Kommunal Agentur NRW

Starkregenvorsorge als Teil der Klimaanpassung

Rechtliche Grundlagen und Problemstellungen

15.02.2023 Göttingen, Ass. iur. Nadine Appler

Kommunal Agentur NRW GmbH

- Dienstleistungsunternehmen des Städte- und Gemeindebundes NRW
- Sitz in Düsseldorf
- 24 Jahre Erfahrung
- Ca. 80 MitarbeiterInnen
- Zertifiziert nach ISO EN 9001(Qualität)/ISO EN 14001(Umwelt)
- Ca. 2.000 abgeschlossene Projekte seit 2009
- Ca. 600 Angebote/Jahr
- Ca. 6,5 Mio. € Jahresumsatz

Vielfältige Leistungen der Kommunal Agentur NRW

Klimaschutz und Klimaanpassung

- PlattformKlima.NRW - Beratung zum kommunalen Klimaschutz im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW
- Netzwerk Hochwasser- und Überflutungsschutz mit über 67 Netzwerk-Kommunen
- Klimaanpassungskonzepte mit Schwerpunkt Umsetzung von Maßnahmen
- www.kommunalagentur.nrw

Gliederung

Geben Sie hier Ihren Untertitel ein

1 Begriff der Klimaanpassung

2 Hochwasser und Starkregen

3 Maßnahmen in der Bauleitplanung

4 Weitere Grundlagen Starkregenvorsorge

5 Entschädigung und Rückbau

1 Klimaanpassung – was ist das und warum ist das nötig?

Kommunal Agentur NRW

Unterscheidung Klimaschutz und -anpassung

Klimaschutz

- Flächensparsamkeit
- Gebäudeausrichtung
- Energieeinsparung
- Energieerzeugung
- Mobilität

Klimaanpassung

- Umgang mit Hochwasser und Starkregen
- Umgang mit Hitze und Dürre

Gefahren durch Starkregen und Hochwasser

Hochwasser

Starkregen

Quelle: WBW 2017

2 Was ist Hochwasser und Starkregen?

Definition von Hochwasser

Gemäß der Hochwasser-Risiko-Management-Richtlinie ist **Hochwasser** definiert als die

"zeitlich beschränkte Überflutung von Land, das normalerweise nicht mit Wasser bedeckt ist. Diese umfasst Überflutungen durch Flüsse, Gebirgsbäche, zeitweise ausgesetzte Wasserströme im Mittelmeerraum sowie durch in Küstengebiete eindringendes Meerwasser."

Definition von Starkregen und Dauerregen

Der DWD definiert Starkregen und Dauerregen wie folgt:

- *„Von **Starkregen** spricht man bei großen Niederschlagsmengen, die in kurzer Zeit fallen. Er (…) tritt häufig im Zusammenhang mit Gewittern auf.“*
- *„Als **Dauerregen**, der umgangssprachlich oft auch Landregen genannt wird, bezeichnet man ein lang andauerndes Niederschlagsereignis.“*

Hochwasser und Starkregen

Hochwasser

- Umfangreiche gesetzliche Vorgaben und Verpflichtungen durch EU-HWRL
  - Hochwassergefahrenkarten
  - Hochwasserrisikokarten
  - Hochwasserrisikomanagement-pläne, Maßnahmensteckbriefe für Kommunen

Starkregen

- keine gesetzliche Vorgabe
- NEU: Förderung von kommunalen Konzepten zum Starkregenrisikomanagement
- Erlass MHKBG 11/2021
- Starkregengefahrenhinweiskarten des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie (BKG)
- Koalitionsvertrag

3 Maßnahmen in der Bauleitplanung

Grundlagen

Grundsätze der Bauleitplanung § 1 BauGB

- Abs. 5: Die Bauleitpläne soll dazu beitragen, Klimaschutz und Klimaanpassung zu entwickeln
- Abs. 6: Bei Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen
  - Nr. 1, Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, Sicherheit der Bevölkerung
  - Nr. 7c) die Belange des Umweltschutzes und umweltbezogene Auswirkungen auf die Bevölkerung
  - Nr. 12 Hochwasservorsorge, Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden

Grundlagen

Abwassertechnische Erschließung

- Der Bebauungsplan leidet an einem bauplanerischen Abwägungsdefizit, wenn die Abwasserbeseitigung von Schmutz- und Niederschlagswasser nicht hinreichend durch (zeichnerische oder textliche) Festsetzungen im Bebauungsplan abgesichert wird.
- Der Planung muss eine abwassertechnische Erschließungskonzeption zugrunde liegen, nach welcher das im Plangebiet anfallende Schmutz- und Niederschlagswasser so beseitigt werden kann, dass auch Gesundheit und Eigentum der Planbetroffenen diesseits und jenseits der Plangrenzen keinen Schaden nehmen.
- Die Entwässerungsfrage darf nicht in den Festsetzungen des Bebauungsplanes unbehandelt bleiben und auf einen Vertrag mit dem „Erschließer“ verlagert werden.

OVG NRW (Urteil vom 10.05.2022 – 2 D 109/20.NE -), BayVGH, (Urteil vom 15.03.2022 – 15 N 21.1422 – OVG NRW (Urteil vom 10.02.2022 – 7 D 103/20 - und Beschluss vom 22.04.2022 – 10 B 362/22 -)

Grundlagen

Abwassertechnische Erschließung

- Beim Beschluss des Bebauungsplanes muss der Plangeber davon ausgehen können, dass das notwendige Entwässerungssystem in dem Zeitpunkt tatsächlich vorhanden und funktionstüchtig sein wird, in dem die nach dem Bebauungsplan zulässigen baulichen Anlagen fertiggestellt und nutzungsreif sind

  (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.03.2002 – 4 CN 14.00 - ; OVG NRW, Urteil vom 08.03.2017 – 10 D 6/16.NE)

Darstellung im Bebauungsplan

Kennzeichnung / Darstellung besonderer Gebiete:

- **Nachrichtliche Übernahme:** Bereits nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen anderer Träger (sonstige Nutzungsregelungen) in den Bebauungsplan übernehmen
  - gilt nach § 9 Abs. 6a BauGB für
    - Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 2 WHG
    - Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten § 78b (1) WHG
    - Hochwasserentstehungsgebiete § 78d Absatz 1 WHG
- Noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete § 76 Absatz 3 WHG und Risikogebiete § 73 Absatz 1 Satz 1 WHG sollen im Bebauungsplan **vermerkt** werden.

Kennzeichnung ist keine bauplanungsrechtliche Festsetzung im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB (vgl. Mischang/Reidtin: Battis/Krautzberger/Löhr/, BauGB, 14. Aufl. 2019 , §9 BauGB Rz. 227 ff.; Queitschin: Wellmann/Queitsch/Fröhlich, WHG, 2. Aufl. 2019, §72 WHG Rz. 76)

Festsetzungen im Bebauungsplan (§ 9 BauGB)

- **Sie müssen vollziehbar / durchführbar sein**
- **Sie müssen sorgfältig und individuell begründet sein**
- **Sie müssen der Abwägung standhalten**

Bild: Pixabay

Dämme, Deiche, Notentwässerung, Notwasserwege

§ 9 Abs. 1 BauGB

- **Nr. 16:** Festsetzung von Flächen für Hochwasserschutzanlagen (wasserwirtschaftliche Anlagen) und Regelung des Wasserabflusses
- Notwasserwege per Geh-,Fahr- und Leitungsrecht sichern (§ 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB)

