

Rechtsgutachten

**zu öffentlich-rechtlichen Restriktionen bei einem Erhalt bzw. Wiederaufbau
der sogenannten Kommandantenvilla
des ehemaligen Konzentrationslagers Sachsenburg
in der Stadt Frankenberg/Sachsen**

Auftraggeber: Eigenbetrieb Immobilien der Stadt Frankenberg/Sachsen
Markt 15
09669 Frankenberg/Sachsen

Erstellt durch: Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth
Ludolf-Colditz-Str. 42
04299 Leipzig

Leipzig, den 31. Juli 2019

Gliederung

I.	Hintergrund und Gegenstand der Betrachtung	3
II.	Einordnung des Objekts in den räumlichen Zusammenhang	4
III.	Öffentlich-rechtliche Restriktionen einer Neuerrichtung bzw. eines Erhalts der Kommandantenvilla	5
1.	Wasserhaushaltsrechtliche Vorschriften zum Hochwasserschutz	5
a)	Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot für Überschwemmungsgebiete	5
b)	Besondere Schutzvorschriften für Überschwemmungsgebiete	8
c)	Ergänzende landesrechtliche Regelungen	11
aa)	Anforderungen der Hochwasservorsorge nach § 70 SächsWG	11
bb)	Zusätzliche Anforderungen in Überschwemmungsgebieten nach § 73 SächsWG	11
cc)	Besondere Anforderungen an bauliche Anlagen nach § 74 SächsWG	12
2.	Anforderungen an wasserwirtschaftliche Anlagen	13
3.	Naturschutzrechtliche Anforderungen	14
4.	Bauplanungsrechtliche Anforderungen	15
a)	Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB	15
b)	Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens	17
IV.	Konzeptionelle Herangehensweise der Stadt Frankenberg und Vereinbarkeit mit rechtlichen Vorgaben	22
V.	Ergebnisse	23

I. Hintergrund und Gegenstand der Betrachtung

Die Stadt Frankenberg/Sachsen beauftragt durch den Eigenbetrieb Immobilien der Stadt Frankenberg/Sachsen die Rechtsanwälte Dr. Dammert & Steinforth mit der Erarbeitung eines Gutachtens zu öffentlich-rechtlichen Restriktionen bei einem Erhalt bzw. Wiederaufbau der sogenannten Kommandantenvilla des ehemaligen Konzentrationslagers Sachsenburg in der Stadt Frankenberg/Sachsen.

Gegenstand der Betrachtung ist die frühere Kommandantenvilla des ehemaligen Konzentrationslagers. Bei dieser handelt es sich um ein freistehendes Gebäude, welches sich gemeinsam mit anderen Gebäuden des früheren Konzentrationslagers in unmittelbarer Nähe des Flusses Zschopau befindet. Das Gebäude weist einen ruinösen baulichen Zustand auf. Dieser resultiert vor allen Dingen aus Schädigungen infolge verschiedener Hochwasserereignisse in der Vergangenheit. Aus diesem Grund ist durch die Stadt Frankenberg der Abriss des Gebäudes geplant. Die hierfür notwendige denkmalschutzrechtliche Genehmigung wurde durch die Untere Denkmalschutzbehörde des Landkreises Mittelsachsen bereits in Aussicht gestellt.

Die Stadt Frankenberg beabsichtigt weiter, nach Abriss des Gebäudes, dieses nicht wieder aufzubauen. Das Gebäude ist in seiner früheren Funktion zwar Teil des damaligen Konzentrationslagers Sachsenburg gewesen. Gleichwohl soll nach dem Willen der Stadt Frankenberg die Gedenkstätte Sachsenburg ohne das hier gegenständliche Gebäude fortgeführt und betrieben werden. Hierzu existieren bereits konzeptionelle Betrachtungen sowie ein Stadtratbeschluss vom 20.06.2018. Konkret sieht dieser im Sinne eines Kompromissvorschlags vor, die Grundmauern des Objekts zur Mahnung und Erinnerung beizubehalten.

Vor dem Hintergrund, dass von Teilen der Öffentlichkeit die Forderung nach einem Erhalt bzw. einem späteren Wiederaufbau des Gebäudes und Einbindung in das Gedenkstättenkonzept erhoben wird, soll nachfolgend untersucht werden, ob öffentlich-rechtliche Vorschriften einem Erhalt bzw. einer Wiedererrichtung des Gebäudes nach dessen Abriss entgegenstehen.

Die vorliegende Begutachtung erfolgt auf Grundlage der mit E-Mails vom 24. Juni und 9. Juli 2019 mitgeteilten Informationen sowie insbesondere folgender übermittelter Unterlagen:

- Ehemalige Spinnerei mit Mahnmal und Gedenkstätte - städtebaulich - freiraumplanerische Studie zur Entwicklung des weiteren Umfeldes, Fagus - FachGesellschaft für Umweltplanung und Stadtentwicklung GbR, Stand 12. Dezember 2014
- Gedenkstättenkonzept für die zukünftige Gedenkstätte frühes Konzentrationslager Sachsenburg, Anna Schüller, überarbeitete Fassung Oktober 2017
- Beschlüsse des Stadtrats der Stadt Frankenberg vom 22. September 2014 und 20. Juni 2018

- Genehmigungsbescheid des Regierungspräsidiums Chemnitz vom 24. April 2002 zum Flächennutzungsplan der Stadt Frankenberg

II. Einordnung des Objekts in den räumlichen Zusammenhang

Das hier gegenständliche Gebäude befindet sich auf einer Halbinsel an dem Fluss Zschopau. Die Halbinsel wird von der Zschopau selbst sowie einem Mühlgraben fast vollständig umflossen. Die Halbinsel und damit auch das zu betrachtende Objekt befinden sich vollständig in einem Überschwemmungsgebiet gemäß § 76 WHG i. V. m. § 72 Abs. 2 Nr. 2 SächsWG. Die Entfernung zum nordöstlich verlaufenden Mühlgraben beträgt ca. 27 m; zur südwestlich verlaufenden Zschopau ca. 100 m.

Unmittelbar nördlich und nordöstlich angrenzend an das Gebäude befindet sich das FFH-Gebiet Zschopautal, Gebietsnr. 4943-301. Der Abstand zwischen dem bestehenden Gebäude und dem FFH-Gebiet beträgt ca. 6 m. Als Erhaltungsziele sind in der Anlage zur Verordnung der Landesdirektion Chemnitz zur Bestimmung des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung "Zschopautal" vom 26. Januar 2011 (SächsABl. SDR. S. S 162) insbesondere folgende festgelegt:

- Erhaltung einer naturnahen, struktur- und artenreichen Tallandschaft, die sich mit wechselnder Exposition und teilweise Engtalcharakter sowie unverbauten Seitentälern durch das abschnittsweise verkehrs- und siedlungsarme Berg- und Hügel-land zieht
- Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der im Gebiet vorkommenden natürlichen Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse gemäß Anhang I der FFH-RL, einschließlich der für einen günstigen Erhaltungszustand charakteristischen Artenausstattung sowie der mit ihnen räumlich und funktional verknüpften, regionaltypischen Lebensräume, die für die Erhaltung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Lebensräume des Anhangs I der FFH-RL von Bedeutung sind
- Erhaltung beziehungsweise Förderung der Unzerschnittenheit und funktionalen Zusammengehörigkeit der Lebensraumtyp- und Habitatflächen des Gebietes, der Vermeidung von inneren und äußeren Störeinflüssen auf das Gebiet sowie der Gewährleistung funktionaler Kohärenz innerhalb des Gebietssystems NATURA 2000

Bauplanungsrechtlich befindet sich das Grundstück mit dem hier gegenständlichen Gebäude im Außenbereich. Im Genehmigungsbescheid des Regierungspräsidiums Chemnitz vom 24. April 2002 zum Flächennutzungsplan der Stadt Frankenberg wird die im Umfeld der ehemaligen Mühle in Sachsenburg befindliche Bebauung als "Siedlungssplitter im Außenbereich" bezeichnet.

III. Öffentlich-rechtliche Restriktionen einer Neuerrichtung bzw. eines Erhalts der Kommandantenvilla

Zu prüfen ist, ob öffentlich-rechtliche Verbotsnormen einem Erhalt bzw. einer Neuerrichtung der Kommandantenvilla entgegenstehen. Mit Blick auf die Lage des Objekts sowie des umgebenden Gebiets sind hier wasserhaushaltsrechtliche, naturschutzrechtliche und bauplanungsrechtliche Aspekte zu beleuchten.

