

# Rechtsrahmen der blau-grünen Stadtentwicklung

1. Fragestellung
2. Anforderungsprofil
3. Anordnungsmöglichkeiten
4. Planungsrahmen
5. Fazit



Dr. Moritz Reese, UFZ

Vortrag zur UBA-Fachkonferenz  
Governance und Recht der blau-grünen  
Stadtentwicklung am 5. und 6.9.2024 im  
Leipziger Kubus.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung



Zukunftsstadt

Eine Initiative des Bundesministeriums  
für Bildung und Forschung

**RES**   
Ressourceneffiziente  
Stadtquartiere

**HELMHOLTZ**  
ZENTRUM FÜR  
UMWELTOFORSCHUNG  
UFZ

# Fragestellung des Vorhabens zum Rechtsrahmen



- Bietet das geltende Recht einen geeigneten Rahmen zur Umsetzung blau-grüner Infrastrukturen?
- Was kann willigen Akteuren mit Blick auf das geltende Recht empfohlen werden?
- Welche Defizite/Schwächen sind auszumachen?
- Was kann der Bundes- und Landesgesetzgebung zur Verbesserung des Rechtsrahmens empfohlen werden?

The image shows the cover of a policy paper. At the top left is the logo 'Leipziger BlauGrün'. To the right, the word 'POLICY' is partially visible above the word 'Januar'. The main title 'Urbane Wasserwende' is in large white letters, followed by 'Handlungsempfehlungen an die Bundespolitik' in smaller white letters. Below the title, a blue box contains the text: 'Wir brauchen eine urbane Wasserwende – hin zur wassersensiblen, „blau-grünen“ Stadtentwicklung!'. The text continues on the right side of the cover, discussing the need to work on the framework and making recommendations to the federal government.

Wir brauchen eine urbane Wasserwende –  
hin zur wassersensiblen, „blau-grünen“  
Stadtentwicklung!

Der Klimawandel stellt die (Ab-)Wasserinfrastrukturen unserer Städte unter einen hohen Anpassungsdruck. Um zunehmendem Starkniederschlag, Trockenheit und Hitze gleichermaßen bewältigen zu können, müssen die hergebrachten Wasserinfrastrukturen - in erster Linie die zentrale Kanalisation zur Ableitung von Regenwasser - durch dezentrale, blau-grüne Infrastrukturen ergänzt werden, die die Entwässerung und Bewässerung im lokalen Wasserkreislauf organisieren, dabei Kühlungseffekte und Erholungsräume schaffen und die urbane Biodiversität fördern.

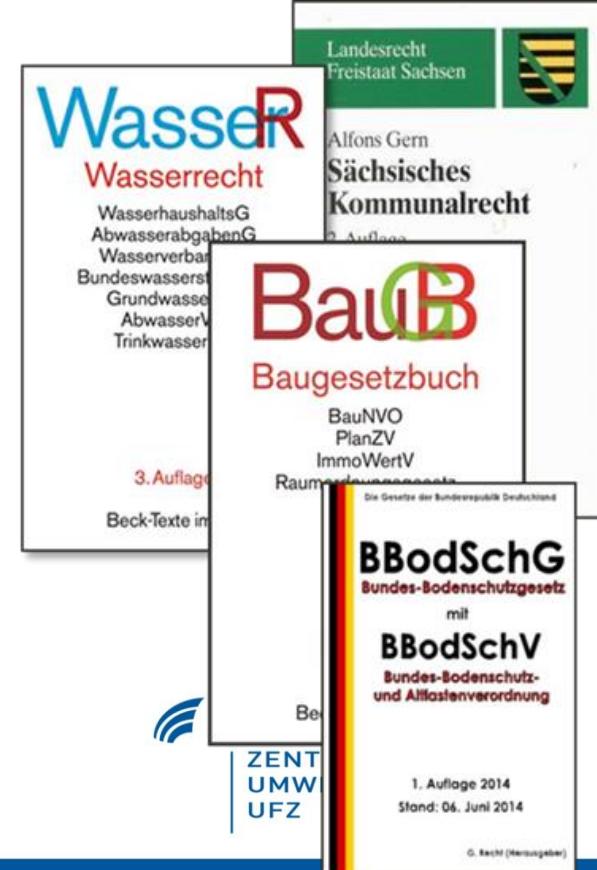
Blau-grüne Infrastrukturen halten das Wasser in der Siedlungsfläche, sie entlasten die Kanalisation, und tragen dazu bei, Überschwemmungen und schädliche Abwassereinträge in die aufnehmenden Gewässer zu vermeiden. Blau-grüne Infrastrukturen schaffen auch Naturräume in der Stadt und sorgen dafür, dass auch in Trockenperioden ausreichend Wasser für die urbane Vegetation verfügbar ist. Diese multifunktionale Verbindung aus urbanem Wasser- und Naturhaushalt müssen unsere Städte in den kommenden Jahren schaffen, denn diese urbane Wasserwende ist Voraussetzung einer zukunftsamen

