

## ARGE BAU

### Handlungsanleitung

### für den Einsatz rechtlicher und technischer Instrumente zum Hochwasserschutz in der Raumordnung, in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben

idF der Beschlussfassung Fachkommission Städtebau vom 22. September 2010

#### Gliederung

#### Vorbemerkung

#### 1. Bereich der Raumordnung

- 1.1 Raumordnerische Aufgaben und Instrumente zum vorbeugenden Hochwasserschutz
- 1.2 Raumordnerische Sicherung (vorhandener) Überschwemmungsflächen
- 1.3 Raumordnerische Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen
- 1.4 Raumordnerische Risikovorsorge in potentiellen Überflutungsbereichen
- 1.5 Raumordnerische Darstellungen zum Rückhalt des Wassers in den Einzugsgebieten der Flüsse
- 1.6 Bindung der Bauleitplanung durch Ziele der Raumordnung

#### 2. Bereich des Wasserrechts

- 2.1 Erhaltungsgebot
- 2.2 Festsetzung von Überschwemmungsgebieten
  - 2.2.1 Festzusetzende Fläche
  - 2.2.2 Festsetzung von Überschwemmungsgebieten und baurechtliche Qualifikation

#### 3. Hochwasserschutz in der Bauleitplanung

- 3.1 Hochwasserschutz als Aufgabe der Bauleitplanung
- 3.2 Regelungen des WHG zur Bauleitplanung
  - 3.2.1 Grundsätzliches Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten
  - 3.2.2 Ausnahmsweise Zulassung neuer Baugebiete
  - 3.2.3 Neue Baugebiete in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten
  - 3.2.4 Erhaltungsgebot in nicht festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten
- 3.3 Hochwasserschutz in der bauleitplanerischen Abwägung
  - 3.3.1 In der Bauleitplanung zu berücksichtigende Belange im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz
  - 3.3.2 Maßstäbe für die Abwägung
- 3.4 Besonderheiten bei der Flächennutzungsplanung
  - 3.4.1 Darstellungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz
  - 3.4.2 Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen
  - 3.4.3 Bestehende Bauflächendarstellungen in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Bereichen
- 3.5 Besonderheiten bei der Bebauungsplanung
  - 3.5.1 Festsetzungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz
  - 3.5.2 Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen

- 3.5.3 Maßnahmen bei bereits durch Bebauungsplan überplanten festgesetzten oder vorläufig gesicherten Flächen
- 3.5.3.1 Anpassung an die Ziele der Raumordnung
- 3.5.3.2 Anpassung an wasserrechtliche Vorschriften
- 3.5.3.3 Sonstige Aufhebungs- und Änderungsgründe
- 3.5.3.4 Verfahren
- 3.5.3.5 Rückbau
- 3.6 Vorkaufsrecht

#### **4. Hochwasserschutz bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben**

- 4.1 Planbereich
- 4.1.1 Qualifizierter Bebauungsplan
- 4.1.2 Vorhabenbezogener Bebauungsplan
- 4.1.3 Einfacher Bebauungsplan
- 4.2 Innenbereich
- 4.3 Außenbereich

#### **Anlage**

Hochwasserschutzfibel – Planen und Bauen von Gebäuden in hochwassergefährdeten Gebieten, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stand Februar 2006

## 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, die Erhaltung und Ausweitung von Retentionsflächen und die Sicherung von Talsperren sowie Rückstaubecken einen wichtigen Beitrag. Soweit Gebiete von Hochwasser überschwemmt werden, gilt es diese zu ermitteln und förmlich als Überschwemmungsgebiete festzusetzen. Bestehende Bauten und Anlagen wie Öltanks in Überschwemmungsgebieten sind zu überprüfen, inwieweit sie möglichst hochwassersicher nachgerüstet oder rückgebaut werden können. Ebenso sind ggf. bestehende Bauleitpläne, die für hochwassergefährdete Gebiete bzw. (potentielle) Überflutungsbereiche 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 von Hochwasser gefährdeten Gebieten -, ganz allgemein die Versiegelung weiterer Flächen auf das notwendige Maß zu begrenzen und überflüssige Versiegelungen weitgehend zu reduzieren. Neben weiterer Ertüchtigung der Kanalisation kommt es auf deren Entlastung durch verstärkte Nutzung der Versickerung von Regenwasser an.

Diese nur beispielhaft aufgeführten Aufgaben zum vorbeugenden Hochwasserschutz verdeutlichen, alleine mit den Mitteln und Möglichkeiten einer Behörde oder Institution lässt sich ein nachhaltiger Hochwasserschutz kaum bewerkstelligen. 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 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. Das Wasserhaushaltsgesetz sieht ausdrücklich eine Vorsorge- und Schadensminderungspflicht für von Hochwasser betroffene Personen vor. Hochwasserschutz ist daher eine Aufgabe, die nur von den betroffenen Personen, den betroffenen Planungsträgern, Behörden und Institutionen gemeinsam geleistet werden kann.

Rechtliche Instrumente und technische Möglichkeiten, Hochwasserschäden zu minimieren oder gar weitgehend zu verhindern, sind vorhanden. Hochwasser selbst ist jedoch ein natürliches Ereignis, auf das sich der Mensch noch besser als bisher einstellen muss und das niemals zu verhindern sein wird. Doch es ist in seinem Ausmaß und vor allem in seinen Wirkungen beeinflussbar.

Das Wasser-, das Raumordnungs- und das Baurecht halten wichtige Instrumente bereit, sowohl auf Planungsebene als auch bei der Vorhabengenehmigung 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 seiner Möglichkeiten und Grenzen voraus. Die vorliegende gemeinsame Handlungsanleitung der Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren (ARGEBAU), der Bund/Ländergemeinschaft Wasser (LAWA) sowie der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) soll den betroffenen Fachbereichen dafür Hilfe und Unterstützung geben. Dabei werden die raumordnungs-, wasser- und baurechtlichen Instrumente näher betrachtet und ihre Wechselwirkungen dargestellt.

Mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 haben die Länder das Recht bekommen, ergänzende (wo das Wasserhaushaltsgesetz keine abschließenden Regelungen enthält) oder von Bundesrecht abweichende (mit Ausnahme anlagen- und stoffbezogener Regelungen) Bestimmungen zu treffen (Art. 72 Abs. 1 und 3 GG). Dies gilt auch gegenüber dem am 1. März 2010 in Kraft getretenen neuen Wasserhaushaltsgesetz. Es ist daher ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass landesrechtliche Besonderheiten, insbesondere die landesrechtlichen Vorschriften in der jeweils gültigen Fassung zu beachten sind.

## **1. Bereich der Raumordnung**

### **1.1 Raumordnerische Aufgaben und Instrumente zum vorbeugenden Hochwasserschutz**

Nach § 1 ROG besteht die Aufgabe der Raumordnung darin, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen, und es ist Vorsorge für Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist eine 'nachhaltige Raumentwicklung', welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt.

Im Rahmen dieser komplexen Aufgabe und Leitvorstellung ist der vorbeugende Hochwasserschutz als ein Grundsatz der Raumordnung umzusetzen. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG ist "für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdeten Bereichen."

Dieser bundesweite Grundsatz der Raumordnung ist in den Raumordnungsplänen der Länder zu konkretisieren. Dabei müssen die hieraus resultierenden konkreten Festlegungen räumlicher Nutzungen und Funktionen mit entsprechenden, aus anderen Grundsätzen resultierenden Belangen abgewogen und abgestimmt werden.

Mit den Entschlüssen vom 8.3.1995, vom 29.3.1996 und 4.6.1998 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) eine Überprüfung der bisherigen

Hochwasserschutzstrategien und einen wirksamen Beitrag der Raumordnung und Landesplanung zum vorbeugenden Hochwasserschutz gefordert. In den Handlungsempfehlungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 14.6.2000 (GMBI. 2000 S. 514 ff.) wurden die Entschlüsse bekräftigt und konkretisiert. Inzwischen wurde in vielen Ländern entsprechend der jeweiligen Notwendigkeit und der raumordnungsrechtlichen Grundlagen in Ergänzung zu den Instrumenten der Wasserwirtschaft sowie auf der Basis wasserwirtschaftlicher Erkenntnisse mit der Umsetzung begonnen.