1. Wasserhaushaltsrechtliche Vorschriften zum Hochwasserschutz

Da sich das gegenständliche Objekt in einem Überschwemmungsgebiet befindet, bedarf die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit eines Erhalts bzw. einer Neuerrichtung einer besonderen Betrachtung mit Blick auf die Vorschriften des Wasserhaushaltsrechts zum Hochwasserschutz. Denn – ähnlich wie im bauplanungsrechtlichen Außenbereich – sollen dem Hochwasserschutz dienende Flächen weitestgehend von Bebauung freigehalten werden. Zudem ist es Zielsetzung des Gesetzgebers, neben dem technischen Hochwasserschutz auch den Hochwasserschutz durch gezielte Herstellung und Ausweitung von Retentionsraum zu fördern.

a) Erhaltungs- und Wiederherstellungsgebot für Überschwemmungsgebiete

Gemäß § 77 Abs. 1 WHG sind Überschwemmungsgebiete im Sinne von § 76 WHG in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten. Zudem fordert § 77 Abs. 2 WHG, dass frühere Überschwemmungsgebiete, die als Rückhalteflächen geeignet sind, soweit wie möglich wiederhergestellt werden sollen.

Eine Ausnahme von diesen Zielsetzungen kommt dann in Betracht, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit bestehen, die entweder eine Suspendierung des Erhaltungsgebots nach Absatz 1 rechtfertigen oder der Wiederherstellung nach Absatz 2 entgegenstehen.

Die Vorschrift erfasst formell sämtliche Arten von Überschwemmungsgebieten und damit auch die nicht förmlich festgesetzten oder vorläufig gesicherten. Als Rückhalteflächen in diesem Sinne sind alle Räume eines Überschwemmungsgebiets zu bezeichnen, die bei Überschwemmungen aufgrund ihrer topographischen Beschaffenheit Wasser zurückhalten, sammeln oder schadlos abfließen lassen können, unabhängig davon, ob sie durch die natürliche Geländetopographie oder durch bauliche oder sonstige Maßnahmen entstanden sind.

Die Erhaltungspflicht wird als Konkretisierung der allgemeinen wasserrechtlichen Sorgfaltspflicht des § 5 Abs. 2 WHG verstanden und dient dem Erhalt bestehender Rückhalteflächen. Demgegenüber zielt das Wiederherstellungsgebot darauf ab, die Funktionsfähigkeit von als Retentionsraum eingeschränkten Überschwemmungsgebieten wieder herzustellen bzw. zumindest zu verbessern.

Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 89. EL Februar 2019, § 77 Rn. 5

Nach der Rechtsprechung statuiert die Vorschrift ein grundsätzliches Bauverbot, welches Einzelbauvorhaben entgegengehalten werden kann, und von dem nur abgewichen werden kann, wenn im Einzelfall überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit vorliegen.

VGH München, Beschluss vom 31. August 2009 – 8 ZB 09.1618, Rn. 7, juris; VG Würzburg, Urteil vom 13. September 2016 – W 4 K 15.721, Rn. 41, juris; ebenso Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Auflage 2019, § 77 Rn. 3

Das Erhaltungsgebot wird in jedem Fall dann beeinträchtigt, wenn nach einem Abriss des jetzt bestehenden Gebäudes dessen Wiedererrichtung erfolgt und damit eine Beeinträchtigung der Belange des Hochwasserschutzes im Vergleich mit dem zwischenzeitlich eingetretenen status quo einhergeht. Gleichmaßen dürfte aber auch der Erhalt und die Sanierung des Objekts – wenn auch nicht in dem Maße – zu einer nachteiligen Berührung des Erhaltungsgebots führen. Dies begründet sich daraus, dass infolge der Sanierung eine Überflutung der derzeit für Hochwasser zugänglichen Gebäudebereiche (insbesondere Keller und Erdgeschoss) nicht mehr erfolgen würde und damit dieses aus dem derzeitigen Bauzustand resultierende Retentionsvolumen verloren geht.

das VG Würzburg, Urteil vom 13. September 2016 – W 4 K 15.721, Rn. 38, juris, hat selbst die Errichtung einer Gartenhütte als hochwassergefährdend eingeordnet

Gleichzeitig dürfte damit die sanierte bauliche Anlage als Hindernis für den Hochwasserabfluss anzusehen sein und zu einem weiteren Aufstau und einer nachteiligen Veränderung der Höhe des Wasserstands führen.

dazu VG Würzburg, Urteil vom 13. September 2016 – W 4 K 15.721, Rn. 44, juris sowie auch OVG Münster, Urteil vom 30. Oktober 2009 – 10 A 1074/08, Rn. 90

Unabhängig davon gilt das Wiederherstellungsgebot, welches grundsätzlich fordert, dass Flächen, die nach wie vor als Retentionsraum geeignet sind, soweit möglich wiederhergestellt werden. Maßnahmen in diesem Sinne sind insbesondere die Rückgängigmachung von Bodenversiegelungen sowie auch der Rückbau von Gebäuden.

dazu Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 89. EL Februar 2019, § 77 Rn. 13; Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Auflage 2019, § 77 Rn. 14

Ein Abweichen vom Erhaltungsgebot kommt nur dann in Betracht, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit vorliegen. Mit Blick auf die herausgehobene Bedeutung des Hochwasserschutzes

dazu BVerwG, Urteil vom 22. Juli 2004 – 7 CN 1.04; Schink, UPR 2015, 288 ff.

bedarf es also eines konkreten Grundes des Wohls der Allgemeinheit, der das Gewicht der Bedeutung des Hochwasserschutzes überwiegt. Als Gemeinwohlbelang anerkannt, ist der Denkmalschutz als solcher. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass das vorliegende Objekt unter Denkmalschutz steht. Allerdings ist für die Beurteilung des Gewichts dieses Belangs neben der sogenannten Denkmalfähigkeit auch die Denkmalwürdigkeit und damit das Erhaltungsinteresse am konkreten Bauwerk zu beachten.

OVG Bautzen, Urteil vom 12. Juni 1997 - 1 S 344/95 -, S. 16 f.; Beschluss vom 20. Februar 2001 - 1 B 33/01 -, Rn. 4, juris

Insoweit ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass das Erhaltungsinteresse dann entfällt, wenn ein Gebäude sozusagen nur als Kopie eines Originals rekonstruiert werden kann und damit der Aussagewert und so letztlich die denkmalbegründende Eigenschaft verloren geht.

OVG Münster, Urteil vom 14. August 1991 - 7 A 1048/89 -, Rn. 18, juris; OVG Magdeburg, Urteil vom 18. Februar 2015 - 2 L 175/13 -, Rn. 49 ff., juris; ebenso OVG Bautzen, Beschluss vom 20. Februar 2001 - 1 B 33/01 -, Rn. 5, juris

So liegt der Fall hier. Nach den vorliegenden Informationen geht selbst die zuständige Untere Denkmalschutzbehörde davon aus, dass ein Abriss des Gebäudes wegen seines schlechten Erhaltungszustands zulässig ist. Kann aber das Gebäude oder wesentliche Teile dessen aufgrund des schlechten baulichen Zustands nicht erhalten werden, so würde eine Rekonstruktion letztlich nur zur Herstellung einer Kopie des früheren denkmalgeschützten Objekts führen. Diese hätte selbst keinen oder allenfalls einen geringen denkmalschutzfachlichen Wert, sodass ein überwiegendes öffentliches Interesse – hier des Denkmalschutzes – für die wiedererrichtete Kopie, aber auch für eine unter Ersatz umfangreicher Gebäudeteile erfolgende Sanierung nicht besteht.

Dies zugrundegelegt ist nach dem Vorstehenden davon auszugehen, dass vom Erhaltungsgebot des § 77 Abs. 1 WHG nicht abgewichen werden kann, da keine den Hochwasserschutz überwiegenden Gemeinwohlbelange für den Erhalt des Objekts sprechen. Auch wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung nur das Wiederherstellungsgebot als einschlägig erachtet, steht auch dieses tendenziell dem weiteren Erhalt des Objekts entgegen.

b) Besondere Schutzvorschriften für Überschwemmungsgebiete

Bei dem hier vorliegenden Überschwemmungsgebiet handelt es sich um ein solches im Sinne von § 72 Abs. 2 SächsWG, sodass zu prüfen ist, ob für ein solches kraft Gesetz als Überschwemmungsgebiet anerkanntes Gebiet, die weiteren Vorschriften der §§ 78 und 78a WHG gelten. Zum einen ist hierzu festzuhalten, dass der Bundesgesetzgeber mit § 76 Abs. 2 und 3 WHG zwar eine abschließende Regelung geschaffen hat. Allerdings kommt in § 106 Abs. 3 WHG zum Ausdruck, dass die vor dem 1. März 2010 festgesetzten, als festgesetzt geltenden oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete (nach Landesrecht) als festgesetzte oder vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete fortgelten.