Bild: Pixabay

Nachweis der Versickerungsfähigkeit

Entwässerungskonzepte zum Bebauungsplan

- Forderung nach Entwässerungskonzept zum Bebauungsplan
- Ggfs. Oberflächenabflusssimulation fordern
- Forderung nach Überflutungsnachweis DIN EN 752, DIN 1986, DWA-A118 (Grundstück > 800 qm)
- Forderungen aus dem Entwässerungskonzept können Eingang in den Bebauungsplan nehmen, müssen aber eine Rechtsgrundlage haben UND abwägungsgerecht begründet sein

Versickerungsflächen

§ 9 Abs. 1 BauGB

- **Nr. 16d**: Festsetzung von Flächen für die natürliche Versickerung von Niederschlagswasser zur Vorbeugung von Hochwasserschäden und Schäden durch Starkregen freigehalten werden müssen
  - Zeichnerische oder textliche Festsetzung mit einem Flächenanteil der nicht zu versiegelnden Grundstücksflächen
- **Nr. 20**: Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
  - auch Festsetzung der Art der Versickerung (z.B. Mulden) möglich

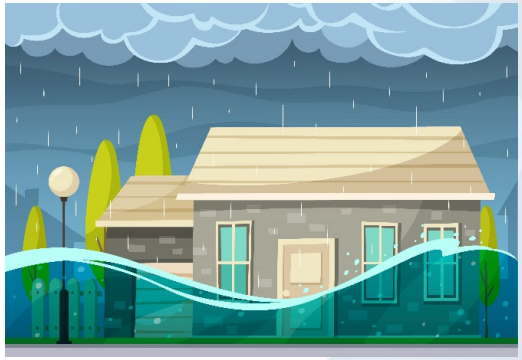


Bild: Pixabay

HessVGH, U.v. 08.05.2018 (4 C 1041/16.N) zu naturnah gestalteten Rückhalteanlagen (Neubildung von Grundwasser, Rückhaltung von Schadstoffen durch Bepflanzung)

Multifunktionale Retentionsflächen

§ 9 Abs. 1 BauGB

- **Nr. 9:** Nutzungszweck = Speicherung von Extremniederschlägen
  In Kombination mit Nr. 5, 10, 11 oder 15
- Besondere Begründung und Beleg des Bedarfs durch Regenwasserbeseitigungskonzeption
- Vorsicht: Verkehrssicherungspflicht im Flutungsfall!

Bild: Pixabay

Ortsnahe Regenwasserbeseitigung

§ 9 Abs. 1 BauGB

- **Nr. 14: Flächen für die Abwasserbeseitigung**
  - einschließlich Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser
  - z.B. Flächen für Kläranlagen oder Abwassersammel-/-rückhaltebecken
  - Ortsgebundene, dauerhaft erforderliche Anlagen
  - Auch auf privaten Grundstücken zulässig
  - Keine Festsetzung der Art (z.B. Anlage von Mulden für Versickerung)
- **Nr. 15: die öffentlichen und privaten Grünflächen**
  - Berücksichtigung der natürlichen Bodenfunktion

Bild: Pixabay

Regenwassernutzung

Vorgaben zur Regenwasserverwendung

- **Festsetzungen nicht möglich**
  - Keine städtebaulich erforderlichen Gründe (sog. bodenrechtlicher Bezug, BVerwG, U.v. 30.08.2001 -4 CN 9.00-)
  - Lit.: Verwendung von Niederschlagswasser = Anpassungsmaßnahme an Klimaschutz nach BauGB-Klimanovelle 2011
  - BayVGH, B.v. 13.04.2018 (9 NE 17.1222): „Bestätigung“ der Rspr. des BVerwG

➡ **Keine Empfehlung für Festsetzungen von Regenwassernutzungsanlagen in Bebauungsplänen**