Nach den Handlungsempfehlungen der MKRO vom 14.6.2000 umfasst das raumordnerische Flächenmanagement zum vorbeugenden Hochwasserschutz:

1. die Sicherung und Rückgewinnung von natürlichen Überschwemmungsflächen ("Raum für den Fluss"),
2. die Risikovorsorge in potentiell überflutungsgefährdeten Bereichen (hinter Deichen) und
3. den Rückhalt des Wassers in der Fläche des gesamten Einzugsgebietes.

Hierzu werden in den Raumordnungsplänen für das gesamte Landesgebiet gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 ROG sowie in Raumordnungsplänen für Teilräume der Länder (Regionalpläne gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG) entsprechende Ziele und Grundsätze festgelegt. Im jeweiligen Planungsmaßstab können entsprechende Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete (§ 8 Abs. 7 ROG) ausgewiesen werden. Diese raumordnerischen Instrumente sind wie folgt definiert:

**Ziele der Raumordnung** sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes, § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Ziele der Raumordnung sind gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG zu beachten. Sie können in Bauleitplänen und sektoralen Fachplanungen nicht erneut abgewogen werden, sondern nur noch dem größeren Planungsmaßstab entsprechend konkretisiert werden.

**Grundsätze der Raumordnung** sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Grundsätze sind gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG zu berücksichtigen, d. h. ihre inhaltliche Ausrichtung ist bei weiteren, auf der Ebene der Raumordnung noch nicht abschließend vollzogenen Abwägungen mit andern örtlichen oder sektoralen Belangen zu berücksichtigen.

Für räumliche Festsetzungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz ermöglicht § 7 Abs. 5 Nr. 2 Buchst. d) und Abs. 7 Satz 1 Nrn. 1, 2 ROG die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in Raumordnungsplänen:

**Vorranggebiete** geben bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen Priorität und schließen andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet aus, soweit letztere mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind, § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 ROG.

**Vorbehaltsgebiete** messen in den jeweiligen Gebieten bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen für nachfolgende Abwägungen mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht bei – schließen aber die Zulassung entgegenstehender Nutzungen nicht vollständig aus, § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG.

Der Einsatz der o. a. raumordnerischen Instrumente zum vorbeugenden Hochwasserschutz ist Aufgabe der Länder; entsprechende textliche Ziele und Grundsätze sowie räumliche (zeichnerische) Gebietsfestlegungen müssen in den Lan-

des- und Regionalplänen der Länder im jeweiligen Planungsmaßstab ausgestaltet werden. Auf der Ebene der Landesplanung (Landesentwicklungsprogramme und -pläne) werden Grundsätze und Ziele als Vorgabe für eine weitere Konkretisierung auf regionalplanerischer Ebene verankert. Dabei können bereits mit Zielen der Landesebene nachfolgend zu sichernde Flächen eindeutig definiert werden (z. B. "Flächen, die bei einem 100-jährlichen Hochwasserereignis überschwemmt werden") und es können Abwägungsregeln für nachgeordnete Entscheidungen festgelegt werden (z. B. "In den Überschwemmungsbereichen sind die verschiedenen Raumfunktionen – Landwirtschaft/Naturschutz/Erholung – unter Beachtung der vorrangigen Belange des Hochwasserschutzes aufeinander abzustimmen".)

Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete, die für alle Planungsbeteiligten die räumliche Anordnung der jeweiligen Raumfunktionen und Raumnutzungen eindeutig festlegen, sind besonders effektiv. Wegen der Größe und Ausformung der hochwassergefährdeten Bereiche (langgestreckte schmale Bereiche entlang der Flüsse) sind solche Festlegungen für den vorbeugenden Hochwasserschutz i. d. R. nur auf regionalplanerischer Ebene möglich; sie sollten hier - soweit der Planungsmaßstab es zulässt - angewandt werden. Außerdem sollte in den Regionalplänen festgelegt werden, dass die Ziele auf kleinere Fließgewässer entsprechend anzuwenden sind, um auch kleinere, im regionalen Planungsmaßstab nicht darstellbare Überschwemmungsbereiche zu sichern.

Die Handlungsempfehlungen der MKRO umfassen differenzierte Angaben zur Verwendung der raumordnerischen Instrumente für bestimmte Belange des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Im Folgenden soll auf die für die Bauleitplanung bedeutsamen Aspekte dieser raumordnerischen Vorgaben zum vorbeugenden Hochwasserschutz eingegangen werden:

## 1.2 Raumordnerische Sicherung (vorhandener) Überschwemmungsflächen

Die natürlichen Überschwemmungsflächen der Fließgewässer sind durch Eindeichungen, Gewässerausbau und Aufhöhung gewässernaher (Bau-)Grundstücke stark verkleinert worden. Die heute noch nicht bebauten Überschwemmungsflächen sollen deshalb möglichst vollständig für den Abfluss und die Retention von Hochwasser erhalten werden. Eine weitere Inanspruchnahme für Baugebiete soll ausgeschlossen werden, um Retentionsraum zu erhalten und keine zusätzlichen Schadenspotentiale aufzubauen.

Die vorhandenen Überschwemmungsflächen sollen deshalb durch entsprechende **Ziele** in Landes- und Regionalplänen gesichert werden. Bei der Bemessung soll bundeseinheitlich mindestens ein 100-jährliches Hochwasserereignis zu Grunde gelegt werden. Sofern es die (von der Wasserwirtschaft bereitzustellenden) Planungsgrundlagen und der Maßstab der Raumordnungspläne zulassen, soll eine zeichnerische Darstellung/räumliche Abgrenzung als **Vorranggebiet** erfolgen. (Wenn konkrete Vorschläge bzw. hinreichende Planungsgrundlagen nicht vorliegen oder eine raumordnerische Endabwägung nicht möglich ist, kommt auch eine Ausweisung als Vorbehaltsgebiet in Betracht.)

Dabei ist die raumordnerische Darstellung entsprechender '**Überschwemmungsbereiche**' (im Gegensatz zur wasserrechtlichen Festsetzung von 'Überschwemmungsgebieten') nicht parzellenscharf. Diese Darstellungsunschärfe erleichtert es, neben wasserrechtlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten auch noch nicht festgesetzte faktische Überschwemmungsgebiete gemäß § 77 WHG in die raumordnerische Ausweisung von Überschwemmungsbereichen ein-

zubeziehen. Letztere können dann im Nachgang zur raumordnerischen Sicherung sukzessive wasserrechtlich festgesetzt werden.

Innerhalb der durch raumordnerische Ziele gesicherten Überschwemmungsbereiche ist die bauleitplanerische Ausweisung neuer Baugebiete grundsätzlich unzulässig (vgl. hierzu unten 3.2.1.).

Da in der Vergangenheit der Erhaltung von Überschwemmungsflächen zu wenig Beachtung geschenkt wurde, sollte die raumordnerische Sicherung von Überschwemmungsbereichen mit dem Ziel verbunden werden, dass innerhalb dieser Überschwemmungsbereiche in Flächennutzungsplänen ausgewiesene Siedlungsflächen zurückzunehmen sind – soweit sie noch nicht realisiert oder in verbindlichen Bauleitplänen als Baugebiete festgesetzt sind. Weitergehende Forderungen nach Rücknahme vorhandener oder rechtsverbindlich festgesetzter Siedlungsflächen können Ersatzleistungs- bzw. Entschädigungsansprüche der Gemeinden auslösen.

Vorhandene überschwemmungsgefährdete Bebauung soll in die raumordnerische Darstellung von Überschwemmungsbereichen einbezogen werden. In zugeordneten raumordnerischen Zielen/Erläuterungen soll klargestellt werden, dass damit diese vorhandene Bebauung nicht in Frage gestellt wird; vielmehr soll das Risiko deutlich werden und zu entsprechenden Maßnahmen anregen.

