinden im Rahmen der Behördenbeteiligung nach § 4 BauGB die entsprechenden Informationen an die Hand zu geben, damit die nachrichtlichen Übernahmen und Vermerke in sachgerechter Weise erfolgen können.

- Anlässlich der Neubekanntmachung eines Flächennutzungsplans nach § 6 Abs. 6 BauGB sollen die in § 5 Abs. 4a BauGB bezeichneten Gebiete (s.o.) nach Maßgabe des § 5 Abs. 4a BauGB nachrichtlich übernommen und vermerkt werden (§ 246a BauGB). § 6 Abs. 6 BauGB ermächtigt die Gemeinde, anlässlich des Beschlusses über eine Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans zu bestimmen, dass der Flächennutzungsplan in der geänderten oder ergänzten Fassung neu bekannt zu machen ist.

1.5.3 Bestehende Bauflächendarstellungen in hochwassergefährdeten Gebieten

Ist nach neueren Erkenntnissen davon auszugehen, dass in einem Flächennutzungsplan dargestellte Bauflächen in hochwassergefährdeten Gebieten liegen, sind die Gemeinden zur Überprüfung dieser Darstellungen aufgerufen.

Dies gilt auch für solche Bauflächen, für die noch kein Baurecht über Bebauungspläne oder andere städtebauliche Satzungen geschaffen wurde und die im bisherigen bauplanungsrechtlichen Außenbereich nach § 35 BauGB liegen. Gerade dort geben die aufgrund jüngerer Hochwasserereignisse und neuer

wasserwirtschaftlicher Feststellungen gewonnen Erkenntnisse den Gemeinden Anlass, die vorgesehene Bauleitplanung zu überprüfen und gegebenenfalls von ihr Abstand zu nehmen. Im Einzelfall kann dies ergeben, dass eine Änderung des Flächennutzungsplans zur Herausnahme oder Reduzierung einer solchen Baufläche im Sinn vom § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist.

Im Zusammenhang mit einer Rücknahme von Bauflächendarstellungen im Flächennutzungsplan ist zu beachten, dass der Flächennutzungsplan keinen Planungsschaden nach §§ 40 und 42 BauGB auslösen kann. Auch die Vertrauensschadensentschädigung nach § 39 BauGB kann nicht auf Änderungen oder Ergänzungen des Flächennutzungsplans gestützt werden. Im Übrigen sind bei Änderungen des Flächennutzungsplans die allgemeinen Anforderungen an eine gerechte Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange im Sinn von § 1 Abs. 7 BauGB zu beachten.

1.6 Besonderheiten bei der Bebauungsplanung

Der Bebauungsplan enthält als Rechtsnorm (§ 10 Abs. 1 BauGB) und verbindlicher Bauleitplan (§ 1 Abs. 2 BauGB) die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung.

Der Inhalt möglicher Festsetzungen des Bebauungsplans ergibt sich aus § 9 Abs. 1 bis 4 BauGB. Im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz können in der Bebauungsplanung eine Reihe von Festsetzungsmöglichkeiten nutzbar gemacht werden. Ob und in welchem Umfang von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, hängt von der planerischen Konzeption der Gemeinde ab. Aus den von der jeweiligen Planung betroffenen öffentlichen Belangen nach § 1 Abs. 6 BauGB und § 1a BauGB sowie aus dem Gebot einer gerechten Abwägung der betroffenen Belange kann sich dabei allerdings im Einzelfall auch das Erfordernis bestimmter Festsetzungen ergeben.

Neben den Festsetzungen sind – wie beim Flächennutzungsplan – abhängig von den konkreten Umständen auch Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen Inhalt des Bebauungsplans (§ 9 Abs. 5 - 6a BauGB).

1.6.1 Festsetzungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz

Die Festsetzungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz unterscheiden zwischen Festsetzungen, die den Hochwasserschutz im Gemeindegebiet unmittelbar betreffen, und Festsetzungen, die vorbeugend zur Verringerung von Hochwassergefahren beitragen. Bei Letzteren kommen insbesondere Festsetzungsmöglichkeiten mit dem Ziel einer flächensparenden Bauleitplanung Bedeutung zu oder auch Festsetzungen, die auf eine Versickerung des Niederschlagswassers gerichtet sind.