Bild: Pixabay

Hochwasserangepasstes Bauen

§ 9 Abs. 1 BauGB

- **Nr. 1:** Art der baulichen Nutzung
- **Nr. 16c:** Gebiete, in denen bei der Errichtung baulicher Anlagen bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen getroffen werden müssen, die der Vermeidung oder Verringerung von Hochwasserschäden einschließlich Schäden durch Starkregen dienen, sowie die Art dieser Maßnahmen
  - z.B.
    - Keine Aufenthaltsräume im Untergeschoss
    - Gründung und Ausbildung eines Untergeschosses (Wanne)
    - Ausbildung von Kellerlichtschächten
    - Etc.
- **Abs. 3:** Festsetzung der Höhenlage und Ausschluss von Kellergeschossen

Bild: Pixabay

Entsiegelung

§ 9 Abs. 1 BauGB

- **Definition:**
  - Entfernung von Sperr- und Deckschichten
  - Beseitigung von Verdichtungen im Untergrund
  - Entfernung von Fremdmaterialien
  - Profilaufbau mit vollständiger Wiederherstellung der Wirkverbindung zum natürlichen Untergrund

- **Nr. 20**: Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft

- Festsetzung der zu entwickelnden **Flächen** und der **Maßnahme** Entsiegelung
  - als Ausgleichsfläche
  - bei Nachweis als Belang des Bodenschutzes i.S.d. Wiederherstellung der natürlichen Kühlungs- und Versickerungsfunktion

Begrünung, Baumpflanzungen

§ 9 Abs. 1 BauGB

- Nr. 10: Festsetzung von Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind und ihre Nutzung)
- Nr. 15: Festsetzung von öffentlichen und privaten Grünflächen
- Nr. 25a: Arten- und Klimaschutzgründe
- Nr. 20: Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft

- **§ 8 Abs. 1 BauO NRW, (ähnlich § 9 Abs. 2 NBauO)**

  Die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Flächen der bebauten Grundstücke sind

  1. wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und
  2. zu begrünen oder zu bepflanzen

Bild: Pixabay

Vermeidung von Verschotterung

§ 9 Abs. 1 BauGB

- **Festsetzungen zur Bepflanzung und Begrünung von klar definierten Flächen (z.B. Definition Vorgarten)**
- Hochwasser- und Überflutungsschutz auch als Abwägungsbelang nach § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB

  Urteil OVG Münster (15. Senat), Urteil vom 17.02.2017 - 15 A 687/15 – Versiegelungswirkung von Schotterflächen
- Keine Grundlage für gestalterische Festsetzung in § 89 BauO NRW, § 84 NBauO
- **Forderung nach Begrünung und Bepflanzung der nicht überbauten Grundstücksbereiche in § 8 Abs. 1 BauO NRW, § 9 Abs. 2 NBauO**

Bild: Pixabay

Dach- und Fassadenbegrünung

§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB

- Gras- oder Rankgewächse für Dach- bzw. Fassadenbegrünung
- Festsetzungen müssen sich auf Bebauungsgebiet, Teile davon, einzelne Flächen oder Teile baulicher Anlagen beziehen
- Setzt geeignete Dachgestaltung voraus
- Qualität der Dachbegrünungsmaßnahme muss genannt sein: Vegetationsform und durchwurzelbare Schichtstärke

Bild: Pixabay

4 Weitere Grundlagen für die Starkregenvorsorge

Karten und Konzepte

- **Starkregenhinweiskarte / Starkregengefahrenkarte**
  - Unterschied siehe nächste Folie
- **Klimaanpassungskonzept**
  - Ein kommunales Klimaanpassungskonzept behandelt die Problemfelder Hitzebelastung, Sturm, Starkregen und Trockenperioden, analysiert die daraus entstehenden Risiken und definiert Maßnahmen, die zu einer Verringerung der Gefährdung führen

Starkregenkarte

Wo ist der Unterschied?