### 1.3 Raumordnerische Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen

In die raumordnerische Sicherung von Überschwemmungsbereichen sollen auch solche Flächen einbezogen werden, die im Zuge von Deichrückverlegungen, Gewässerrenaturierungen und Verbreiterung von Abflussquerschnitten als Retentionsraum zurück gewonnen werden sollen (in der Regel ehemalige Überschwemmungsgebiete). Die Raumordnung sichert damit Optionen für entsprechende wasserwirtschaftliche Maßnahmen zur Vergrößerung von Überschwemmungsgebieten und greift räumlich über die nach Wasserrecht mögliche Festsetzung von Überschwemmungsgebieten hinaus.

Neben textlichen Zielaussagen zur Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen ist auch hierzu eine räumliche/zeichnerische Darstellung in Raumordnungsplänen anzustreben. Die Darstellung von **Vorranggebieten mit dem Ziel der Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen** bzw. die Einbeziehung in entsprechende Überschwemmungsbereiche erfordert konkrete Forderungen der Wasserwirtschaft, die bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen mit anderen Ansprüchen an den Raum abschließend abgewogen werden können.

Wenn solche konkreten Vorschläge zur Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen noch nicht vorliegen, können ggf. erkennbare **Rückgewinnungsmöglichkeiten als Vorbehaltsgebiete** dargestellt werden. Bei solchen Vorbehalten ist dann eine abschließende Abwägung mit anderen Ansprüchen an den Raum in der Bauleitplanung oder in wasserrechtlichen Verfahren möglich.

Vorranggebiete, die zur Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen festgelegt werden, sind in nachgeordneten Planverfahren genauso zu beachten wie Vorranggebiete, die zur Erhaltung vorhandener Überschwemmungsflächen ausgewiesen wurden; in beiden Fällen entfalten die Vorranggebiete die gleichen Wirkungen bezüglich der bauleitplanerischen Anpassung/Ausweisung von Bauflächen.

Um bisherige (landwirtschaftliche) Nutzungen weiterhin zu gewährleisten und die Akzeptanz anderer Planungsbeteiligter zu gewinnen, sollte nicht jede Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen mit der Forderung nach Naturentwicklung verbunden werden. Selten überschwemmte Flächen können weiterhin landwirtschaftlich bzw. ackerbaulich genutzt werden. Naturentwicklung ist nur für solche Auen anzustreben, die im Abstand von weniger als fünf Jahren überschwemmt werden (< HQ<sub>5</sub>).

#### 1.4 **Raumordnerische Risikovorsorge in potentiellen Überflutungsbereichen**

In hochwassergefährdeten Bereichen historisch gewachsene Siedlungen sollten soweit möglich durch funktionsfähige Anlagen gegen Hochwasser geschützt werden. Hochwasserschutzanlagen können dennoch keine absolute Sicherheit garantieren. Katastrophen z. B. durch Deichbrüche oder ein Überströmen von Deichen bei extremen Hochwasserereignissen können nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Auch hinter den Deichen ist deshalb eine stärkere Berücksichtigung des Restrisikos notwendig.

Mit der raumordnerischen Ausweisung von potentiellen Überflutungsbereichen (hinter Deichen) soll das Bewusstsein für dieses „Restrisiko“ in deichgeschützten Bereichen geschärft und es sollen entsprechend angepasste Raumnutzungen initiiert werden. Geeignete Maßnahmen können sein:

- Kammerung großräumiger potentieller Überflutungsbereiche durch Querriegel (so dass im Falle einer katastrophalen Überflutung nur Teilsegmente betroffen sind)
- Verzicht auf Besiedlung von besonders tief liegenden Geländepartien (die im Falle einer Überflutung besonders hohe Wasserstände aufweisen / Gefahr für Leib und Leben!)
- Errichtung von zweiten Verteidigungslinien zum Schutz von Nutzungen, die im Falle einer Überflutung nicht nur selbst Schaden nehmen, sondern auch eine Gefährdung für andere darstellen
- hochwasserangepasste Ausführung von Gebäuden, Sicherung von Öltanks etc.

Die genannten Maßnahmen machen deutlich, dass eine weitere Siedlungsentwicklung in den deichgeschützten, potentiellen Überflutungsbereichen nicht generell ausgeschlossen, sondern dem Risiko angepasst werden soll. Landes- und Regionalpläne können deshalb vor allem **Grundsätze und Vorbehaltsgebiete zur Risikovorsorge** festlegen; die konkrete Berücksichtigung der Risiken ist dann eine Aufgabe kommunaler Planungen und Maßnahmen. Es besteht aber auch die Möglichkeit, bereits im Regionalplan für besonders gefährdete Teile von potentiellen Überflutungsbereichen eine neue Siedlungsnutzung durch entsprechende Ziele und Vorranggebiete auszuschließen.

#### 1.5 **Raumordnerische Darstellungen zum Rückhalt des Wassers in den Einzugsgebieten der Flüsse**

Der im Sinne des vorbeugenden Hochwasserschutzes anzustrebende Rückhalt des Wassers in der Fläche des gesamten Einzugsgebietes deckt sich mit traditionellen raumordnerischen Zielen zur Sicherung von Freiräumen und Freiraumfunktionen; insbesondere der Sicherung von Wald- und Agrarbereichen mit ggf. überlagernden weiteren Schutzfunktionen (Schutz von Natur und Landschaft, Grundwasserschutz, Sicherung und Entwicklung regionaler Grünzüge etc.). Ihre Sicherung ist nunmehr auch unter dem Gesichtspunkt der positiven, ausgleichenden Wirkungen für den Wasserhaushalt bzw. Wasserabfluss fortzuführen.



Die raumordnerische Sicherung von Freiräumen erfolgt über Ziele und Grundsätze sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die jeweiligen Freiraumfunktionen und -nutzungen. Sie sind von der Bauleitplanung im Sinne der primär gesicherten Funktionen und Nutzungen zu beachten bzw. zu berücksichtigen; der Wasserrückhalt ist dabei i. d. R. nur mittelbar von Bedeutung.

Ergänzend können zum Wasserrückhalt Standorte vorhandener und zusätzlicher Talsperren und Rückhaltebecken mit ihren jeweiligen Einzugsgebieten raumordnerisch gesichert werden.

Vorhandene und geplante Talsperren und Rückhaltebecken werden raumordnerisch i. d. R. durch konkrete Ziele und Darstellung von Standorten bzw. Vorranggebieten gesichert und sind dann von der Bauleitplanung zu beachten.

Außerdem können in Raumordnungspläne Grundsätze zum Wasserrückhalt in Siedlungsbereichen aufgenommen werden. Maßstabbedingt werden dabei aber keine konkreten Flächen oder Maßnahmen festgelegt; die Umsetzung in planerische Festlegungen zur Versickerung und Bewirtschaftung von Niederschlagswasser müsste im Rahmen der Bauleitplanung, durch wasserwirtschaftliche Pläne oder durch Satzungen nach Landesrecht erfolgen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Maßnahmen zum Rückhalt des Wassers in den Einzugsgebieten der Flüsse vor allem für kleine und mittlere Hochwasserereignisse von Bedeutung sind. Im Hinblick auf extreme Hochwasserereignisse steht beim raumordnerischen Flächenmanagement die Sicherung und Rückgewinnung von natürlichen Überschwemmungsflächen und die Risikovorsorge in potentiell überflutungsgefährdeten Bereichen im Vordergrund.

