

Wassermanagement in Zeiten des Klimawandels – Rechtliche Möglichkeiten in der Stadtplanung und der Trinkwasserversorgung

Ass. jur. Felicia Petersen / RA Tobias Kroll

• Frankfurt 9. März 2024 •

IDUR e. V.



Anlass des Vortrages

RECHT DER

Sonderheft
Nr. **72**



Felicia Petersen, Felix Dengler

Wassermanagement in Zeiten des Klimawandels

Wassersensible Stadtplanung – Trinkwasserversorgung

IDUR
Informationsdienst Umweltrecht e.V.

- Die wassersensible Stadtplanung
- Instrumente der Stadtplanung
 - Klimaanpassung im B-Plan (Neubaugelände)
 - Klimaanpassung in Gestaltungssatzungen (Anpassung im Bestand)
 - Kommunale Instrumente zum Wassersparen
 - Wasserrechtliche Satzungen
- Bauleitplanung in Überschwemmungsgebieten (hier nicht)
- Gewässerrenaturierung
- Herausforderung des Klimawandels für die kommunale Trinkwasserversorgung

Die wassersensible Stadtplanung - Ausrichtung

- **Problem:** Durch den Klimawandel besteht heute schon eine Veränderung der Niederschlagsmuster, was zu anhaltenden **Trockenperioden** oder häufigere **Starkregenereignisse** führt.
 - Eine wassersensible Stadtplanung hat das **Ziel** vor diesem Hintergrund dem Wasser in der Stadt eine zentrale Bedeutung zu geben:
 - Reduzierung der Gefahren durch Starkregen und Hochwasser
 - Schonung der Trinkwasservorkommen
 - Verbesserung des Stadtklimas
 - Ökologische Gewässerentwicklung
 - **Umsetzung:** Möglichst keine rasche Ableitung von Regenwasser in die Kanalisation, sondern **dezentrale Lösungen** zur Versickerung, Verdunstung, Nutzung sowie Speicherung
 - In diesem Zusammenhang wird auch von **Schwammstadt** gesprochen.
-

Die wassersensible Stadtplanung – technische Instrumente

Vielzahl an Einzelmaßnahmen denkbar, von denen die meisten seit langem bekannt und etabliert sind, oft aber nicht umgesetzt werden.

- Entsiegelung befestigter Flächen, wasserdurchlässige Belege
 - Gebäudebegrünung (Fassadenbegrünung, Gründach)
 - Dezentrale Versickerung (Versickerungsmulden, Baumrigole, Tiefbeet)
 - Offene Ableitung und Notentwässerung, Notabflussweg
 - (Multifunktionale) Rückhalteflächen, Rückhalt für Starkregen
 - Reaktivierung von Gräben und Fließgewässern, Feuchtbiotope
 - Regenwasserspeicherung und –nutzung, Zisternen
 - ect.
-

Die wassersensible Stadtplanung – rechtliche Instrumente

- Den Kommunen stehen eine Vielzahl an Planungsinstrumenten zur Verfügung. Hier werden vor allem baurechtliche und andere Möglichkeiten des kommunalen Satzungsrechts aufgezeigt:
 - Flächennutzungsplan, § 5 BauGB
 - Bebauungsplan, § 9 BauGB
 - Vorhabensbezogener Bebauungsplan, § 12 Abs. 3 BauGB
 - Bauordnungsrechtliche Gestaltungssatzung, z.B. § 91 HBO
 - Wasserrechtliche Satzung, z.B. § 37 Abs. 4 HWG
-

Bauplanungsrechtl. Festsetzungsmöglichkeiten gem. § 9 Abs. 1 BauGB

- Nr. 1 -3: Verringerung baulicher Dichte (Maß der baulichen Dichte, Bauweise, überbaubare Flächen);
- Nr. 10: Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind;
- Nr. 14: Flächen für die Abfall- und Abwasserbeseitigung, einschließlich der Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser;
- Nr. 15: Öffentliche und private Grünflächen;
- Nr. 16 a-d: Wasserflächen sowie Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelungen des Wasserabflusses und Versickerung, insbesondere zur Vorbeugung gegen Schäden durch Starkregen;
- Nr. 20: Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (Textliche Festsetzung zur Wasserdurchlässigkeit);
- Nr. 21: mit Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zugunsten der Allgemeinheit ... zu belastenden Flächen (z.B. Notabflusswege);
- Nr. 24: von Bebauung freizuhaltende Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen;
- Nr. 25: Flächen zum Anpflanzen oder Pflanzbindungen für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern.

