



Fachbereich WD 5

Klimaanpassung in urbanen Räumen: rechtliche Grundlagen

Klimaanpassung in urbanen Räumen: rechtliche Grundlagen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 090/25
Abschluss der Arbeit: 12.11.2025
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Wesentliches Ergebnis	4
3.	Hintergrund	4
4.	Das Klimaanpassungsgesetz des Bundes	6
4.1.	Allgemein	6
4.2.	Klimaanpassungsstrategie des Bundes	6
4.3.	Klimaanpassungsstrategien der Länder	8
4.4.	Klimaanpassungskonzepte der Kommunen	9
4.5.	Berücksichtigungsgebot	10
5.	Bau- und Planungsrecht	13
5.1.	Neubau	13
5.1.1.	Raumordnung	13
5.1.2.	Bauleitplanung	14
5.2.	Bestandsbau	17
6.	Vorkaufsrechte	19
7.	Wasserhaushaltsrecht	20
8.	Bodenschutzrecht	22
9.	Naturschutz und Landschaftsplanung	22

1. Fragestellung

Diese Arbeit befasst sich mit den zentralen bundesrechtlichen Grundlagen für die Klimaanpassung in urbanen Räumen.

2. Wesentliches Ergebnis

Urbane Räume sind aufgrund ihrer dichten Bebauung, ihres hohen Versiegelungsgrads und ihrer Bevölkerungsdichte auf viele unterschiedliche Arten von den Folgen des Klimawandels betroffen. Es gibt eine Vielzahl an technischen Maßnahmen, die diesen Folgen entgegenwirken sollen. Entsprechend vielfältig sind auch die jeweiligen rechtlichen Grundlagen. Eine herausragende Rolle spielt das Bau- und Planungsrecht, das einen großen Einfluss auf die städtebauliche Entwicklung hat. Ebenfalls hervorzuheben sind politische Planungsinstrumente, wobei hier an erster Stelle das Klimaanpassungsgesetz und die darauf aufbauenden Klimaanpassungsstrategien zu nennen sind. Die Kommunen haben einen weiten Handlungsspielraum, welche Maßnahmen sie vor Ort ergreifen.

3. Hintergrund

Klimaveränderungen sind auch in Deutschland messbar und zunehmend sichtbar. Das Umweltbundesamt informiert in seinem „Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel“ zu den Veränderungen durch den Klimawandel in Deutschland:

„Seit dem letzten Monitoringbericht 2019 war Deutschland wiederholt mit außergewöhnlichen Hitzewellen, Dürren, Sturzfluten und Überschwemmungen konfrontiert. Die Häufigkeit und das Ausmaß von **extremen Wetterereignissen** nahmen zu. Diese Folgen der Erderwärmung spiegeln sich in den gemessenen Daten des Monitoringberichts 2023 noch deutlicher als 2019. Die Temperaturen von Luft, Wasser und Boden stiegen weiter, und damit verstärkten sich auch die Auswirkungen für Umwelt, Mensch, Infrastrukturen und Wirtschaft. Die Jahre waren auch von geringen Niederschlägen geprägt, die regional zu **starken Dürren** führten. In der Wasserbilanz kam es zwischen 2018 und 2020 zu massiven Verlusten. Deutschland gehört zu den Regionen mit dem **höchsten Wasserverlust** weltweit. [...] Die Wirkungen der Dürrejahre sind auch 2023 noch nicht ausgeglichen. Eine unzureichende Bodenwasserverfügbarkeit führte zu Ertragseinbußen in der Landwirtschaft. [...] In den deutschen Wäldern hat sich wegen des **Trockenstresses** und des damit verbundenen Käferbefalls der Waldzustand deutlich verschlechtert. [...] In den zurückliegenden Jahrzehnten zeichnet sich ein Trend zunehmender **Hitze-Extrema** ab. Insbesondere die Zahl der ‚Heißen Tage‘, an denen die höchste gemessene Temperatur 30 °C oder mehr beträgt, hat signifikant zugenommen.“¹

Neben der Reduzierung von Treibhausgasemissionen zur Begrenzung der Erderwärmung kommt der Anpassung an die Folgen des Klimawandels eine zunehmende Bedeutung zu.

1 Umweltbundesamt, 3. Monitoringbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, [Factsheet](#), November 2023, S. 3.

Klimaanpassungsmaßnahmen sollen bereits eingetretene und in der Zukunft erwartete, gesundheitliche, ökologische und soziale Folgen des Klimawandels vermeiden oder verringern.²

Beispiele für solche Maßnahmen zählte das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. „Klimabeschluss“ aus dem Jahr 2021 auf:

„So sollen etwa geeignete Architektur sowie Stadt- und Landschaftsplanung dazu beitragen, eine klimatisch bedingte Aufheizung der Städte zu lindern, und in Ballungszentren soll die Frischluftzufuhr über Frischluftkorridore erfolgen, zum Beispiel durch unverbaute Frischluftschneisen und extensive Grünanlagen als ‚Kälteinseln‘ [...]; gegen das zunehmende Hochwasserrisiko soll in Flussgebieten der Schutz durch passive Sicherungsmaßnahmen, vor allem durch Freihaltung von Bebauung, wie auch durch aktive Abflussregulierung verstärkt werden; die Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlung und Infrastruktur soll reduziert [...] und auf Rückbau und Entsiegelung sowie Renaturierung und Aufforstung geeigneter Flächen soll hingewirkt werden [...]. Schadensreiche Überschwemmungen im Zusammenhang mit Starkregenereignissen könnten durch einen Einbau von Rückstauklappen oder durch den Umbau der Kanalisation verringert werden, indem überschüssige Regenfälle über offene Wasser- und Grünflächen schneller und effektiver abgeleitet werden.“³

Aufgrund ihrer hohen Bebauungs- und Bevölkerungsdichte und des hohen Versiegelungsgrads, sind **Städte** von klimawandelbedingten Extremwetterereignissen wie Starkregen, Hitzewellen und Trockenheit besonders betroffen.⁴ Das sogenannte **Schwammstadt-Konzept** möchte diesen Herausforderungen entgegentreten und den Umgang mit Wasser in der Stadt verändern. Anstatt Niederschlagswasser rasch abzuleiten, sollen Schwammstädte dieses Wasser lokal zurückhalten, versickern, verdunsten, der Wiedernutzung zuführen oder gedrosselt und gereinigt ableiten. Das soll zur Reduzierung von Schäden durch Starkregenereignisse, zur Verbesserung des Umgangs mit Trockenheit und in der Kopplung mit Stadtgrün zur Kühlung urbaner Räume beitragen.⁵

Die Umsetzung von Maßnahmen zur Klimaanpassung berührt verschiedene Regelungsbereiche. Betroffen sind Bereiche des besonderen Verwaltungsrechts, vornehmlich des Bau- und Planungsrechts. Das Ziel der Klimaanpassung ist in mehreren Bundesgesetzen verankert und findet sich in Fachgesetzen wie beispielsweise dem Baugesetzbuch (BauGB)⁶ und dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG)^{7, 8}. Doch auch Maßnahmen, die in der jeweiligen Rechtsgrundlage **nicht** als Maßnahmen der Klimaanpassung bezeichnet sind, können der Klimaanpassung dienen. Die konkrete

2 Schink, [Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz \(KAnG\)](#), NuR 2024, S. 671 f.

3 Bundesverfassungsgericht, [Beschluss vom 24.03.2021](#), 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 164.

4 Albrecht, [Klimaanpassung im Städtebaurecht](#), ZUR 2023, S. 273.

5 Umweltbundesamt, [Ziele und Politikinstrumente für klimaresiliente Schwammstädte](#), Juni 2024, S. 6.

6 Baugesetzbuch ([BauGB](#)).

7 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts ([WHG](#)).

