Vorschläge zur Verbesserung des wasserrechtlichen Rahmens für die blaugrüne Stadtentwicklung

UBA-Fachkonferenz: Governance und Recht zur Grün-blauen Stadtentwicklung
Leipziger KUBUS
6. September 2024

Dr. Juliane Albrecht
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Problemstellung

- Umsetzung des Schwammstadt-Konzepts erfordert **urbanes Niederschlagswassermanagement**
- Verschiedene **Ziele:**
  - Anstreben eines weitgehend natürlichen Wasserkreislaufs
  - Reduzierung von Stoffeinträgen in die Gewässer
  - Erzielung positiver Effekte für das Stadtklima
- Breites Spektrum **unterschiedlicher Maßnahmen**
  - Insb. dezentrale Bewirtschaftungsmaßnahmen; z. B. Vermeidung von Regenabflüssen durch Entsiegelung, Verdunstung, Versickerung sowie Regenwassernutzung
- Niederschlagswassermanagement unterfällt den Regelungen der **Abwasserbeseitigung** (§§ 54 ff. WHG)
- Regelungen sind auch in den Landeswassergesetzen enthalten

⇨ **Rechtliche Instrumente zur urbanen Niederschlagswasserbeseitigung und Vorschläge zu deren Weiterentwicklung**

Projekthintergrund

- Aufgreifen der Regelungsvorschläge, die im Projekt Blau Grün entwickelt wurden
- UBA-Projekt **„Management von Klimawandelfolgen und Analyse sowie (Weiter-)Entwicklung zielgruppenspezifischer Klimaanpassungs-instrumente und Politikempfehlungen“:** Vorschläge wurden für die weitere Vertiefung ausgewählt
- **Vorgehensweise Im UBA-Projekt:**
  - Analyse des bestehenden Rechtsrahmens in allen 15 Handlungsfeldern der DAS
  - Sichtung von Regelungsvorschlägen zur Verbesserung des Rechtsrahmens
  - Weiterentwicklung und Formulierung ausgewählter Regelungsvorschläge mit besondere Bedeutung für das Mainstreaming von Klimaanpassung
- Fokus auf Regelungsvorschlägen zur Umsetzung des **Schwammstadt-Konzepts**
  - Baurecht und Wasserrecht
- **Regelungsvorschläge zur Weiterentwicklung des WHG** sollen vorgestellt und im nachfolgenden Workshop mit Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis weiter vertieft werden

Gliederung

- Bestehender Rechtsrahmen des urbanen Niederschlagswassermanagements
- Ausgewählte Regelungsvorschläge:
  - Grundsatz des § 55 Abs. 2 WHG
  - Niederschlagswassereigenbewirtschaftung
  - Abwasserbeseitigungskonzepte
- Fazit und Ausblick

Rechtsrahmen des urbanen Niederschlagswassermanagements

- Abwasserbeseitigungsrecht unterliegt der **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** (Art. 74 Nr. 32 GG)
- Von dieser hat der Bund mit den **§§ 54 WHG** Gebrauch gemacht
- Niederschlagwassermanagement ist im Grundsatz des **§ 55 Abs. 2 WHG** angesprochen
- Ansonsten ist dezentrale Niederschlagswasserbeseitigung nur ansatzweise geregelt
- **Pflicht zur Abwasserbeseitigung** ist in § 56 WHG grundsätzlich den juristischen Personen des öffentlichen Rechts übertragen
- §§ 57 ff. WHG enthalten Regelungen zur Direkt- und Indirekteinleitung sowie Anforderungen an Abwasseranlagen
- **Näheres regeln die Länder** in ihren Wassergesetzen

Instrumente zur Umsetzung

- Rechtliche Instrumente des urbanen Niederschlagswassermanagements:

- **Grundsätze der Abwasserbeseitigung**
- **Verpflichtung zur dezentralen Beseitigung**
- **Abwasserbeseitigungskonzepte**
- Anforderungen an die Umweltverträglichkeit der dezentralen Niederschlagswasserbewirtschaftung
- Abwassergebührenrecht
- …

Grundsätze der Abwasserbeseitigung
§ 55 Abs. 2 WHG

Grundsätze der Abwasserbeseitigung

- **§ 55 Abs. 2 WHG:**
- Niederschlagswasser soll ortsnah versickert, verrieselt oder direkt oder über eine Kanalisation ohne Vermischung mit Schmutzwasser in ein Gewässer eingeleitet werden, … .

