

Städte & Gemeinden

Hochwasser- und Starkregenrisiken in der Bauleitplanung

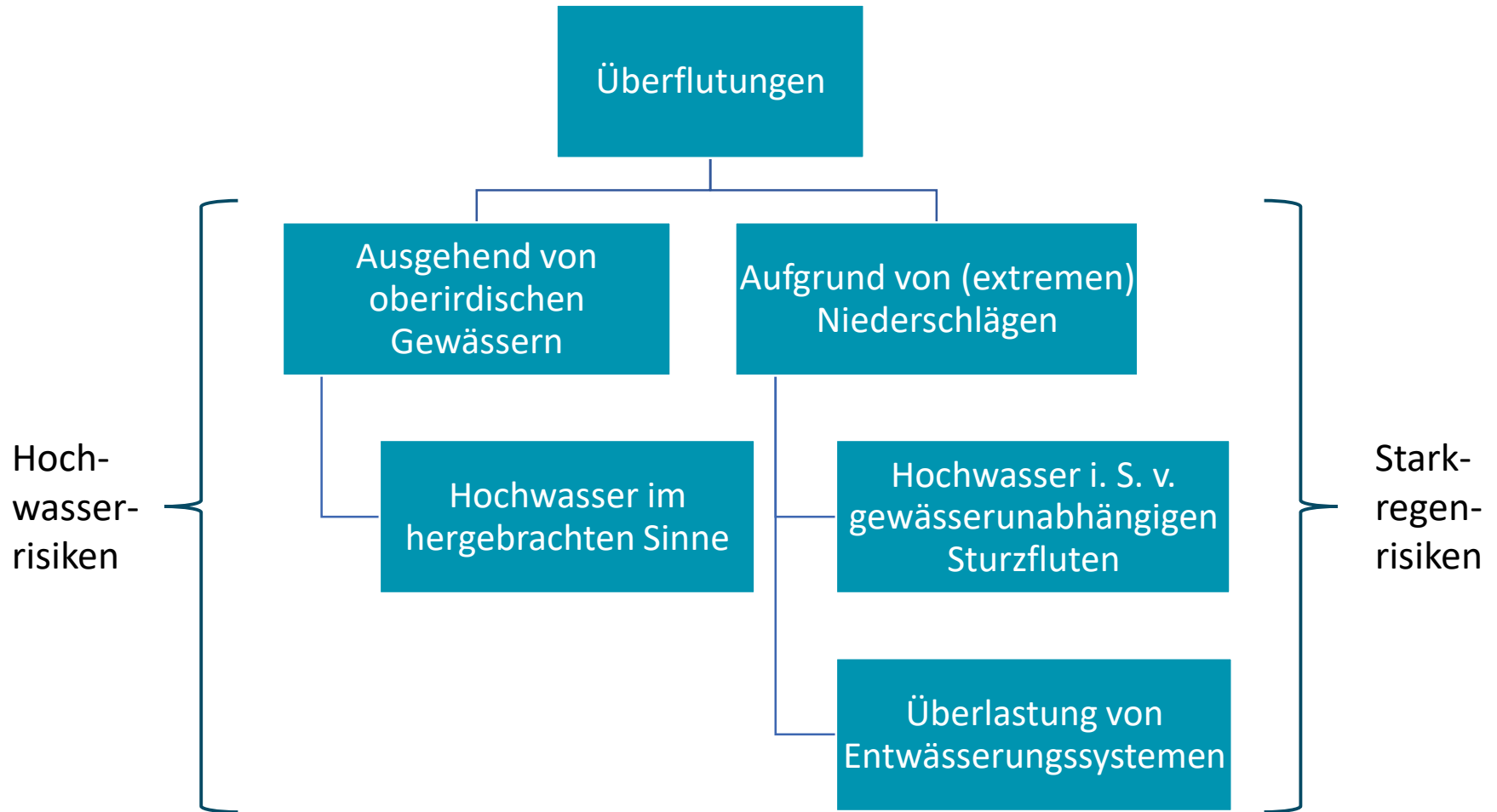
Rechtsanwalt Dr. Alfred Stapelfeldt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Lehrbeauftragter für Umweltrecht (Hochschule Mainz)