Rechtliche Zuordnung der technischen Instrumente, auch kumulativ möglich / Teil 1

- Vorsorgemaßnahmen gegen Überflutung durch Maßnahmen zur Beschränkung von Flächenversiegelung:
 - § 9 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 10 BauGB
 - Ortsnahe Regenwasserbeseitigung
 - § 9 Abs. 1 Nr. 14, 15, 20 BauGB
 - Hochwasserschutz
 - § 9 Abs. 1 Nr. 16 a, b und c BauGB, Höhenlage von Bauwerken, Bauen auf Stelzen etc. gem. § 9 Abs. 3 S. 1 BauGB
 - Überflutungsschutz und Starkregen
 - § 9 Abs. 1 Nr. 16 d BauGB
-

Rechtliche Zuordnung der Maßnahmen, auch kumulativ möglich / Teil 2

- Vorgaben für Dachbegrünung
 - § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB

 - Verbot von Schottergärten
 - § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB

 - Sonderfall: **Regenwassernutzung** (Zisterne)
 - Eine solche Festsetzung ist nach dem BVerwG nicht möglich, da keine städtebaulich erforderlichen Gründe (sog. bodenrechtlicher Bezug) vorliegen.

 - In der Literatur und in der Bauministerkonferenz hingegen wird die Meinung vertreten, dass eine solche Festsetzung aufgrund der Klimaschutznovelle 2011 gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB möglich wäre.
-

Inhalt einer Gestaltungssatzung / Ermächtigungsgrundlage

- Gestaltungssatzungen regeln die **äußere Gestaltung** von baulichen Anlagen zur Erhaltung und Begrünung des Ortsbildes. Dazu gehören auch Maßnahmen, die der Klimaanpassung dienen, wie Begrünung, Entsiegelung und Farb- und Materialwahl.
 - Ermächtigungsgrundlage ist z. B. § 91 Hessische Bauordnung (HBO)
 - Beispiele konkreter Inhalte:
 - Bäume pflanzen, um Bereiche zu Verschatten und Wasser zu verdunsten
 - Grünflächen erhalten oder neu erschaffen
 - Dächer begrünen, um Wasser zurückzuhalten oder zu verdunsten
 - Fassaden begrünen, um Häuser zu verschatten
 - Flächen entsiegeln und luft- und wasserdurchlässig gestalten
 - Oberflächenmaterialien und deren Farbe klimasensibel auswählen, so dass sie sich im Sommer nicht so stark aufheizen
-

Kommunale Instrumente zum Wassersparen

- In den Sommermonaten schränken immer mehr Kommunen aufgrund von Trockenheit und niedriger Grundwasserbestände die Entnahme von Wasser ein.
- Inhaltlich geht es dabei um zeitlich begrenzte Trinkwassernutzungsverbote für private sowie gewerbliche Zwecke wie
 - Poolfüllung
 - Autowaschen
 - Zisternennachspeisung
 - Bewässerung von Grünanlagen
- In Rechtliche Grundlage für diese Verbote:
 - Allgemeinverfügungen (Verwaltungsakte)
 - Kommunale Gefahrenabwehrverordnungen
 - z.B. auf der Grundlage von §§ 71, 74 und 77 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)

Wasserrechtliche Satzung gemäß der Landeswassergesetze

- Die meisten Siedlungen werden im sog. Trennsystem entwässert: Trennung von häuslichem Schmutzwasser und Niederschlagswasser.
 - Besser: Regenwasser wird vor Ort versickert!
 - Entlastung von Abwasseranlagen, Verringerung von Überschwemmungsgefahren und Schonung des Wasserhaushaltes.
 - Dies können kommunale Satzungen wie z.B. auf der Grundlage von § 37 Abs. 4 HWG vorschreiben, sog. **Abwassersatzungen**.
 - Die Satzungsregelung kann als Festsetzung in den B-Plan aufgenommen werden.
-

Gewässerrenaturierung im Stadtgebiet

- Synergieeffekte ökologischer Gewässer:
 - Wasserspeicherung in der Stadt
 - Versorgung gewässernaher Vegetation mit ausreichend Wasser
 - Stärkung der Verdunstungskühlung
 - Ergänzung zum technischen Hochwasserschutz
- Eine Renaturierung trägt zur Erfüllung der Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bei.
- Die Erstellung der sog. Maßnahmenprogramme auf der Grundlage der WRRL liegt zwar nicht in kommunaler Zuständigkeit, allerdings gibt es auch für Kommunen eine Vielzahl von ortsbezogenen Hinweisen und Programmmaßnahmen, die eine Kommune durch entsprechende Bauleitplanung absichern bzw. fördern kann.

