

Kurt Faßbender

Rechtliche Anforderungen an raumplanerische Festlegungen zur Hochwasservorsorge



Nomos

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Christoph Degenhart
Prof. Dr. Kurt Faßbender
Prof. Dr. Wolfgang Köck
Prof. Dr. Martin Oldiges

Band 23

Prof. Dr. Kurt Faßbender

Rechtliche Anforderungen an raumplanerische Festlegungen zur Hochwasservorsorge



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0670-9

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung beruht auf einem Rechtsgutachten, das der Verfasser Ende 2012 im Auftrag des Regionalen Planungsverbands Oberes Elbtal/Osterzgebirge erstellt hat. Zentraler Gegenstand des Rechtsgutachtens ist die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise die Regionalplanung Gebiete, in denen bei Überflutung eine Gefahr für Leib und Leben bestünde, als Vorranggebiete zur Hochwasservorsorge ausweisen kann und ob sich diese Gebiete auch auf den Siedlungsbestand erstrecken können. Dabei soll zugleich geklärt werden, ob und gegebenenfalls wie der vom Regionalen Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge hierzu erarbeitete Lösungsansatz rechtssicher umgesetzt werden könnte.

Das Gutachten ist entstanden im Rahmen des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel (KlimaMORO)“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und wurde betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens wurden Ende November 2012 bei einem Workshop in Dresden mit zahlreichen Vertretern von Kommunen und Regionalplanung sowie Ministerien und Fachbehörden diskutiert. Das Programm, die Präsentationen und ein Bericht zu diesem Workshop sind ebenso wie weitere Hintergrundinformationen zu dem Forschungsprogramm auf der Homepage des Regionalen Planungsverbands Oberes Elbtal/Osterzgebirge unter der Rubrik „MORO Klimafit II“ abrufbar.

Das Rechtsgutachten beruht in tatsächlicher Hinsicht teilweise auf den Informationen, die dem Unterzeichner zur Verfügung gestellt wurden und die auszugsweise in dem Sachbericht unter Teil A wiedergegeben werden; sie wurden keiner inhaltlichen Überprüfung unterzogen.

Die nunmehr vorgelegte Fassung gibt den Rechtsstand vom Juli 2013 wieder. Daher konnte der Umstand, dass der im Abschnitt B. II. 2 näher behandelte Entwurf des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) für ein Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom Juli 2012 am 12.7.2013 vom Sächsischen Landtag beschlossen wurde, nicht mehr berücksichtigt werden, weil der Inhalt des Gesetzes der Öffentlichkeit erst nach der Verkündung am 7.8.2013 bekanntgegeben wurde. Dabei hat sich gezeigt, dass die hier interessierende Regelung zu den überschwemmungsgefährdeten Gebieten im Wesentlichen so beschlossen wurde wie im Entwurf vorgesehen (vgl. § 75 SächsWG n.F.). Hierzu dürfte das jüngste Hochwasser vom Juni 2013,

das (erneut) insbesondere in der Flussgebietsgemeinschaft Elbe erhebliche Schäden verursacht hat, nicht unerheblich beigetragen haben.

Diese neue Regelung ist ein wichtiger Fortschritt für den vorsorgenden Hochwasserschutz, weil sie nicht nur in wasserrechtlicher Hinsicht Vorbildcharakter hat, sondern auch die Kompetenz der Regionalplanung im Bereich der Hochwasservorsorge bestätigt. Dieser Fortschritt bleibt jedoch auf den Freistaat Sachsen beschränkt. Deshalb stellen sich die in diesem Gutachten behandelten Fragen in anderen Bundesländern unverändert weiter. Hier bleibt die Raumordnungsplanung sogar in Ermangelung vergleichbarer gesetzlicher Regelungen in besonderer Weise aufgefordert, einen Beitrag zum vorsorgenden Hochwasserschutz zu leisten.

Der Verfasser dankt Herrn Peter Seifert vom Regionalen Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge für die gründliche Durchsicht der verschiedenen Fassungen des Gutachtens und für die zahlreichen konstruktiven Gespräche.

Schließlich dankt der Verfasser der Leipziger Vereinigung für Umwelt- und Planungsrecht für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses, damit die Arbeit – dem Wunsch des Verfassers folgend – in den Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht erscheinen konnte.

Leipzig, im August 2013

Prof. Dr. Kurt Faßbender

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt	11
I. Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund	11
1. Die relevanten Aussagen im LEP 2003	11
2. Die Handlungsempfehlungen der MKRO als Hintergrund	11
3. Der Unterschied zwischen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten	12
4. Die bisherigen Festlegungen im Regionalplan des RPV	13
5. Die (beschränkte) Steuerungswirkung dieser Festlegungen und deren Problematik	14
II. Beschreibung des zu prüfenden Planungsansatzes	17
1. Neue Begriffe für einen neuen Blickwinkel	18
2. Die beabsichtigte Nutzung wasserwirtschaftlicher Fachdaten	18
a) Gefahrenkarten	18
b) Gefahrenhinweiskarten	20
3. Auswirkungen des zu prüfenden Planungsansatzes	21
III. Die zu klärenden Fragen	22
B. Rechtliche Stellungnahme	23
I. Der planungs- und wasserrechtliche Rahmen	23
1. Die maßgeblichen Vorgaben des Raumordnungs- und des Landesplanungsrechts, v.a. zum Hochwasserschutz	24
a) Die allgemeinen Vorgaben	24
b) Die Vorgaben betreffend das Verhältnis LEP – Regionalplan	24
c) Die Vorgaben betreffend das Verhältnis Raumordnungspläne – Bauleitpläne	25
d) Die besonderen hochwasserbezogenen Vorgaben	26
e) Die unterschiedlichen Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung	28
f) Die inhaltliche Flexibilität bei der Festsetzung von Vorranggebieten	29
g) Die fehlende Zielqualität des Bestandsschutzes	29
h) Die Bedeutung fachgesetzlicher Raumordnungsklauseln	31
2. Der Einfluss von Landesplanung und Hochwasserschutz auf die Zulässigkeit nach dem Baugesetzbuch	32
a) Die drei Gebietskategorien nach dem Baugesetzbuch als Ausgangspunkt	33