Überblick

- Bedeutung der Hochwasser- und Starkregenrisiken für die Bauleitplanung
- Hochwasser- und Starkregenereignisse in der Abwägung
- Darstellungs- und Festsetzungsinstrumentarium zur Bewältigung von Hochwasser- und Starkregenrisiken
- Entwässerungsplanung, Haftung

Hochwasserrisiken < > Starkregenrisiken



Bedeutung der Hochwasser- und Starkregenrisiken für die Bauleitplanung

Umgang mit Hochwasser- und Starkregenrisiken

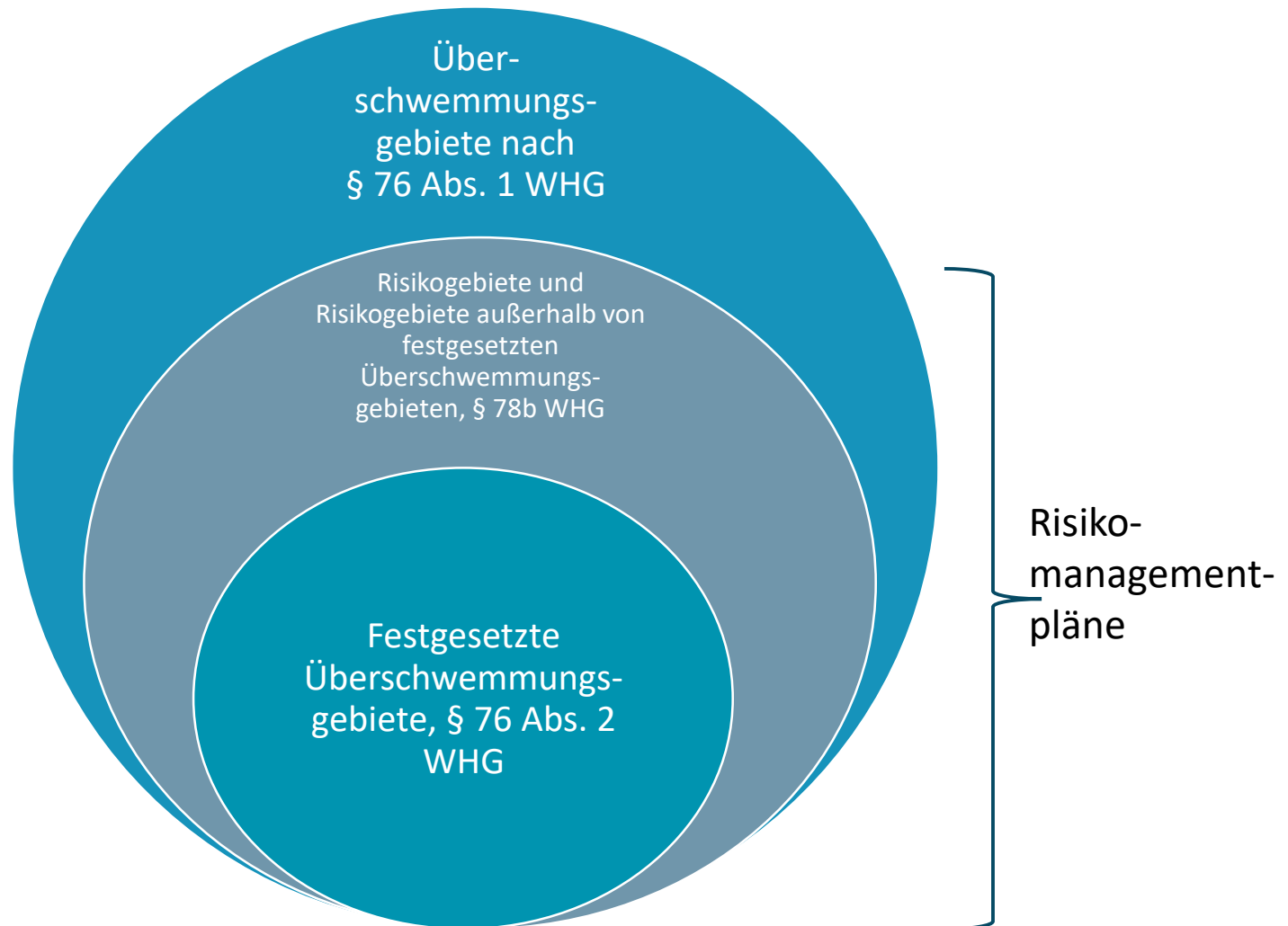
Hochwasser: Gebietskategorien ▶ Konsequenzen der Gebietseinstufung ▶ Neu- und Bestandsbebauungspläne.