Jendrike in Dallhammer/Dammert/Faßbender, SächsWG, 2019, § 72 Rn. 7

Damit in Einklang hebt § 72 Abs. 4 SächsWG ausdrücklich hervor, dass die Überschwemmungsgebiete nach Abs. 2 den durch Rechtsverordnung festgesetzten Überschwemmungsgebieten gleichstehen und dementsprechend auch die für Letztere geltenden Ge- und Verbote sowie Maßnahmen anwendbar sind.

Jendrike in Dallhammer/Dammert/Faßbender, SächsWG, 2019, § 72 Rn. 12

In festgesetzten Überschwemmungsgebieten ist gemäß § 78 Abs. 4 Satz 1 WHG die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 33, 34 und 35 BauGB untersagt. Die Wiedererrichtung der gegenständlichen Kommandantenvilla wäre damit auch von diesem Verbotstatbestand erfasst. Allerdings lässt § 78 Abs. 5 WHG im Einzelfall eine Ausnahme zu. Die Entscheidung hierüber steht im Ermessen der zulassenden Behörde und kann dann erteilt werden, wenn das Vorhaben

- die Hochwasserrückhaltung nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum umfang-, funktions- und zeitgleich ausgeglichen wird,
- den Wasserstand und den Abfluss bei Hochwasser nicht nachteilig verändert,
- den bestehenden Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt und
- hochwasserangepasst ausgeführt wird oder
- die nachteiligen Auswirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können.

Im Kern wird sowohl die Hochwasserrückhaltung durch die Wiedererrichtung des hier zu betrachtenden Gebäudes wesentlich beeinträchtigt, als auch der Wasserstand und der Abfluss bei Hochwasser im Vergleich zur Situation ohne Gebäude nachteilig verändert.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Juli 2004 hierzu grundlegend festgehalten:

" Eine Änderung ihrer Nutzung, insbesondere ihre Bebauung, verringert bisher vorhandene natürliche Rückhalteflächen. Sie erhöht dadurch die Gefahr, dass sich das Hochwasser auf bisher nicht betroffene Bereiche ausweitet. Zugleich setzt sich eine Bebauung des Grundstücks der Gefahr aus, selbst durch Hochwasser beeinträchtigt zu werden. Das Bauverbot knüpft an die natürliche Lage des Grundstücks an einem Gewässer und in dessen natürlichem Überschwemmungsgebiet an. Unabhängig von der rechtlichen Festsetzung eines Überschwemmungsgebiets legt diese Lage Beschränkungen in der Nutzung des Grundstücks nicht nur vernünftigerweise nahe, sondern gebietet sie auch. Bauliche Vorhaben innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils sind nur zulässig, wenn die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben (§ 34 Abs. 1 BauGB). Soll ein Bauvorhaben im natürlichen Überschwemmungsgebiet eines Gewässers verwirklicht werden, wird seine Genehmigung auch ohne ein rechtlich festgesetztes Überschwemmungsgebiet mit Bauverbot regelmäßig an dieser Voraussetzung scheitern."

BVerwG, Urteil vom 22. Juli 2004 – 7 CN 1/04, Rn. 20, juris

Nach den vorliegenden Informationen erfolgte im Bereich des hier gegenständlichen Grundstücks bei dem letzten Hochwasserereignis ein Einstau in einer Höhe von ca. 1 m. Würde man das Gebäude nach seinem Abriss originalgetreu wieder errichten wollen, würde dies zu einer Inanspruchnahme von Grundfläche in einer Größenordnung von etwa 220 m² führen. Dementsprechend würde die Wiedererrichtung zu einem Verlust von natürlichem Rückhalteraum in einer Größenordnung von 220 m³ führen. Nach der einschlägigen Rechtsprechung beeinträchtigt dies die Hochwasserrückhaltung im Sinne des § 78 Abs. 5 Satz 1 WHG.

so zur Vorgängerregelung OVG Münster, Urteil vom 30. Oktober 2009 – 10 A 1074/08, Rn. 84, juris (dort waren es 70 m³ bei einem HQ 100)

Hinzu kommt des Weiteren, dass sich die Verfahrenslast in diesen Fällen auf den jeweiligen Vorhabenträger verschiebt, während die Zulassungsbehörde sich grundsätzlich auf die Festsetzung des Überschwemmungsgebiets berufen kann. Sie muss regelmäßig nicht mehr nachweisen, dass Gründe des Hochwasserschutzes einer Bebauung des Grundstücks entgegenstehen. Vielmehr ist es Aufgabe des Eigentümers, darzutun, dass die Bebauung mit den Belangen des Hochwasserschutzes vereinbar ist.

BVerwG, Urteil vom 22. Juli 2004 – 7 CN 1/04, Rn. 20, juris; OVG Münster, Urteil vom 30. Oktober 2009 – 10 A 1074/08, Rn. 76, juris

Dessen ungeachtet wird davon auszugehen sein, dass auch der Wasserstand und der Abfluss bei Hochwasser durch das Vorhaben nachteilig verändert werden. Dies folgt aus der schlichten Eigenschaft eines dichten Objekts als Hindernis für den Abfluss von Hochwasser sowie seiner Verdrängungseigenschaft in Bezug auf das auftretende Wasser. Eine Beeinträchtigung des Hochwasserabflusses besteht schließ-

lich auch darin, dass aufgrund der Eigenschaft als Fließhindernis die Gefahr besteht, dass sich Treibgut an dem Objekt ansammelt und dies zu einer weiteren Beeinträchtigung führt.

vgl. wiederum OVG Münster, Urteil vom 30. Oktober 2009 – 10 A 1074/08, Rn. 90 ff., juris

Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass derartige Zulassungshindernisse nicht bestehen, müsste zumindest eine hochwasserangepasste Bauausführung erfolgen. Hiermit soll ausgeschlossen werden, dass bei einem Bemessungshochwasser (HQ 100) Schäden am Gebäude eintreten. Eine solche hochwasserangepasste Bauausführung wird regelmäßig mit nicht unerheblichen zusätzlichen Kosten verbunden sein.

Gebäude sind im Fall einer Überschwemmung höheren Beanspruchungen ausgesetzt. Hochwasserereignisse können die Lebensdauer und Funktionsfähigkeit von baulichen Anlagen verringern. Um einerseits die Bebauung vor Überschwemmungsfolgen zu schützen und andererseits eine möglichst geringfügige Beeinflussung durch Bebauung im Hochwasserfall auszulösen, werden folgende exemplarisch aufgezeigte Risiken und Maßnahmen bei der Errichtung von Gebäuden zu berücksichtigen sein:

- Konstruktion des Gebäudes, so dass eintretendes Wasser eindringen und wieder ablaufen kann, ohne Schaden anzurichten (insbesondere Verwendung wasserunempfindlicher Baumaterialien und geeigneter Anordnung der Gebäudetechnik)
- Sicherung des Gebäudes gegen Auftrieb und Wasserdruck sowie Erosion des Baugrundes
- Sicherung und Verstärkung von Außenwänden, Fundamenten und Keller gegen den Eintritt von Wasser
- Errichtung von Gebäuden auf einer Anhöhe, Ponton oder auf Stelzen
- Sicherung gegen die Kontamination durch wassergefährdende Stoffe
- Sicherung gegen Anpralllasten von Strömung und Treibgut

Solche Maßnahmen bedürfen einer erweiterten Planung sowie einer sorgfältigen Bauausführung und Bauüberwachung und sind damit naturgemäß mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden, die auch im Falle des gegenständlichen Bauprojekts zu einer nicht unwesentlichen Verteuerung führen werden.