8 Köck, [Klimaanpassung in der Regionalplanung](#), ZUR 2023, S. 267.

Umsetzung findet in Gestalt unterschiedlicher Instrumente auf kommunaler Ebene statt. Hierbei kommt den Kommunen ein breiter Gestaltungsspielraum zu. Am 1. Juli 2024 ist das Klimaanpassungsgesetz des Bundes (KAnG)⁹ in Kraft getreten. Ein übergreifendes Bundesgesetz zur Klimaanpassung fehlte bis dahin. Das Klimaschutzgesetz (KSG) zielt dagegen auf die Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen. Klimafolgenfragen adressiert das KSG nicht.

4. Das Klimaanpassungsgesetz des Bundes

4.1. Allgemein

Das im Jahr 2024 in Kraft getretene „Bundes-Klimaanpassungsgesetz“ (KAnG) soll einen übergreifenden rechtlichen Rahmen für eine koordinierte Klimaanpassung setzen.¹⁰ Es handelt sich dabei um ein **Rahmengesetz**, das **keine** einzelnen Fachgesetze ändert. Kern des Klimaanpassungsgesetzes ist die Klimaanpassungsplanung. Das KAnG soll somit koordinierend wirken und eine ganzheitliche Herangehensweise auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ermöglichen.

Das KAnG enthält in § 1 KAnG die folgende Zielbestimmung:

„Ziel dieses Gesetzes ist es, zum Schutz von Leben und Gesundheit, von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie von Natur und Ökosystemen negative Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere die drohenden Schäden, zu vermeiden oder, soweit sie nicht vermieden werden können, weitestgehend zu reduzieren. Die Widerstandsfähigkeit ökologischer Systeme und der Gesellschaft gegenüber den auch in Zukunft fortschreitenden klimatischen Veränderungen soll zur Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse gesteigert werden und es sollen Beiträge zu den nationalen und internationalen Anstrengungen bei der Klimaanpassung geleistet werden. Die Zunahme sozialer Ungleichheiten durch die negativen Auswirkungen des Klimawandels soll verhindert werden.“

Mittel zur Umsetzung dieser Zielbestimmung sind vor allem die **Klimaanpassungsstrategien** der verschiedenen Ebenen und ein **Berücksichtigungsgebot** des Ziels der Klimaanpassung bei Planungen und Entscheidungen der Träger öffentlicher Aufgaben.

4.2. Klimaanpassungsstrategie des Bundes

Die konkretesten Vorgaben des KAnG betreffen den Bund. Zunächst ist eine **Klimarisikoanalyse** nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft durchzuführen und alle acht Jahre zu aktualisieren (§ 4 Abs. 1 KAnG). Die Klimarisikoanalyse soll als systematische Grundlage für die Klimaanpassung dienen. Eine Legaldefinition der Klimarisikoanalyse enthält § 2 Nr. 2 KAnG. Die aktuelle Risikoanalyse stammt aus dem Jahr 2021 (und damit vor Verabschiedung des KAnG).¹¹

9 Bundes-Klimaanpassungsgesetz ([KAnG](#)).

10 Scherff, [Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz \(KAnG\) – Ein erster Überblick](#), ZUR 2024, S. 285; Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 670 f.

11 Umweltbundesamt, [Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland](#), Juni 2021.

Aufbauend auf der Klimarisikoanalyse muss der Bund eine Klimaanpassungsstrategie entwickeln (§ 3 Abs. 1 S. 3 KAnG). Die Aufstellung einer Klimaanpassungsstrategie auf Bundesebene ist nicht neu. Im Jahr 2008 entstand die erste Anpassungsstrategie an den Klimawandel¹², die seitdem fortgeschrieben, mit Aktionsplänen hinterlegt und evaluiert wird. Zuletzt erschien im Dezember 2024 die „Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024“ (DAS 2024)¹³.

Die Klimaanpassungsstrategie muss gem. § 3 Abs. 3 KAnG die folgenden Anforderungen erfüllen:

- enthält hinreichend ambitionierte, messbare Ziele, die innerhalb eines bestimmten zeitlichen Rahmens erreicht werden sollen und einem Cluster zugeordnet sind (Nr. 1)
- definiert für jedes Ziel messbare Indikatoren (Nr. 2)
- benennt geeignete Maßnahmen des Bundes (Nr. 3),
- gibt Empfehlungen zu Maßnahmen, die in die Zuständigkeit der Länder fallen (Nr. 4),
- legt einen Mechanismus zur Bewertung der Fortschritte bei der Zielerreichung fest (Nr. 5).

Konkrete materielle Anforderungen an die Ziele enthält das KAnG **nicht**.¹⁴ § 3 Abs. 3 S. 2 KAnG räumt Maßnahmen mit ausgeprägten Synergien zu definierten Bereichen, z. B. der nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung, allerdings Vorrang gegenüber gleich geeigneten Maßnahmen ein.

Die Bundesregierung setzt die Anpassungsstrategie im Rahmen ihrer Zuständigkeit um (§ 3 Abs. 1 S. 2 KAnG). Für die Aufstellung, Überprüfung und ggf. Aktualisierung der Ziele und Maßnahmen gilt das Ressortprinzip: Verantwortlich ist jeweils das fachlich überwiegend zuständige Bundesministerium (in Abstimmung mit den ebenfalls fachlich betroffenen Bundesministerien).¹⁵

Zur Verbindlichkeit der Klimaanpassungsstrategie ist die **Gesetzesbegründung** widersprüchlich. Zum einen betont die Begründung die Bindung der Strategien:

„Dieser Gesetzentwurf soll daher einen **verbindlichen** Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes und die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und anderen Verwaltungsträgern in allen erforderlichen Handlungsfeldern schaffen. [...] Um die Klimaanpassung auf eine **verbindliche** Grundlage zu stellen, sieht der Gesetzentwurf vor, dass die

12 Bundesregierung, [Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel](#), 17.12.2008.

13 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, [Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024](#) (DAS 2024), 11.12.2024 (Beschluss des Bundeskabinetts).

14 Fellenberg/Dingemann/Römling, [Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven](#), NVwZ 2024, S. 284; Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 673.