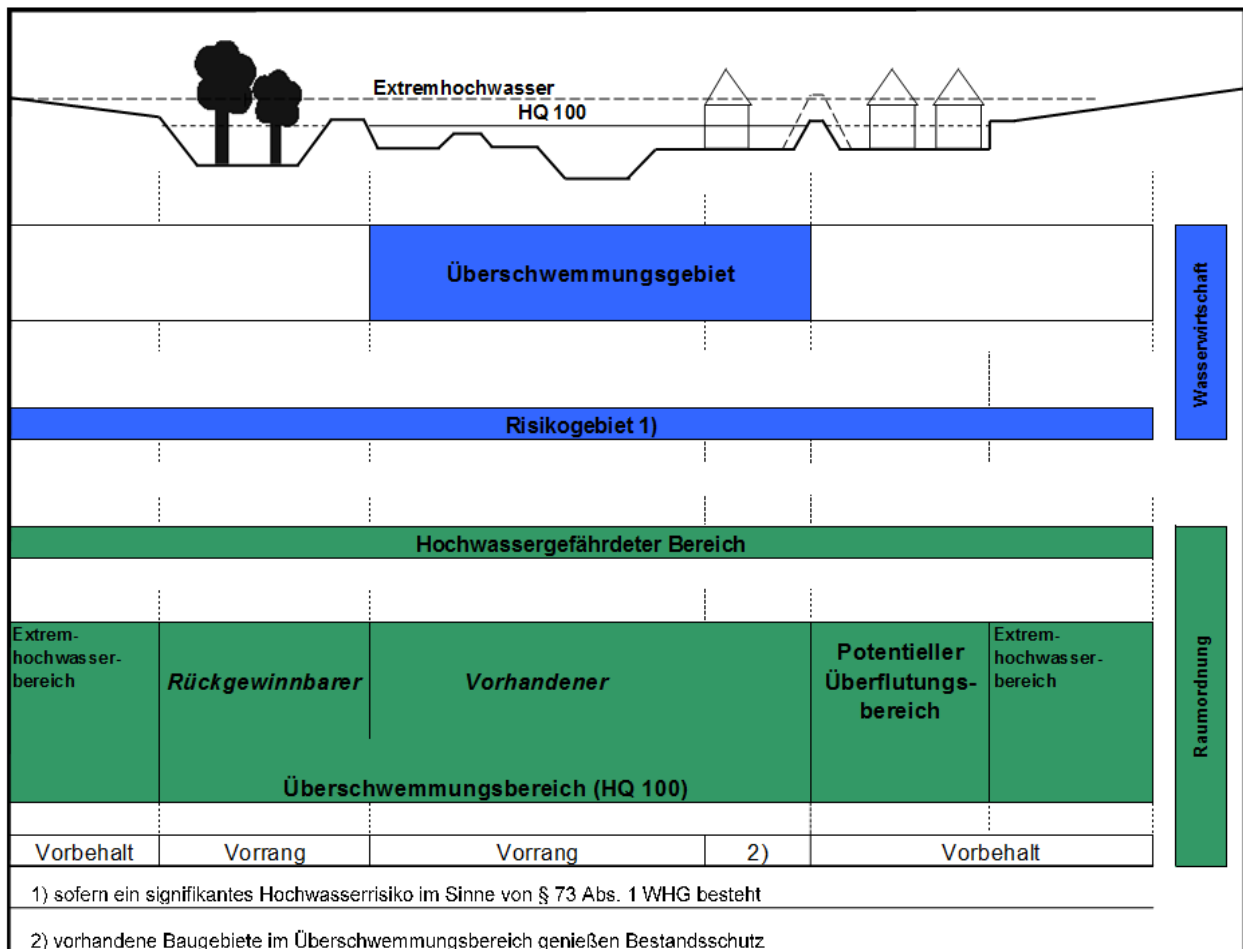
In den Gewässerauen selbst kann durch Entwicklung von Auewäldern und andere Renaturierungsmaßnahmen auf einen verzögerten Wasserabfluss hingewirkt werden. Solche Maßnahmen können am Ort des Rückstaus höhere Wasserstände bewirken und bedürfen deshalb einer einzelfallbezogenen Bewertung.

## **1.6 Bindung der Bauleitplanung durch Ziele der Raumordnung**

Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB). Wie bereits dargelegt, können in der Landesplanung durch die Festlegung von Vorranggebieten überschwemmungsgefährdete Flächen und rückgewinnbare Retentionsräume gegen Planungen abgesichert werden, die ihre Funktion für den Hochwasserabfluss und -rückhalt beeinträchtigen. 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 ROG). Soweit daher in Vorranggebieten für den Hochwasserabfluss und -rückhalt Darstellungen eines Flächennutzungsplans oder Festsetzungen eines Bebauungsplans darauf gerichtet sind, eine bauliche Entwicklung vorzubereiten, die den Hochwasserabfluss und -rückhalt beeinträchtigt, ist der Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB nicht Rechnung getragen. Ein gemeindlicher Abwägungsspielraum besteht insoweit nicht. Vorranggebiete für den Hochwasserschutz sind damit einer auf die Ausweisung von Bauflächen gerichteten Bauleitplanung grundsätzlich entzogen.

Demgegenüber verbleibt bei der landesplanerischen Ausweisung von Vorbehaltsgebieten für den Hochwasserschutz der Gemeinde ein Abwägungsspielraum erhalten. In Vorbehaltsgebieten für den Hochwasserschutz wird dieser Nutzung

für nachfolgende Abwägungen ein besonderes Gewicht beigemessen; eine dieser Nutzung entgegenstehende Planung ist damit aber nicht von vorneherein ausgeschlossen.



**Abbildung 1: Veranschaulichung wasserwirtschaftlicher und raumordnerischer Begriffe zum vorbeugenden Hochwasserschutz <sup>1</sup>**

## 2. Bereich des Wasserrechts

Das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.07.2009 (BGBl I S. 2585 – in Kraft getreten am 01.03.2010) hat die durch das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005 (BGBl I S. 1224) getroffenen Neuregelungen in modifizierter Form in das neue Wasserhaushaltsgesetz (WHG) überführt und zugleich die Vorgaben der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt.

Die Landeswassergesetze bleiben jedoch nach wie vor auch für den Hochwasserschutz von Bedeutung, da die Länder die Möglichkeit haben, ergänzende oder abweichende Bestimmungen zu treffen (Art. 72 Abs. 1 und 3 GG).

Das WHG enthält in § 72 erstmals eine Definition des Hochwassers und u. a. folgende rechtliche Instrumente des vorsorgenden Hochwasserschutzes:

- die Pflicht, die Hochwasserrisiken bis 22.12.2011 zu bewerten, § 73 WHG;

- die Pflicht, Gefahren- und Risikokarten für die Gebiete, die bei bestimmten Hochwasserereignissen überflutet werden, bis 22.12.2013 zu erstellen, § 74 WHG;
- die Pflicht, auf Grundlage der Gefahren- und Risikokarten Risikomanagementpläne zu erstellen, die das Ziel verfolgen, die Folgen von Hochwassern mit mittlerer Wahrscheinlichkeit zu verringern, § 75 WHG;
- das Gebot, nicht festgesetzte, vorläufig gesicherte und festgesetzte Überschwemmungsgebiete (im Sinne des § 76 Abs. 1 WHG) in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten und, sollten der Erhaltung überwiegende Gründe des Allgemeinwohls entgegenstehen, rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (§ 77 Sätze 1 und 2 WHG – Erhaltungsgebot, s. 2.1);
- das Gebot, Überschwemmungsgebiete vorläufig zu sichern, innerhalb festgeschriebener Fristen landesrechtlich festzusetzen und die dem Schutz vor Hochwassergefahren dienenden Vorschriften zu erlassen (§ 76 Abs. 2 und 3, 78 Abs. 5 WHG – Festsetzungs- und Sicherungsgebot);
- das Gebot, frühere Überschwemmungsgebiete, die als Rückhalteflächen geeignet sind, soweit wie möglich wieder herzustellen, wenn überwiegende Gründe des Allgemeinwohls nicht entgegenstehen (§ 77 Satz 3 WHG - Rückgewinnungsgebot).

## 2.1 Erhaltungsgebot

Nicht festgesetzte, vorläufig gesicherte und festgesetzte **Überschwemmungsgebiete** sind in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten (§ 77 Satz 1 WHG). Nur soweit der Erhaltung überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit entgegenstehen, sind rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (§ 77 Satz 2 WHG).

Da dem Erhaltungsgebot insbesondere Bedeutung im Rahmen der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben zukommt, wird es in diesem Zusammenhang erläutert (vgl. unten 3.1 und 3.2.4).