Hierbei sind auch Flächen für die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser (§ 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB), für die Landwirtschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 18a BauGB), für den Wald (§ 9 Abs. 1 Nr. 18b BauGB), Grünflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB) oder Flächen zum Schutz, zur Pflege oder zur Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) zu nennen. Es wurde in Nr. 1.5.1 bereits darauf hingewiesen, dass die naturschutzrechtliche

Eingriffsregelung in der Bauleitplanung auch im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz Anwendung finden kann.

Im Übrigen bestehen insbesondere folgende Festsetzungsmöglichkeiten mit Bezügen zum unmittelbaren Schutz vor Hochwassergefahren:

- Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB):
Als Flächen für Hochwasserschutzanlagen kommen insbesondere solche für Deiche, Dünen, Dämme und Küstenschutzwald in Betracht, im Zusammenhang mit dem Abwasserabfluss können Flächen für Gräben, Kanäle und Vorfluter im Bebauungsplan festgesetzt werden.
- Überbaubare und nicht überbaubare Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, § 23 BauNVO):
In geeigneten Fällen kann durch die Festsetzung nicht überbaubarer Grundstücksflächen die Bebauung gefährdeter Bereiche ausgeschlossen werden.
- Von Bebauung freizuhaltende Flächen und ihre Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB):
In geeigneten Fällen kann für Überschwemmungsgebiete festgesetzt werden, dass sie ganz oder teilweise von Bebauung freizuhalten sind. Eine solche Festsetzung setzt allerdings grundsätzlich voraus, dass nach den ohne eine solche Festsetzung anzuwendenden bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften eine Bebauung der betreffenden Fläche möglich wäre. Ein Anwendungsfall könnten etwa im Außenbereich gelegene Flächen für die Landwirtschaft sein, um dort auch nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierte landwirtschaftliche Bauvorhaben auszuschließen und damit eine wasserwirtschaftlich gebotene Freihaltung der Flächen zu sichern. Städtebauliche Gründe, die eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB rechtfertigen, können auch solche der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung sein.
- Festsetzung der Höhenlage (§ 9 Abs. 3 Satz 1 BauGB):
Sofern in einem hochwassergefährdeten Gebiet eine Baugebietsfestsetzung erfolgt, kann im Hinblick auf die Sicherheit der künftigen Bewohner im Bebauungsplan die Höhenlage der baulichen Anlagen festgesetzt werden. Die Festsetzung der Höhenlage setzt Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB voraus; sie ist insoweit unselbständig. Bei Gebäuden kann sich die Höhenfestsetzung auf die Angabe der Erdgeschoss-Fußbodenhöhe zu einer geeigneten Bezugsgröße beziehen. Als zweckmäßig kann sich daneben ein Hinweis auf Höhenlagen des Baugebiets bezogen auf das amtliche Höhenniveau erweisen.

Wie bereits dargelegt, kann insbesondere auch eine flächensparende Bauleitplanung einen Beitrag zum Hochwasserschutz leisten (vgl. Nr. 1.4.1).

Das BauGB stellt den Gemeinden zahlreiche Instrumente zur Umsetzung einer flächensparenden Bauleitplanung zur Verfügung. Dem Ziel einer Verminderung des Flächenverbrauchs kann insbesondere über folgende Festsetzungen Rechnung getragen werden:

- Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, §§ 16 ff. BauN-VO),
- Bauweise (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, § 22 BauNVO),
- überbaubare Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, § 23 BauN-VO),
- Höchstmaße für die Fläche von Wohnbaugrundstücken aus Gründen des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB),
- Flächen und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB),
- Anpflanzungen sowie Bindungen für und die Erhaltung von Bepflanzungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB), durch die die Freihaltung der nicht überbaubaren Flächen gesichert werden kann.

