

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr



Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
Postfach 22 12 53 • 80502 München

Untere Bauaufsichtsbehörden
Regierungen

Kommunale Spitzenverbände
(Bayerische Gemeindetag,
Bayerischer Städtetag,
Bayerischer Landkreistag)

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom Unser Zeichen
25-4611.113-1-61

Bearbeiter/-in
Herr Dr. Parzefall / Frau Habiger

München
27.07.2021

E-Mail
Helmut.Parzefall@stmb.bayern.de
Katharina.Habiger@stmb.bayern.de

Klimasensibler Umgang mit Niederschlagswasser in der Bauleitplanung; insbesondere:

- Klimabezogene Festsetzungen im Bebauungsplan betreffend Umgang mit Niederschlagswasser (u.a. „Zisternenpflicht“)
- Ermittlung der Grundfläche in Bezug auf „Steingärten/Schotterflächen“

Sehr geehrte Damen und Herren,

zurzeit erreichen uns immer wieder Anfragen von Kommunen, Planungsbüros und Bauaufsichtsbehörden betreffend klimabezogene Festsetzungen im Rahmen des Festsetzungskatalogs des § 9 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB).

Dabei stellen sich – auch im Zusammenhang mit dem Landtagsbeschluss „**Umgang mit Niederschlagswasser in der Bauleitplanung**“ (Drs. 18/12592) – aktuell vor allem Fragen nach entsprechenden Festsetzungsmöglichkeiten für eine **natur- und ortsnahe Regenwasserbeseitigung bzw. -nutzung** (z.B. mittels Zisternen zur Trinkwassersubstitution für die Gartenbewässerung oder die Toilettenspülung).

Darüber hinaus haben wir uns im Zusammenhang mit der **Regenwasser-Versickerung** aufgrund entsprechender Anfragen auch explizit mit der Anrechnungsklausel des § 19 Abs. 4 Baunutzungsverordnung (BauNVO) bei der **Ermittlung der Grundfläche in Bezug auf „Steingärten/Schotterflächen“** auseinandergesetzt. So hat sich – soweit für uns ersichtlich – in der Judikatur erstmalig das VG Hannover mit Urteil vom 26.11.2019 (Az.: 4 A 12592/17) mit dieser Problematik befasst.

In enger fachlicher Abstimmung mit dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) gehen wir auf die angesprochenen Problemstellungen – nicht zuletzt im Hinblick auf einheitliche Empfehlungen für die kommunale Praxis und die Bauaufsicht – wie folgt ein:

1. Klimaschutz in der Bauleitplanung

Im Zuge der Klimaschutz-Novelle im Jahre 2011 haben Klimaschutz und Klimaanpassung ausdrücklich in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB Eingang ins Baugesetzbuch gefunden. In Ergänzung findet sich in § 1a Abs. 5 BauGB seitdem eine sog. Klimaschutzklausel. Wenngleich sich durch diese Regelungen auch kein absoluter Vorrang gegenüber anderen Belangen im Rahmen der Bauleitplanung ergibt und diese „nur“ im Wege der Abwägung zu berücksichtigen sind, so werten die Neuregelungen den Klimaschutz in dessen Bedeutung doch erheblich auf. Es wird explizit herausgestellt, dass Aufgaben der Bauleitplanung auch der allgemeine Klimaschutz und die Klimaanpassung sind.

Anpassungen an das Klima und der Schutz der natürlichen Umwelt tragen wesentlich zur Schaffung nachhaltiger und ressourcenschonender Siedlungsstrukturen bei. Städtische und örtliche Naturräume sind maßgeblich für das lokale Klima verantwortlich. Bei der Überplanung von Flächen und Neuausweisungen von Baugebieten haben die Städte und Gemeinden die große Chance, mittels Bauleitplanung frühzeitig geeignete Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und seine Folgen vorzusehen.