## 2.2 Festsetzung von Überschwemmungsgebieten

Überschwemmungsgebiete sind nach § 76 Abs. 1 WHG die Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser überschwemmt (überflutet) oder durchflossen oder für die Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden. Ausgenommen sind – vorbehaltlich abweichender landesrechtlicher Regelungen - Gebiete, die überwiegend von Gezeiten beeinflusst werden. Einen Bedarf, den Küstenschutz über das bestehende und durch die EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie veranlasste Maß hinaus bundesrechtlich zu regeln, hat der Bundesgesetzgeber nicht gesehen.

### 2.2.1 Festzusetzende Fläche

Die Landesregierungen sind nach § 76 Abs. 2 Satz 1 WHG verpflichtet, Überschwemmungsgebiete durch Rechtsverordnung festzusetzen. Eine Übertragung der Festsetzungsermächtigung auf andere Landesbehörden ist möglich (§ 76 Abs. 2 Satz 4 WHG). Das Verfahren zur Festsetzung von Überschwemmungsgebieten wird durch Landesrecht geregelt. Gemäß Art. 80 Abs. 4 GG ist es auch

möglich, die Überschwemmungsgebiete durch Landesgesetz festzusetzen und die Festsetzungsermächtigung durch Landesgesetz zu übertragen.

Erfasst von der Festsetzungspflicht sind folgende Gebiete:

- 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, § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG – dies bis zum 22.12.2013, und
- Gebiete, die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beansprucht werden, § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG.

Bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten können je nach Erfordernis im konkreten Überschwemmungsgebiet nach § 78 Abs. 5 WHG alternativ oder kumulativ weitere Regelungen getroffen werden

- zum Erhalt oder der Verbesserung der ökologischen Strukturen der Gewässer und ihre Überflutungsflächen (§ 78 Abs. 5 Nr. 1 WHG),
- zur Vermeidung oder Verringerung von Erosion oder von erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf Gewässer, die insbesondere von landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgehen (§ 78 Abs. 5 Nr. 2 WHG),
- zum Erhalt oder zur Gewinnung (insbesondere der Rückgewinnung) von Rückhalteflächen (§ 78 Abs. 5 Nr. 3 WHG),
- zur Regelung des Hochwasserabflusses (§ 78 Abs. 5 Nr. 4 WHG),
- zum hochwasserangepassten Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, einschließlich der hochwassersicheren Errichtung neuer und Nachrüstung vorhandener Heizölverbraucheranlagen sowie des Verbots der Errichtung neuer Heizölverbraucheranlagen (§ 78 Abs. 5 Nr. 5 WHG),
- zur Vermeidung von Störungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung (§ 78 Abs. 5 Nr. 6 WHG).

§ 76 Abs. 3 WHG regelt im Vorfeld der Festsetzung die Pflicht, noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete zu ermitteln, in Kartenform darzustellen und vorläufig zu sichern. Für diese vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete gelten die gesetzlichen Regelungen für Überschwemmungsgebiete des § 78 Abs. 1 bis 5 WHG entsprechend (§ 78 Abs. 6 WHG).

Weiterhin gelten gemäß § 106 Abs. 3 WHG vor dem 1. März 2010 aufgrund bisherigen Landesrechts festgesetzte, als festgesetzt geltende oder vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete als festgesetzte oder vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete im Sinne von § 76 Abs. 2 oder 3 WHG. Den Ländern ist es darüber hinaus unbenommen, in ihren Landesgesetzen nach dem 1. März 2010 weitere Überschwemmungsgebiete zu definieren. Für all diese Gebiete gelten dieselben Regeln wie für die Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 2 und 3 WHG.

## **2.2.2 Festsetzung von Überschwemmungsgebieten und baurechtliche Qualifikation von Gebieten**

Die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten erfolgt unabhängig von der bauplanungsrechtlichen Qualifizierung der Fläche. Überschwemmungsgebiete können daher nicht nur im Außenbereich nach § 35 BauGB, sondern auch in Bereichen festgesetzt werden, die mit qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplänen überplant oder im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (Innenbereich) zuzuordnen sind. In Überschwemmungsgebieten gilt für Einzelbauvorhaben ein Bauverbot mit Ausnahmevorbehalt, § 78 Abs. 1 Nr. 2 WHG. Die Errichtung und Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 33, 34 und 35 BauGB sind

nach § 78 Abs. 3 Satz 1 WHG genehmigungspflichtig. Die Voraussetzungen, unter denen eine Genehmigung erteilt werden kann, sind § 78 Abs. 3 Satz 1 WHG zu entnehmen (im Einzelnen s. u. 4). Im Einzelfall kann die Regelung zu einem Bauverbot führen.

Zum Hochwasserschutz in der Bauleitplanung vgl. im Folgenden, insbesondere zu den Anforderungen an die Abwägung, vgl. 3.3.2.

### **3. Hochwasserschutz in der Bauleitplanung**

#### **3.1 Hochwasserschutz als Aufgabe der Bauleitplanung**

Hochwasserschutz ist eine Aufgabe der Planungsträger auf allen Planungsebenen. Hochwasser an Flussläufen ist in Ursprung und Auswirkungen ein gemeindeübergreifendes Geschehen. Daher ist auch der Schutz vor Hochwasser zunächst gemeindeübergreifend zu leisten und eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung. Wie in Abschnitt 1 dargestellt, stellt das Raumordnungsrecht hierfür wirksame Instrumente zur Verfügung. Daneben stehen die Instrumente des Wasserrechts. Die Bestimmungen des § 78 Abs. 1 und 2 WHG mit den Regelungen zur Bauleitplanung in festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten sowie des § 77 WHG mit dem Gebot der Erhaltung von Überschwemmungsgebieten in ihrer Funktion als Rückhalteflächen haben erhebliche Auswirkungen auf die gemeindliche Bauleitplanung (zu den einschlägigen Bestimmungen des WHG s. 3.2).

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 (3.3).

#### **3.2 Regelungen des WHG zur Bauleitplanung**

Zum Verhältnis zwischen Überschwemmungsgebieten und der Bauleitplanung sind insbesondere die Regelungen in § 78 Abs. 1, 2 und 6 WHG von Bedeutung.

##### **3.2.1 Grundsätzliches Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete in festgesetzten Überschwemmungsgebieten**

§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG bestimmt, dass in festgesetzten Überschwemmungsgebieten durch Bauleitpläne oder sonstige Satzungen nach dem BauGB keine neuen Baugebiete ausgewiesen werden dürfen; ausgenommen sind Bauleitpläne für Häfen und Werften. Auf nach § 76 Abs. 3 WHG ermittelte, in Kartenform dargestellte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete ist die Vorschrift des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG entsprechend anwendbar, § 78 Abs. 6 WHG. Unter den im Einzelnen in § 78 Abs. 2 WHG genannten Voraussetzungen kann die zuständige Behörde die Ausweisung neuer Baugebiete ausnahmsweise zulassen (siehe hierzu 3.2.2.).

§ 78 Abs. 1 Satz 1 WHG bezieht sich auf die Ausweisung **neuer Baugebiete**. Damit sind jedenfalls Baugebiete auf bisher unbebauten Flächen gemeint. Ob die

Vorschrift auch Überplanung oder Umplanung bereits bebauter Bereiche und die Änderung eines bereits bestehenden Bebauungsplans erfasst, ist umstritten<sup>2</sup>.

Die Vorschrift bezieht sich auf die Ausweisung neuer Baugebiete durch **Bauleitpläne** und sonstige Satzungen nach dem BauGB. Bauleitpläne sind nach der Legaldefinition in § 1 Abs. 2 BauGB der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan. „Sonstige Satzungen“ erfasst zum einen die Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 2 und 3 BauGB – nicht hingegen die deklaratorisch wirkende Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB, mit der nach der Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 18.05.1990 – 4 C 37/87) kein neues Baurecht ausgewiesen wird, und Außenbereichssatzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB.

**Baugebiete** sind nach der Legaldefinition in § 1 Abs. 2 BauNVO Flächen, die für die Bebauung vorgesehen 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.

Im Übrigen wird auch die erstmalige Darstellung von Bauflächen (§ 1 Abs. 1 BauNVO) im bisherigen planungsrechtlichen Außenbereich in einem Flächennutzungsplan 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, 2. Halbsatz WHG). Grund für diese 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.