Auch die Versickerung von Regenwasser im Baugebiet kann eine gemeindliche Maßnahme der Hochwasservorsorge darstellen. Im Bebauungsplan können Flächen für die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB). Dabei ist etwa an eine zentrale Regenwasserrückhaltung zu denken, bei der das Niederschlagswasser eines bestimmten Bereichs zu einem größeren öffentlichen Rückhaltebecken geführt wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann grundsätzlich auch ein dezentrales System privater Versickerungsmulden und Grünflächen zur Sammlung, Versickerung und Verdunstung des Niederschlagswassers am Ort des Anfalls im Baugebiet durch die Verbindung der Festsetzungsmöglichkeiten von § 9 Abs. 1 Nr. 14, 15 und 20 BauGB festgesetzt werden, wenn die Vollzugsfähigkeit des Plans dauerhaft gesichert ist (vgl. hierzu im Einzelnen Urteil vom 30.08.2001, NVwZ 2002, 202 = DVBl. 2002, 269 = DÖV 2002, 296 = UPR 2002, 108). Auf § 39 Absatz 3 Landeswassergesetz M-V wird hingewiesen.

1.6.2 Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen

Wie im Flächennutzungsplan sollen auch im Bebauungsplan Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind, gekennzeichnet werden (§ 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB). Im Einzelnen wird auf die Ausführungen zum Flächennutzungsplan verwiesen (vgl. Nr. 1.5.2).

Entsprechend den Regelungen für den Flächennutzungsplan sollen auch im Bebauungsplan festgesetzte Überschwemmungsgebiete im Sinne des § 76 Abs. 2 WHG nachrichtlich übernommen und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete im Sinn des § 76 Abs. 3 WHG sowie als Risikogebiete im Sinne des § 73 Abs. 1 Satz 1 WHG bestimmte Gebiete vermerkt werden (§ 9 Abs. 6a BauGB). Diese Verpflichtungen stellen im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz eine spezielle Regelung gegenüber der allgemeinen Pflicht zu nachrichtlichen Übernahmen von nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffenen Festsetzungen in § 9 Abs. 6 BauGB dar.

1.6.3 Maßnahmen bei bereits durch Bebauungsplan überplanten hochwassergefährdeten Gebieten

Stellt sich nach Inkrafttreten eines Bebauungsplans heraus, dass die von ihm festgesetzten überbaubaren Flächen einer Hochwassergefahr ausgesetzt sind, ist die Gemeinde gehalten, ihre planerischen Festsetzungen zu überprüfen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es bereits zu einer Überflutung des Baugebiets gekommen ist. Im Einzelfall kann sich als Ergebnis der Prüfung für Gemeinden die Verpflichtung ergeben, Bebauungspläne zu ändern oder aufzuheben. Eine solche Verpflichtung kann sich auch aus der nachträglichen Aufstellung von Raumordnungszielen sowie aus dem Erlass wasserrechtlicher Vorschriften ergeben.

1.6.3.1 Anpassung an Ziele der Raumordnung

Auf die Ausführungen zur Verpflichtung der Gemeinde zur Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes gem. § 1 Abs. 4 BauGB wird verwiesen. Wenn daher in einem Raumordnungsprogramm ein Vorranggebiet „Hochwasserschutz“ festgelegt wurde, soweit im Raumordnungsprogramm diese Verpflichtung nicht begrenzt wurde, ist der Bebauungsplan anzupassen. Sind im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes noch keine Gebäude vorhanden oder würden bei Wegfall des Bebauungsplanes vorhandene Gebäude als Außenbereichsbebauung zu qualifizieren sein, ist die Anpassungspflicht mit der bloßen Aufhebung des Bebauungsplans erfüllt. Sind jedoch im Geltungsbereich des Bebauungsplans bereits so viele Gebäude errichtet worden, dass die so entstandene (zusammenhängende) Bebauung bei Wegfall des Bebauungsplanes als Innenbereich zu qualifizieren wäre, reicht eine bloße Aufhebung des Bebauungsplanes nicht aus, um der aus § 1 Abs. 4 BauGB resultierenden Anpassungspflicht zu genügen. Denn die Ziele der Raumordnung sind im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB kein Zulässigkeitskriterium, so dass bei Vorliegen der übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 34 BauGB (vgl. Nr. 2.2) in den bestehenden Baulücken noch Gebäude bzw. nach dem Abriss vorhandener Gebäude Ersatzbauten errichtet werden könnten. In solchen Fällen erfüllt daher die Gemeinde ihre Anpassungspflichten nur dadurch, dass sie den Bebauungsplan nicht aufhebt, sondern in der Weise ändert, dass eine künftige Bebauung ausgeschlossen wird. Insoweit wird auf die in Nr. 1.6.1 genannten Festsetzungsmöglichkeiten verwiesen.