ven Rahmens zu erarbeiten. Zu diesen setzungsbedingungen wurde im Rahmen Projekts eine qualitative Entscheidungs- und Expertenbefragung mit Vertreter von Kommunen, Ländern, Bund, EU, Wirtschaft und Interessenverbänden sowie schriftliche Befragungen von ca. 100 deutschen Städten in Kooperation mit dem deutschen Stadttag durchgeführt.

Dabei ist sehr deutlich geworden, dass nur die Kommunen und Länder in der Verantwortung stehen, sondern in erheblichem Maße auch die **Bundespolitik** gefordert ist, urbane Wasserwende durch einen angemessenen Förder-, Forschungs- und Regelungsrahmen zu unterstützen. Dass auch nationaler Ebene gehandelt werden muss, die aktuelle Bundesregierung bereits grundsätzlich erkannt. In ihrem Koalitionsvertrag versprochen, die Kommunen bei Investitionen in Klimateilhaftigkeit, insbesondere in eine klimafeste Wasserinfrastruktur, die Extremereignisse und Niedrigwasser Rechnung tragen zu unterstützen. Auch die Nationale Wasserstrategie des BMUV beschreibt die Notwendigkeit einer Anpassung von urbanen Wasserinfrastrukturen, um dem Leitbild des naturnahen Wasserhaushalts Rechnung zu tragen. Auch der Entwurf des BMUV für ein Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz (ANK) unterstreicht den Handlungsbedarf un-

# Die zentralen Rechtsfragen

- **Welche Anforderungen** stellt das Recht an die Gestaltung der Niederschlagsentwässerung ?
- **Welche Anordnungsmöglichkeiten** gibt das Recht den Kommunen gegenüber privaten Grundstückseigentümern, um eine dezentrale (Eigen- oder Fremd-) Bewirtschaftung durchzusetzen?
- **Welche Planungsinstrumente** stellt das Recht für eine integrierte blau-grüne Infrastruktur- und Stadtentwicklung bereit?



## 2. Anforderungen zur Niederschlagsbewirtschaftung

- Struktur zentral vs. dezentral
- Gewässerschutz/Bodenschutz/Hygiene
- Überschwemmungsschutz
- Verkehrssicherheit

# Anforderungen: Struktur

## **Kein Vorrang der dezentralen Niederschlagsbewirtschaftung**

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

- Ableitung in Trennwassersystem ist gleichrangig
- Soll nur für Neubau gelten! (BT-Drs. 16/12275, S. 68)
  - **Empfehlung LEBG: gesetzlicher Vorrang für ortsnahе Niederschlagsbewirtschaftung**
  - Überlassung zur zentralen Beseitigung nur bei überwiegenden öffentlichen Interessen

# Anforderungen: Gewässerschutz, Grundwasser

- **Bewirtschaftungsziele** (§ 47 I WHG), aber Bagatellregel, § 7 III GrwV
- **Minderung von Menge und Schädlichkeit nach SdT**, § 57 I WHG (da Abwassereinleitung in Grundwasser)
- **Besorgnisgrundsatz** gem. § 48 WHG: Erlaubnis nur wenn „keine nachteiligen Veränderungen der Gewässerbeschaffenheit“ (GFS-Konzept)
- **ABER: „schadlose Versickerung“ ist erlaubnisfrei**, soweit freigestellt durch RVO des Bundes, §§ 46 II, 23 I (-), oder Landesrecht, §46 III iVm § 23 III WHG
- **FreistellungsVOen der Länder** (Bay Bln, Bbg, Sn): divergierende Anforderungen zur Schadlosigkeit iBa Herkunftsflächen, Hydrogeologie, Bodenbeschaffenheit
- **Eine bundeseinheitliche Regelung für Grundwasser- und Bodenschutz wäre wünschenswert!**

# Anforderungen: Gewässerschutz, Oberflächengewässer

**Anforderungen an Niederschlagseinleitungen in Oberflächengewässer sollten ein gewichtiger Push-Faktor für dezentrale Bewirtschaftung sein!**

- § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG: Reduktion von **Menge** und Schädlichkeit nach Stand der Technik, § 57 I Nr. 1 WHG; aber keine Standards in AbwV
- DWA-A102, AFS-Kriterium für reguläre Trennwassereinleitung, Teil 3 zu Wasserhaushalt
- Strengere Vorgaben der EU-KomAbwRL
- **Wünschenswert wären gesetzliche Anforderungen (in der AbwV), die insb. zu einer Prüfung der Abflussreduktionsmöglichkeiten im Einzugsgebiet zwingen.**

# Anforderungen: Überschwemmungsschutz

- § 60 Abs. 1 WHG, allg. Regeln der Technik:
- Öffentliche Systeme, DIN EN 752:2008;  
DWA-A 118:2006: 2-jährl. Bemessungsregen
- Privatgrundstücke (Neubau/Sanierung), DIN 1986-100: „Überflutungsnachweis“ dass  $\Delta$  2- und 30-jhrl. Regenereignis schadlos auf dem Grundstück zurückgehalten werden kann.



- Was, wenn das Quartier abflussfrei gestaltet werden soll?
- Integrierte grundstücksübergreifende Betrachtung von öffentlichen und privaten Systemen incl. Objektschutz (?)

# Anforderungen: Überschwemmungsschutz

- **DWA-Merkblatt 119 – Risikomanagement in der kommunalen Überflutungsvorsorge:**
  - Analyse und Kartierung der Überflutungsrisiken
  - abgestimmte Maßnahmen zu Rückhaltung, Ableitung, Objektschutz
  - **Abwägungsentscheidung** über Schutzniveau
  - in **integriertem Maßnahmenplan** Überflutungsvorsorge
- **Vom Standardansatz zur planerisch integrierten Überflutungsvorsorge**
- **30a-Norm folgt nicht aus Gesetz; Schutzniveau und Aufgabenteilung als kommunale Planungsentscheidung!**
- **Rechtliche Grundlage dafür?**



# Anforderungen: Verkehrssicherung

## Bei Retentionsflächen und Versickerungsmulden

- **Haftungsrisiken** insb. für Ertrinkungsunfälle von Kindern stellen ein erhebliches Hemmnis dar!
- **Einzäunung** nicht mit Multi-Nutzung vereinbar
- **Rechtsprechung mit unklaren und zT erheblich divergierenden Maßstäben**
- **Vereinzelte technische Normen** zur Sicherung mit Blick u.a. auf Einstautiefe, Böschungsneigung, Bepflanzung

**Notwendigkeit fortschrittlicher Standards/Grundsätze**, die dem besonderen Bedarf an multifunktionalen Retentionsflächen Rechnung tragen.



### 3. Anordnungsinstrumente

zur Niederschlagsbewirtschaftung  
auf dem eigenen Grundstück

# Anordnungsinstrumente Wasserrecht

- **Grundsatz der öffentl. bzw. kommunalen Zuständigkeit**  
mit Überlassungspflicht und ABZ (§ 56 WHG iVm LWG)
- **Aber unterschiedliche landesrechtliche Zuständigkeitsansätze und Anordnungsmöglichkeiten** zur Beseitigung von Niederschlagswasser
- **Wünschenswert ist eine klare Anordnungsgrundlage** mit Vermutung zugunsten der Eigenbeseitigung und Anknüpfung an Abwasserbeseitigungskonzept zur Rechtfertigung insb. eines Ausschlusses von der Eigenbeseitigung.

# Anordnungsinstrumente: Wasserrecht

- „**Vermeidung**“ von Niederschlagswasser nicht erfasst, mangels bundesrl. Grundlage, daher keine wasserrechtlichen Instrumente zur Anordnung z.B. von Gründächern oder Entsiegelungsmaßnahmen.
- Teilweise **bauordnungsrechtliche Anordnungsmöglichkeiten** auf Basis von Entsiegelungsgeboten.