Ergänzend hinzuweisen ist auf das zwischenzeitlich in § 78a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG selbstständig geregelte Verbot, in festgesetzten Überschwemmungsgebieten Mauern, Wälle o. ä. Anlagen zu errichten, die den Wasserabfluss behindern können. Konkret geht es hierbei um das Verbot von Anlagen, die sich im Überschwem-

mungsgebiet befinden und negativ auf den Wasserabfluss auswirken können, weil sie quer zur Fließrichtung stehen. Mit Blick auf die Lage des Gebäudes und seine Dimensionen ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass eine substantielle Behinderung des Wasserabflusses durch dieses verursacht werden kann.

c) Ergänzende landesrechtliche Regelungen

Neben den bundesrechtlichen Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes sind nachfolgend die landesrechtlichen Besonderheiten des Sächsischen Wassergesetzes zu betrachten, da diese zum Teil modifizierte Anforderungen an bauliche Anlagen in Überschwemmungsgebieten stellen.

aa) Anforderungen der Hochwasservorsorge nach § 70 SächsWG

Keine über die bundesrechtliche Vorschrift des § 77 WHG hinausgehenden inhaltlichen Vorgaben resultieren für den vorliegenden Bereich aus § 70 SächsWG. Dieser geht zwar nach der Gesetzesbegründung über den Regelungsgehalt namentlich des § 77 WHG hinaus. Im Kern ist damit aber eine umfassende Hochwasservorsorge und zwar auch außerhalb von Überschwemmungsgebieten gemeint.

vgl. LT-Drs. 5/10658, S. 42; Faßbender in Dallhammer/Dammert/Faßbender, SächsWG, 2019, § 70 Rn. 1 und 6

Inhaltlich richtet sich die Vorschrift an sämtliche Behörden, die insbesondere für die Planung und Ausführung von Vorhaben zuständig sind. Inhaltlich erfordert die Vorschrift aber weniger als § 77 WHG, nämlich nur die Berücksichtigung des natürlichen Rückhaltevermögens, sodass weitergehende inhaltliche Anforderungen hieraus nicht resultieren.

bb) Zusätzliche Anforderungen in Überschwemmungsgebieten nach § 73 SächsWG

Gemäß § 73 Abs. 1 Satz 1 SächsWG sind Überschwemmungsgebiete, auch wenn sie nicht als Überschwemmungsgebiete festgesetzt oder vorläufig gesichert sind, für den schadlosen Abfluss des Hochwassers und die dafür erforderliche Wasserrückhaltung freizuhalten. Die natürliche Wasserrückhaltung ist nach Satz 2 der Regelung zu sichern sowie erforderlichenfalls wieder herzustellen und zu verbessern. Die Regelung des § 73 Abs. 1 Satz 1 SächsWG ist inhaltlich weitestgehend deckungsgleich mit § 77 Abs. 1 WHG und soll über diesen hinausgehend Bereiche erfassen, die infolge von Bebauung keine natürliche Rückhaltefunktion mehr besitzen.

Jendrike in Dallhammer/Dammert/Faßbender, SächsWG, 2019, § 73 Rn. 5

Nach diesem Verständnis würde der Sächsische Gesetzgeber das Erhaltungsgebot auf bereits bebaute Bereiche erstrecken und deren Freihaltung fordern. Damit würde aber rechtlich nicht mehr nur die Erhaltung, sondern die aktive Wiederherstellung von Retentionsraum angesprochen. Bei diesem Verständnis hätte die Vorschrift zur Folge, dass bei jeder baulichen Anlage in einem Überschwemmungsgebiet deren Beseitigung unter dem Gesichtspunkt der notwendigen Wiederherstellung von Retentionsraum zu prüfen wäre. Angesichts des klaren Wortlauts der Vorschrift, der allgemein an Überschwemmungsgebiete anknüpft und deren Freihaltung fordert, wird man dieser Auslegung freilich nicht folgen können, sondern § 73 Abs. 1 Satz 1 SächsWG nur als Konkretisierung des § 77 Abs. 1 WHG einzuordnen haben. Soweit § 73 Abs. 1 Satz 2 SächsWG die Sicherung und Wiederherstellung der natürlichen Wasserrückhaltung und deren Verbesserung anspricht, wird damit ebenfalls lediglich § 77 Abs. 2 WHG konkretisiert.

Klargestellt ist damit aber nochmals, dass die gesetzlichen Vorschriften unter dem Gesichtspunkt der Wiederherstellung von Retentionsraum ausdrücklich auch Rückbaumaßnahmen ansprechen und diese im Einzelfall als erforderlich ansehen.

§ 73 Abs. 2 SächsWG ergänzt § 78 WHG und die dort statuierten Bauverbote dahingehend, dass er auch an die Sanierung und Beseitigung baulicher Anlagen besondere Anforderungen stellt. Danach sind geeignete, insbesondere bautechnische Maßnahmen vorzunehmen, um den Eintrag wassergefährdender Stoffe bei Überschwemmungen zu verhindern. Konkret geht es hierbei um Maßnahmen betreffend die Lagerung und Handhabung etwa von Farben und Lacken sowie sonstigen Substanzen, die im Hochwasserfall zu Gefahren für das Oberflächengewässer führen können. Freilich dürfte der Anwendungsbereich der Vorschrift für den hier zu betrachtenden Fall eher gering sein. Ein absolutes Verbot lässt sich hieraus nicht ableiten.

cc) Besondere Anforderungen an bauliche Anlagen nach § 74 SächsWG

Aus den besonderen Vorschriften für bauliche Anlagen in Überschwemmungsgebieten nach § 74 Abs. 3 SächsWG ergeben sich vorliegend keine Erleichterungen für die Umsetzung einer etwaigen Wiedererrichtung der Kommandantenvilla, da für den hier betreffenden Bereich kein Bebauungsplan vorliegt. Die strengeren Vorschriften des § 78 Abs. 5 WHG werden hierdurch also nicht tangiert.

2. Anforderungen an wasserwirtschaftliche Anlagen

§ 26 Abs. 1 statuiert ein wasserrechtliches Genehmigungserfordernis für die Errichtung oder Beseitigung von Anlagen in, an, unter und über oberirdischen Gewässern und im Uferbereich. Dieses Genehmigungserfordernis macht die Baugenehmigung für eine hier zu prüfende Wiedererrichtung der sogenannten Kommandantenvilla nicht entbehrlich, da § 60 Satz 1 Nr. 1 SächsBO nur solche Gestattungsverfahren als vorrangig ansieht, deren Gegenstand Anlagen sind, die dem Ausbau, der Unterhaltung oder der Nutzung eines Gewässers dienen. Dies ist hier vorliegend nicht der Fall. Damit würde eine Baugenehmigung nicht durch eine möglicherweise erforderliche wasserrechtliche Anlagengenehmigung konsumiert.

Ob eine wasserrechtliche Anlagengenehmigung zusätzlich zur Baugenehmigung erforderlich ist, bestimmt sich maßgeblich mit Blick auf das Gefährdungspotenzial, dass von einer Anlage ausgeht und damit letztlich die räumliche Nähe zum Gewässer.

Brückner in Dallhammer/Dammert/Faßbender, SächsWG, 2019, § 26 Rn. 4 f.

Als Ufer gilt gemäß § 24 SächsWG die zwischen der Uferlinie und der Böschungsoberkante liegende Landfläche. Fehlt eine Böschungsoberkante, tritt an ihre Stelle die Linie des mittleren Hochwasserstandes. Als mittlerer Hochwasserstand gilt das arithmetische Mittel der Höchstwerte der Wasserstände der letzten 20 Jahre, bei gestauten Gewässern die Linie des höchsten Stauziels. Da vorliegend unbekannt ist, ob eine Böschungsoberkante bei den hier gegenständlichen Ufern im Bereich der Zschopau sowie des Mühlgrabens vorhanden ist und soweit dies nicht der Fall ist, wo die Linie des mittleren Hochwasserstandes verläuft, wird die Frage der wasserrechtlichen Genehmigungspflicht hier offengelassen.

Dessen ungeachtet sind die materiellen Anforderungen des § 36 Abs. 1 WHG zu beachten. Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern sind danach so zu errichten, zu betreiben, zu unterhalten und stillzulegen, dass keine schädlichen Gewässeränderungen zu erwarten sind und die Gewässerunterhaltung nicht mehr erschwert wird, als es den Umständen nach unvermeidbar ist. Erfasst vom Anlagenbegriff sind inhaltlich bauliche Anlagen wie Gebäude. Für die Frage des räumlichen Anwendungsbereichs der Vorschrift ist nicht primär auf die landesrechtliche Bestimmung über den Uferbereich abzustellen, sondern auf die wasserwirtschaftlich relevanten Einwirkungsmöglichkeiten einer Anlage auf das Gewässer.

Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Auflage 2019, § 36 Rn. 4; Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 89. EL Februar 2019, § 36 Rn. 17

Vorliegend dürfte es fernliegend sein, einer baulichen Anlage wie der hier gegenständlichen die Eignung zuzumessen, auf den Zustand eines Gewässers oder dessen Wasserabfluss Einfluss zu nehmen.

dazu Knopp in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, 52. EL Juni 2018, § 36 WHG Rn. 13

Allerdings wäre im Falle einer Wiedererrichtung sowie auch Erhaltung des Objekts dafür Sorge zu tragen, dass hierdurch die Gewässerunterhaltung nicht erschwert wird. Diese wird in § 39 WHG sowie ergänzend § 31 SächsWG inhaltlich konturiert. Angesichts der Entfernung zur Zschopau dürfte auch hier ein Konflikt mit der Aufgabe der Gewässerunterhaltung eher fernliegend sein. Anders kann dies mit Blick auf den Mühlgraben zu beurteilen sein. Insbesondere wäre hier die Vereinbarkeit des Vorhabens mit Pflegemaßnahmen im Uferbereich sowie ggf. Gewässerrandstreifen zu bedenken. Zusammengefasst folgt aber auch aus diesen Vorschriften kein absolutes Verbot für das gegenständliche Vorhaben.

3. Naturschutzrechtliche Anforderungen

Naturschutzrechtliche Anforderungen mit Blick auf eine Sanierung sowie einen etwaigen Wiederaufbau des Gebäudes spielen im hier konkreten Fall vorrangig im Zusammenhang mit der eigentlichen Bautätigkeit eine Rolle. Hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme drängen sich Konflikte wegen des derzeit bereits bestehenden Gebäudes nicht auf.

Restriktionen ergeben sich insoweit nicht (mehr) aus der Verordnung des Landratsamts Mittweida zur Festsetzung des Landschaftsschutzgebietes "Mittleres Zschopautal" vom 13. Dezember 2007

SächsGVBl 2008, S. 90

Die hier gegenständlichen Flächen sind aus dem räumlichen Geltungsbereich des Landschaftsschutzgebietes ausgegliedert. Verboten sind nach Maßgabe der Verordnung und § 26 Abs. 2 BNatSchG lediglich Maßnahmen bzw. Handlungen innerhalb des Landschaftsschutzgebietes.

Im Hinblick auf das FFH-Gebiet Zschopautal, Gebietsnr. 4943-301 sind mangels Flächeninanspruchnahme innerhalb des Gebiets ebenfalls keine unmittelbaren Einwirkungen gegeben. Zu prüfen sind aufgrund des geringen räumlichen Abstands aber mittelbare Einwirkungen durch Bautätigkeit auf das FFH-Gebiet. Die rechtliche Relevanz ergibt sich aus den Erhaltungszielen der Verordnung der Landesdirektion Chemnitz zur Bestimmung des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung "Zschopautal" vom 26. Januar 2011, wonach innere und äußere Störeinflüsse auf das Gebiet zu vermeiden sind. Zur Unzulässigkeit eines Vorhabens führen nach § 34 Abs. 2 BNatSchG jedoch nur erhebliche Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen. Ob eine solche erhebliche Beeinträchtigung durch die Bautätigkeit entstehen kann, wäre im jeweiligen Zulassungsverfahren fachlich zunächst im Rahmen einer FFH-Vorprüfung zu betrachten. Die FFH-Vorprüfung beschränkt sich auf die Frage, ob nach Lage der Dinge ernsthaft die Besorgnis nachteiliger Auswirkungen besteht. § 34 Abs. 1 Satz 1

BNatSchG verlangt keine formalisierte Durchführung der Vorprüfung, sondern regelt die Voraussetzungen, unter denen eine Verträglichkeitsprüfung geboten ist. Fehlen diese Voraussetzungen, weil eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des Gebiets ohne vertiefte Prüfung ausgeschlossen werden kann, so ist der Verzicht auf eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht rechtsfehlerhaft.

BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 – 4 C 35/13, Rn. 33

In die Betrachtung einzubeziehen sind insoweit vor allen Dingen Lärm-, Staub- und sonstige Stoffimmissionen durch die Bauarbeiten. Können Beeinträchtigungen auf dieser Stufe nicht ausgeschlossen werden, bedarf es einer vollständigen FFH-Verträglichkeitsprüfung.

Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand ist insbesondere aufgrund der räumlichen Nähe des Objekts zum FFH-Gebiet nicht auszuschließen bzw. sogar wahrscheinlich, dass begleitend zu den Baumaßnahmen Vermeidungs- und/oder Minderungsmaßnahmen erforderlich sind, um erhebliche Beeinträchtigungen des Gebiets zu verhindern. Welche dies sind und welche kostenmäßigen Auswirkungen damit verbunden sind, kann hier mangels fachlicher Daten nicht geklärt werden.

4. Bauplanungsrechtliche Anforderungen

Zu prüfen ist schließlich, ob bauplanungsrechtliche Genehmigungshindernisse für den Erhalt oder die Wiedererrichtung Kommandantenvilla nach zuvor erfolgtem Abriss bestehen.

a) Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB

Vor der eigentlichen Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit ist in einem ersten Schritt zu untersuchen, ob die vorstehend beschriebenen Aspekte ein bauplanungsrechtlich relevantes Vorhaben darstellen. § 29 Abs. 1 benennt insoweit Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben. Im vorliegenden Fall stellt die Wiedererrichtung der Kommandantenvilla nach einem zuvor erfolgten Abriss eine Errichtung im bauplanungsrechtlichen Sinne dar. Insbesondere ist es hierbei irrelevant, dass der Abriss der jetzigen Kommandantenvilla aufgrund der desolaten Bausubstanz unausweichlich ist. Demzufolge handelt es sich bei einem Neubau um ein eigenständiges Vorhaben, welches dem Bauherren weder Bestandsschutz noch einen Anspruch auf Zulassung der Bebauung gibt, wenn diese nach den im Zeitpunkt der Entscheidung gültigen Rechtsvorschriften unzulässig ist.

zum Ganzen Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 132. EL Februar 2019, § 29 Rn. 43 f.; Krämer in Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, Stand: 1. Mai 2019, § 29 Rn. 8

Sollte trotz des gegebenen Bauzustands ein Erhalt des bestehenden Gebäudes erfolgen, so wäre dies mit wesentlichen Umbaumaßnahmen verbunden, da voraussichtlich zumindest ein Großteil der vorhandenen Bausubstanz ersetzt werden müsste. Solche Umbaumaßnahmen dürften regelmäßig als Änderungen im bauplanungsrechtlichen Sinne einzuordnen sein.

dazu Krämer in Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, Stand: 1. Mai 2019, § 29 Rn. 9 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung

Zu betrachten ist schließlich, dass nach jahrzehntelangem Leerstand des Gebäudes in der Konsequenz seiner Rekonstruktion eine neue Nutzung darin aufgenommen werden soll. Da die Art der Nutzung eine bauliche Anlage wesentlich prägt und das Städtebaurecht darauf ausgerichtet ist, einen Ordnungsrahmen für unterschiedliche Nutzungsansprüche zu schaffen, sind grundsätzlich auch Nutzungsänderungen dem planungsrechtlichen Zulässigkeitsvorbehalt unterworfen.

Von einer Nutzungsänderung im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB ist immer dann auszugehen, wenn die jeder Nutzung eigene tatsächliche Variationsbreite überschritten wird und wenn durch die Aufnahme dieser veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, der neuen Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten also eine andere Qualität zukommt. Dies kann sowohl dann der Fall sein, wenn für die neue Nutzung weitergehende Vorschriften gelten als für die alte, als auch dann, wenn sich die Zulässigkeit der neuen Nutzung nach derselben Vorschrift bestimmt, hiernach aber anders zu beurteilen ist als die bisherige Nutzung.

OVG Koblenz NVwZ-RR 2011, 635

Dies ist etwa anzunehmen, wenn planungsrechtlich relevante Belange des Umweltschutzes und des Verkehrs durch die ursprüngliche und die neue Nutzung in unterschiedlicher Weise betroffen sein können.

