

Stellungnahme zu den Rechtsfragen des Wiederaufbaus nach der Flutkatastrophe 2021

Stand: 22. September 2021

Die Flut vom Juli 2021 mit zahlreichen Toten und schwersten Zerstörungen hat in Deutschland erneut zu einer Umweltkatastrophe größten Ausmaßes geführt. Mittlerweile stehen neben Soforthilfen und den großzügigen Spenden Privater umfangreiche staatliche Finanzmittel für einen Wiederaufbau zur Verfügung. Der Deutsche Bundestag beschloss mit Zustimmung des Bundesrates das mittlerweile in Kraft getretene Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz 2021, die Bundesregierung erließ die darauf gestützte Aufbauhilfeverordnung 2021 mit bis zu 30 Milliarden Euro als Hilfen für Private und Unternehmen sowie zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur.

Bei den Überlegungen zur Verwendung dieser Mittel stellt sich jedoch die Frage, ob und wieweit auf den zerstörten Flächen überhaupt noch bauliche Anlagen zugelassen werden sollen. Diesen Fragen widmet sich die vorliegende Stellungnahme der ARL, die sich in erster Linie an die zuständigen Träger der Verwaltung auf allen Ebenen, aber auch an den Gesetzgeber richtet. Dabei ist uns bewusst, dass für den kurzfristigen Wiederaufbau zunächst vom geltenden Rechtsrahmen auszugehen und der wichtige Beitrag der Regional- und Landesplanung einzubeziehen ist. Unzumutbar wäre für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie Kommunen ein längerer Baustopp, bis neue Regeln in Kraft gesetzt und umgesetzt worden sind. Da nach den maßgeblichen Prognosen künftig häufiger extreme Wetterlagen eintreten dürften als bisher, bedarf es jedoch dringend auch grundsätzlicher Überlegungen zur Fortentwicklung dieses Rechtsrahmens. Die Bewältigung der Flutkatastrophe 2021 könnte daher auch zu einem raumplanerischen Modellprojekt werden.

Der geltende Rechtsrahmen des Wasser- und des Baurechts

Maßgebliche Vorgaben ergeben sich zunächst aus dem *Wasserhaushaltsgesetz* (WHG). Nach § 76 Abs. 1 Satz 1 WHG sind **Überschwemmungsgebiete** solche Flächen, die bei Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden. Die Länder hatten diese Gebiete bis Ende 2013 festzusetzen. Nach § 78 Abs. 4 Satz 1 WHG ist in festgesetzten Überschwemmungsgebieten die Errichtung (oder auch Wiedererrichtung) bzw. die Erweiterung baulicher Anlagen weitgehend untersagt, kann aber im Einzelfall nach Maßgabe des § 78 Abs. 5 WHG genehmigt werden.

Soweit die vom Land festgesetzten Überschwemmungsgebiete mit den vom Hochwasser betroffenen Flächen übereinstimmen, ist also bereits jetzt ein Instrument vorhanden, um den Wiederaufbau vom Hochwasser zerstörter Gebäude zu steuern. Allerdings entsprechen die bisher festgesetzten Überschwemmungsgebiete offenkundig nicht mehr den aktuellen Hochwassergefahren und bedürfen dringend der **Aktualisierung**. Um Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 2 WHG rechtskonform neu festzulegen, müssen wiederum möglicherweise zunächst die Gefahren- und Risikokarten und Risikomanagementpläne nach den §§ 74 f. WHG überarbeitet werden. § 76 Abs. 3 WHG ermöglicht es allerdings, noch nicht festgesetzte, aber bereits identifizierte Überschwemmungsgebiete in Kartenform darzustellen und vorläufig zu sichern. Für solche Flächen gelten dann bereits die erwähnten Bauverbote

nach § 76 Abs. 8 WHG entsprechend. Allerdings knüpfen die Bauverbote und Plansicherungsmöglichkeiten der §§ 76 ff. WHG im Kern an das sog. **100jährliche Hochwasser** an. Sollte sich dieser Ansatz als nicht ausreichend erweisen, bedarf es ggf. gesetzgeberischer Klarstellungen und Erweiterungen.

Wurden Gebäude jedoch *außerhalb* der bislang rechtswirksam festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete durch Hochwasser zerstört oder beschädigt, so stehen die im Baugesetzbuch (BauGB) normierten Baurechte nach §§ 30, 34 und 35 BauGB einschränkungslos auch für eine Wiedererrichtung zur Verfügung. Zwar dürfte im Einzelfall wegen der Zerstörung der öffentlichen Infrastruktur die bauplanungsrechtlich erforderliche gesicherte Erschließung zweifelhaft sein; dann aber könnten mit Blick auf Art. 14 GG gemeindliche Erschließungspflichten bestehen. Im Übrigen können die zuständigen Behörden aus Gründen des Hochwasserschutzes bauordnungsrechtlich erhöhte Anforderungen an einen Neubau stellen, soweit die öffentliche Sicherheit und Ordnung dies erfordern. Bei Vorliegen eines entsprechenden planerischen Konzepts können die Gemeinden zudem eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB beschließen und im nachfolgenden Bebauungsplan bestimmten Grundstücken die bauliche Nutzbarkeit entziehen; sie machen sich dann aber nach § 42 BauGB entschädigungspflichtig.