Starkregengefahrenkarte

- Stadt/Gemeinde
- Lokal
- Durchlässen & Querbauwerke berücksichtigt
- Gewässer detailliert erfasst

Starkregenhinweiskarte

- Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
- Land
- Durchlässen & Querbauwerke nicht berücksichtigt
- Gewässer teilweise nicht detailliert erfasst

➢ Höherer Detailgrad

➢ Anwendbar für Maßnahmensimulation

Vorgaben für Regenereignisse

Regenereignis

- HQ 100 (mittlere Wahrscheinlichkeit)

Vorgaben

- Für Hochwasser:
  - Gefahren- und Risikokarten + Risikomanagementpläne (§§ 74, 75 WHG)
  - Festgesetzte ÜSG (§ 76 WHG)
  - Verbot Baugebiete + Baugenehmigungen (enge Ausnahmen möglich)
- Für Niederschlagswasser:
  - DIN EN 752, DWA-A 118 (Kanaldimensionierung)

Vorgaben für Regenereignisse

Regenereignis

- HQ >200 (niedrige Wahrscheinlichkeit)

Vorgaben

- Für Hochwasser:
  - Gefahren- und Risikokarten + Risikomanagementpläne (§§ 74, 75 WHG)
  - Schutzvorschriften für Baugebiete + Baugenehmigungen
- Für Niederschlagswasser:
  - Keine Vorgaben

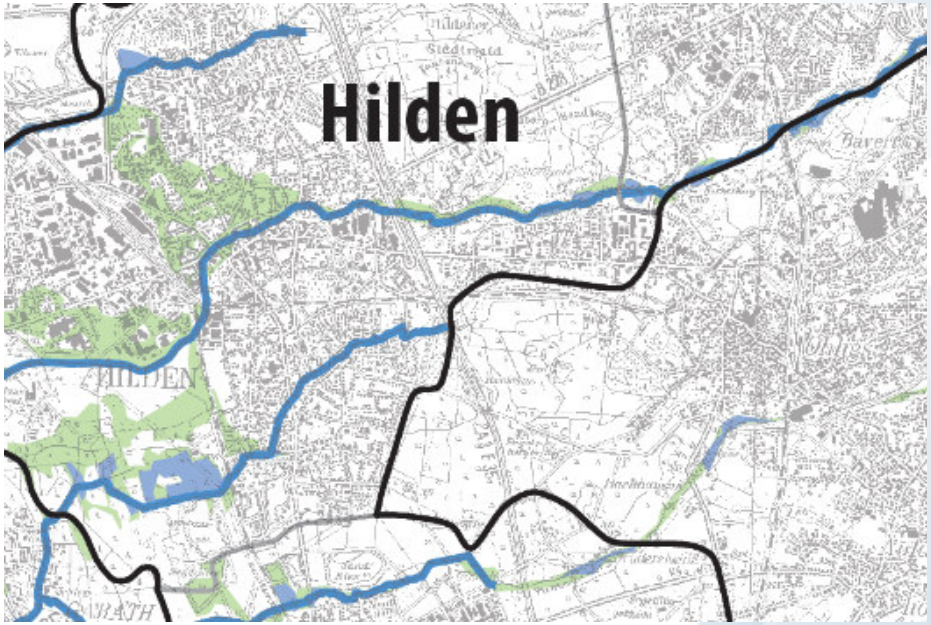
Vorgaben für Regenereignisse

Regenereignis	Vorgaben
› HQ <100 (hohe Wahrscheinlichkeit)	› Für Hochwasser: › Gefahren- und Risikokarten + Risikomanagementpläne (§§ 74, 75 WHG) › Schutzvorschriften für Baugebiete + Baugenehmigungen › Für Niederschlagswasser: › Haftungsfragen: div. Rspr. zu unterschiedlichen Regenereignissen
› Katastrophenregen	› Keine Haftung (höhere Gewalt)

Regionalplan

Karte „Vorbeugender Hochwasserschutz“

- Eigener Plan je Regierungsbezirk
- Derzeit in vielen Teilen von NRW im Änderungsverfahren
- Darstellung von Siedlungs- und Freibereichen, Schutzgebieten, etc.