2. Klimasensibler Umgang mit Regen-/Niederschlagswasser – Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan

a) Starkregenereignisse bei einer gleichzeitigen Austrocknung der Böden und Absenkung des Grundwasserspiegels haben in den letzten Jahren regional stark zugenommen. Versickerungsflächen, Regenwasserrückhaltung, -speicherung und -nutzung sind wirkungsvolle Maßnahmen bei Entwässerungskonzepten, um Kanalsysteme gezielt zu entlasten, die Grundwasserneubildung ebenso zu fördern wie die natürliche Leistungsfähigkeit des Bodens und den Verbrauch von Trinkwasser zu senken. Gleichzeitig können ein Beitrag zur Hochwasser- und Starkregenvorsorge geleistet sowie die Versorgung der grünen Infrastrukturen mit Wasser in Zeiten des Klimawandels verbessert werden.

b) Für den **Grundsatz der ortsnahen Niederschlagswasserbeseitigung** nach § 55 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ist es von Bedeutung, grundsätzlich schon **im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens** die **Entwässerungskonzeption** festzulegen und ggf. die Entwässerungsplanung mit der **Grün- und Verkehrsflächenplanung** abzustimmen. Ebenso sollten bei der städtebaulichen Rahmenplanung nach dem Leitbild einer „wassersensiblen und klimagerechten Stadt- bzw. Ortsentwicklung“ die Belange der Wasserwirtschaft und der Klimaanpassung Eingang finden.

Flächen für die **Rückhaltung, Versickerung oder oberflächigen Ableitung von Niederschlagswasser** können nach **§ 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB** festgesetzt werden und sind in ausreichendem Maße vorzusehen (ein Bebauungsplan, der die Oberflächen- und Schmutzwasserentwässerung nur unzureichend berücksichtigt, kann unwirksam sein, vgl. z.B. OVG Koblenz, Urt. v. 8.3.2012 – 1 A 10 803/11, ZfBR 2012, 473).

Nicht Gegenstand von Festsetzungen nach Nr. 14 ist dabei die **Art der Versickerung**: Maßnahmen, wie etwa die Anlage von Mulden zur Versickerung und Rückhaltung von Niederschlagswasser, können aber nach **§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB** festgesetzt (und ggf. mit Festsetzungen nach Nr. 14 kombiniert werden, vgl. BVerwG, Urt. v. 30.8.2001 – 4 CN 9/00, BVerwGE 115, 77,87). Auf wasserrechtliche Gestattungspflichten für die Gewässerbenutzung (§ 8 Abs. 1 WHG) bzw. die

Regelungen zur schadlosen Versickerung (NWFreiV und TRENGW) wird hingewiesen.

Nach **§ 9 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. d BauGB** können Flächen festgesetzt werden, die auf einem Baugrundstück für die **natürliche Versickerung** von Wasser aus Niederschlägen freigehalten werden müssen, um insbesondere Hochwasserschäden, einschließlich Schäden durch Starkregen, vorzubeugen; das kann beispielsweise sinnvoll sein, wenn Flächen durch Parkplätze versiegelt werden sollen.

Für Maßnahmen zur naturverträglichen Regenwasserbewirtschaftung können von den Kommunen nach **§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB** Vorgaben gemacht werden, beispielsweise zur **Dach- oder Fassadenbegrünung** oder zur Anlegung (in der Regel kleinerer) Gewässer wie z.B. **Teiche**.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Kommunen im Rahmen ihrer Satzungshoheit durch die Einführung einer gesplitteten Gebühr für Schmutz- und Niederschlagswasser die Grundstückseigentümer dazu motivieren können, Flächen zu entsiegeln und Niederschlagswasser versickern zu lassen, statt es in die Kanalisation zu leiten. Ebenso können Kommunen durch Freiflächengestaltungssatzungen (ggf. in Verbindung mit einem kommunalen Förderprogramm) im Rahmen baugestalterischer Zielsetzungen eine angemessene Durchgrünung und Gestaltung der Baugrundstücke regeln und damit auch die Versickerung von Regenwasser fördern.

c) Während die vorgenannten Festsetzungsmöglichkeiten zum naturnahen Umgang mit Regenwasser im Wesentlichen unstrittig sind, gilt dies **nicht** für die Festsetzungsmöglichkeiten betreffend die naturnahe **Regenwassernutzung**.