Die Perspektive der Betroffenen

Unabhängig von der rechtlichen Wiedererrichtungsmöglichkeit sind aber offenbar viele geschädigte Eigentümer bereit, ihre betroffenen Hochwassergrundstücke zu veräußern, sofern der Kaufpreis und die staatlichen Aufbauhilfen sowie flankierende planerische Angebote sie in die Lage versetzen, auf einem hochwassersicheren Grundstück ein neues Gebäude zu errichten. Das hierfür verfügbare Instrument sind städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB, also freiwillige Vereinbarungen zwischen privaten Grundstückseigentümern und der jeweiligen Gemeinde, die allerdings in der Praxis häufig daran scheitern, dass den Gemeinden die erforderlichen Haushaltsmittel fehlen. Diese Option gilt es zu nutzen und zu flankieren.

Finanzielle Förderung des Grunderwerbs

Um die vom Hochwasser betroffenen Gemeinden dabei zu unterstützen, mit verkaufsbereiten Eigentümern entsprechende Übernahmeverträge zu schließen, wird kurzfristig eine **Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 GG** vorgeschlagen, die die folgenden förderfähigen Tatbestände normieren sollte:

- Erwerb von Grundstücken mit Baurechten, die auf Grund des Hochwasserschadensbildes nicht wieder bebaut werden sollen, zum Verkehrswert, den das Grundstück vor dem Hochwasserereignis hatte. Um einen finanziellen Anreiz zum Verkauf dieser Grundstücke zu schaffen, sollten Kaufpreis und staatliche Hilfen insgesamt dem Verkehrswert des vormals bebauten Grundstücks nahekommen.
- Erwerb und Erschließung von Grundstücken in hochwasserfreier Lage, die den zum Verkauf bereiten Eigentümern – nach möglichst zeitnaher Schaffung der Baurechte – als Ersatzgrundstücke angeboten werden.

- Umgestaltung der erworbenen Grundstücke zu anderen hochwasserkonformen Nutzungen.

Ergänzung des Besonderen Städtebaurechts mit Experimentierklausel

Um den an Flüssen und Gewässern gelegenen Städten und Gemeinden auch mittel- bis langfristig einen aktiven vorsorgenden Hochwasserschutz zu ermöglichen, sollte in Ergänzung der §§ 165 ff. BauGB eine besondere **städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Hochwasserschutz** geschaffen werden, auf deren Grundlage unter Einsatz der jeweils verfügbaren Finanzhilfen des Bundes und der Länder

- tendenziell kleinteilige Bereiche und Grundstücke festgelegt werden können, die künftig nicht mehr dem Bauen, sondern anderen Zwecken dienen,
- stattdessen unter Rückgriff auf die Pläne und Erkenntnisse der Wasserwirtschaft hochwasserfreie Flächen als Baugebiete erschlossen und vornehmlich den Eigentümern der vom Hochwasser gefährdeten Grundstücke angeboten werden,
- wobei die rechtlichen Voraussetzungen zum Satzungserlass wie insbesondere vorbereitende Untersuchungen sowie eine Alternativenprüfung auf der Grundlage einer in das Gesetz einzufügenden Experimentierklausel auf das unbedingt Notwendige reduziert werden sollten,
- für die Umsetzung der Maßnahmen der Vorrang der Freiwilligkeit verankert, gleichzeitig aber unter Benennung des Gemeinwohlzwecks „Hochwasserschutz“ die enteignungsrechtliche Vorwirkung der gemeindlichen Satzung als *ultima ratio* beibehalten wird,
- die Ordnungsmaßnahmen (wie Grundstückserwerb oder Hochwasserschutzmaßnahmen) den Gemeinden und die Baumaßnahmen den Privaten zugeordnet werden und
- zur verwaltungsmäßigen Entlastung der Gemeinde ein anerkannter Entwicklungsträger eingeschaltet werden kann.

Diese Stellungnahme wird vom Präsidium der ARL herausgegeben. Sie wurde inhaltlich erarbeitet von den Mitgliedern des Informations- und Initiativkreises (IIK) Forum Planungsrecht der ARL, die hier ausschließlich ihre persönliche Auffassung wiedergeben (Prof. Dr. Dr. *Wolfgang Durner* LL.M. (Vorsitzender); Prof. Dr. *Andrea Edenharter*; Prof. Dr. *Susan Grotefels* (Stellvertretende Vorsitzende); Prof. Dr. *Gerd Hager*; Dr. *Robert Koch*; Prof. Dr. *Christoph Külpmann*; Dr. *Boas Kümper*; Dr. *Peter Runkel*; Prof. Dr. *Sabine Schlacke*; Dr. *Holger Schmitz*; Dr. *Jens Wahlhäuser*; Prof. Dr. *Armin von Weschpfennig* (Geschäftsführer)).

Inhaltliche Nachfragen können an den Geschäftsführer des Forums Planungsrecht (armin.vonweschpfennig@ru.uni-kl.de) gerichtet werden.