- Zweck: Entlastung der zentralen Entsorgungssysteme, Verringerung der Gefahr von Kanalüberläufen, Verbesserung des Stadtklimas
- betrifft nur Niederschlagswasser, das von bebauten oder befestigen Flächen *gesammelt* abfließt
- wild abfließendes Wasser ist kein Abwasser, vgl. § 54 Abs. 1 WHG
- § 55 WHG (Grundsatz) nicht direkt anwendbar, sondern bedarf der näher Ausgestaltung

Grundsätze der Abwasserbeseitigung

- § 55 Abs. 2 WHG räumt der Versickerung keinen Vorrang vor der Einleitung in die Trennkanalisation ein
- Schwammstadt-Prinzip erfordert aber die Speicherung des Wassers anstatt es schnell abzuleiten
- **Regelungsvorschlag: Änderung des § 55 Abs. 2, der Versickerung den Vorrang zu geben, wo es sinnvoll, verhältnismäßig und umsetzbar ist**

Grundsätze der Abwasserbeseitigung

- Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Abwasserregimes der §§ 54 ff. WHG ist Vorliegen von **Abwasser**
- Dem Abwasserbegriff unterfällt nur solches Niederschlagswasser, welches **„gesammelt“** abfließt (§ 54 Abs. 1 Nr. 2 WHG)
  - bei Wasser, welches auf den Boden auftrifft und gleich versickert, streng genommen nicht der Fall
- Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen dafür, **Wasserrückhaltemaßnahmen** wie z. B. Entsiegelungen in den Vorrang des § 55 Abs. 2 WHG einzubeziehen
- Klare gesetzliche Regelung wäre zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit wünschenswert
- **Regelungsvorschlag: Ausdrückliche Regelung des Grundsatzes der Vermeidung der Entstehung von Abwasser in § 55 Abs. 2**

Niederschlagswassereigenbeseitigung

Regelungen zur Niederschlagswassereigenbeseitigung

- Im Sinne des Schwammstadt-Konzepts sollte Regenwasser ortsnah versickert werden, möglichst auf dem eigenen Grundstück
- Verpflichtung zur Eigenbeseitigung sollte rechtlich möglich sein

Aktuelle Rechtslage:

- Abwasser ist von den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu beseitigen (§ 56 S. 1 WHG), d. h. in der Regel den Gemeinden
- Korrespondierend mit einer gesetzlichen Überlassungspflicht
- **Landesrechtliche Freistellung** der Gemeinden von der öffentlichen Abwasserbeseitigung ist möglich (vgl. § 56 S. 2 WHG)

  -> Beseitigung des Abwassers durch denjenigen, bei dem das Abwasser anfällt

Regelungen zur Niederschlagswassereigenbeseitigung

- Zentrales Instrument der gemeindlichen Abwasserbeseitigung: kommunalrechtlicher **Anschluss- und Benutzungszwang**
- kann durch die Gemeinden **per Satzung** geregelt werden, soweit ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht
- Rechtfertigung über das **Wohl der Allgemeinheit** (§ 55 Abs. 1 S. 1 WHG)
  - Gesundheit der Bevölkerung, Aspekte des Umweltschutzes
  - Hohes Interesse vieler Kommunen, einen hohen Anschlussgrad zu halten, um Auslastung der Systeme zu gewährleisten
  - Grund: hohe Fixkosten für die Verlegung, Instandhaltung und Sanierung der Kanalisationsnetze
- Anschluss- und Benutzungszwang **steht der Eigenbeseitigung entgegen** (Überlassungspflicht)

Regelungen zur Niederschlagswassereigenbeseitigung

- WHG enthält keine Anordnungsermächtigungen zur Niederschlagswasser-Eigenbewirtschaftung
- § 56 Satz 2 WHG: **Länder können** dazu **Regelungen** treffen
- Unterschiedliche Länderregelungen:
  - **Übertragungsregelungen,** die die Grundstückeigentümer unmittelbar **zur Eigenbeseitigung verpflichten**
  - Befreiungsmöglichkeiten, die eine **freiwillige Eigenbeseitigung** durch den Grundstückseigentümer ermöglichen
- Wichtig aus Sicht des Schwammstadt-Konzepts: klare **Ausnahmetatbestände** vom Anschluss- und Benutzungszwang
  - Voraussetzung: keine erhebliche Beeinträchtigung des Allgemeinwohls sowie der zentralen Entsorgungssysteme

Regelungen zur Niederschlagswassereigenbeseitigung

- Unterschiedliche **landesrechtliche Modelle** der Übertragung der NSW-Beseitigung auf Eigentümer/Nutzer

1. **Freiwillige dezentrale Beseitigung**
   sofern dezentrale Beseitigung durch den Eigentümer bereits erfolgt (Bln, HB), anderweitige Regelung in Satzungen mgl. (Hess, MV); dezentrale Beseitigung nur, soweit Gemeinde von der Überlassungspflicht *freistellt* (NRW)
2. **Verpflichtende dezentrale Beseitigung**
   sofern Versickerung auf dem Grundstück möglich (Bln, SN), und sofern keine ö. Abwasseranlagen zur Verfügung stehen (RP), sofern nicht Gemeinde Anschluss *vorschreibt* (Nds, LSA, BW)
3. **Möglichkeit der satzungsrechtlich angeordneten Eigenbeseitigung** (BY, SH, Bbg, Bln)