# Anordnungsinstrumente: Baurecht, BauGB

- **Ziele:** Festlegung von BGI-Maßnahmen und Sicherung von BGI-Flächen
- **Planungsbelange** gem. §§ 1, 1a BauGB: wassersensible bzw. blau-grüne Stadtentwicklung nicht explizit genannt, aber Belange des Umweltschutzes incl. Wasser, Klima, Klimaanpassung usw.
- **Umfangreiche Festsetzungsmöglichkeiten** im B-Plan nach § 9 BauGB für Grün- und Wasserflächen sowie Begrünung, aber unklar hinsichtlich konkreter BGI-Maßnahmen
- **34er-Vorhaben:** Keine Sicherung der wassersensiblen Gestaltung, nun aber Satzungsermächtigung in BauGB-Novelle
- **Kein spezielles Planungsinstrument für BGI** oder Grüninfrastruktur (z.B. Teilflächenplan)

# Anordnungsinstrumente: Baurecht, Bauordnungsrecht

## ➤ Gesetzliche Gestaltungspflichten, Bsp. § 8 SächsBauO

(1) Die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Flächen der bebauten Grundstücke sind als Grünflächen

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

soweit diese Flächen nicht für eine andere zulässige Verwendung benötigt werden. (...)  
(Ähnlich: 8 I BauO NW, 7 I BayBauO, 8 I HessBauO, 8 I BBg BauO, 10 I SaarlBauO, 8 I BauO SH)



## ➤ Örtliche Bauvorschriften, Bsp. § 74 Abs. 3 LBauO-BW:

Die Gemeinden können durch Satzung für das Gemeindegebiet oder genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebiets bestimmen, dass (2.) Anlagen zum Sammeln, Verwenden oder Versickern von Niederschlagswasser oder zum Verwenden von Brauchwasser herzustellen sind, um die Abwasseranlagen zu entlasten, Überschwemmungsgefahren zu vermeiden und den Wasserhaushalt zu schonen,....

## ➤ Verhältnis zu Bauplanungsrecht und Entwässerungssatzungen?

# Anordnungsinstrumente -

## Was ist mit dem Bestand?

- **B-Planung, Bauvorschriften und Entwässerungssatzungen** grs. auch über Bestand möglich, aber mit hohen Verhältnismäßigkeits-, Ausgleichs- und Akzeptanzhürden
- Eingriffe in Bestand benötigen klare **Rechtsgrundlagen und eine starke Rechtfertigung** durch die örtliche Risikolage (Hot-Spots)
- ... sowie angemessene Übergangsfristen, **langfristige Priorisierung und Planung** – beim der Klimaanpassung haben wir mehr Zeit!
  - **Ist das Recht der Stadtsanierung ein geeigneter Rahmen?**
  - **Stehen hinreichende Planungsinstrumente bereit?**

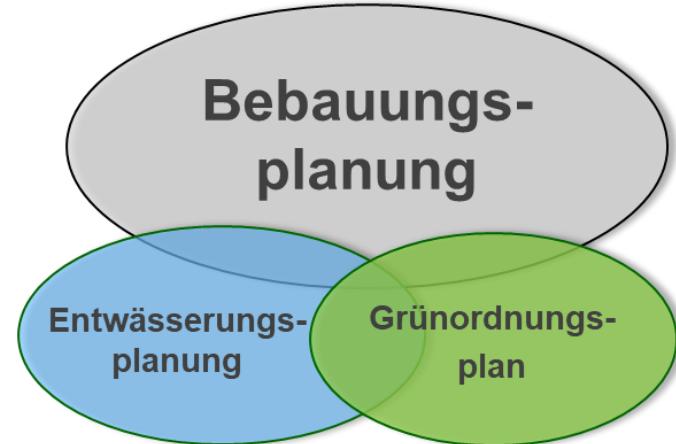
## 4. Planungsinstrumente zur integrierten blau-grünen Stadtentwicklung