Starkregen: Begriff ▶ Ermittlung der Risiken ▶ Möglichkeiten der Risikobewältigung.

Hochwasserschutzbezogene Ziele

- **Ziel: Fehlerfreie Planung**, die alle gegebenen Möglichkeiten nutzt, um (Hochwasser-) Schäden zu vermeiden bzw. zu verringern.
 - Es müssen nicht alle Risiken von den Betroffenen ferngehalten werden.
 - **Aber: Risikominimierung!**
- Eine ausreichende Risikominimierung liegt vor, wenn insbesondere
 - Leib und Leben nicht gefährdet sind,
 - Sachschäden mit angemessenem Aufwand verringert werden,
 - die Hochwassersituation nicht verschärft wird,
 - zukünftige Hochwasserschutzmaßnahmen nicht erschwert werden und wenn
 - die darüber hinaus verbleibenden Risiken von den Bauherren (oder zukünftigen Nutzern) „alleine“ getragen werden können.

Übersicht: Gebietstypen im Hochwasserschutz



Überschwemmungsgebiete (§ 76 Abs. 1 WHG)

- Überschwemmungsgebiete im Sinne von § 76 Abs. 1 WHG sind alle Gebiete,
 - die nach den Erkenntnissen der Wasserbehörde bei Hochwasser überflutet werden, unabhängig von Wiederkehrintervallen oder von nachteiligen Folgen für Schutzgüter oder die zur Hochwasserentlastung bzw. Hochwasserrückhaltung beansprucht werden und
 - die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Gebiete (i. d. R. Entlastungs-/Retentionsraumkonzept erforderlich).
- Innerhalb der so beschriebenen Überschwemmungsgebiete wird im WHG zwischen verschiedenen Gebietstypen differenziert.