1.6.3.2 Anpassung an wasserrechtliche Vorschriften

Eine Pflicht zur Aufhebung oder Änderung eines Bebauungsplans kann sich für eine Gemeinde auch dann ergeben, wenn nach Inkrafttreten des Bebauungsplans ein Überschwemmungsgebiet festgesetzt wird. Es können entschädigungsrechtliche Fragestellungen nach §§ 39 ff BauGB auftreten.

1.6.3.3 Sonstige Aufhebungs- und Änderungsgründe

Soweit für einen Bebauungsplan kein Vorranggebiet als Ziel der Raumordnung festgelegt wurde und auch kein Überschwemmungsgebiet festgesetzt wurde, richten sich die planerischen Konsequenzen ebenfalls nach § 1 Abs. 3 BauGB sowie dem Gebot der gerechten Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB. Hier ist entscheidend, wie aufgrund der neueren Erkenntnisse die Gefährdung durch Hochwasser einzuschätzen ist und in welchem Umfang nachträgliche Schutzvorkehrungen dagegen möglich sind. Steht fest, dass gesunde und sichere Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht geschaffen werden können,

wird als Ergebnis einer gerechten Abwägung nur die Aufhebung des Bebauungsplans bzw. seine Änderung mit dem Ziel, weitere Bebauung zu verhindern, in Betracht kommen.

1.6.3.4 Verfahren

Nach § 2 Abs. 4 BauGB gelten die Vorschriften über die Aufstellung von Bauleitplänen auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung. Das bedeutet insbesondere, dass auch die Entscheidung über die Aufhebung eines Bauleitplans eine Abwägungsentscheidung im Sinn von § 1 Abs. 7 BauGB ist.

1.6.3.5 Rückbau

Hat die Gemeinde einen Bebauungsplan entsprechend Nr. 1.6.3.1 bis 1.6.3.3 geändert, kann sie nach Maßgabe von § 175 BauGB den Eigentümer zur Duldung der vollständigen oder teilweisen Beseitigung einer baulichen Anlage verpflichten, wenn diese den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann (§ 179 Abs. 1 BauGB). Insbesondere wenn der Bebauungsplan zur Schaffung von Retentionsflächen geändert wurde, lässt sich dies nur erreichen, wenn auch Gebäude wieder beseitigt werden. Sofern nicht bereits die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde erfolgt oder eine vertragliche Grundlage für den Rückbau geschaffen wurde, kann die Gemeinde die Duldung des Rückbaus notfalls mit den Mitteln der Verwaltungsvollstreckung durchsetzen. Bei Wohnraum darf der Rückbau nur vollzogen werden, wenn im Zeitpunkt der Beseitigung angemessener Ersatzwohnraum für die Bewohner unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht. Gewerbetreibenden ist Gelegenheit zur anderweitigen Unterbringung einzuräumen (§ 179 Abs. 2 BauGB). Die dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten durch die Beseitigung entstehenden Vermögensnachteile hat die Gemeinde in Geld zu ersetzen (§ 179 Abs. 3 BauGB).

1.7 Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 7 BauGB)

Durch das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005 wurden die Regelungen über das allgemeine Vorkaufsrecht in § 24 Abs. 1 Satz 1 BauGB in dem Sinn erweitert, dass der Gemeinde nunmehr auch in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten, ein Vorkaufsrecht zusteht (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BauGB). Wie auch in den sonstigen Fällen des Vorkaufsrechts setzt dessen Ausübung voraus, dass das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Die Freihaltung von Grundstücken von Bebauung im Hinblick auf den vorbeugenden Hochwasserschutz dient allerdings regelmäßig auch dem Wohl der Allgemeinheit.

2. Hochwasserschutz bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben

2.1. Hochwasserschutz bei der Zulassung von Einzelvorhaben in festgesetzten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 3 WHG) und in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (§ 78 Abs. 6 WHG)

2.1.1 Zulassung von Vorhaben im Einzelfall

Im Baugenehmigungsverfahren prüft die untere Bauaufsichtsbehörde, ob ein Vorhaben mit den Bestimmungen des Bauplanungsrechts, Bauordnungsrechts und sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen sind, vereinbar ist. Je nach Lage des Vorhabens, sind dabei auch die Vorschriften des WHG zum Hochwasserschutz zu prüfen.

Gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 2 WHG ist in festgesetzten Überschwemmungsgebieten die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 33, 34 und 35 BauGB untersagt. Dies gilt gemäß § 78 Abs. 6 WHG auch für vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete.

Im Einzelfall kann die zuständige Behörde gemäß § 78 Abs. 3 WHG abweichend von diesem Bauverbot - unter den in dieser Vorschrift benannten Voraussetzungen - die Erweiterung oder Errichtung einer baulichen Anlage genehmigen.

Die Vorschrift umfasst alle beplanten und unbeplanten Bereiche, da in § 30 BauGB sowohl die qualifizierten Bebauungspläne (§ 30 Abs. 1 BauGB), die Bereiche der vorhabenbezogenen Bebauungspläne (§ 30 Abs. 2 i. V. m. § 12 BauGB) sowie die einfachen Bebauungspläne (§ 30 Abs. 3 BauGB) geregelt sind. Das Genehmigungserfordernis gilt auch für die Innenbereiche nach § 34 BauGB und die Außenbereiche nach § 35 BauGB.

Die in § 78 Abs. 3 Satz 1 WHG benannten Voraussetzungen, unter denen die zuständige Behörde die Errichtung oder Erweiterung einer baulichen Anlage im Einzelfall genehmigen kann, müssen **kumulativ** vorliegen.

Das Gesetz führt in § 78 Abs.3 Satz 1 **Nr. 1 bis 4** WHG folgende Voraussetzungen für eine Genehmigung auf:

Nr. 1

Die Hochwasserrückhaltung darf nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum muss zeitgleich ausgeglichen werden.

Die Voraussetzung, dass eine unwesentliche Beeinträchtigung der Hochwasserrückhaltung einer Genehmigung nicht entgegenstehen darf, ist schwächer als die des § 78 Abs. 2 Nr. 5 WHG und beinhaltet damit kein absolutes Verschlechterungsverbot. Wird an der Stelle des verloren gegangenen Rückhalteriums ein unzureichender Ausgleich geschaffen, der weder von seiner Rückhaltekapazität noch von seiner Rückhaltefunktion einen angemessenen Ersatz für die preisgegebene Retentionsfläche bietet, kann von einem Ausgleich binnen dieser Regelung jedoch nicht gesprochen werden. Allerdings muss nach dem Wortlaut der Voraussetzung der durch die Bautätigkeit geopfert Rückraum lediglich zeitgleich und nicht wie im Fall des § 78 Abs. 2 Nr. 5 WHG auch umfang- und funktionsgleich ausgeglichen werden.

Nr. 2

Das Vorhaben darf den Wasserstand und den Hochwasserabfluss nicht nachteilig verändern.

In Bezug auf die Voraussetzung, dass durch das Vorhaben der Wasserstand und der Abfluss bei Hochwasser nicht nachteilig verändert werden dürfen, ist auf die Erläuterungen zu § 78 Abs. 2 Nr. 4 WHG zu verweisen.

Nr. 3

Das Vorhaben darf den bestehenden Hochwasserschutz nicht beeinträchtigen.

In Bezug auf die Voraussetzung, dass durch das Vorhaben der bestehende Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt wird, ist auf die Erläuterungen zu § 78 Abs. 2 Nr. 6 WHG zu verweisen.

Nr. 4

Das Vorhaben muss hochwasserangepasst ausgeführt werden.

In Bezug auf die Voraussetzung, dass das Vorhaben hochwasserangepasst ausgeführt werden muss, ist auf die Erläuterungen zu § 78 Abs. 2 Nr. 9 WHG zu verweisen.

Alternativ dazu kann die zuständige Behörde gemäß § 78 Abs. 3 Satz 1 abweichend von § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen genehmigen, wenn die nachteiligen Auswirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können.

Über die Genehmigung gemäß § 78 Abs. 3 WHG i.V.m. § 79 LWaG entscheidet die untere Bauaufsichtsbehörde im Baugenehmigungsverfahren im Einvernehmen mit der Wasserbehörde (§ 113a LWaG). Ist kein Baugenehmigungsverfahren erforderlich, steht die wasserrechtliche Genehmigung im Ermessen der unteren Wasserbehörde.