# Planungsinstrumente

Blau-grüne Stadtentwicklung erfordert

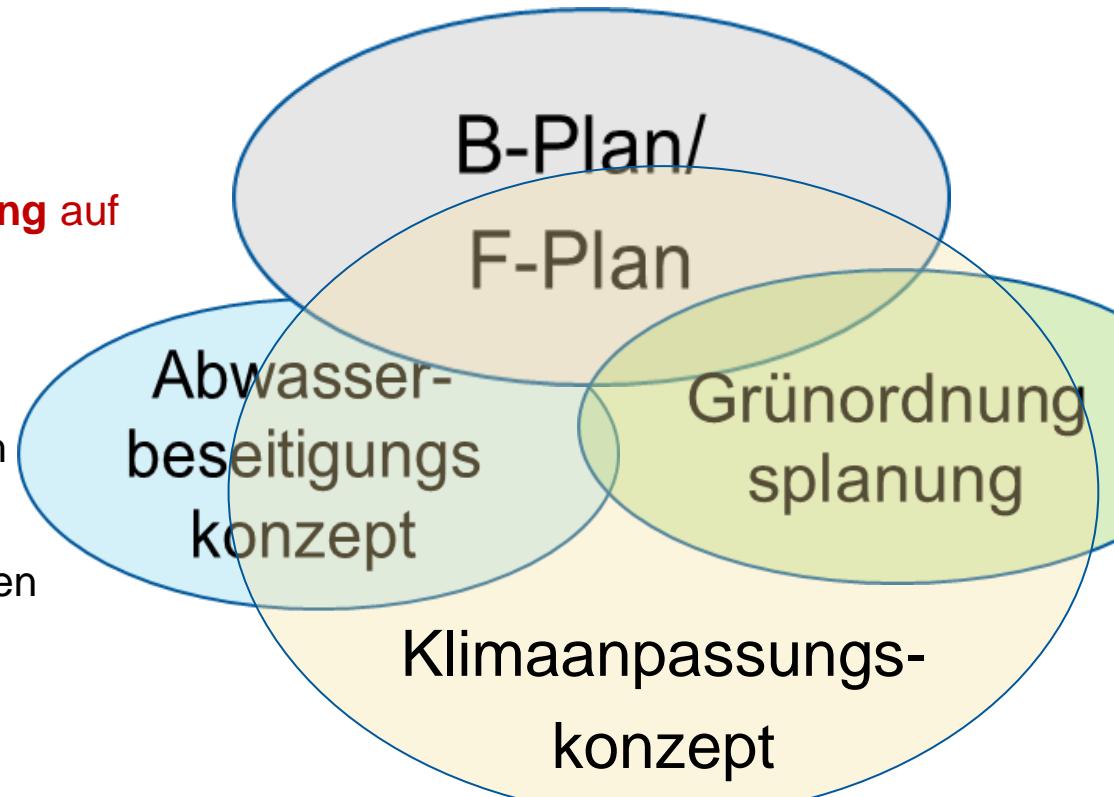
- Abstimmung grauer, blauer und grüner Planung/Stadtentwicklung,
- weg von build & supply: vorlaufende, proaktive Ausbauplanung zur blau-grünen Infrastruktur,
- Ermittlung von Starkregen- und Hitzersiken sowie Versickerungspotenzialen und
- die Sicherung benötigter Grünflächen.

**Aber wie? Genügt das vorhandene Instrumentarium? Wir könnte es ertüchtigt werden?**



# Planungsinstrumente

- Notwendigkeit einer stärkeren wasserwirtschaftlichen Fachplanung auf Grundlage von Starkregen- und Versickerungspotenzialkarten
- Schnittstellen zu B-planung, Landschaftsplanung und künftig auch Klimaanpassungsplanung?
- Entwicklung von integrativen Verfahren und Kooperationsformen für die Kommunalverwaltung!



## V. Ergebnisse / Thesen

- **Das geltende Recht ermöglicht** proaktiven Gemeinden eine wassersensible und blau-grüne Stadt- und Infrastrukturentwicklung, insb. auf öffentlichen Flächen und im Neubau, aber:
- **Es fehlt an einem klaren Gestaltungsauftrag**/Vorrang zur dezentralen Niederschlagsbewirtschaftung und einer Grundpflicht zur Eigenbeseitigung
- **Das Anforderungsprofil** zur Niederschlagsbewirtschaftung kann noch wesentlich geschärft, bundesweit vereinheitlicht und auf dezentrale Bewirtschaftung ausgerichtet werden.
- **Anordnungsmöglichkeiten** bestehen mit Überschneidungen und landesrechtlichen Unterschieden im Wasser-, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, auch insoweit ist eine Harmonisierung und Schärfung wünschenswert, insb. in Bezug auf den Bestand.
- **Im Planungsinstrumentarium** erscheinen mit Blick auch auf die Umsetzung der novellierten KomAbwRL eine formale Ertüchtigung der Entwässerungsplanung und eine bessere Verzahnung mit der B-Planung sowie den künftigen Klimaanpassungskonzepten wünschenswert.



47 Nutzung der Lufträume unter der Rampe einer Tiefgarage zum Rückhalt von Abfluss spitzen



48 Querschnitt durch Tiefgarage mit Retentionsfunktion



49 Offene Wasserfläche als Retentionsraum für Regenabflüsse



49 Funktionsprinzip eines „blauen Daches“



50 „Blaues Dach“ zum Rückhalt von Niederschlags spitzen



51 Rückhaltefläche im Innenbereich eines Wohnblocks