Rechtsschutz bei Bebauungsplänen

- **Normenkontrolle** (B-Plan ist eine Rechtsnorm)
 - Die Frist für die Einreichung eines Normenkontrollantrages beträgt ein Jahr nach in Kraft treten der Norm.
 - Antragsbefugnis: Unterscheidung Privatperson und anerkannte Umweltvereinigung
 - Begründetheit: objektive, also umfassende Rechtskontrolle des B-Plans.
 - Zuständiges Gericht Oberverwaltungsgericht oder Verwaltungsgerichtshof
- **Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage** (Rechtsschutz bei Baugenehmigungen)
 - Bei Bekanntgabe der Baugenehmigung gilt eine Monatsfrist für Erhebung eines Widerspruchs bzw. in manchen Bundesländern (etwas Bayern) auch direkt zur Erhebung einer Klage. (Ohne Rechtsmittelbelehrung: ein Jahr)
 - Antragsbefugnis: s.o.
 - Problem: sofortige Vollziehbarkeit der Baugenehmigung: daher an Antrag nach § 80 a VwGO auf Aussetzung der Vollziehung denken.
- **Vollzugsdefizite**

Herausforderungen des Klimawandels für die kommunale Trinkwasserversorgung

- Auswirkungen des Klimawandels: Wasserknappheit, Versorgungsengpässe und Verteilungskämpfe
- Die Verantwortung der gesicherten Trinkwasserversorgung trägt der Staat, auf kommunaler Ebene in Form der **Daseinsvorsorg** (vgl. § 50 Abs. 1 S. 1 WHG).
 - Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG.
- Aber: Auch die mittlerweile notwendige Anpassung an den Klimawandel (vgl. § 6 Abs. 1 Nrn. 4 u. 5 WHG sowie Art. 1 lit. b) WRRL: die Gewässerbewirtschaftung hat nachhaltig und unter Vorbeugung der Folgen des Klimawandels zu erfolgen).

Trinkwasserversorgung im Spannungsfeld des Grundwasserschutzes

- Ca. 70 % Grund- und Quellwasser an der gesamten Trinkwasserversorgung in Deutschland
- Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser legt § 47 Abs. 1 WHG in Umsetzung des Art. 4 Abs. 1 lit. B) WRRL fest.
- **Leitbild des „guten Zustands“:** Das Grundwasser ist in gutem Zustand, wenn die quantitativen und qualitativen Anforderungen des Anhangs V der WRRL erfüllt sind, wobei zwischen gutem mengenmäßigen und gutem chemischen Zustand unterschieden wird.
- Folge: § 47 Abs.1 Nr. 1 WHG statuiert ein Verschlechterungsverbot.
 - Insbesondere der gute mengenmäßige Zustand der Grundwasserkörper ist durch den Klimawandel stark gefährdet.

Grundsatz der ortsnahen Versorgung

- Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsfreiheit durch den Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung gem. § 50 Abs. 2 S. 1 WHG.
- Bis zu welcher Entfernung noch von Ortsnähe gesprochen werden kann, ist umstritten.
 - nicht Gemeindegrenze
 - wasserwirtschaftliche Betrachtungsweise
- Ausnahme: ortsferne Versorgung aus Gründen des Allgemeinwohls zulässig.
 - Alternativenprüfung notwendig
 - Vertretbar, wenn finanzieller Mehraufwand zumutbar erscheint
 - Kosten der Wasserversorgung nehmen zu: Grenze des Vertretbaren verschiebt sich

Rechtliche Voraussetzungen der Trinkwassergewinnung aus Grundwasser

- Die Trinkwasserentnahme stellt als Grundwasserentnahme eine Gewässerbenutzung im Sinne der §§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG dar und bedarf als solche der **Erlaubnis** oder **Bewilligung**.
 - auch für Körperschaften des öffentlichen Rechts
- **Ziel:** Sicherstellung, dass die Bewirtschaftung der einzelnen Gewässer gem. der Bewirtschaftungsziele gem. § 6 Abs. 1 WHG erfolgt.
- Die Erteilung der Erlaubnis bzw. Bewilligung steht gem. § 12 Abs. 2 WHG im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde, sog. „**Bewirtschaftungsermessen**“.
 - umfassende Abwägung der tatsächlichen und rechtlichen Belange vor dem Hintergrund der Bewirtschaftungsziele und den Folgen des Klimawandel
- Rechtenschutzmöglichkeiten nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz

Trinkwasserschutzgebiete

- Landesregierungen können Wasserschutzgebiete gem. § 51 WHG festsetzen.
 - **Grundvoraussetzung:** Festsetzung ist zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich.
 - Aufgrund der zunehmenden Wasserknappheit wird Erforderlichkeit häufiger.
 - Wirtschaftliche Interessen stellen keine Allgemeinwohlbelange dar.
 - **Verhältnis zur Bauleitplanung:** Festsetzung von Wasserschutzgebiet kann im Abwägungsprozess nicht „weggewogen“ werden.
 - **Hinweis auf neue Trinkwasserverordnung der EU:** Einzugsgebiete der Entnahmestellen von Wasser für den menschlichen Gebrauch sind einer Risikobewertung und einem Risikomanagement zu unterziehen.
-

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!

**www.idur.de
info@idur.de**

Informationsdienst Umweltrecht e. V.