Krämer in Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, Stand: 1. Mai 2019, § 29 Rn. 11

Die künftig aufzunehmende Nutzung unterscheidet sich wesentlich von der zuletzt stattgefundenen Nutzung als Kindergarten. Durch die Aufnahme einer neuen Nutzung als Teil der Gedenkstätte und damit voraussichtlich für museale, touristische sowie bildungspolitische Zwecke, werden vorliegend die oben bereits angesprochenen Belange des Hochwasserschutzes berührt, die in § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB verortet sind und auch für die Beurteilung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB maßgeblich sind.

Neben diesen Kriterien muss das Vorhaben eine bauplanungsrechtliche bzw. bodenrechtliche Relevanz besitzen. Eine solche ist dann gegeben, wenn das Vorhaben die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange in einer Weise berührt oder berühren kann, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen.

BVerwGE 44, 59, 62

Denn nur solche Vorhaben, die Auswirkungen auf die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten städtebaulichen Belange haben können, rechtfertigen eine Kontrolle an den Zulässigkeitsmaßstäben der §§ 30 bis 37 BauGB. Zur Beantwortung der Frage, ob eine bodenrechtliche Relevanz vorliegt, ist nicht allein das einzelne Objekt in den Blick zu nehmen, sondern nach einer verallgemeinernden Betrachtungsweise zu beurteilen, ob die bauliche Anlage auch und gerade in ihrer unterstellten Häufung Anlass zu einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung gibt.

BVerwG NVwZ 2001, 1046; 1993, 983

Die bodenrechtliche Relevanz in diesem Sinne ist hier klar zu bejahen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Errichtung, Änderung sowie Aufnahme einer Nutzung in dem vorhandenen Objekt abwägungserhebliche Belange, wie etwa des Hochwasserschutzes sowie der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung tangiert. Daneben werden durch ein Objekt wie das vorliegende – auch in seiner gedachten Häufung – Belange der Fortentwicklung vorhandener Ortsteile (in den Außenbereich) berührt. Das hier gegenständliche Objekt kann auch unproblematisch Gegenstand planerischer Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB sein.

zu diesem Kriterium BVerwG NVwZ 1994, 1010

b) Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens

Da vorliegend kein Bebauungsplan für den hier zu betrachtenden Bereich vorliegt, richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens entweder nach § 34 oder § 35 BauGB. Die Abgrenzung zwischen dem bauplanungsrechtlichen Innenbereich und dem Außenbereich kann mit der Rechtsprechung wie folgt skizziert werden:

Maßgeblich für den planungsrechtlichen Innenbereich ist das Vorliegen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils.

" Ausschlaggebend für das Bestehen eines Bebauungszusammenhanges im Sinne des § 34 BauGB ist, inwieweit die aufeinanderfolgende Bebauung trotz vorhandener Baulücken nach der Verkehrsauffassung den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt und die zur Bebauung vorgesehene Fläche an diesem Zusammenhang teilnimmt. Hierüber ist nicht nach geographisch-mathematischen Maß-

stäben, sondern aufgrund einer umfassenden Bewertung des im Einzelfall vorliegenden konkreten Sachverhaltes zu entscheiden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 6.12.1967 - 4 C 94.66 -, BVerwGE 28, 268; Urteil vom 6.11.1968 - 4 C 2.66 - BVerwGE 31, 20; Beschluss vom 18.6.1997 - 4 B 238.96 -, BRS 59 Nr. 78.

Für die Beurteilung ist auf die tatsächlich vorhandene Bebauung abzustellen. Den Maßstab für die Zulassung weiterer Bebauung bilden ausschließlich die äußerlich erkennbaren, mit dem Auge wahrnehmbaren Gegebenheiten. Unter den Begriff der Bebauung fallen nur solche Bauwerke, die genügendes Gewicht besitzen, um der näheren Umgebung ein bestimmtes Gepräge zu verleihen.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 14.9.1992 - 4 C 15.90 -, BRS 54 Nr. 65 und vom 17.6.1993 - 4 C 17.91 -, BRS 55 Nr. 72.

Eine solche maßstabbildende Kraft haben ausschließlich Anlagen, die nach Art und Gewicht geeignet sind, ein Gebiet als einen Ortsteil mit einem bestimmten städtebaulichen Charakter zu prägen. Hierzu zählen grundsätzlich nur Bauwerke, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen. Baulichkeiten, die nur vorübergehend genutzt zu werden pflegen, sind unabhängig davon, ob sie landwirtschaftlichen Zwecken (z.B. Scheunen oder Ställe), Freizeitzwecken (z.B. kleine Wochenendhäuser, Gartenhäuser) oder sonstigen Zwecken dienen, in aller Regel keine Bauten, die für sich genommen als ein die Siedlungsstruktur prägendes Element zu Buche schlagen. Dass sie als bauliche Anlagen i. S. d. § 29 Abs. 1 BauGB zu qualifizieren sind, ändert an dieser Beurteilung nichts.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.2.1984 - 4 C 55.81 - BRS 42 Nr. 94; Beschluss vom 10.7.2000 - 4 B 39.00 - BRS 63 Nr. 101; Beschluss vom 2.8.2001 - 4 B 26.01 -, BauR 2002, 277 f.; BayVGh, Urteil vom 22.12.2000 - 26 B 99.3606 -, BRS 63 Nr. 100; weitergehend Urteil vom 19.3.2009 - 1 B 08.365 - juris."

OVG Münster, Urteil vom 30. Oktober 2009 – 10 A 1074/08, Rn. 51 ff., juris

Erforderlich ist zudem, dass das Vorhaben und das Vorhaben Grundstück selbst einen Bestandteil des Bebauungszusammenhangs bilden, also am Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit teilnehmen.

VG Würzburg, Urteil vom 13. September 2016 – W 4 K 15.721, Rn. 31, juris

Aus den vorliegenden Luftbildern sowie anhand der schon erfolgten behördlichen Einordnungen ist davon auszugehen, dass der hier gegenständliche Bereich dem bauplanungsrechtlichen Außenbereich zuzuordnen ist. Hierfür spricht neben den Einschätzungen des Regierungspräsidiums Chemnitz die Belegenheit des hier gegenständlichen Gebäudes, welches solitär als letztes Gebäude mit gewissem Abstand der mehr oder weniger zusammenhängenden Bebauung der übrigen Teile des ehemaligen KZ Sachsenburg folgt. Eine Fortsetzung der Bebauung insbesondere auf der gegenüberliegenden Seite der vor dem Grundstück verlaufenden Wegefläche existiert nicht. Erst mit einigem Abstand (ca. 65 m) folgt als weiteres solitäres Ge-

bäude das Sanitärgebäude des Sportvereins, welches allerdings keinen Bebauungszusammenhang mehr begründen kann.

Im Ergebnis dessen richtet sich die planungsrechtliche Zulässigkeit nach § 35 BauGB. Dabei ist diese an § 35 Abs. 2 BauGB zu messen, da das hier gegenständliche Vorhaben keinem Privilegierungstatbestand unterfällt. Im Ergebnis dessen ist die wesentliche bauliche Änderung, Nutzungsänderung sowie die Wiedererrichtung des Objekts nur unter sehr engen Voraussetzungen ausnahmsweise planungsrechtlich zulässig, wenn öffentliche Belange im Sinne von § 35 Abs. 3 BauGB nicht beeinträchtigt werden. Zielsetzung des Gesetzgebers hierbei war, den Außenbereich weitestgehend von baulichen Anlagen freizuhalten, sofern diese nicht ihrem Wesen nach in den Außenbereich gehören und deswegen privilegiert zulässig sind.

dazu BVerwGE 28, 268, 274; Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Auflage 2016, § 35 Rn. 63

Ein insoweit wiederum entscheidender Aspekt, der als bauplanungsrechtlicher Versagungsgrund zum Tragen kommt, ist die Tatsache, dass sich das Grundstück im Überschwemmungsgebiet befindet und deshalb eine Bebauung – ebenso wie eine bauplanungsrechtlich relevante Änderung bzw. Nutzungsänderung – am öffentlichen Belang des § 35 Abs. 3 Nr. 6 BauGB (Hochwasserschutz) scheitern muss.

vgl. etwa auch VGH München, Beschluss vom 31. August 2009 – 8 ZB 09.1618, Rn. 5, juris

Insoweit gilt im Ergebnis das vorstehend zu den wasserrechtlichen Vorschriften bereits gefundene Ergebnis, wonach §§ 77, 78 WHG als Genehmigungshindernisse für das Vorhaben in Betracht kommen. Da § 35 Abs. 2 BauGB nur eine Beeinträchtigung anderer öffentlicher Belange fordert, und nicht deren Entgegenstehen, reicht letztlich jede nicht nur unwesentliche nachteilige Berührung dieser öffentlichen Belange, um das Zulassungshindernis des § 35 Abs. 3 Nr. 6 BauGB auszulösen. Dementsprechend wird in der Rechtsprechung davon ausgegangen, dass etwa ein Wohnbauvorhaben im Außenbereich regelmäßig an den Belangen des Hochwasserschutzes scheitern wird.