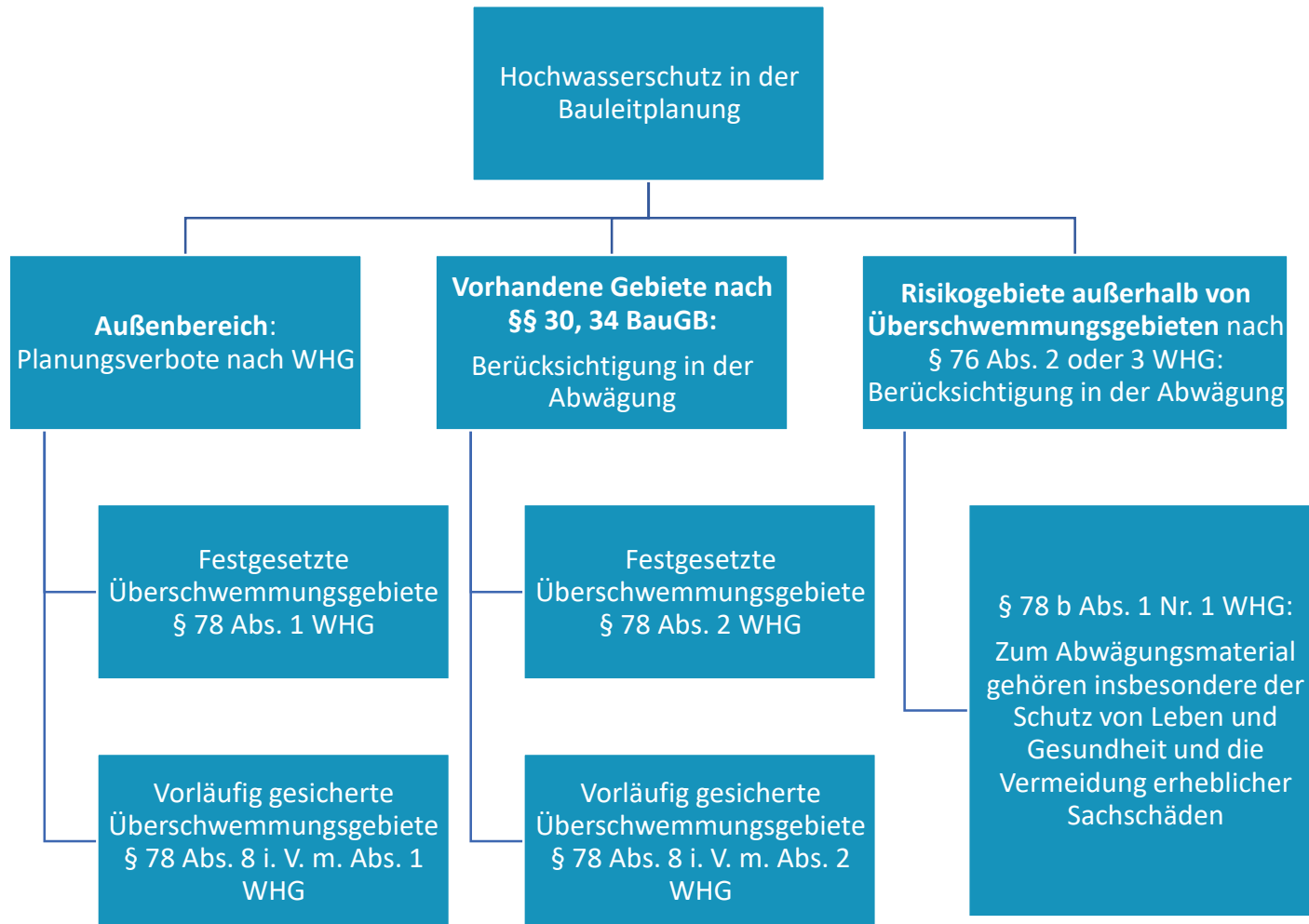
Hochwasserschutz im WHG: Risikogebiete

- § 73 Abs. 1 WHG: Gebiete mit signifikantem Hochwasser-
risiko. Für diese sind zu erstellen:
 - Gefahrenkarten, § 74 Abs. 2 und 3 WHG i. V. m. § 46 Abs. 2 HWG:
HQ_{200/Extrem} HQ₁₀₀ HQ_{Häufig} (Wiederkehrintervall ca. 10-20 Jahre)
 - Risikokarten, § 74 Abs. 4 WHG: Erfassen mögliche nachteilige
Folgen der o. g. Hochwasserereignisse.
- Für die Risikogebiete sind Risikomanagementpläne zu
erstellen, § 75 Abs. 1 WHG.
- Innerhalb der Risikogebiete sind *mindestens* die Gebiete, in
denen ein HQ₁₀₀ zu erwarten ist, als Überschwemmungs-
gebiete festzusetzen.

Hochwasserschutz im WHG: Überschwemmungsgebiete, § 76 WHG

- Differenzierung zwischen
 - förmlich - durch Rechtsverordnung - festgesetzten Überschwemmungsgebieten (i. V. m. §§ 45, 76 Abs. 2 HWG);
 - vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (§ 76 Abs. 3 WHG);
 - „faktischen Überschwemmungsgebieten“ (Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 1 WHG, die weder als solche festgesetzt noch vorläufig gesichert sind, vgl. § 78b Abs. 1 WHG);
 - überschwemmungsgefährdeten Gebieten (Gebiete, die ursprünglich Überschwemmungsgebiete im Sinne des § 76 Abs. 1 WHG waren, die aber mittlerweile durch Hochwasserschutzanlagen gegen ein HQ_{100} oder HQ_{Extrem} geschützt sind).