---

<sup>2</sup> Im Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 15/3510 vom 01.07.2004, Seiten 3 u. 4) wird zur Vorgängerregelung des § 31 b Abs. 4 WHG ausgeführt: „Die Neuregelungen des § 31 b 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 Brachflächen-nutzung nach Aufgabe der früheren Nutzung zulässig.“

### 3.2.2 Ausnahmsweise Zulassung neuer Baugebiete

Nach § 78 Abs. 2 WHG kann die zuständige Behörde die Ausweisung neuer Baugebiete ausnahmsweise zulassen. Die Bestimmung der zuständigen Behörde im Sinne der Vorschrift obliegt dem Landesrecht.

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 folgende Voraussetzungen für die ausnahmsweise Zulassung auf, die kumulativ erfüllt sein müssen:

- Es bestehen weder andere Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung noch können solche geschaffen werden (Nr. 1):  
In dieser Ausnahmeveraussetzung tritt das gesetzgeberische Motiv der Ausnahmeregelung in § 78 Abs. 2 WHG zu Tage, das darin liegt, Gemeinden, die gleichsam auf eine Entwicklung im festgesetzten Überschwemmungsgebiet angewiesen sind, eine solche nicht völlig abzuschneiden. Die Ausnahmeveraussetzung ist nur erfüllt, wenn eine Siedlungsentwicklung in der Gemeinde ausschließlich innerhalb des Überschwemmungsgebietes möglich ist. 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. 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 Satz 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“).
- Das neu auszuweisende Gebiet muss unmittelbar an ein bestehendes Baugebiet angrenzen (Nr. 2):  
Damit sind Bauleitplanungen und Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 2 und 3 BauGB, die neue, selbstständige Siedlungsansätze im festgesetzten Überschwemmungsgebiet beinhalten, ausgeschlossen.
- Eine Gefährdung von Leben oder erhebliche Gesundheits- oder Sachschäden dürfen nicht zu erwarten sein (Nr. 3):

Die Vorschrift konkretisiert die allgemeine Verpflichtung, bei der Aufstellung der Bauleitpläne und der Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 2 und 3 BauGB 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. Sie konkretisiert ferner das in § 6 Abs. 1 Nr. 6 WHG enthaltene Gebot, der Entstehung von Hochwasserschäden vorzubeugen.

- Der Hochwasserabfluss und die Höhe des Wasserstandes dürfen nicht nachteilig beeinflusst werden (Nr. 4):  
Erhöhungen des Wasserstandes werden durch die Verringerung des für das Gewässer zur Verfügung stehenden Retensionsvolumens 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.
- Die Hochwasserrückhaltung darf nicht beeinträchtigt werden und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum muss umfang-, funktions- und zeitgleich ausgeglichen werden (Nr. 5):  
Unter Rückhalteraum ist das Aufnahmevermögen der Flächen zu verstehen, die überschwemmt werden, und dass 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 planende Gemeinde mit der Ausweisung des Baugebiets die entsprechenden Maßnahmen zum Ausgleich sicherstellt.
- Der bestehende Hochwasserschutz darf nicht beeinträchtigt werden (Nr. 6):  
Unter bestehendem Hochwasserschutz im Sinn der Vorschrift ist die Gesamtheit aller Maßnahmen zum Schutz des Siedlungsgebietes zu verstehen.
- Es dürfen keine nachteiligen Auswirkungen auf Oberlieger und Unterlieger zu erwarten sein (Nr. 7):

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.

- Die Belange der Hochwasservorsorge sind zu beachten (Nr. 8):  
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.
- Die Bauvorhaben müssen so errichtet werden, dass bei dem Bemessungshochwasser, das der Festsetzung des Überschwemmungsgebietes zugrunde gelegt wurde, keine baulichen Schäden zu erwarten sind (Nr. 9):  
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. § 5 Abs. 2 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 (vgl. zu Festsetzungsmöglichkeiten im Einzelnen unten unter Ziffer 3.1.3.1). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die hochwasserangepasste Ausführung des Bauvorhabens (auch) im Geltungsbereich von Bebauungsplänen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 78 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 WHG geprüft wird.

Im Einzelfall sind die Anforderungen an eine hochwasserangepasste Bausausführung 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 Anlage.

### **3.2.3 Neue Baugebiete in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten**

Für nach § 76 Abs. 3 WHG ermittelte, in Kartenform dargestellte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete gelten die Bestimmungen des § 78 Abs. 1 bis 5 WHG entsprechend (§ 78 Abs. 6 WHG; vgl. hierzu bereits oben 2.2). Auch in solchen Überschwemmungsgebieten dürfen folglich grundsätzlich keine neuen Baugebiete ausgewiesen werden; Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des § 78 Abs. 2 WHG möglich.

### **3.2.4 Erhaltungsgebot in nicht festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten („faktische Überschwemmungsgebiete“)**

Das Erhaltungsgebot des § 77 WHG (s.o. 2.2) gilt insbesondere in Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 1 WHG, die nicht festgesetzt oder vorläufig gesichert sind. Gerade Überschwemmungsgebiete, die weder festgesetzt noch im Sinn von § 76 Abs. 3 WHG vorläufig gesichert sind, sind in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten. Das Erhaltungsgebot 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 Satz 2 WHG greift nach Inkrafttreten eines Bebauungsplans nur noch eingeschränkt, wenn es sich dabei um einen rechtsverbindlichen 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 1 WHG zunächst mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen (vgl. unten unter 3.3.1.). Ob Gründe des Wohls der Allgemeinheit vorliegen, lässt sich nur unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls feststellen. Jedenfalls müssen dies Gründe sein, die 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. (Zu Einzelfällen 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 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.).

### 3.3 Hochwasserschutz in der bauleitplanerischen Abwägung

#### 3.3.1 In der Bauleitplanung zu berücksichtigende Belange im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz

Auch außerhalb von landesplanerischen Vorranggebieten und von Überschwemmungsgebieten sind die Belange des Hochwasserschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen. Die Belange des Hochwasserschutzes sind ausdrücklich in den Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB aufgenommen worden. § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB hebt den Stellenwert der Erfordernisse des Hochwasserschutzes in der Bauleitplanung hervor.

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. Die Gemeinden haben den Belangen des Hochwasserschutzes damit nicht nur in Überschwemmungsgebieten, sondern auch in überschwemmungsgefährdeten Bereichen 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 Rückgewinnung natürlicher Rückhalteflächen, dem der Gesetzgeber in § 77 Satz 3 WHG besonderen Stellenwert insoweit eingeräumt hat, als nur überwiegende Gründe des Allgemeinwohls eine Abweichung von dem Erhaltungsgebot rechtfertigen (vgl. hierzu oben 2.2. und 3.2.4).

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 Überschwemmungsgefahren 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 schadlose 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 die Gefahren- und Risikokarten (§ 74 WHG) sowie die Risikomanagementpläne (§ 75 WHG).

- Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB):

Auch eine Flächen sparende 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 – Gegenstand der Umweltprüfung und des Umweltberichts nach § 2 Abs. 4 BauGB.

- In der Abwägung sind auch die Grundsätze der Raumordnung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 2 ROG). Dabei kommt im vorliegenden Zusammenhang 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 (vgl. auch oben 1.1). Entsprechende Grundsätze können sich auch aus den Raumordnungsgesetzen und -plänen der Länder ergeben.
- Zu den abwägungserheblichen Belangen gehört auch das unter den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG fallende Eigentum 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 dem 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.

### **3.3.2 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 überschwemmungsgefährdeten Bereich. 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 Behörden der Wasserwirtschaftsverwaltung als Fachbehörden nach § 4 BauGB unabdingbar. Grundsätzlich können nur die Behörden der Wasserwirtschaft 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 ange stellt werden, in welcher Häufigkeit mit Überschwemmungen 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 eine von der zuständigen Wasserbehörde vor Erlass des Bebauungsplans in einem Überschwemmungsgebiet geforderte fachgutachtlich abgestützte Bestandsaufnahme nicht einholt (BayVGH, Urteil vom 15.12.2000, Az. 26 N 96.2710).