OVG Münster, Urteil vom 30. Oktober 2009 – 10 A 1074/08, Rn. 74, juris

"Diese bereits für ein natürliches Überschwemmungsgebiet geltende Regel wird durch die förmliche Festsetzung insofern bestärkt, als sich die "Verfahrenslast" zu Lasten der Klägerin verschiebt. 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 Grundstückes entgegenstehen. Vielmehr ist es Aufgabe des Eigentümers darzutun, dass sie mit den Belangen des Hochwasserschutzes vereinbar ist. Daraus folgt zugleich, dass es ihm obliegt, die Befreiungsvoraussetzungen nach § 113 Abs. 2 Satz 1 LWG NRW bzw. § 31 b Abs. 4 Satz 4 WHG darzulegen und gegebenenfalls durch geeignete Gutachten zu belegen."

OVG Münster, Urteil vom 30. Oktober 2009 – 10 A 1074/08, Rn. 74, juris

Selbst wenn man hierbei in § 77 WHG keine strikte Zulassungsschranke sehen wollte, müsste nach der Rechtsprechung jedenfalls im Wege einer nachvollziehenden Abwägung zwischen dem Gewicht der für das Vorhaben sprechenden Gründe und dem Gewicht des öffentlichen Belangs des Hochwasserschutzes entschieden werden, wobei auch in diesem Zusammenhang das besondere Gewicht des Hochwasserschutzes betont wird und umgekehrt allgemein davon ausgegangen werden muss, dass bauliche Anlagen in aller Regel Hindernisse darstellen, die unweigerlich zu einer Veränderung des Hochwasserabflusses und zu einem Aufstau und damit zu einer nachteiligen Veränderung der Höhe des Wasserstandes führen.

So etwa VG Würzburg, Urteil vom 13. September 2016 – W 4 K 15.721, Rn. 43 f., juris

Zu prüfen ist ferner, ob § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB dem Vorhaben entgegenzuhalten ist. Damit soll die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung verhindert werden. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB will eine unorganische Siedlungsstruktur und Zersiedlung des Außenbereichs durch so genannte Splittersiedlungen verhindern. Eine Splittersiedlung ist nicht nur anzunehmen bei Gebäuden, die Wohnzwecken dienen. Auch andere Bauten, z. B. zu gewerblichen Zwecken dienende Anlagen, die mit dem Aufenthalt von Menschen verbunden sind, können eine Splittersiedlung bilden.

Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 118. EL August 2015, § 35, Rn. 104

Das Bundesverwaltungsgericht hat versucht die Begrifflichkeit zu konkretisieren und hat etwa gewerbliche Anlagen dann in die Begrifflichkeit der Splittersiedlung eingeschlossen, selbst wenn diese nur zum gelegentlichen Aufenthalt von Menschen bestimmt sind.

BVerwG, NJW 1983, 2716, 2717

Vorhaben im Zusammenhang mit einer Splittersiedlung sind nicht schlechthin als Beeinträchtigung öffentlicher Belange zu werten, sondern nur, wenn dadurch eine Entstehung, Verfestigung und Erweiterung einer Splittersiedlung zu befürchten ist. Die Erweiterung einer Splittersiedlung ist die räumliche Ausdehnung des bisher in Anspruch genommenen Bereichs. Auch die Änderung der Nutzung eines im Außenbereich gelegenen Gebäudes etwa in eine dauerhafte Wohnnutzung kann die Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen.

BVerwG, NVwZ 1984, 510

Festzuhalten ist, dass in jedem Fall mit einer Nutzungsaufnahme in der Kommandantenvilla für Zwecke der Gedenkstätte das Gebäude nicht nur dem gelegentlichen sondern sogar dem regelmäßigen Aufenthalt von Menschen dient und hierzu bestimmt ist. Diese Nutzungsänderung im Vergleich zur derzeit schlicht nicht vorhan-

denen Nutzung kann durchaus als Aspekt begriffen werden, der die Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt. Auch die Wiedererrichtung des Gebäudes kann im Widerspruch zu § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB stehen, denn mit der Beseitigung kann der Grundsatz, dass der Außenbereich von allen Baulichkeiten freigehalten werden soll, die einer geordneten Siedlungsstruktur zuwiderlaufen, wieder Geltung beanspruchen.

so BVerwG, ZfBR 2005, 277

Selbst wenn man entgegen dem Vorstehenden die hier befindliche nähere Umgebung dem bauplanungsrechtlichen Innenbereich und damit § 34 BauGB zuordnen wollte, würde sich am Ergebnis nichts ändern. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Kontext bereits klargestellt:

" Das bundesrechtliche Bebauungsrecht, namentlich § 34 BauGB, verbietet nicht im Zusammenhang bebaute Ortsteile in ein Überschwemmungsgebiet und das damit einhergehende grundsätzliche Bauverbot einzubeziehen. Nach § 29 Abs. 2 BauGB können durch öffentlich-rechtliche Vorschriften außerhalb des Baugesetzbuchs aus anderen als städtebaulichen Gesichtspunkten Anforderungen an die Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB gestellt werden. Dadurch können Vorhaben, die nach § 34 BauGB bebauungsrechtlich zulässig sind, aus anderen als bebauungsrechtlichen Gründen unzulässig sein, etwa aufgrund des Bauverbots in einem festgestellten Überschwemmungsgebiet."

BVerwG, Urteil vom 22. Juli 2004 – 7 CN 1/04, Rn. 20, juris

Sodann verneint das Bundesverwaltungsgericht die Zulässigkeit der Bebauung auch im Innenbereich wie folgt:

" Eine Änderung ihrer Nutzung, insbesondere ihre Bebauung, verringert bisher vorhandene natürliche Rückhalteflächen. Sie erhöht dadurch die Gefahr, dass sich das Hochwasser auf bisher nicht betroffene Bereiche ausweitet. Zugleich setzt sich eine Bebauung des Grundstücks der Gefahr aus, selbst durch Hochwasser beeinträchtigt zu werden. Das Bauverbot knüpft an die natürliche Lage des Grundstücks an einem Gewässer und in dessen natürlichem Überschwemmungsgebiet an. Unabhängig von der rechtlichen Festsetzung eines Überschwemmungsgebiets legt diese Lage Beschränkungen in der Nutzung des Grundstücks nicht nur vernünftigerweise nahe, sondern gebietet sie auch. Bauliche Vorhaben innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils sind nur zulässig, wenn die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben (§ 34 Abs. 1 BauGB). Soll ein Bauvorhaben im natürlichen Überschwemmungsgebiet eines Gewässers verwirklicht werden, wird seine Genehmigung auch ohne ein rechtlich festgesetztes Überschwemmungsgebiet mit Bauverbot regelmäßig an dieser Voraussetzung scheitern. Die förmliche Festsetzung des Überschwemmungsgebiets verschiebt die Verfahrenslast. Die Baugenehmigungsbehörde kann sich zunächst auf die Festsetzung des Überschwemmungsgebiets berufen und steht nicht von vornherein vor der Notwendigkeit nachzuweisen, dass Gründe des Hochwasserschutzes einer Bebauung des Grundstücks entgegenstehen. Vielmehr ist es Aufgabe des Eigentümers, darzutun, dass eine Bebauung des Grundstücks mit den Belangen des Hochwasserschutzes vereinbar ist."

BVerwG, Urteil vom 22. Juli 2004 – 7 CN 1/04, Rn. 20, juris

IV. Konzeptionelle Herangehensweise der Stadt Frankenberg und Vereinbarkeit mit rechtlichen Vorgaben

Neben diesen rein rechtlichen Aspekten betreffend Fragen des Erhalts und des möglichen Wiederaufbaus der sogenannten Kommandantenvilla soll nachfolgend kurz das konzeptionelle Vorgehen der Stadt Frankenberg beleuchtet werden.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass das Konzept der Stadt Frankenberg weitestgehend den Abriss des Objekts vorsieht und im Sinne einer Mahnung und Erinnerung und eines Kompromisses den Erhalt von Grundmauern ins Auge fasst. Mit Blick auf die geschichtlichen Hintergründe und die Perspektive, die dem Konzept der Stadt zugrundeliegt, ist der Abriss nicht zu beanstanden, sondern sachgerecht.