15 DAS 2024, S. 103.

Bundesregierung eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen vorlegt und umsetzt.“¹⁶

Zum anderen heißt es:

„Die Strategie ist ein **rechtlich unverbindlicher** Rahmen für die Anpassung an den Klimawandel, der eine sektorenübergreifende Vorgehensweise des Bundes ermöglicht.“¹⁷

Stimmen in der Literatur messen der Anpassungsstrategie eine eher schwache Bindungswirkung bei.¹⁸

Laut Gesetz muss die Bundesregierung mindestens alle vier Jahre den Stand der Zielerreichung in einem Monitoringbericht gem. § 5 Abs. 1 KAnG darlegen. Im Falle der Zielverfehlung **soll** eine Anpassung der Maßnahmen erfolgen (§ 5 Abs. 3 S. 1 KAnG). Da die Regelung als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist, ist davon auszugehen, dass **keine Verpflichtung** zur Anpassung normiert ist. Diese Auffassung vertreten auch Stimmen in der Literatur.¹⁹

Die DAS 2024 benennt die Veröffentlichung des Monitoringberichts im Jahr 2027 als nächsten Schritt. Im Jahr 2028 soll die Bundesregierung die bestehende Klimarisikoanalyse aktualisieren. Der DAS-Monitoringbericht und die Klimarisikoanalyse sollen die wesentliche Grundlage für die Fortschreibung der DAS 2024 bilden.²⁰

4.3. Klimaanpassungsstrategien der Länder

Das KAnG verpflichtet auch die Länder, eine vorsorgende Anpassungsstrategie vorzulegen und umzusetzen (§ 10 Abs. 1 S. 1 KAnG). Sie müssen ihre Anpassungsstrategien auf Klimarisikoanalysen stützen, wobei diese auf möglichst regionalen Daten basieren sollen. Sie können die Klimarisikoanalyse des Bundes ergänzend verwenden (§ 10 Abs. 2 KAnG). Wesentliche Elemente enthält § 10 Abs. 3 KAnG. Die Länder haben ihre Anpassungsstrategien – sofern nicht bereits vorhanden – bis zum 31.01.2027 dem zuständigen Bundesministerium vorzulegen (§ 10 Abs. 6 S. 1 und 2 KAnG). Eine Übersicht über die jeweiligen Maßnahmen zur Klimaanpassung auf Landesebene bietet eine Übersicht des Kompetenzzentrums Klimafolgen und

16 BT-Drs. 20/8764, S. 15.

17 BT-Drs. 20/8764, S. 23.

18 BT-Drs. 20/8764, S. 23; Scherff, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) – Ein erster Überblick, ZUR 2024, S. 279 f.); von Weschpfennig, [Struktur und Potenzial des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes \(KAnG\)](#), NVwZ 2025, S. 726; Fellenberg/Dingemann/Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 282.

19 Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 675.

20 DAS 2024, S. 104 f.

Anpassung.²¹ Für die Klimaanpassungsstrategien der Länder verlangt das KAnG kein Monitoring. Sie müssen der Öffentlichkeit aber regelmäßig Bericht erstatten (§ 10 Abs. 5 KAnG).

Der Bund darf den Ländern keine konkreten Maßnahmen vorgeben, sondern lediglich Empfehlungen abgeben (§ 3 Abs. 3 Nr. 4 KAnG). Es besteht aber eine Kooperationspflicht zwischen Bund und Ländern (§ 9 Abs. 2 KAnG).

4.4. Klimaanpassungskonzepte der Kommunen

Das KAnG bezieht Kommunen in die Planungsverpflichtung mit ein. Es liegt jedoch bei den Ländern, ob, durch wen, und mit welchen Inhalten Kommunen Klimaanpassungskonzepte aufstellen müssen. Die Länder bestimmen, welche Organe in den Kommunen sachlich sowie örtlich zuständig sind (§ 12 Abs. 1 KAnG). Dasselbe gilt für die Inhalte und die Berichterstattung (§ 12 Abs. 4 KAnG). Die Kommunen müssen keine weiteren Klimaanpassungskonzepte erstellen, sofern schon welche vorhanden sind. Dafür kommt es nicht darauf an, ob ein Dokument ausdrücklich als Klimaanpassungskonzept benannt ist, sondern ob es die im Gesetz beschriebenen Eigenschaften aufweist.²² Die Länder können also zum Beispiel bestimmen, dass Gemeinden unterhalb einer gewissen Größe keine Konzepte aufstellen müssen, wenn es stattdessen ein Konzept für den gesamten Landkreis gibt.²³

Die Kommunen **sollen** eine Klimarisikoaanalyse aufstellen. Sie können aber auch vergleichbare Entscheidungsgrundlagen heranziehen (§ 12 Abs. 3 KAnG).

Bei der Auswahl der Maßnahmen haben die Kommunen weiten Spielraum.²⁴ Sie sollen sich auf die örtlichen Gegebenheiten konzentrieren und gemäß § 12 Abs. 2 S. 2 KAnG insbesondere Maßnahmen gegen Hitze-, Dürre- und Starkregenereignisse enthalten.

Aufgrund des Durchgriffsverbots in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG²⁵ kann der Bund den Kommunen **keine** Aufgaben direkt übertragen. Der Umweg über den Landesgesetzgeber und die Konsequenz einer solchen verpflichtenden landesgesetzlichen Einführung ist, dass die Klimaanpassung zur **Pflichtaufgabe** wird. Die Kommunen müssen von den Ländern einen finanziellen Ausgleich für die Übertragung dieser neuen Aufgaben erhalten.²⁶ Zudem bestehen Fördermöglichkeiten durch

21 Umweltbundesamt, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/anpassung-an-den-klimawandel/anpassung-auf-laenderebene#strap-15395=>.

22 BT-Drs. 20/8764, S. 30.

23 Deutsches Institut für Urbanistik, 19.09.2024, <https://difu.de/nachrichten/klimaanpassungsgesetz-alles-kann-wenig-muss>.

24 Fellenberg/Dingemann/Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 285.

25 Grundgesetz ([GG](#)).

26 Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 675.

den Bund im Rahmen der Zuständigkeiten und des jeweiligen Haushaltsgesetzes (§ 12 Abs. 7 KAnG).

Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, die unter Aufsicht des Bundes stehen, sollen Klimaanpassungskonzepte aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen (§ 6 S. 1 KAnG). Diese Regelung ist als Soll-Vorschrift formuliert und entsprechend weniger strikt als die Verpflichtungen für den Bund und die Länder.

4.5. Berücksichtigungsgebot

Neben den politischen Planungsinstrumenten der Klimaanpassungsstrategien wirkt das KAnG mit dem Berücksichtigungsgebot auch auf die Vollzugsebene ein. Klimaanpassung soll in der Breite staatlichen Handelns wirken. Das Berücksichtigungsgebot des § 8 Abs. 1 KAnG verpflichtet alle Träger öffentlicher Aufgaben dazu, die Klimaanpassung in ihren **Ermessensentscheidungen** und der Auslegung **unbestimmter Rechtsbegriffe** zu berücksichtigen.²⁷ Gebundene Entscheidungen sind nicht erfasst.²⁸ Das Berücksichtigungsgebot findet ebenfalls keine Anwendung, wenn Fachgesetze oder anerkannte Regeln der Technik ein Berücksichtigungsgebot enthalten, das der Zielsetzung von § 8 Abs. 1 KAnG entspricht (§ 8 Abs. 2 KAnG).²⁹

Die relevanten – zu berücksichtigenden – Aspekte sind zum einen die in den Klimaanpassungsstrategien festgelegten Maßnahmen.³⁰ § 8 Abs. 1 Nr. 1-4 KAnG enthalten zudem eine nicht abschließende Liste von Problembereichen, die zu berücksichtigen sind:

- Überflutung oder Überschwemmung bei Starkregen, Sturzfluten oder Hochwasser,
- Absinken des Grundwasserspiegels oder Verstärkung von Trockenheit oder Niedrigwasser,
- Bodenerosion oder
- Erzeugung und Verstärkung eines lokalen Wärmeinsel-Effekts.