2.1.2 Allgemeine Zulassung der Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen

Gemäß § 78 Abs. 3 Satz 2 WHG kann die Errichtung oder Erweiterung einer baulichen Anlage auch allgemein bei der Festsetzung nach § 76 Abs. 2 WHG zugelassen werden, wenn sie

- in einem gemäß § 78 Abs. 2 WHG neu ausgewiesenen Gebiet nach § 30 BauGB den Vorgaben des Bebauungsplanes entsprechen oder
- ihrer Bauart nach so beschaffen sind, dass die Einhaltung der Voraussetzungen des § 78 Abs. 3 Satz 1 WHG gewährleistet ist.

Eine Genehmigung durch die Wasserbehörde ist nicht mehr erforderlich. Das Vorhaben ist lediglich bei der vg. Behörde anzuzeigen.

2.2 Hochwasserschutz bei der Zulassung von Vorhaben in den „faktischen“ Überschwemmungsgebieten und den hochwassergefährdeten Küsten

gebieten

Bei der Zulassung von Vorhaben in einem „faktischen“ Überschwemmungsgebiet oder einem hochwassergefährdeten Küstengebiet ist zu unterscheiden, ob das Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB, im Außenbereich nach § 35 BauGB oder in einem Bebauungsplangebiet nach § 30 BauGB realisiert werden soll.

2.2.1 Unbeplanter Innenbereich (§ 34 BauGB)

Da die Planungs- und Bauverbote des § 78 Abs. 1 WHG bei den „faktischen“ Überschwemmungsgebieten und den hochwassergefährdeten Küstengebieten keine Anwendung finden, ist hier nur das Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot des § 77 WHG zu beachten. Wenn dieses dem Vorhaben nicht entgegensteht, erfolgt eine Prüfung anhand des § 34 BauGB.

Im Innenbereich bestimmt sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens danach, ob es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Außerdem müssen die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben, und das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.

Belange des Hochwasserschutzes gehören nicht zu den für die Frage des Einfügens eines Vorhabens in die maßgebliche Umgebungsbebauung relevanten Prüfkriterien des § 34 Abs. 1 BauGB, nämlich Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und zu überbauende Grundstücksfläche (siehe BayVGH, Beschluss vom 06.06.2002 BauR 2003, 683=NvWZ-RR 2003, 478=BayVBI 2003, 342).

Die Vorschrift des § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB über die Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse verfolgt – wie das Einfügungsgebot – die Abwehr städtebaulicher Missstände. Im Innenbereich kann wegen der hier stets vorhandenen Bebauung den Gesichtspunkten des Rückhalts von Hochwasser und der Gefährdung eines schadlosen Wasserabflusses keine (eigenständige) Bedeutung nach dieser Vorschrift zukommen (Söfker in Ernst-Zinkahn-Bielenberg-Krautzberger, BauGB-Kommentar, März 2007, Rdn. 67 zu § 34 BauGB). Die praktische Bedeutung der Vorschrift des § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB neben dem Einfügungsgebot wird in Frage gestellt und auf wenige Fallkonstellationen in Gemengelagen und in sonstigen sehr dicht bebauten Gebieten beschränkt, wenn eine Fortsetzung und Verfestigung einer überholten Form der Bodennutzung im Hinblick auf moderne Vorstellungen von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen nicht mehr (städtebaulich) vertretbar ist (so Dürr in Brügelmann, Kohlhammer-Kommentar zum BauGB, Rdn. 77 zu § 34).

Im Allgemeinen kann angenommen werden, dass der Hochwasserschutz im nicht beplanten Innenbereich die Bebaubarkeit z.B. von Baulücken oder die Wiedererrichtung baulicher Anlagen unter dem Gesichtspunkt der Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse grundsätzlich nicht in Frage stellen kann (Söfker a.a.O.). Im Einzelfall kann es das Gebot der Rücksichtnahme jedoch gebieten, dass eine bestimmte Nutzung nicht verwirklicht werden kann, weil sie durch Hochwasser gefährdet wäre (Söfker a.a.O.). Die Wahrung ge-

sunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse kann auch verneint werden, wenn z.B. bei Lage des Baugrundstücks in der unmittelbaren Nähe eines Gewässers nach Einschätzung der Fachbehörden die konkrete Gefahr besteht, dass das Gebäude im Hochwasserfall seine Standsicherheit verliert.