Denn maßgeblich geht es nach den Verlautbarungen der Stadt Frankenberg sowie auch der Gedenkstättenkonzeption darum, ein Gedenken an die Häftlinge und Opfer des Konzentrationslagers zu ermöglichen und diesen Punkt konzeptionell zu fokussieren. Nicht zuletzt wird eine solche Stärkung der Perspektive der Häftlinge auch von der Stiftung Sächsische Gedenkstätten befürwortet. Umgekehrt bedarf es hierfür keiner Stärkung täterbezogener Aspekte.

Dies gilt auch und gerade mit Blick auf das "Gedenkstättenkonzept für die zukünftige Gedenkstätte frühes Konzentrationslager Sachsenburg" (überarbeitete Fassung Oktober 2017). Denn die dort benannten zentralen Zielsetzungen

Gedenkstättenkonzept, 2017, Seite 5 f.

lassen sich nach hiesiger Einschätzung auch ohne das hier gegenständliche Objekt umsetzen. Weder unter dem Gesichtspunkt des Bewahrens und Sammelns von Überresten des ehemaligen Konzentrationslagers, noch unter dem Gesichtspunkt des Vermitteln und Informierens über die Geschichte des Konzentrationslagers und seine Stellung bedarf es eines vollständigen Erhalts der ehemaligen Anlage, insbesondere unter Einbeziehung der früheren Kommandantenvilla. Auch ohne den Erhalt dieses Objekts kann Besuchern ein Eindruck von der früheren Struktur des Konzentrationslagers gegeben werden. Dies gilt zum einen mit Blick auf die überwiegend noch erhaltenen Teile. Zum anderen zeigt die Konzeption der Stadt Frankenberg, dass trotz des Abrisses eine Erinnerung und Mahnung bezogen auf die hier gegenständliche Örtlichkeit durchaus erhalten bzw. geschaffen werden soll. Erst recht wird auch ohne den Erhalt des hier gegenständlichen Objekts das "Gedenken und Erinnern an die Opfer des frühen Konzentrationslagers und des Nationalsozialismus" ermöglicht.

Die skizzierte Konzeption der Stadt Frankenberg zur Errichtung der Gedenkstätte unter weitestgehendem Verzicht auf die frühere Kommandantenvilla ist auch unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden.

So obliegt es zivilrechtlich zunächst dem Grundeigentümer, wie dieser mit seinem Eigentum verfährt. Dementsprechend ist die Stadt Frankenberg im Grundsatz frei, über den Umgang mit dem hier gegenständlichen Grundstück und Gebäude zu entscheiden (§ 903 BGB). Rechtliche Schranken ergeben sich nach den vorliegenden Informationen jedenfalls nicht aus dem Denkmalschutzrecht.

Denn wie vorstehend bereits angesprochen, wird aufgrund des schlechten baulichen Zustands des Gebäudes das öffentliche Erhaltungsinteresse und damit die Denkmalswürdigkeit des Objekts nicht mehr bestehen. Jedenfalls aber müsste im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung dieser Aspekt eingestellt und berücksichtigt werden. Gleichmaßen dürfte der bauliche Zustand auch deshalb den Abriss des Gebäudes rechtfertigen, da eine Rekonstruktion wohl mit derart umfangreichen Umbaumaßnahmen sowie dem Austausch von Bauteilen verbunden ist, dass letztlich nicht mehr das ehemals denkmalgeschützte Gebäude wieder errichtet werden könnte, sondern nur noch eine Kopie des Originals, der kein Aussagewert mehr zukommt und der dementsprechend auch die denkmalbegründende Eigenschaft fehlt.

OVG Münster, Urteil vom 14. August 1991 - 7 A 1048/89 -, Rn. 18, juris; OVG Magdeburg, Urteil vom 18. Februar 2015 - 2 L 175/13 -, Rn. 49 ff., juris; ebenso OVG Bautzen, Beschluss vom 20. Februar 2001 - 1 B 33/01 -, Rn. 5, juris

Sonstige rechtliche Hinderungsgründe für die Umsetzung des Konzeptes der Stadt Frankenberg bestehen mit Blick auf das hier zu betrachtende Gebäude und dessen Abriss nicht. Insbesondere entspricht ein (weitestgehender) Rückbau den Zielsetzungen des Wasserhaushaltsrechts zum Hochwasserschutz. Auch die Freihaltung des bauplanungsrechtlichen Außenbereichs wird damit befördert. Dementsprechend liegt der vorgesehene Abriss mit Blick auf diese Aspekte im öffentlichen Interesse.

V. Ergebnisse

1. Das Erhaltungsgebot des § 77 Abs. 1 WHG stellt ein Genehmigungshindernis für die Wiedererrichtung der früheren Kommandantenvilla nach ihrem Abriss aber auch für deren Erhalt dar. Eine Abweichung hiervon ist mangels überwiegender entgegenstehender Gemeinwohlbelange nicht möglich. Verstärkt wird dieses Ergebnis durch eine Betroffenheit des Wiederherstellungsgebots des § 77 Abs. 2 WHG.
2. Für das vorliegende Überschwemmungsgebiet gelten ferner die Restriktionen nach § 78 WHG. Die Wiedererrichtung der früheren Kommandantenvilla ist insoweit vom Verbotstatbestand des § 78 Abs. 4 Satz 1 WHG erfasst. Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien ist im vorliegenden Fall auch von einer nicht nur unwesentlichen Beeinträchtigung der Hochwasserrückhaltung durch

die Wiedererrichtung auszugehen. Eine Ausnahme nach § 78 Abs. 5 WHG kann damit ebenfalls nicht in Betracht gezogen werden.

3. Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass Zulassungshindernisse insoweit nicht bestehen, müsste zumindest eine hochwasserangepasste Bauausführung erfolgen und wird aller Voraussicht nach mit Forderungen nach baulichen Anpassungen zur Minderung der negativen Einflüsse auf das Überschwemmungsgebiet durch die zuständige Wasserbehörde zu rechnen sein. Diese Anpassungsmaßnahmen werden zu erheblichen planerischen Mehrkosten sowie zusätzlichen Kosten im Zuge der Bauausführung führen.
4. Aus den Vorschriften zum Hochwasserschutz im Sächsischen Wassergesetz ergeben sich hingegen keine weitergehenden Anforderungen oder Restriktionen.
5. Zu prüfen ist mit Blick auf die Nähe des Objekts zum Mühlgraben, ob hier ein Konflikt mit der Aufgabe der Gewässerunterhaltung bestehen kann und damit Anforderungen im Sinne von § 36 WHG aktiviert werden.
6. Unter naturschutzrechtlichen Aspekten – insbesondere Landschaftsschutzgebiet "Mittleres Zschopautal" und FFH-Gebiet Zschopautal – ergeben sich keine Verbotstatbestände für den Erhalt oder die Wiedererrichtung des Gebäudes. Zu prüfen ist aber, ob durch die Bautätigkeiten mittelbare erhebliche Einwirkungen in das FFH-Gebiet zu erwarten sind. Aufgrund der räumlichen Nähe zum FFH-Gebiet ist es wahrscheinlich, dass im Zuge der Baumaßnahmen zusätzliche Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Minderung von Einwirkungen ergriffen werden müssen.
7. Sowohl der Erhalt, als auch die Wiedererrichtung und die Aufnahme einer Nutzung in dem gegenständlichen Objekt sind nach bauplanungsrechtlichen Maßstäben zu beurteilen. Das Vorhaben ist als nicht privilegiertes Vorhaben im Außenbereich unzulässig, da es den öffentlichen Belang nach § 35 Abs. 3 Nr. 6 BauGB beeinträchtigt.
8. Die Konzeption der Stadt Frankenberg zur Umsetzung der Gedenkstätte Konzentrationslager Sachsenburg ist in sich schlüssig und nicht zu beanstanden. Sie begegnet auch keinen rechtlichen Bedenken mit Blick auf den geplanten Abriss der ehemaligen Kommandantenvilla.


- Dr. Brückner -
Rechtsanwalt