„Berücksichtigen“ bedeutet, dass die zuständige Behörde den in Rede stehenden Belang substantiell in die Entscheidung einbezieht. Dafür muss die zuständige Behörde zunächst einmal die

27 Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 671 f.

28 Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 676; Scherff, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) – Ein erster Überblick, ZUR 2024, S. 281.

29 BT-Drs. 20/8764, S. 27; Fellenberg/Dingemann/Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 287; von Weschpfennig, Struktur und Potenzial des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG), NVwZ 2025, S. 727.

30 Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 672; von Weschpfennig, Struktur und Potenzial des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG), NVwZ 2025, S. 727.

Relevanz der Klimaanpassung für ihre Entscheidung erkennen. Verkennt sie diese Relevanz, kann dies zu einem Abwägungs- oder Ermessensfehler führen.³¹

Die Rechtsfolgen von § 8 Abs 1 KAnG sind eingeschränkt. Das Berücksichtigungsgebot soll sich nicht zu einer Pflicht der Vornahme bestimmter Maßnahmen verdichten können.³² Auch die Vorlage eines speziellen Klimaanpassungsbeitrags oder sonstiger Gutachten in Fachplanungen ist nicht erforderlich. Ausführungen im Erläuterungsbericht genügen.³³

Ob das Berücksichtigungsgebot nur für den Vollzug von Bundes- oder auch für Landesrecht gilt, ist in der Literatur umstritten.³⁴ Die Diskussion dreht sich um die erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

„Problematisch ist das Berücksichtigungsgebot des § 8 Abs. 1 S. 1 KAnG unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten. Anders als § 13 KSG, der für die Zwecke des Klimaschutzes auf den Kompetenztitel der Luftreinhaltung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden kann, existiert für die Klimaanpassung kein einheitlicher Kompetenztitel. Daher stützt der Gesetzgeber das KAnG auf eine Vielzahl von Einzelkompetenzen,^[35] die diejenigen Bereiche abdecken sollen, in denen sich der Klimawandel auswirkt. Zwar ist der Rückgriff auf derartige Mosaikkompetenzen möglich. Das Berücksichtigungsgebot des § 8 KAnG strapaziert dieses Instrument indes recht weit, wenn es den Anspruch erhebt, querschnittsartig auf das gesamte Fachrecht einzuwirken und damit insbesondere auch auf das Bauordnungsrecht, welches der Kompetenz der Länder unterfällt.“³⁶

Aus diesem Grund lehnt Schink eine Anwendung auf landesrechtliche Vorschriften ab:

„Die besseren Argumente sprechen dafür, dass das Berücksichtigungsgebot nur die Anwendung von Bundesrecht betrifft, denn anderenfalls würde der Bund durch § 8 Abs. 1 S. 1 KAnG in die Gesetzgebungskompetenzen der Länder eingreifen.“³⁷

31 Fellenberg/Dingemann/Römling: Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 288.

32 BT-Drs. 20/8764, S. 27.

33 BT-Drs. 20/8764, S. 27; Fellenberg/Dingemann/Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 288.

34 Fellenberg/Dingemann/Römling: Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 287; Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 676.

35 BT-Drs. 20/8764, S. 16: mehr als zehn Kompetenztitel.

36 Fellenberg/Dingemann/Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 286; so auch Beckmann in: Stürer, [BauR-HdB](#), 6. Aufl. 2025, Rn. 5465.

37 Schink, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG), NuR 2024, S. 676.

Dagegen gehen Müller und Schlacke ohne Weiteres von einer Anwendbarkeit aus:

„Anders als im KSG ist die Bindungswirkung der Landesverwaltung im Rahmen der Ausführung von Landesgesetzen ausdrücklich angeordnet.“³⁸

Für eine Anwendung spricht sich ebenfalls von Weschpfennig aus:

„Nach der gesetzlichen Konzeption spricht vieles dafür, dass das Berücksichtigungsgebot auch bei der Anwendung von Landesrecht greift. Eine Einschränkung nimmt zumindest Abs. 1 S. 1 nicht vor, wonach bei den Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung nach § 1 KAnG fachübergreifend und integriert zu berücksichtigen ist. Auch der an § 13 I 2 KSG angelehnte Abs. 4 schränkt das Berücksichtigungsgebot nicht ein, obwohl dort klargestellt wird, dass die Kompetenzen der Länder, der Gemeinden und der Kreise, die vorstehenden Regelungen innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten, unberührt bleiben. Denn das Recht, die Regelungen auszugestalten, entbindet nicht von der grundsätzlichen Bindung, sondern setzt sie vielmehr voraus. Sowohl das Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG als auch nach § 8 KAnG gelten folglich auch bei Entscheidungsfreiräumen im Landesrecht.“

Nur in wenigen Fällen soll dieser Anwendungsbereich laut von Weschpfennig eingeschränkt sein:

„Ein umfassendes Berücksichtigungsgebot nach § 8 Abs. 1 KAnG ist dagegen problematisch, weil eine Gesetzgebungskompetenz in der gesamten Breite gerade fehlt. Es bedarf daher einer teleologischen Reduktion. Berücksichtigungspflichten sowohl beim Vollzug von Bundes- als auch von Landesrecht bestehen damit nur insoweit, als die Belange der Klimaanpassung auf eine bundesgesetzliche Kompetenzgrundlage gestützt werden können. Belange der Klimaanpassung, die beispielsweise ausschließlich bauordnungsrechtlich zu fassen sind, unterliegen dagegen nicht dem Berücksichtigungsgebot des § 8 Abs. 1 KAnG. Praktisch greifbar dürfte diese Einschränkung aber allenfalls punktuell sein. Zudem sind Belange der Klimaanpassung neben fachrechtlichen Regelungen auch in grundrechtlichen Schutzpflichten verankert und als solche in Entscheidungsfreiräumen zu berücksichtigen. Im Ergebnis dürfte sich die Kompetenzproblematik also praktisch kaum auswirken.“³⁹

Das KAnG begründet keine subjektiven Rechte und klagbaren Rechtspositionen (§ 13 Abs. 1 KAnG). Die Bestimmung berührt aber keine bestehenden Verbandsklagerechte. Ein prozessualer Streitpunkt dürfte darin bestehen, ob Verbände die Erstellung oder Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategien und -konzepte gerichtlich einfordern können. Verletzungen des Berücksichtigungsgebots nach § 8 Abs. 1 KAnG können inzident im Zuge der gerichtlichen

38 Müller/Schlacke in: Kahl/Ludwigs, [Handbuch des Verwaltungsrechts](#), 1. Auflage 2025, § 207 Organisationsrechtliche Fragen der Klimaverwaltung, Rn. 61.