Eine entsprechende kommunale Regelungskompetenz wird – auch unter Bezug auf die Grundsatz-Entscheidung des BVerwG vom 30.08.2001 (Az.: 4 CN 9/00) – mit Hinweis auf den fehlenden bodenrechtlichen Bezug in der Rechtsprechung vereinzelt immer noch verneint (so etwa BayVGH, Beschluss vom 13.4.2018 – 9 NE 17.1222 – hinsichtlich einer Zwischenspeicherung von Niederschlagswasser in Zisternen zur Ermöglichung einer Brauchwassernutzung).

Die im Vordringen befindliche und heute wohl schon herrschende Auffassung in der Literatur sieht demgegenüber vor dem Hintergrund der eingangs dargestellten Klimaschutz-Novelle durchaus viele Ansatzpunkte für die Ausweitung bauleitplanerischer Festsetzungen in Bezug auf den allgemeinen Klimaschutz und die Klimaanpassung – und zwar nicht nur bezogen auf die o.a. Versickerung von Niederschlagswasser, sondern bezogen auch auf dessen naturnahe Nutzung z.B. zur Gartenbewässerung. **Rechtliche Grundlage** für diese Festsetzung wäre **§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB** (s. zusammenfassend Battis, BauGB, Rn. 115 zu § 9 Abs. 1 Nr. 20: „[...] *Zulässig sein dürfte seit der Klimaschutznovelle 2011 auch eine Festsetzung, nach der Niederschlagswasser zu sammeln und für die Gartenbewässerung oder im Haushalt zu verwenden ist. Bei der Verwendung von Niederschlagswasser handelt es sich um eine Anpassungsmaßnahme an den Klimaschutz, mit der einer zunehmenden Austrocknung des Bodens entgegengewirkt werden kann.*“).

Auch die Fachkommission Städtebau hat sich mit dieser bundesrechtlichen Auslegungsfrage befasst und zu einem Vorschlag der Umweltministerkonferenz betreffend die Stärkung des Belangs der Klimawandelanpassung z.B. durch die Nutzung von Niederschlagswasser zur Bewässerung ausdrücklich festgehalten, dass „[...] *die Vorschriften in § 1 Abs. 7 BauGB und die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB so offen formuliert sind, dass sie den Kommunen als Träger der Planungshoheit alle denkbaren Möglichkeiten eröffnen, Belange der Umwelt und des Klimaschutzes zu berücksichtigen, so dass es keiner weiteren Ergänzungen des BauGB oder der BauNVO aus Gründen des Klimaschutzes bedarf [...]*“.

Vor diesem Hintergrund wird **empfohlen**, diese Rechtsauffassung vorbehaltlich wesentlicher neuerer Erkenntnisse in der obergerichtlichen und höchstrichterlichen Rechtsprechung der Bauaufsicht und der kommunalen Praxis zugrunde zu legen: Festsetzungen in Bebauungsplänen hinsichtlich einer etwaigen Sammlung von Niederschlagswasser und Nutzung zur Gartenbewässerung sind nach unserer Auffassung aus Gründen des Klimaschutzes bzw. – wie bei einer „Zisternenpflicht“ – als Anpassungsmaßnahme an den Klimaschutz (um einer zunehmenden Austrocknung des Bodens entgegenzuwirken) **möglich** und können unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (d.h. mit der Ermöglichung begründeter Ausnahmen auch abhängig z.B. von der Gartengröße) und ggf. der o.a. kommunalen Rahmenplanung und Entwässerungskonzeption auch **Anwendung finden**.

3. Ermittlung der Grundfläche in Bezug auf „Steingärten“

Bereits mit der BauNVO-Novelle 1990 wurde die Anrechnungsregelung des § 19 Abs. 4 BauNVO – in Umkehrung ihres bisherigen Ansatzes – „klimafreundlich“ ausgestaltet. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte sie in Unterstützung der allgemeinen Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB insbesondere auch der Bodenversiegelung entgegenwirken.