- Risikogewässer
- Überschwemmungsbereiche HQ 100
- Rückgewinnbarer Überschwemmungsbereich
- Potentielle Überflutungsbereiche HQ 100
- Extremhochwasserbereiche

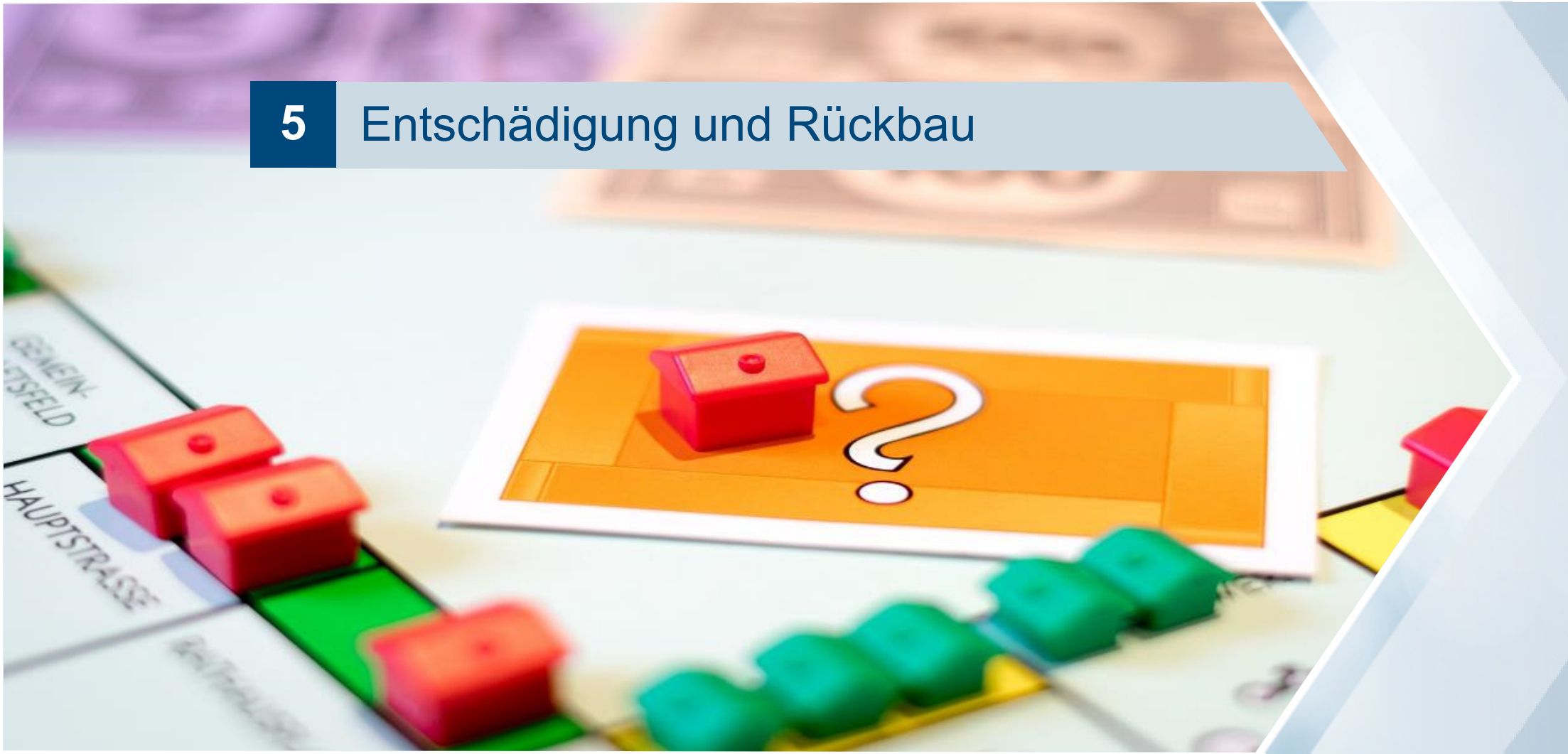
Quelle: Regionalplan Düsseldorf

Flächennutzungsplan

Flächenausweisungen zum Hochwasser und Überflutungsschutz

- Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind (§ 5 Absatz 2 Nummer 7 BauGB)
  - = Flächen für Deiche, Dämme, Gräben, Kanäle und Vorfluter, 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 (auch vorsorglich, § 5 Absatz 2 Nummer 10 BauGB)
  - = Renaturierung von Gewässern oder Maßnahmen im Zusammenhang mit der Rückgewinnung von natürlichen Rückhalteflächen als Ausgleichsmaßnahmen.

5 Entschädigung und Rückbau



Entschädigung

§ 39 ff BauGB

Änderung oder Aufhebung der Festsetzung eines Bebauungsplans ➔ Bebaubarkeit eines Grundstücks einschränken / aufheben

- Entschädigungs-/Übernahmeansprüche trotz rechtmäßigem Verwaltungshandeln
  - Vertrauensschäden (§ 39 BauGB)
  - Vermögensnachteile (z.B. Festsetzung für die Regelung des Wasserabflusses - § 40 Absatz 1 Nummer 13 BauGB)
  - Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung (§ 42 BauGB) – subsidiäre Generalnorm

- Die zulässige Nutzung muss nach der Rechtsprechung die Qualität einer eigentumsähnlichen Rechtsposition haben

  (Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiß BauGB/BauNVO, 8. Aufl. 2016, § 39, Rdnr.20; Runkel in EZBK BauGB § 42 Rn. 4)