39 von Weschpfennig, Struktur und Potenzial des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG), NVwZ 2025, S. 727.

Kontrollen derjenigen Planungen und Entscheidungen geltend gemacht werden, für die das Berücksichtigungsgebot gilt.⁴⁰

5. Bau- und Planungsrecht

Regelungen zur Klimaanpassung sind über die gesamte Breite des Verwaltungsrechts verteilt. Der wichtigste fachgesetzliche Bereich ist das Bau- und Planungsrecht.

Im Bau- und Planungsrecht finden sich vorrangig Regelungen über die Klimaanpassung in Form von Leitsätzen und Abwägungsbelangen. Darüber hinaus gibt es Regelungen über Festsetzungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen.⁴¹

Im Hinblick auf die erhöhte Vulnerabilität urbaner Räume gegenüber dem Klimawandel kommt Instrumenten der baulichen Entwicklung eine hervorgehobene Rolle zu. Ein wesentlicher Ansatz ist die Schaffung einer „blau-grünen“ Infrastruktur. Dazu gehören der Erhalt und die Schaffung von Grün- und Freiflächen, die Vermeidung von Versiegelung, die dezentrale Bewirtschaftung von Niederschlagswasser und weitere Maßnahmen zum Schutz vor Starkregenereignissen.

Bund, Länder und Kommunen haben im Bau- und Planungsrecht jeweils unterschiedliche Handlungsfelder, um Klimaanpassung bei ihren Planungen zu berücksichtigen.

5.1. Neubau

5.1.1. Raumordnung

Ein zentrales Instrument bei **neuen Vorhaben** ist die Raumordnung und Bauleitplanung.

Die Klimaanpassungsaufgabe ist explizit im Raumordnungsgesetz (ROG)⁴² verankert. Das ROG erkennt in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG den Klimaschutz als einen **Grundsatz** der Raumordnung an:

„Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.“

Noch spezifischer heißt es für den Hochwasserschutz in S. 5:

„Für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland ist zu sorgen.“

§ 13 Abs. 5 Nr. 2 d ROG erwähnt den Hochwasserschutz zusätzlich.

40 Fellenberg/Dingemann/Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 289.

41 Schlacke/Grotefels, [Rechtliche Herausforderungen der Klimaanpassung](#), ZUR 2023, S. 258.

42 Raumordnungsgesetz ([ROG](#)).

Das ROG und auch das Landesplanungsrecht stellen Instrumente bereit, um die Aufgabe der Klimaanpassung umzusetzen.

Die Träger der Raumplanung sind verpflichtet, die Grundsätze durch Festlegungen in **Raumordnungsplänen** zu konkretisieren, **soweit dies erforderlich ist** (§ 2 Abs. 1 ROG). Die Planungsträger müssen den gesetzlichen Grundsätzen aber nur Rechnung tragen „soweit dies erforderlich ist“. Insoweit ergeben sich für die Träger der Raumordnungsplanung aus den gesetzlichen Grundsätzen lediglich Berücksichtigungspflichten. Ob Maßnahmen zur Klimaanpassung zu Festlegungen in den Raumordnungsplänen führen, ergibt sich aus dem Koordinierungsauftrag und aus dem Auftrag, „Vorsorge und einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen“ (§ 1 Abs. 1 S. 2 ROG), sowie aus dem Ergebnis der Abwägung der jeweils durch den Plan berührten Belange (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG).⁴³

5.1.2. Bauleitplanung

Zentrales Element für das Bauplanungsrecht ist die **Bauleitplanung**. Das BauGB ist ein wichtiges Instrument der Bauleitplanung, indem es unter anderem mögliche Inhalte von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen festlegt. Die Klimaanpassung ist ausdrücklich in den Grundsätzen der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB erwähnt:

„Sie [die Bauleitpläne] sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern und zur Erfüllung der Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes die Wärme- und Energieversorgung von Gebäuden treibhausgasneutral zu gestalten sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.“

Die sog. Klimaschutzklausel soll den Erfordernissen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung Rechnung tragen (§ 1a Abs. 5 S. 1 BauGB):

„Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Der Grundsatz nach Satz 1 ist in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen.“

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind Belange des Klimas zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB). Klimaschutz und Klimaanpassung sind also zu berücksichtigen, unterliegen aber der Abwägung.

Die zuständigen Behörden haben zahlreiche Möglichkeiten, das Ziel der Klimaanpassung in den Bauleitplänen abzubilden (vgl. §§ 5 und 9 BauGB). Relevant im Bereich der urbanen Klimaanpassung ist zum Beispiel die Darstellung von Grünflächen (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB), da sie zur Reduzierung der Hitzebelastung und zur Versickerung beitragen können. Ein Beispiel für mögliche Festsetzungen für Bebauungspläne, die nicht explizit, aber im Sinne der Klimaanpassung wirken, sind z. B. Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB

43 Köck, Klimaanpassung in der Regionalplanung, ZUR 2023, S. 269.

(i. V. m. der Baunutzungsverordnung)). Zum Beispiel kann eine Begrenzung der Grundflächenzahl die bauliche Verdichtung verringern und der Bildung von Wärmeinseln entgegenwirken.

Die **Bundesländer** sind verantwortlich für das **Bauordnungsrecht** im Wege der von ihnen zu erlassenden **Landesbauordnungen**. Bei der Formulierung orientieren sie sich an der Musterbauordnung⁴⁴. Örtliche Bauvorschriften (§ 9 Abs. 4 BauGB) haben ihre Ermächtigungsgrundlage in den Landesbauordnungen. In den meisten Bauordnungen sind Festsetzungen enthalten zur äußeren Gestaltung baulicher Anlagen, zur Anlagenbegrünung und Freiflächengestaltung. Die Landesbauordnungen sehen vielfach Ermächtigungen vor, mittels derer die Gemeinden eine ökologische, wassersensible Boden- und Gebäudegestaltung forcieren können. Beispielhaft zu nennen ist eine Regelung aus Baden-Württemberg: Hier können Gemeinden per Satzung vorschreiben, dass Anlagen zum Sammeln, Verwenden oder Versickern von Niederschlagswasser herzustellen sind, um die Abwasseranlagen zu entlasten, Überschwemmungsgefahren zu vermeiden und den Wasserhaushalt zu schonen (§ 74 Abs. 3 Nr. 2 LBO BW⁴⁵).⁴⁶

Gleichzeitig wenden Bundesländer das ROG an. Sie erstellen landesweite Raumordnungs- und Regionalpläne. Die in der Landesplanung getroffenen Zielvorgaben sind für die nachfolgenden Planungsebenen bindend. Sie wirken auf die Ausformulierung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen durch Kommunen.⁴⁷

Die **Kommunen** stellen **Flächennutzungs- und Bebauungspläne** auf, schließen **städtebauliche Verträge** ab und treffen lokale Spezifizierungen für Grundstücke und Bebauung.

§ 1 Abs. 5 S. 2 BauGB schreibt vor, dass Bauleitpläne Klimaschutz und Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, fördern sollen.