b)	Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB)	33
c)	Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	34
d)	Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	35
e)	Zwischenergebnis: Die Gebiete nach §§ 30 und 34 BauGB als Problemfall	36
f)	Die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB als primärer Lösungsansatz	37
aa)	Die Pflicht zur Anpassung bestehender Bauleitpläne	37
bb)	Die Erstplanungspflicht	38
cc)	Konsequenzen für eine Überplanung des Bestands	40
g)	Eine sachgerechte Deutung des § 34 BauGB als sekundärer Lösungsansatz	40
h)	Zwischenergebnis	44
3.	Hochwasserbezogene Regelungen des Wasserrechts	45
a)	Die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie	45
b)	Die Regelungen im Wasserhaushaltsgesetz	46
aa)	Allgemeines	46
bb)	Die baurechtlichen Beschränkungen im Besonderen	47
(I)	Beschränkungen bei der Ausweisung neuer Baugebiete	48
(II)	Beschränkungen der Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen	50
c)	Die Regelungen im Sächsischen Wassergesetz	51
4.	Zwischenergebnisse zum Rechtsrahmen	53
II.	Konsequenzen für die Zulässigkeit des Ziels 4.3.8 des LEP 2003	55
1.	Die einschlägigen Aussagen im LEP 2003 und deren Auslegung	55
2.	Die Vereinbarkeit mit dem Handlungsauftrag der Raumordnung	56
a)	Das Erfordernis der Überörtlichkeit	57
b)	Das Erfordernis der Überfachlichkeit	60
aa)	Allgemeines zur Sperrwirkung der wasserrechtlichen Vorgaben	62
bb)	Die Rechtslage bei den Überschwemmungsgebieten	65
(I)	Die Möglichkeit einer nachrichtlichen Übernahme der Gebiete	65
(II)	Keine absolute Sperrwirkung des § 78 WHG	66
(III)	Die Befugnis zur Erhaltung und Wiederherstellung von Rückhalteflächen	68

cc)	Die Rechtslage außerhalb von Überschwemmungsgebieten	72
(I)	Die prinzipielle Befugnis zum Schutz weiterer Gebiete und zur Risikoversorge	72
(II)	Das Erfordernis eines abgestuften Schutzniveaus	74
dd)	Die rechtliche Bedeutung der geltenden Regelungen im SächsWG	79
ee)	Die rechtliche Bedeutung der geplanten Neuregelungen im SächsWG	82
(I)	Inhalte	82
(II)	„Positive“ Wirkungen	84
(III)	„Negative“ Wirkungen	85
c)	Konsequenzen für die Verbindlichkeit des LEP 2003 und das weitere Vorgehen des RPV	86
3.	Die planungsrechtliche Relevanz einer Gefahr für Leib und Leben	88
a)	Gefahr und Risiko im Recht	89
b)	Konsequenzen für eine Hochwasservorsorge durch Raumordnungsplanung	91
aa)	Die grundsätzliche Kompetenz der Raumordnungsplanung	91
bb)	Hinweise zur Einstufung der relevanten Hochwasserrisiken	92
cc)	Einordnung der Risikobewertung in den Abwägungsvorgang	96
4.	Zwischenergebnisse	97
III.	Sonstige Anforderungen an eine rechtskonforme Umsetzung des zu prüfenden Planungsansatzes	100
1.	Die rechtlichen Anforderungen an die Abwägungsentscheidung und deren Begründung im Regionalplan	101
a)	Allgemeine Anforderungen	101
b)	Konsequenzen für die Begründung des zu prüfenden fachlichen und planerischen Ansatzes	102
c)	Die gebotene Berücksichtigung kommunaler Planungen	104
2.	Die zulässigen textlichen Festlegungen	105
a)	Allgemeine Anforderungen an die Festlegung von Zielen	105
b)	Festlegungen zur hochwasserangepassten Bauweise	106
c)	Inhalt und Zulässigkeit von Planungsaufträgen an die Gemeinden	107
d)	Die Zulässigkeit einer Festsetzung als Vorranggebiet	109
3.	Die Gebote der Koordinierung und Harmonisierung mit den Maßnahmen der Wasserbehörden	110

4.	Zwischenergebnisse	111
IV.	Hinweise zur Vereinbarkeit entsprechender Festsetzungen mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und mit den Grundrechten der Betroffenen	112
1.	Die grundsätzliche Zulässigkeit einer Erstreckung auf den Bestand	112
2.	Die Frage der Entschädigungspflicht	113
3.	Der Vorteil eines gesetzlichen Nachteilsausgleichs zugunsten der Kommunen	114
C.	Zusammenfassung der Ergebnisse	117
	Literaturverzeichnis	125