### **3.4 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 Überschwemmungsbereiche. Daher kommt auf der Planungsstufe der Flächennutzungsplanung einer sorgfältigen Bestandsaufnahme der Hochwasserereignisse in 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. oben 3.1.1.1 und 3.1.1.2.

#### **3.4.1 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 Überschwemmungsgebieten 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 förmlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten kommt nur unter den Voraussetzungen des § 78 Abs. 2 WHG in Betracht (vgl. oben 3.2.2). Aber auch außerhalb förmlich festgesetzter Überschwemmungsgebiete ist eine Darstellung von Bauflächen und Baugebieten im Flächennutzungsplan in Überschwemmungsgebieten 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 gesamtäumliche 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 des 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 erfasst Flächen für Deiche, Dämme, Gräben, Kanäle und Vorfluter, 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.

### **3.4.2 Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen**

Neben den planerischen Darstellungsmöglichkeiten bestehen bei der Aufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen auch Kennzeichnungspflichten und Pflichten zu nachrichtlicher 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 Überschwemmungen, Wasserabfluss oder Eisgang gefährdet sind; das können auch sonstige überschwemmungsgefährdete Bereiche sein.

Die Kennzeichnungspflicht beschränkt sich nicht auf Bauflächen, sondern bezieht auch andere dargestellte Flächen, wie etwa Verkehrsflächen, 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, aber ermittelte, in Kartenform dargestellte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete im Sinn des § 76 Abs. 3 WHG sowie als Risikogebiete bestimmte Gebiete im Sinn des § 73 Abs. 1 WHG sollen im Flächennutzungsplan vermerkt werden (§ 5 Abs. 4a Satz 2 BauGB). Mit diesen 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 Information der Gemeinden und der Öffentlichkeit für bzw. über Überschwemmungsgebiete und Risikogebiete. Es ist Aufgabe der Fachbehörden der Wasserwirtschaft, 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.

### **3.4.3 Bestehende Bauflächendarstellungen in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Bereichen**

Ist nach neueren Erkenntnissen davon auszugehen, dass im Flächennutzungsplan dargestellte Bauflächen überflutungsgefährdet sind, 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 Flächenutzungsplans 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 Änderungen des Flächennutzungsplan keinen Planungsschaden nach §§ 40 und 42 BauGB auslösen können. Auch die Vertrauensschadensentschädigung nach § 39 BauGB kann nicht auf Änderungen oder Ergänzungen des Flächennutzungsplans gestützt werden.

### **3.5 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).

#### **3.5.1 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 kommt insbesondere Festsetzungsmöglichkeiten mit dem Ziel einer Flächen sparenden Bauleitplanung Bedeutung zu oder auch Festsetzungen, die auf eine natürliche Versickerung des Niederschlagswassers gerichtet sind.

Hierbei sind auch zu nennen 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). Es wurde oben (3.1.2.1) 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 und Dämme 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 hochwassergefährdete Flächen 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 im Ausnahmefall in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet oder als Ergebnis ordnungsgemäßer Abwägung in einem nicht festgesetzten Überschwemmungsgebiet 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 NN erweisen.

Wie bereits dargelegt, kann insbesondere auch eine Flächen sparende Bauleitplanung einen Beitrag zum Hochwasserschutz leisten (vgl. oben 3.1.1).

Das BauGB stellt den Gemeinden zahlreiche Instrumente zur Umsetzung einer Flächen sparenden 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. BauNVO)
- Bauweise (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, § 22 BauNVO)
- überbaubare Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, § 23 BauNVO),
- 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 natürliche 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).

### **3.5.2 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. oben 3.4.2).

Entsprechend den Regelungen für den Flächennutzungsplan sollen auch im Bebauungsplan festgesetzte Überschwemmungsgebiete im Sinn des § 76 Abs. 2 WHG nachrichtlich übernommen und noch nicht festgesetzte, aber gesicherte Überschwemmungsgebiete im Sinn des § 76 Abs. 3 WHG sowie Risikogebiete im Sinn des § 73 Abs. 1 Satz 1 WHG 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.

### **3.5.3 Maßnahmen bei bereits durch Bebauungsplan überplanten festgesetzten oder vorläufig gesicherten Gebieten**

Stellt sich nach Inkrafttreten eines Bebauungsplans heraus, dass die von ihm festgesetzten überbaubaren Flächen einer Überschwemmungsgefahr 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.

#### **3.5.3.1 Anpassungen an Ziele der Raumordnung**

Auf die Ausführungen zur Verpflichtung der Gemeinde zur Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes gem. § 1 Abs. 4 BauGB (s. o. 1.6), wird verwiesen. Wenn daher in einem Raumordnungsplan ein Vorranggebiet „Überschwemmungsbereich“ (1.2.) oder ein Vorranggebiet zur Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen (1.3.) festgelegt wurde, soweit im Raumordnungsplan 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 ent-

standene (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 (s. u. 4.2.) in den bestehenden Baulücken noch Gebäude errichtet werden könnten 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 3.5.1 genannten Festsetzungsmöglichkeiten verwiesen.

### **3.5.3.2 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 oder ein Risikogebiet dargestellt wird. Dabei können entschädigungsrechtliche Fragestellungen nach §§ 39 ff. BauGB auftreten.

### **3.5.3.3 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 Überschwemmungen 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.

### **3.5.3.4 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.

### **3.5.3.5 Rückbau**

Hat die Gemeinde den Bebauungsplan entsprechend 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 an-

derweitigen 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).

### 3.6 Vorkaufsrecht

Der Gemeinde steht in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten, ein Vorkaufsrecht zu (§ 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.

## 4. Hochwasserschutz bei der Zulassung von Einzelbauvorhaben

- Zulassung von Einzelbauvorhaben gemäß § 78 Abs. 3 Satz 1 WHG  
Nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 WHG ist die Errichtung und die Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 33, 34 und 35 BauGB in Überschwemmungsgebieten untersagt. Damit sieht das WHG nunmehr ein komplettes Bauverbot in allen bauplanungsrechtlichen Bereichen vor. Die Errichtung und die Erweiterung baulicher Anlagen kann nach § 78 Abs. 3 Satz 1 WHG aber genehmigt werden, wenn die folgenden vier Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen:
- Die Hochwasserrückhaltung darf nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum muss zeitgleich ausgeglichen werden (§ 78 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 WHG),
  - das Vorhaben darf den Wasserstand und den Hochwasserabfluss nicht nachteilig verändern (§ 78 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 WHG)
  - das Vorhaben darf den bestehenden Hochwasserschutz nicht beeinträchtigen (§ 78 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 WHG) und
  - das Vorhaben muss hochwasserangepasst ausgeführt werden (§ 78 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 WHG).

Alternativ hierzu können nach § 78 Abs. 3 Satz 1 a.E. WHG nachteilige Auswirkungen durch Auflagen und Bedingungen ausgeglichen werden.

Die Darlegungslast, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, trifft den Bauherrn als Antragsteller. Das OVG Münster, Urteil vom 30.10.2009, Az.: 10 A 1074/09 hält hierzu fest: „Die Baugenehmigungsbehörde kann sich grundsätzlich auf die Festsetzung des Überschwemmungsgebietes berufen und verlassen. Sie muss regelmäßig nicht mehr nachweisen, dass Gründe des Hochwasserschutzes einer Bebauung des Grundstücks entgegenstehen. Vielmehr ist es Aufgabe des Eigentümers darzutun, dass sie mit den Belangen des Hochwasserschutzes vereinbar ist. Daraus folgt, dass es ihm obliegt, die Befreiungsvoraussetzungen ... darzulegen und gegebenenfalls durch geeignete Gutachten zu belegen“.

Die Erteilung der, ggf. neben einer bauaufsichtlichen Genehmigung erforderlichen wasserrechtlichen Genehmigung steht im pflichtgemäßen Ermessen der nach Landesrecht zuständigen Behörde.