Gemeinden können im Rahmen von Bebauungsplänen unter anderem die folgenden Maßnahmen festsetzen, um Klimaanpassung zu verwirklichen⁴⁸:

- Hochwasserschutz bzw. Schutz vor Überflutungen durch eine abgestimmte Höhenlage von Nutzungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)
- Freiflächen zur Reduktion der Versiegelung (§ 9 Abs. 1 Nr. 2, 3, 10 und 15 BauGB)
- Festsetzung von Flächen für die Abwasserbeseitigung, einschließlich Flächen, die der Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser dienen (§ 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB)

44 Die Bauministerkonferenz hat zuletzt am 26. und 27. September 2024 eine Änderung der Musterbauordnung (MBO) beschlossen. Diese ist auf der [Website der Bauministerkonferenz](#) verfügbar.

45 Landesbauordnung für Baden-Württemberg ([LBO](#)).

46 Lorenzen, [Natürlicher Klimaschutz in der Stadt – Handlungsfelder, Instrumente und Herausforderungen](#) – DVBl 2023, Ausgabe 7, S. 404.

47 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, [Alles geregelt? Klimafolgenanpassung in Bauplanungs- und Bauordnungsrecht](#), 06/2024, S. 6.

48 Albrecht, Klimaanpassung im Städtebaurecht, ZUR 2023, S. 277.

- Wasserflächen wie kleinere Seen (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. a BauGB)
- Rückstauklappen oder Fluttore (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. c BauGB)
- Kleine Versickerungsflächen auf einzelnen Baugrundstücken (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. d BauGB)
- Mulden, Wasserläufe, Gewässerbecken (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB)
- Notwasserwege zur Stadtentwässerung (§ 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB)
- Schutzflächen zum Schutz vor Störfallrisiken durch Extremwetterereignisse (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB)
- Bepflanzungen auf unbebauten Flächen und auf baulichen Anlagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB)

In der Fachliteratur findet sich ein Beispiel für eine Festsetzung zum Niederschlagsmanagement⁴⁹:

„1. Das auf den Baugrundstücken im Plangebiet anfallende Niederschlagswasser ist durch Retentionselemente zurückzuhalten. Soweit es trotz Dachbegrünung und Speicherung abfließt und nicht für Brauchwasserzwecke verwendet wird, ist es nach Maßgabe der nachfolgenden Festsetzungen auf dem jeweiligen Baugrundstück zur Versickerung zu bringen. Zwischenspeicherungen sind zulässig.

2. Auf den Baugrundstücken im Plangebiet müssen Dachbegrünungen mit oder ohne darunter angebrachten Retentionsvorkehrungen (Speicherlamellen), anderweitigen Retentionsspeichereinrichtungen, Zisternen, ebenerdigen offenen Mulden, Mulden mit Rigolen, Baumrigolen, Versickerungsanlagen und/oder unterirdischen Speichereinrichtungen dergestalt eingerichtet werden, dass sie geeignet sind, selbst ein Starkregenereignis mit einer statistischen Wiederkehrwahrscheinlichkeit von 100 Jahren ohne Abfluss aus dem Teil-Baugebiet heraus aufzufangen. Aufgefangenes Niederschlagswasser ist zu speichern und zur Versickerung zu bringen, soweit es nicht zur Bewässerung oder als Brauchwasser genutzt wird.

3. Niederschlagswasser aus Niederschlägen, die ein Starkregenereignis mit einer statistischen Wiederkehrwahrscheinlichkeit von 100 Jahren übertreffen, ist in den zentralen Bereich der festgesetzten Grünfläche als Flutmulde abzuleiten.

[Rechtsgrundlage: § 9 Abs. 1 Nr. 14, Nr. 15a, Nr. 16c BauGB]“

Andere Planungsinstrumente können die Bauleitplanung unterstützen, da diese Planungen in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB einfließen. Kommunen können gemäß § 11 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) etwa Grünordnungspläne mit konkreten Vorgaben zu

49 Schmidt-Eichstaedt, [Baurechtliche Festsetzungsmöglichkeiten für blaugüne Infrastrukturen](#), ZfBR 2025, S. 129.

Versiegelungsgrad, Vegetationsstruktur, Grünvolumen oder Vegetationshöhe aufstellen.⁵⁰ Die zuständigen Behörden können Wasserschutzgebiete mit dem Ziel der Grundwasseranreicherung gemäß § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) festsetzen. Zusätzlich können Kommunen auf die überörtliche Raumplanung einwirken, um diese mit der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsplanung zu verzahnen.⁵¹

Die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten von Kommunen sind genauso vielfältig wie ihre Planungsinstrumente. Kommunen können auch **städtebauliche Verträge** mit privaten Investoren oder Bauherren abschließen. § 11 Abs. 1 S. 1 BauGB regelt die zulässigen Vertragsgegenstände. Im Rahmen von städtebaulichen Verträgen können Kommunen mit privaten Investoren Vereinbarungen treffen, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Die Verträge können spezifische Maßnahmen zur Klimaanpassung festlegen. Diese Vorschrift ermöglicht unter anderem Vereinbarungen zur Umsetzung von Maßnahmen der dezentralen Regenwasserbewirtschaftung, die Schaffung von Rückhalte- und Ableitungsmöglichkeiten von Oberflächenwasser im Überflutungsfall oder Begrünungsvorgaben.⁵² Kommunen können auch mit mehreren Eigentümern städtebauliche Verträge abschließen. Denkbar ist eine Vereinbarung über offene Abwasserrinnen über die Privatgrundstücke einer Straße. Zur dinglichen Sicherung kann der städtebauliche Vertrag eine Grunddienstbarkeit festlegen.⁵³

Ein weiteres Instrument in der Bauleitplanung ist die **Umweltprüfung**. Im Rahmen der Umweltprüfung sind die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen von Bauleitplänen zu ermitteln (§ 2 Abs. 4 BauGB).

5.2. Bestandsbau

Eine besondere Herausforderung für die Klimaanpassung liegt im baulichen Bestand. Das betrifft den mit Abstand größten Teil der Städte. Zwar sind Überplanungen bebauter Gebiete grundsätzlich möglich, diese unterliegen aber den Grenzen des Bestandsschutzes. Spezielle Handlungsmöglichkeiten ergeben sich **in städtebaulichen Sanierungs- und Umbaugebieten** (§§ 136 ff. und §§ 171a ff. BauGB).⁵⁴

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessern oder umgestalten (§ 136 Abs. 2 S. 1 BauGB). Städtebauliche Sanierungen können danach ausdrücklich auch dann vorgenommen werden, wenn es die Belange des Klimaschutzes und der **Klimaanpassung** erfordern (§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB). Bei den Sanierungsmaßnahmen handelt es sich um räumlich und zeitlich begrenzte Maßnahmen. Die Gemeinde kann Ordnungsmaßnahmen wie z. B. die Freilegung von Grundstücken

50 Albrecht, Klimaanpassung im Städtebaurecht, ZUR 2023, S. 276.

51 Köck, Klimaanpassung in der Regionalplanung, ZUR 2023, S. 271.

52 Albrecht, Klimaanpassung im Städtebaurecht, ZUR 2023, S. 279.

53 Kukk/Ganser, [Rechtliche Anforderungen an Wasserflächen im Bebauungsplan – Schranken der Starkregen- und Hitzeresilienz?](#), NVwZ 2025, S. 216.