Regelungen zur Niederschlagswassereigenbeseitigung

- **Regelungsvorschlag: Aufnahme einer Anordnungsermächtigung zur Niederschlagseigenbewirtschaftung in das WHG**
- *Alternativ:* Möglichkeit der **satzungsrechtlich** angeordneten Eigenbeseitigung
- *Korrespondierend:* Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang

Abwasserbeseitigungskonzepte

Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung

Abwasserbeseitigungskonzepte

- Niederschlagswasserbeseitigung bedarf konzeptioneller Grundlage
- Anknüpfungspunkt: **kommunale Abwasserbeseitigungskonzepte**
- bisher nur in den Wassergesetzen **einiger** Länder vorgesehen (verpflichtend oder optional)
  - bspw. § 47 LWG BW, § 51 SächsWG, § 66 Abs. 1 S. 4 LWG Bbg, 3 47 LWG NRW
- **Inhalt**: Darlegung gegenüber den Wasserbehörden, wie das Abwasser im gesamten Entsorgungsgebiet beseitigt wird (gegenwärtig sowie künftig)
  - z. B. Einzugsgebiet, Anlagen, Bauwerke, Einleitungen, Technik
- z. T. wird auch **Niederschlagswasserbewirtschaftung** einbezogen

Abwasserbeseitigungskonzepte

- **Regelungsvorschlag: bundeseinheitliche Pflicht zur Aufstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten inkl. Niederschlagswasserbeseitigungskonzepten**
- Inhalt und Funktion bzgl. Niederschlagswassermanagement:
  - Übergreifende Entscheidung, **wo Abkoppelung und Versickerung** sinnvoll sind und wo Einleitung in die Kanalisation vorzugswürdig
  - Grundlage für behördliche **Einzelfallentscheidungen**, z. B. Anordnung der Niederschlagswassereigenbeseitigung
  - Grundlage für kommunale **Klimaanpassungskonzepte** -> sollen relevante Planungen und sonstige Grundlagen berücksichtigen, § 12 Abs. 6 KAnG
- Art. 5 der neuen Kommunalabwasser-RL
  - fordert die Erstellung Integrierter **Abwasserbewirtschaftungspläne**

Abwasserbeseitigungskonzepte

- Festlegung inhaltlicher **Mindestanforderungen**
  - insb. Elemente der dezentralen Regenwasserbewirtschaftung (bspw. Versickerung, Rückhaltung, gezielte Flutung von Freiflächen, Notwasserwege)
- neben demografischen Entwicklungen sollten auch klimatische Veränderungen einbezogen werden
- Regelmäßige Fortschreibungspflichten
- Umsetzung der Inhalte durch Entwässerungssatzungen und Bauleitpläne

Fazit und Ausblick

- Regelungsvorschläge tragen zur Stärkung des Rechtsrahmens des urbanen Niederschlagswassermanagements bei
- **Stärkere Abstufung innerhalb der Grundsätze** des § 55 Abs. 2 WHG entspricht Rangfolge von direkter Versickerung/Verdunstung, dezentraler Beseitigung und Ableitung im Trennsystem
  - vgl. Systematik im Abfallrecht (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
- Untersetzung des § 55 Abs. 2 WHG durch Ermächtigung zur **Anordnung der Niederschlagswassereigenbeseitigung**
  - sowie Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang
  - soweit sinnvoll, verhältnismäßig und rechtlich möglich
- **Abwasserbeseitigungskonzepte** gewährleisten konzeptionellen Rahmen für Niederschlagswasserbewirtschaftung im gesamten Gemeindegebiet
  - Grundlagen für Anordnungen zur Niederschlagswassereigenbeseitigung und Festsetzungen in Abwassersatzungen und in Bebauungsplänen
- **Ausblick:** vertiefte Diskussion im Workshop **„Stärkung des urbanen Niederschlagswassermanagements durch das Wasserhaushaltsrecht“**

Quellen

- Roland A. Müller et al., Wege zum abflussfreien Stadtquartier - Potentiale, Wirkungen und Rechtsrahmen des ortsnahen Schmutz- und Regenwassermanagements, UBA-Texte 34/2023; https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wege-abflussfreien-stadtquartier-potentiale

- Leipziger Blau-Grün, Urbane Wasserwende. Handlungsempfehlungen an die Bundesrepublik, Policy Paper, Januar 2023; https://www.ufz.de/export/data/478/283775_2023_02_20_PolicyPaper_BlauGruen.pdf