Wasserrechtliche Vorgaben zum Hochwasserschutz



Konsequenzen der Gebietseinstufungen für die Bauleitplanung

- Festgesetzte Überschwemmungsgebiete
 - Planungsverbot gem. § 78 Abs. 1 WHG: Die Ausweisung neuer Baugebiete (auch: Bauflächen) im Außenbereich in Bauleitplänen oder in sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch ist untersagt; Ausnahme siehe § 78 Abs. 2 WHG (Drittschutz!).
 - § 78 Abs. 3 WHG: **Berücksichtigung in der Abwägung** bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen für Gebiete, die nach § 30 Abs. 1 und 2 oder § 34 BauGB zu beurteilen sind. Dies gilt für Satzungen nach § 34 Abs. 4 und § 35 Abs. 6 BauGB entsprechend.
- Vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete
 - § 78 Abs. 8 WHG: § 78 Abs. 1 und 2 WHG gelten entsprechend.

Faktische Überschwemmungsgebiete und überschwemmungsgefährdete Gebiete

- Für sog. fakt. Überschwemmungsgebiete (Ü-Gebiete nach § 76 Abs. 1 WHG, die nicht festgesetzt / nicht vorläufig gesichert sind) gilt
 - § 77 Abs. 1 WHG: Erhalt von Rückhalteflächen und
 - § 78b Abs. 1 Nr. 1 WHG: Berücksichtigung in der Abwägung
- Überschwemmungsgefährdete Gebiete:
 - Gebiete, die erst bei einem über 100-jährigen Hochwasser überschwemmt werden oder die bei Versagen von Deichen oder anderen Hochwasserschutzanlagen überschwemmt werden können.
 - Das bestehende Restrisiko muss in der Abwägung berücksichtigt werden.

Existierende Bebauungspläne

- Auch nach Inkrafttreten eines Bebauungsplans kann u. a. für dessen Geltungsbereich ein Überschwemmungsgebiet festgesetzt werden (Überplanung). Konsequenzen:
 - Die Gemeinde ist gehalten, den Bebauungsplan durch eine Kennzeichnung zu ergänzen.
 - Die Gemeinde muss die planerischen Festsetzungen überprüfen und ggf. ändern oder den Bebauungsplan sogar aufheben.
 - Die nachträgliche Ausweisung eines Überschwemmungsgebiet kann im Einzelfall zu einer Vollzugsunfähigkeit eines bestehenden (bislang rechtmäßigen) Bebauungsplans führen.
- Bestandsschutz für vorhandene Bebauung, aber:
 - Einschränkungen/Verbote gem. §§ 78 Abs. 4, 78a WHG;
 - § 78c Abs. 3 WHG (Nachrüstpflicht).

Starkregen – worum geht es?

- Starkregenereignisse treten mit einer hohen Niederschlagsintensität lokal begrenzt auf. Dabei gibt es keine oder nur eine begrenzte Vorlauf- und Vorwarnzeit.
- Die durch Starkregen abfließenden Wassermassen verfügen oft über eine hohe Strömungskraft, so dass weiteres Material mitgerissen wird und Verklauselungen entstehen können.
- Folgen derartiger Starkregenereignisse können u. a. sein:
 - Hochwasser/Überschwemmungen durch oberirdische Gewässer;
 - wild abfließendes Niederschlagswasser (Sturzflut);
 - Überlastung der kommunalen Abwasseranlagen.

Starkregenrisiken ermitteln

- Starkregenrisiken können insb. ermittelt werden durch
 - Fließpfadkarten (gem. HLNUG nur geeignet für kleinere Ortschaften oder Ortsteile, besonders im ländlichen Raum) und
 - Starkregengefahrenkarten (für Planungen in kritischen Gebieten sowie für mittlere und große Kommunen, siehe z. B. Geoportal der Stadt Frankfurt am Main).
- Siehe z. B. auch:
 - DWA 2013 „Starkregen und urbane Sturzfluten – Praxisleitfaden zur Überflutungsvorsorge – T 1/2013“;
 - DWA-M 119 „Risikomanagement in der kommunalen Überflutungsvorsorge für Entwässerungssysteme bei Starkregen“;
 - LANUV NRW (2012), „Klimawandel in Stadtentwässerung und Stadtentwicklung“