54 Albrecht, [Dürre – Hitze – Hochwasser: Planungsinstrumente für die klimaresiliente Stadt](#), IR 2024 - 37, S. 40.

durchführen (§ 147 S. 1 Nr. 3 BauGB). Diese Maßnahmen sind in der Regel auch mit Entsiegelung verbunden.⁵⁵ Sanierungsmaßnahmen bieten sich insbesondere für die Begrünung an, beispielsweise durch Vernetzung von Grünsystemen, die Einrichtung extensiver Grünanlagen oder verstärkte Fassadenbegrünungen.⁵⁶ Multifunktionale Nutzungen können bestehende Flächen optimieren. Der Umbau von Flächen wie Parkanlagen, Kinderspielflächen oder Sportanlagen ermöglicht die Nutzung als Retentionsfläche oder Wasserrückhaltebecken bei Starkregen.⁵⁷

Der **Stadtumbau** bietet die Möglichkeit, Entsiegelungen im größeren Maßstab vorzunehmen. Danach können Gemeinden Umbaumaßnahmen vornehmen, wenn erhebliche städtebauliche Funktionsverluste vorliegen. Funktionsverluste können insbesondere dann vorliegen, wenn die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und an die Klimaanpassung nicht erfüllt werden (§ 171a Abs. 2 S. 2 BauGB). Stadtumbaumaßnahmen sollen brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden städtebaulichen Entwicklung zuführen (§ 171a Abs. 3 Nr. 6 BauGB). Die Gemeinde legt Stadtumbaugebiete im Wege eines Beschlusses fest (§ 171b Abs. 1 S. 1 BauGB).

Die städtebaulichen Gebote der §§ 175 ff. BauGB sind darauf gerichtet, die adäquate bauliche Nutzung von Grundstücken notfalls auch gegen nicht mitwirkungsbereite Grundstückseigentümer sicherzustellen.

Teil des besonderen Städtebaurechts ist auch das in § 179 BauGB geregelte **Rückbau- und Entsiegelungsgebot**. Danach kann die Gemeinde den Eigentümer verpflichten, die Entsiegelung zu dulden. Dieses Gebot verpflichtet Eigentümer dazu, unter bestimmten Voraussetzungen den Abriss eines Bauwerks zu dulden. Die Praxis nutzt dieses Instrument allerdings nur zurückhaltend und allenfalls in der Variante des § 179 Abs. 1 Nr. 2 BauGB. Die Gründe dafür sind der Literatur zufolge mangelnde Erfahrung in den Kommunen, Angst vor Prozessrisiken und die Kostentragungspflicht der Kommunen.⁵⁸ Außerdem bestehen Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Rückbaupflicht einzelner Arten von Bauwerken (z. B. Schottergärten).⁵⁹

In der Praxis erstellen Städte allerdings **kaum** noch vorhabenunabhängige Bebauungspläne. Eine flächenhafte Gesamtabwägung findet also kaum mehr statt.⁶⁰ Gemeinden nutzen Bauleitpläne meist nur dann, wenn es darum geht, bisherige Außenbereichsräume für die Bebauung zu erschließen. Die bauliche Nutzung von Stadtgebieten, für die kein Bebauungsplan vorliegt, richtet sich nach § 34 BauGB. Danach ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich in die nähere Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist (§ 34 Abs. 1 S. 1 BauGB). Ansatzpunkt für die

55 Umweltbundesamt, [Bessere Nutzung von Entsiegelungspotenzialen zur Wiederherstellung von Bodenfunktionen und zur Klimaanpassung](#), Juni 2021, S. 180.

56 Albrecht, Klimaanpassung im Städtebaurecht, ZUR 2023, S. 280.

57 Lorenzen, [Steuerung multifunktionaler Flächen im urbanen Raum](#), ZUR 2024, S. 334.

58 Albrecht, Klimaanpassung im Städtebaurecht, ZUR 2023, S. 280.

59 Albrecht, Klimaanpassung im Städtebaurecht, ZUR 2023, S. 281.

60 Ginzky/Albrecht/Pannicke, [Hitze in den Städten – eine Pflicht zur kommunalen Klimaanpassungsplanung tut not!](#), ZUR 2021, S. 450.

Erfordernisse der Klimaanpassung ist § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB. Danach müssen bei Vorhaben die „Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben“. Dies könnte zum Beispiel bei sog. „Hitzeinseln“ ein Erfordernis herleiten, vorhandene Versiegelungen zu entfernen. Das Erfordernis der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse wird jedoch grundsätzlich eng ausgelegt.⁶¹

Der vom damaligen Kabinett beschlossene Referentenentwurf⁶² des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zur Novellierung des BauGB aus dem Jahr 2024 sah unter anderem ergänzende Anforderungen bei der Zulassung von Innenbereichsvorhaben gem. § 34 BauGB vor. Ergänzendes Anforderungen sollten der Klimaanpassung dienen. Aufgrund der vorzeitigen Neuwahlen wurde die damalige BauGB-Novelle nicht beschlossen. Im Rahmen der Anhörung zur aktuellen BauGB-Novelle schlug die Bundeskammer der Architekten erneut vor, ergänzende und der Klimaanpassung dienende Anforderungen in § 34 BauGB vorzusehen.⁶³ Der am 9. Oktober 2025 beschlossene Gesetzentwurf zur Novelle des BauGB⁶⁴ enthält keine entsprechende Anpassung. Im aktuellen Koalitionsvertrag⁶⁵ ist allerdings eine zweistufige Novelle des BauGB angekündigt, weswegen eine entsprechende Anpassung des § 34 BauGB auch Teil einer weiteren Novelle sein könnte, sofern der politische Wille dazu besteht. Eine explizite Aussage zur Anpassung des § 34 BauGB mit Blick auf Klimaanpassung trifft der Koalitionsvertrag nicht.

Einen weiterführenden Überblick über kommunale Instrumente zur Klimaanpassung bieten eine Vielzahl von Leitfäden für Kommunen, zum Beispiel der des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr.⁶⁶

6. Vorkaufsrechte

Ein weiteres Instrument zur Klimaanpassung für Länder und Gemeinden kann die Ausübung gesetzlicher Vorkaufsrechte sein. Auf diesem Weg können sich Gemeinden Flächen sichern, um sie für Klimaanpassungsmaßnahmen, z. B. für Ausgleichsmaßnahmen oder zum Hochwasserschutz, zu nutzen. Fachgesetze enthalten diverse Vorkaufsrechte für Länder und Gemeinden. Es müssen stets die Voraussetzungen der konkreten gesetzlichen Regelung vorliegen. Beispielfhaft zu nennen sind die Vorkaufsrechte nach §§ 24 und 25 BauGB. Die Länder haben ein Vorkaufsrecht an Grundstücken, die sie für Maßnahmen des Hochwasser- oder Küstenschutzes benötigen (§ 99a WHG). § 66 BNatSchG enthält ein Vorkaufsrecht für Länder aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Vorkaufsrechte mit direktem, explizitem Bezug auf Maßnahmen der Klimaanpassung sehen Bundesgesetze nicht vor.