Entschädigung

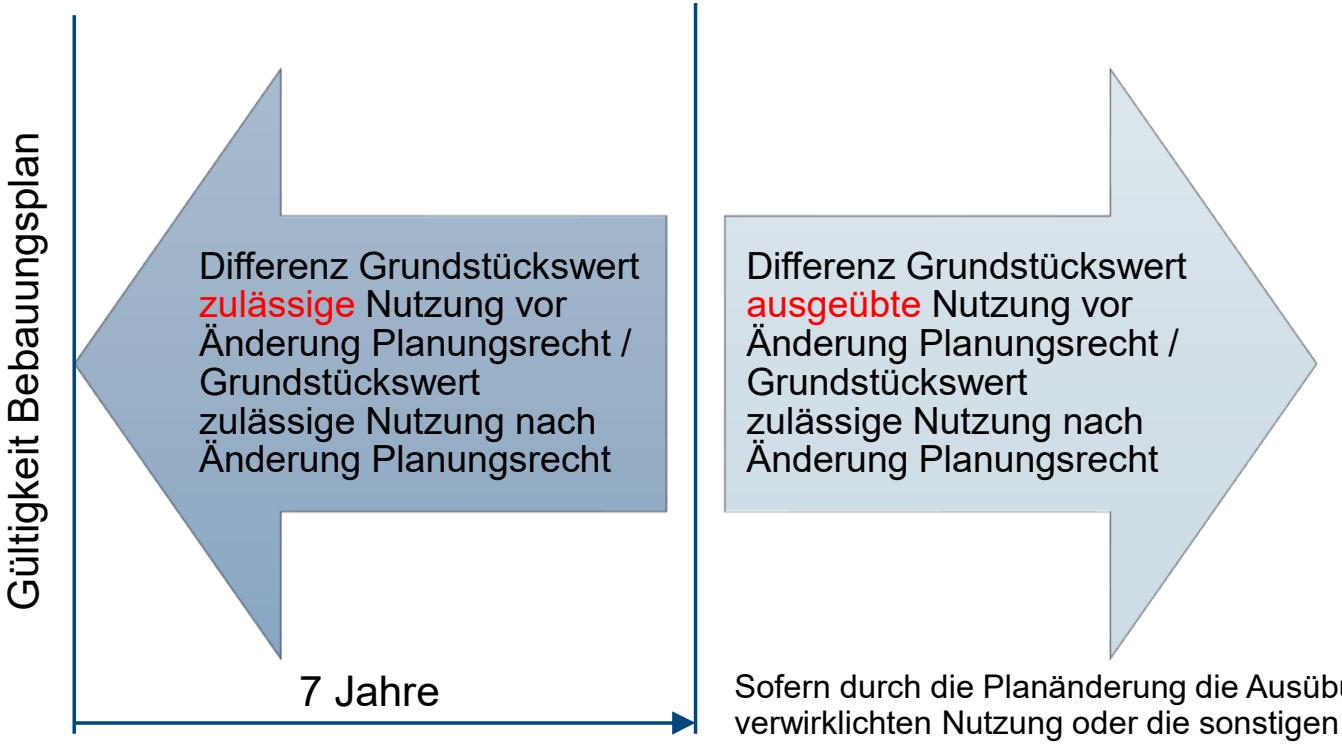
Es ist stets eine

Einzelfallbetrachtung

erforderlich, bei der vorangegangene wasserrechtliche Entscheidungen oder tatsächliche Hochwassergefährdungen, die ggf. die Planänderung (mit-)veranlasst haben, bei der Bemessung der Höhe der Entschädigung zu berücksichtigen sein werden.

Entschädigung

§ 42 Abs. 2 / 3 BauGB



Sofern durch die Planänderung die Ausübung der verwirklichten Nutzung oder die sonstigen Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden.

Entschädigung

Erstmalige Überplanung

Soweit eine unbebaute, bisher nicht überplante Fläche (§§ 34, 35 BauGB) erstmalig überplant wird, scheiden Planungsschadensansprüche nach den §§ 39 ff. BauGB in der Regel aus. Bei der erstmaligen Überplanung bereits bebauter Flächen kann sich ein Entschädigungsanspruch aus § 42 Absatz 3 BauGB ergeben, soweit eine nicht nur unerhebliche Wertminderung eintritt

Rückbau und Entsiegelung

§ 179 BauGB

- Die Gemeinde kann den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie […] den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann […], Dies gilt auch für die Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen.
- Der Eigentümer darf die Beseitigung auch selbst vornehmen.