2.2.2 Außenbereich (§ 35 BauGB)

Auch bei Vorhaben im Sinne des § 35 BauGB ist zunächst das Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot des § 77 WHG zu beachten.

Darüber hinaus ist im Außenbereich der Hochwasserschutz als öffentlicher Belang im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und 6 BauGB zu berücksichtigen. Bei privilegierten Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB dürfen Belange des Hochwasserschutzes nicht entgegenstehen. Bei den sonstigen Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB ist bereits eine Beeinträchtigung des vorsorgenden Hochwasserschutzes auszuschließen.

Sofern das Vorhaben raumbedeutsam ist und in einem Bereich liegt, der als Vorranggebiet „Überschwemmungsbereich“ in einem Raumordnungsplan festgelegt wurde, ist das Vorhaben nach § 35 Abs. 3 Satz 2 1. Halbsatz BauGB unzulässig.

2.2.3 Qualifizierter Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB)

Auch bei einem Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes – der in einem „faktischen“ Überschwemmungsgebiet oder hochwassergefährdeten Küstengebiet liegt – ist zunächst das Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot des § 77 WHG zu prüfen.

Sofern dies nicht der Fall ist, ist im Geltungsbereich eines rechtskräftigen qualifizierten Bebauungsplans ein Vorhaben zulässig, wenn es dessen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Dies bedeutet, dass Belange des Hochwasserschutzes bereits im Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans Berücksichtigung und Eingang in seine Festsetzungen (vgl. Nr. 1.6.1) finden müssen, um bei der Vorhabenzulassung zum Tragen zu kommen. Weitere bauplanungsrechtliche Zulassungsschranken bestehen grundsätzlich nicht. Ob ausnahmsweise im Einzelfall über § 15 BauNVO Gesichtspunkte des Hochwasserschutzes in die Vorhabenzulassung einfließen können, hängt davon ab, inwieweit mit der - an sich zulässigen – Errichtung eines Gebäudes unzumutbare Störungen in der Umgebung des Baugrundstücks verbunden sind. Dies kann der Fall sein, wenn das Gebäude aufgrund seiner Lage oder seines Umfangs die Abflussverhältnisse so zum Nachteil der Nachbargrundstücke verändern würde, dass diese überflutet würden. Dabei kann es allerdings nur darum gehen, Lage und Umfang des Gebäudes über § 15 BauNVO zu steuern. Führt eine Gebäudeerrichtung zu Überflutungen der Nachbargrundstücke, dürfte die Festsetzung einer Baufläche an dieser Stelle abwägungsfehlerhaft sein.

2.2.4 Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB)

Die vorstehenden Ausführungen gelten grundsätzlich auch, wenn es um die Zulassung eines Vorhabens geht, das sich im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB) befindet.

Sofern das Vorhaben mit dem Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot des § 77 WHG vereinbar ist, ist auch hier allein die Übereinstimmung des Vorhabens mit dem (abschließenden) Inhalt des Vorhaben- und Erschließungsplans maßgebend. Der Inhalt eines Vorhaben- und Erschließungsplans ist allerdings nicht an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB und der BauNVO gebunden, sondern kann auch darüber hinausgehende und detaillierte Bestimmungen (z. B. für den Hochwasserschutz) enthalten.

2.2.5 Einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB)

Die vorstehenden Ausführungen gelten grundsätzlich auch, wenn es um die Zulassung eines Vorhabens geht, das sich im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans befindet.

Sofern das Vorhaben mit dem Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot des § 77 WHG vereinbar ist, richtet sich die Zulässigkeit eines Vorhabens zunächst nach den Festsetzungen des einfachen Bebauungsplans und im Übrigen, d. h. soweit diese Festsetzungen nicht vorgehen, nach den §§ 34 oder 35 BauGB. Soweit Belange des Hochwasserschutzes nicht Eingang in die Festsetzungen des Bebauungsplans gefunden haben, sind sie bei der Zulassung des Vorhabens nur im Rahmen des § 34 oder § 35 BauGB zu beachten.