- Allgemeine Zulassung von einzelnen baulichen Anlagen bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten gemäß § 78 Abs. 3 Satz 2 WHG

Nach § 78 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 WHG besteht die Möglichkeit, dass in der Rechtsverordnung, mit der das Überschwemmungsgebiet festgesetzt wird, die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen in gemäß § 78 Abs. 2 WHG neu ausgewiesenen Gebieten nach § 30 BauGB allgemein zugelassen wird, wenn die Festsetzungen des Bebauungsplans eingehalten werden. Dadurch dass der Gesetzgeber ausdrücklich auf „neu ausgewiesene Gebiete“ abstellt, sollen nur solche Bereiche erfasst werden, die zeitlich nach der Festsetzung (oder der vorläufigen Sicherung) des Überschwemmungsgebiets durch Bebauungsplan ausgewiesen worden sind und bei denen somit bereits die Voraussetzungen nach § 78 Abs. 2 Nr. 1 - 9 WHG erfüllt wurden. Nur so ist sichergestellt, dass die Tatsache, dass der überplante Bereich in einem Überschwemmungsgebiet liegt, in der Bauleitplanung angemessene Berücksichtigung gefunden hat.

§ 78 Abs. 3 WHG unterscheidet in Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 zwischen Bebauungsplänen, die bei der Baugebietsausweisung die Vorgaben des § 78 Abs. 2 WHG berücksichtigt haben und solchen, die das nicht tun. In ersterem Fall (angepasste Bebauungspläne) sind die Vorhaben der zuständigen (Wasser-)Behörde lediglich anzuzeigen (§ 78 Abs. 3 Satz 3 WHG).

Nach § 78 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 WHG können einzelne bauliche Anlagen bei der Festsetzung des Überschwemmungsgebiets (§ 76 Abs. 2 WHG) auch dann allgemein zugelassen werden, wenn sie ihrer Bauart nach so beschaffen sind, dass die Einhaltung der Voraussetzungen des § 78 Abs. 3 Satz 1 WHG gewährleistet ist. Auch diese Bauvorhaben sind der zuständigen (Wasser-)Behörde anzuzeigen (§ 78 Abs. 3 Satz 3 WHG).

- Weitere Genehmigungstatbestände für baurechtlich relevante Anlagen Für die ausnahmsweise Zulassung durch eine Einzelfallentscheidung gilt für
- die Errichtung von Mauern, Wällen oder ähnlichen Anlagen quer zur Fließrichtung des Wassers, § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WHG;
  - das Aufbringen oder Ablagern wassergefährdender Stoffe auf dem Boden, es sei denn die Stoffe dürfen im Rahmen ordnungsgemäßer Land- und Forstwirtschaft eingesetzt werden, § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 WHG;
  - das nicht nur kurzfristige Ablagern von Gegenständen, die den Wasserabfluss behindern oder selbst fortgeschwemmt werden können, § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 WHG;
  - das Erhöhen oder Vertiefen der Erdoberfläche, § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 WHG die speziellere Vorschrift des § 78 Abs. 4 WHG. Besondere Bedeutung kommt der Regelung in § 78 Abs. 4 Satz 2 WHG zu, nach der der gestattende Verwaltungsakt sofort oder nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen oder gar (entschädigungslos) widerrufen werden kann. Im Übrigen bestimmt Satz 3 der Regelung, dass in einer Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 2 WHG Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 9 auch allgemein zugelassen werden können.

Weitere Verbote sind in § 78 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 7, 8 und 9 WHG geregelt und erfassen im Wesentlichen bauplanungsrechtlich nicht relevante Tatbestände.

Unabhängig davon, in welchem der nachfolgend dargestellten bauplanungsrechtlichen Bereiche das Einzelvorhaben realisiert werden soll, gilt zusammengefasst wasserrechtlich, dass das Vorhaben der (wasserrechtlichen) Genehmigung nach § 78 Abs. 3 oder 4 WHG bedarf.

## **4.1 Planbereich**

### **4.1.1 Qualifizierter Bebauungsplan**

Im Geltungsbereich eines rechtswirksamen qualifizierten Bebauungsplans ist 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 (§ 3.5) 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 jedwede Gebäudeerrichtung zu Überflutungen der Nachbargrundstücke, dürfte die Festsetzung einer Baufläche an dieser Stelle abwägungsfehlerhaft sein.

### **4.1.2 Vorhabenbezogener Bebauungsplan**

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. Maßgeblich ist auch hier allein die Übereinstimmung des Vorhabens mit dem (abschließenden) Inhalt des Vorhaben- und Erschließungsplans. Der Inhalt eines Vorhaben- und Erschließungsplans ist allerdings nicht an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB und der BauNVO gebunden, sondern kann auch darüber hinaus gehende und detailliertere Bestimmungen (z. B. für den Hochwasserschutz) enthalten.

### **4.1.3 Einfacher Bebauungsplan**

Im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens zunächst nach den Festsetzungen dieses Bebauungsplans und im Übrigen, d. h. soweit diese Festsetzungen nicht vorgehen, nach den §§ 34 oder 35 BauGB.

## **4.2 Innenbereich**

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, April 2010, Rdn. 66 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 gesunder 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 nichtbeplanten 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 gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse kann auch verneint werden, wenn jedoch nach Einschätzung der Fachbehörden bei Lage des Baugrundstücks in der unmittelbaren Nähe eines Gewässers die konkrete Gefahr besteht, dass das Gebäude im Falle plötzlich auftretenden Hochwassers von den Wassermassen weggespült wird.

### **4.3 Außenbereich**

Im Außenbereich ist der Hochwasserschutz sowohl auf der Ebene des Bauplanungsrechts wie auch auf der Ebene des Wasserrechts relevant. Bei der Zulassung von Vorhaben ist die Gefährdung des Hochwasserschutzes in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 BauGB als öffentlicher Belang genannt. Sofern ein 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. Die Verbotsvorschriften einer Verordnung zur Festsetzung eines Überschwemmungsgebiets nach § 76 Abs. 2 i.V.m. § 78 Abs. 5 WHG stellen nicht nur öffentliche Belange dar, sondern eine eigenständige normative Zulassungsschranke (BVerwG, Ur. v. 12.04.2001 – 4 C 5.00 –, NVwZ 2001, 1048 zu einer Wasserschutzgebietsverordnung). Liegt das Vorhaben in einem nicht festgesetzten Überschwemmungsgebiet gilt § 77 WHG. Dann ist bei sonstigen Vorhaben regelmäßig eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und 6 BauGB gegeben.

Werden Gebäude im Außenbereich zerstört, können einer Wiedererrichtung des Gebäudes die genannten Belange des Hochwasserschutzes entgegen gehalten werden. Die Begünstigungsvorschrift des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB blendet nur gewisse andere öffentliche Belange aus (Darstellungen des Flächennutzungs- und Landschaftsplans, Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft, Entstehung, Verfestigung und Erweiterung einer Splittersiedlung), verlangt aber im Übrigen die Außenbereichsverträglichkeit des Vorhabens, so dass die Belange des Hochwasserschutzes voll zum Tragen kommen.

Die Belange nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und 6 BauGB können auch privilegierten Vorhaben entgegenstehen. Selbst wenn privilegierte Vorhaben ein erhöhtes Durchsetzungsvermögen gegenüber öffentlichen Belangen i. S. v.

§ 35 Abs. 3 BauGB seitens der Rspr. zuerkannt wird, kommt eine Zulassung nur dann in Betracht, wenn keine Verringerung des Retentionsraumes zu befürchten ist und das Vorhaben den Wasserabfluss nicht stört. Auch das privilegierte Vorhaben muss sich wasserrechtlich am Maßstab des § 78 Abs. 3 Satz 1 BauGB messen lassen. Nach § 77 WHG müssen unter dem Gesichtspunkt des Hochwasserschutzes überwiegende Gründe des Allgemeinwohls für das Außenbereichsvorhaben sprechen, wobei rechtzeitig die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen sind (3.2.4).

## **ANLAGE**

Hochwasserschutzfibel – Planen und Bauen von Gebäuden in hochwassergefährdeten Gebieten, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stand August 2008,

abrufbar unter

<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/31500/publicationFile/11298/hochwasserschutzfibel-stand-2008.pdf>