Starkregenrisiken im Wasserrecht

- Überflutungen durch Starkregen können begrifflich „Hochwasser“ i. S. v. § 72 S. 1 WHG sein:
 - „[...] zeitlich beschränkte Überschwemmung von normalerweise nicht mit Wasser bedecktem Land, *insbesondere* durch oberirdische Gewässer [...]“
 - Ausgenommen: Durch Starkregen verursachte Überschwemmungen aus Abwasseranlagen.
 - Keine Gebietsabgrenzung wie bei Überschwemmungsgebieten möglich, Starkregen kann überall auftreten.
- § 78d WHG: Hochwasserentstehungsgebiete
 - In Hessen bislang nicht relevant bzw. nicht umgesetzt

Bewältigung von Starkregenrisiken

- Niederschlagsrückhaltung, z. B. durch
 - Begrenzung der Bodenversiegelung,
 - Sicherung versickerungsfähiger Oberflächen,
 - Kompensation der Versiegelung mittels Versickerungsanlagen,
 - Maßnahmen zur extensiven oder intensiven Dachbegrünung,
 - Konzepte zum Wasserrückhalt im Freiraum.
- Flächenmanagement, z. B. durch
 - Freihaltung von Flächen mit hohem Schadenspotenzial,
 - multifunktionale Flächennutzungen,
 - Freihaltung natürlicher Fließwege / Notwasserwege;
 - überflutungsgerechte Straßengestaltung.
- Ausreichende Dimensionierung der Abwasseranlagen

Abwägung der Hochwasser- und Starkregenrisiken

Ermittlung, Bewertung & Gewichtung der Risiken

Planungsverbote ▶ Erforderlichkeit der Planung ▶ Abwägung
Abwägungsmaterial ▶ Gewichtung der Belange ▶ Haftung?

Schutz vor Hochwasser / Starkregen < > Bauleitplanung

- Der Hochwasserschutz kann – wie gezeigt - nach Maßgabe des WHG ein **Planungsverbot** verursachen.
 - Der Hochwasserschutz kann eine Schranke hinsichtlich der **Erforderlichkeit der Planung** darstellen.
 - Bspw. wenn in einem Überschwemmungsgebiet die Anforderungen nach § 78 Abs. 3 WHG nicht eingehalten werden, da dann die Bauvorhaben voraussichtlich an § 78 Abs. 4 und 5 WHG scheitern werden.
-
- Für die **Abwägung** (§ 1 Abs. 7 BauGB) gilt:
 - Der Hochwasserschutz ist ein (oftmals, aber nicht immer gewichtiger) Abwägungsbelang ohne absoluten Vorrang.
 - Starkregenrisiken werden in § 1 Abs. 6 BauGB nicht ausdrücklich genannt. Sie sind gleichwohl in der Abwägung zu berücksichtigen.

Berücksichtigung in der Abwägung

- **Ermittlung und Bewertung** der konkreten Hochwasser-/Starkregengefährdung im jeweiligen Einzelfall (Abwägungsmaterial) + **Gewichtung der betroffenen Belange**
- **Rechtsgrundlagen der Abwägung sind insbesondere:**
 - § 1 Abs. 5, Abs. 6 Nrn. 1, 7, und 12, Abs. 7 BauGB;
 - §§ 77, 78 Abs. 3, 78b Nr. 1 und § 78d Abs. 6 WHG (i. V. m. § 1 Abs. 7 BauGB).
- **Starkregenrisiken fallen u. a. unter**
 - „Klimaanpassung“ (§ 1 Abs. 5 S. 2 BauGB) sowie
 - „Hochwasserschutz“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB i. V. m. § 72 WHG) und sind zudem im Zusammenhang mit der
 - ordnungsgemäßen Erschließung/Entwässerung zu berücksichtigen.

Am Anfang steht die Risikoanalyse ...

- Was kann passieren? Was darf / darf nicht passieren? Was ist zu tun? ...
- Zu berücksichtigende Belange: Rückhalt, schadloser Abfluss, Schutz und Vorsorge vor Schäden, ...