- Die Beseitigung von Wohngebäuden darf nur vollzogen werden, wenn Ersatzwohnraum für die Bewohner zur Verfügung steht. Geschäftsräume müssen durch geeignete Räume unter zumutbaren Bedingungen ersetzt werden.
- Vermögensnachteile sind zu entschädigen, für Vermögensvorteile Kostenerstattungspflicht des Eigentümers. Die Übernahme des Grundstücks kann verlangt werden.

Rückbau und Entsiegelung

§ 179 BauGB

- keine Handlungspflichten des Eigentümers, nur Duldungspflichten
- aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein
- Zu unterscheiden von Beseitigungsanordnungen nach dem Bauordnungsrecht, die sich insbesondere gegen materiell rechtswidrige bauliche Anlagen richten
- Nach § 179 Abs. 1 S. 2 BauGB kann die Gemeinde ein Entsiegelungsgebot zur „sonstigen Wiedernutzbarmachung“ dauerhaft nicht mehr genutzter Flächen erlassen
  - kann nur zur Verwirklichung von Festsetzungen des Bebauungsplans eingesetzt werden, die eine Nutzung ohne Bebauung oder Versiegelung des Bodens vorsehen und deshalb die Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens ermöglichen

Ass. jur. Nadine Appler

Telefon: 0211-43077-183

appler@kommunalagentur.nrw

Diese Präsentation ist urheberrechtlich geschützt ®. Jegliche auch auszugsweise Veröffentlichung, Vervielfältigung, Änderung oder sonstige Verwendung ist nur nach schriftlicher Zustimmung der Kommunal Agentur NRW GmbH gestattet.