Soweit für uns ersichtlich, hat sich in der Judikatur vor kurzem erstmalig das VG Hannover mit Urteil vom 26.11.2019 (Az.: 4 A 12592/17) zu der Frage der Anwendung dieser Anrechnungsklausel bzw. generell mit der Thematik der Ermittlung der Grundfläche in Bezug auf „Steingärten“ und „Schotterflächen“ im Allgemeinen auseinandergesetzt: Das Gericht vertrat u.a. die Auffassung, dass (großflächige) „Kies- oder Schotterflächen“ – auch in versickerungsfähiger Gestaltung – als „bauliche Anlagen“ im Sinne von § 19 Abs. 2 und Abs. 4 BauNVO einzuordnen sind. Sie überdecken den Boden und haben insofern eine bodenrechtliche Relevanz (im Sinne erheblicher Auswirkungen auf Bodenflora und -fauna). Auch eine nur teilweise Anrechnung der Versiegelung sei zu verneinen. Aufgrund der Überschreitung der zulässigen bebauten Fläche durfte die Bauaufsichtsbehörde im entschiedenen Fall den Rückbau verlangen.

Den entscheidenden Urteils-Passagen lässt sich hierfür folgende – u.E. überzeugende – Begründung entnehmen:

- *„[...] Daraus ergibt sich, dass Schotter-/ Kiesflächen weitgehend ökologisch wertlos sind. Stein-, Schotter- und Kiesflächen stellen einen Lebensraumverlust für Insekten dar, die wiederum eine Nahrungsbasis für Amphibien, Reptilien, Vögel und Kleinsäuger sind. Pflanzen können aufgrund des Vlieses und der Schotterflächen kaum bis gar nicht wachsen. Zwar sind die Kiesflächen nach dem Vortrag des Klägers wasserdurchlässig, sie haben jedoch den oben beschriebenen Einfluss auf das örtliche Mikroklima. [...]“*
- *„[...] Flächen werden vollständig angerechnet, es findet aus den oben dargestellten Gründen keine anteilige Berechnung statt. [...]“*
- *„[...] Zudem liegen auch die Voraussetzungen für die Zulassung einer Überschreitung im Einzelfall nach § 19 Satz 4 Nr. 4 BauNVO nicht vor. [Daher] können Überschreitungen mit geringfügigen Auswirkungen auf die*

natürlichen Funktionen des Bodens zulässig sein. Derartig geringfügige Auswirkungen haben nur Überschreitungen der GRZ durch bauliche Anlagen, die den Boden nicht versiegeln, sondern Oberflächenwasser einsickern lassen, den Luftaustausch mit dem Boden gewährleisten sowie die Bodenflora und -fauna nicht wesentlich beeinträchtigen. [...]

- *„[...] Bereits die große Fläche der Kiesbeete [...] spricht gegen die Annahme, dass die Überschreitung nur geringfügige Auswirkungen auf die natürliche Funktion des Bodens hat. Darüber hinaus haben Stein- und Kiesflächen – wie dargelegt – ganz erhebliche Auswirkungen auf die Bodenflora und -fauna. Zwar sind die Kiesbeete wasserdurchlässig, beeinträchtigen jedoch die weiteren Bodenfunktionen. Die Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen sind mit dem Sinn und Zweck der Mitberechnungsklausel des § 19 Abs. 4 S. 1 BauNVO nicht zu vereinbaren. Dieser dient, wie bereits dargestellt, u.a. dem Ziel, die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB umzusetzen. [...]*“

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die sog. „Schottergärten“ oftmals mittels Folien nach unten abgedichtet sind und Wasser daher nicht oder nur schwer versickern kann. Dies verhindert die Grundwasserneubildung und erhöht die Gefahren durch Starkregen. Zudem werden in der Regel Pestizide eingesetzt, um ein Aufkommen von unerwünschtem Bewuchs zu vermeiden.

Da soweit ersichtlich mit diesen Ausführungen und Einschätzungen juristisches Neuland in Auslegung von Bundesrecht betreten wird, wurde auch diese Frage in die Fachkommission Städtebau eingebracht, um diese Thematik auch mit den anderen Bundesländern zu erörtern. Die Rechtsauffassung des VG Hannover wurde seitens der Fachkommission Städtebau auch aus Sicht des Klima- und Bodenschutzes einhellig begrüßt und als gut vertretbar eingeschätzt.

Es wird daher empfohlen, diese Auffassung – vorbehaltlich etwaiger wesentlich neuer Erkenntnisse – der Bauaufsicht und kommunalen Praxis zugrunde zu legen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Parzefall
Ministerialrat