Zusammenstellung des Abwägungsmaterials

- Hochwasser, z. B.
 - Erfassung des Plangebiets durch Gefahren- oder Risikokarten?
 - Plangebiet in einem Überschwemmungsgebiet, Risikogebiet oder Hochwasserentstehungsgebiet?
 - Aussagen/Hinweise in einem Risikomanagementplan, einem Bewirtschaftungsplan oder einem Maßnahmenprogramm?
 - Input seitens der Wasserbehörden (siehe § 78 Abs. 3 S. 3 WHG)
- Starkregen, z. B.
 - Fließpfadkarten, Starkregengefahrenkarten
- Ggf.: Einholung eines hydraulischen/hydrologischen Fachgutachtens

Gewichtung der Belange

- Gewichtung der betroffenen Belange, z. B.:
 - Sind die Vorgaben des Hochwasserschutzes bindend oder überwindbar?
 - Erforderte der Hochwasserschutz eine aktive Gestaltung des Plangebiets?
 - Gefahren „aus“ dem neuen Baugebiet und Gefahren „für“ das Gebiet?
- Im Rahmen des § 78 Abs. 3 WHG *insb.* zu berücksichtigen:
 - Die Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf Ober- und Unterlieger,
 - die Vermeidung einer Beeinträchtigung des bestehenden Hochwasserschutzes und
 - die hochwasserangepasste Errichtung von Bauvorhaben.

Bewältigung der Risiken in der Bauleitplanung

Darstellungen & Festsetzungen

Darstellungen im FNP ► Festsetzungen im B-Plan ► Entwässerungsplanung.

Beispiele für Darstellungen im FNP

| Maßnahme | Darstellung im FNP |
|----------------------------------|---|
| Erhalt/Neuanlage von Freiflächen | Grünflächen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB ; Wasserflächen und Flächen für Hochwasserschutz und geregelten Wasserabfluss gem. § 5 Abs. 7 BauGB . |
| Warnung/Information | Kennzeichnung von Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind, § 5 Abs. 3 BauGB ; nachrichtliche Übernahme von festgesetzten bzw. Vermerk von noch nicht festgesetzten Überschwemmungs- und Risikogebieten gem. § 5 Abs. 4a BauGB . |
| Klimaanpassung | Ausstattung des Gemeindegebiets mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, § 5 Abs. 2 Nr. 2c) BauGB . |

Beispiele für Festsetzungen im B-Plan (1)

| Maßnahme | Festsetzung im B-Plan |
|--|---|
| Beschränkung des Flächenverbrauchs und der Neuversiegelung | Maß der baulichen Dichte, Bauweise, Stellung der Baukörper (z. B. zur abfluss-/ erosionsmindernden Hangnutzung), überbaubare Grundstücksfläche gem. § 9 Abs. 1 Nr. 1-3 BauGB (i. V. mit §§ 22 und 23 BauNVO sowie § 1a Abs. 2 BauGB) |
| Objekt- und Personenschutz | In Verbindung mit Art und Maß der baulichen Nutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB Festsetzung der Höhenlage (z. B. für Erdgeschossbodenhöhe oder Straßenoberkante) gem. § 9 Abs. 3 BauGB ; Gebiete mit Anforderungen an bauliche Anlagen bzgl. Vermeidung/Verringerung von Wasserschäden durch Hochwasser oder Starkregen, inkl. Maßnahmenfestsetzung gem. § 9 Abs. 1 Nr. 16 c BauGB ; Verbot von Wohnungsnutzungen im Erdgeschoss, § 1 Abs. 7 BauNVO . |

Beispiele für Festsetzungen im B-Plan (2)

| Maßnahme | Festsetzung im B-Plan |
|---|--|
| Erhalt/Neuanlage von Freiflächen | Flächen für Hochwasserschutz und geregelten Wasserabfluss, z. B. Freihalten der Hauptabflusswege, gem. § 9 Abs. 1 Nr. 16 a und b BauGB ; Grundstücksflächen für natürliche Versickerung von Niederschlagswasser aus Niederschlägen zur Vorbeugung von Hochwasser- bzw. Starkregenschäden gem. § 9 Abs. 16 d BauGB ; Flächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB , die zugleich der Hochwasserrückhaltung dienen, ggf. i. V. m. § 9 Abs. 2 BauGB . |
| Zwischenspeicherung von Niederschlagswasser & Steigerung der Versickerung | Flächen für Abwasserbeseitigung, inkl. Rückhaltung und Versickerung von Regenwasser gem. § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB ; Baum-, Strauch- und sonstige Pflanzungen, z. B. Dachbegrünung, und Gewässer sowie deren Erhalt gem. § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB . |

Festsetzungsbeispiele aus der Praxis (Objektschutz)

- „Keller und Tiefgaragen sowie Lichtschächte und Kellerfenster sowie die Ein- und Ausfahrtrampen der Tiefgaragen sind wasserdicht gegen Grundwasser auszuführen.“
- „Öffnungen von Gebäuden, zum Beispiel Eingänge, Kellerlichtschächte und Ein- und Ausfahrten in Tiefgaragen sind baulich zum Schutz vor Überflutung mit einer Überhöhung von 15 cm gegenüber der angrenzenden öffentlichen Straßenfläche auszubilden.“
- „Bei den Gebäuden entlang der X-Straße muss die Oberkante des Rohfußbodens des Erdgeschosses mindestens 25 cm über der Oberkante Gehweg auf der Südseite der X-Straße liegen. Die Gebäude sind bis zu dieser Höhenlage wasserdicht zu errichten (Keller wasserdicht und auftriebssicher, dies gilt auch für Kelleröffnungen, Lichtschächte, Zugänge, Tiefgaragenzufahrten, Installationsdurchführungen usw.).“

Berücksichtigung von Starkregenereignissen bei der Entwässerungsplanung

- Die Gemeinde hat dafür Sorge zu tragen, dass das öffentliche Kanalnetz ausreichend dimensioniert ist.
- Als Maßstab für die Dimensionierung der Kanalisation wird in der Regel auf den sog. Berechnungs- bzw. Bemessungsregen abgestellt (siehe DIN EN 752-2 und DWA Arbeitsblatt A 118).
 - Zielgröße für den rechnerischen Nachweis von Entwässerungsnetzen ist nach DWA-A 118 die Überstauhäufigkeit:
 - Ländliche Gebiete: 1-mal in 2 Jahren ($n=0,5$)
 - Wohngebiete: 1-mal in 3 Jahren ($n=0,33$)
 - Stadtzentren, Industrie- und Gewerbegebiete: : 1-mal in 5 Jahren ($n=0,2$)
 - Im Einzelfall kann der „Berechnungsregen“ nicht ausreichend sein (BGH, Urteil vom 18.02.1999 – III ZR 272/96). Klimazuschlag?

Zum guten Schluss: Haftet die Gemeinde bei Schäden durch Hochwasser oder Starkregenereignisse?

- Öffentliche Aufgabenträger haben die Pflicht, erkennbar gebotene, durchführbare und wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen zum Hochwasserschutz durchzuführen.
- Ggf. Amtshaftungsansprüche nach Art. 34 GG, § 839 BGB oder Ansprüche aus § 2 HaftPflG; Beispiele aus der Rechtsprechung:
 - Fehlerhafte Bauleitplanung, da Hochwasserrisiken nicht (ausreichend) berücksichtigt wurden.
 - Unzureichende Kapazität des kommunalen Kanalnetzes.
 - Fehlender Hochwasserschutz an oberirdischen Gewässern, obgleich ein solcher erkennbar und geboten war und mit verhältnismäßigem Aufwand (rechtzeitig) hätte realisiert werden können.

Kontakt zum Referenten

Rechtsanwalt Dr. Alfred Stapelfeldt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Büro Wiesbaden
Bahnhofstraße 38 | 65185 Wiesbaden
Tel 0611 504063-40 | Fax 0611 50406341

Büro Darmstadt
Bad Nauheimer Straße 4 | 64289 Darmstadt
Tel 06151 73475-940 | Fax 06151 73475-150

E-Mail: stapelfeldt@rechtsanwaelteszkd.de