61 Umweltbundesamt, Bessere Nutzung von Entsiegelungspotenzialen, S. 198.

62 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, [Referentenentwurf Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung](#), 29.07.2024.

63 Bundesarchitektenkammer, [Stellungnahme Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus](#), 10.06.2025.

64 BT-Drs. 21/781 (neu).

65 [Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD](#), 21. Legislaturperiode, S. 23.

66 Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, [Kommunale Instrumente zur Klimaanpassung](#).

7. Wasserhaushaltsrecht

Städte sollen die Beseitigung zunehmender Niederschlagsmengen gewährleisten, und zugleich Niederschlagswasser im Hinblick auf Trockenperioden im örtlichen Wasserhaushalt halten und nutzen. Rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Niederschlagswasser finden sich in erster Linie im Wasserrecht des Bundes, der Länder, aber auch der EU.⁶⁷

Das Wasserhaushaltsrecht verankert die Anpassungsaufgabe explizit in den Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung (§ 6 Abs. 1 Nr. 5 WHG). Danach sind die Gewässer nachhaltig zu bewirtschaften, insbesondere mit dem Ziel:

„möglichen Folgen des Klimawandels vorzubeugen.“

Durch die allgemeinen Grundsätze sind den Behörden Eckpunkte bei der Ermessensausübung bzgl. der Gewässerbewirtschaftung vorgegeben. Adressat sind vornehmlich die zuständigen Wasserbehörden.⁶⁸

Das Abwasserrecht der §§ 54 ff. WHG regelt die öffentliche Aufgabenverantwortung und grundlegende Anforderungen an die Beseitigung der Niederschläge, sofern sie als Abwasser anfallen.⁶⁹ Niederschlagswasser ist dem Abwasserregime des WHG unterstellt, sofern es aus dem Bereich von bebauten oder befestigten Flächen gesammelt abfließt (vgl. § 54 Abs. 1 Nr. 2 WHG). Insofern gilt der Grundsatz des § 55 Abs. 2 WHG:

„Niederschlagswasser soll ortsnah versickert, verrieselt oder direkt oder über eine Kanalisation ohne Vermischung mit Schmutzwasser in ein Gewässer eingeleitet werden, soweit dem weder wasserrechtliche noch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften noch wasserwirtschaftliche Belange entgegenstehen.“

Der Grundsatz der ortsnahen Beseitigung von Niederschlagswasser gilt allerdings nur für die Errichtung von **neuen** Anlagen. Die **bestehenden** Mischkanalisationen können weiter betrieben werden.⁷⁰

Die Herausforderungen der Klimaanpassung treffen laut einer umweltrechtlichen Literaturstimme jedoch vor allem auch den städtebaulichen **Bestand**:

„Um wichtige Anpassungen insbesondere an den Hitze- und Überflutungs-Hot-Spots des Baubestands und ggf. auch notwendige Eingriffe in das Bestandseigentum legitimieren zu können, brauchen die Gemeinden einen klaren Entwicklungsauftrag, der freilich zunächst planerisch zu präzisieren wäre. Dazu wäre eine ergänzende Vorschrift hilfreich, die sinngemäß

67 Siehe für einen ersten Überblick: <https://www.umweltbundesamt.de/wasserrahmenrichtlinie>.

68 Pape in: Landmann/Rohmer, [UmweltR](#), WHG § 6 Rn. 1-10.

69 Reese, [Nachhaltiges urbanes Niederschlagsmanagement – Herausforderungen und Rechtsinstrumente](#), ZUR 2020, S. 42.

70 BT-Drs. 16/12275, S. 68.

bestimmt, dass nach Maßgabe der Abwasserbewirtschaftungskonzeption der Gemeinde auch in Bestandslagen auf eine ortsnahe Niederschlagsbewirtschaftung umgestellt werden soll, soweit dies im Interesse der nachhaltigen Niederschlagsbewirtschaftung geboten ist.“⁷¹

Eine umfangreiche Novellierung des WHG ist in der Nationalen Wasserstrategie⁷² als Prüfantrag angelegt. Die Strategie und das dazugehörige Aktionsprogramm sollen die Grundlage für ein zukunftsfähiges Management der Wasserressourcen und den Schutz der Gewässer legen. Das UBA erörtert in seinen Empfehlungen zur Umsetzung von Schwammstädten:

„Denn ohne ein Umdenken im Umgang mit urbanem Niederschlagswasser und dessen Bewirtschaftung ist die Umsetzung der Schwammstadt nicht möglich. Niederschlagswasser soll im gesetzlichen Rahmen als Ressource anstatt Abwasser anerkannt und behandelt werden. Eine Änderung des § 55 Abs. 2 WHG bzw. eine ‚Ausdehnung‘ des Grundsatzes hinsichtlich eines Vorrangs der dezentralen Bewirtschaftung von Niederschlagswasser und Vermeidung von Abwasser bietet einen wichtigen Schritt in diese Richtung.“⁷³

Sogenanntes „wild abfließendes Wasser“ ist von der Abwasserbeseitigung im Sinne der §§ 54 ff. WHG nicht erfasst. Das Abwasserregime ist beschränkt auf das „von befestigten Flächen gesammelt ablaufende“ Niederschlagswasser (§ 54 Abs. 1 Nr. 2 WHG).

Eine umweltrechtliche Literaturstimme konstatiert diesbezüglich weiteren Änderungsbedarf im Wasserhaushaltsgesetz:

„Allerdings kann wild abfließendes Wasser eine ganz erhebliche Bedeutung für die Stadtentwässerung haben und sehr wesentlich zu Überschwemmungen bei Starkregen beitragen. Deshalb erscheint es geboten, dass die Infrastrukturen zur Niederschlagsbewirtschaftung und Stadtentwässerung auch auf die Bewältigung der wilden Abflüsse ausgelegt werden. Die Frage nach Verantwortlichkeiten, Pflichten und Möglichkeiten zur Bewältigung des wild abfließenden Wassers findet jedoch im geltenden Recht noch keine konstruktive Beantwortung. Auch dies sollte im Interesse eines problemadäquaten, integrierten Ansatzes der Niederschlagsbewirtschaftung geändert werden.“⁷⁴

Die Klimaanpassung ist auch im Hochwasserschutzrecht des WHG (§§ 72 - 81 WHG) ausgeformt. Das Fachrecht verwendet jedoch einen engen Hochwasserbegriff. Überschwemmungen, die infolge von Starkregenereignissen aus überlasteten Abwasseranlagen resultieren, sind gerade **nicht** erfasst (§ 72 WHG).

71 Reese, [Nachhaltige Niederschlagsbewirtschaftung und wassersensible Stadtentwicklung – Rechtsrahmen und Novellierungsbedarf](#), DVBl 2025 - Ausgabe 6, S. 338.

72 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, [Nationale Wasserstrategie](#), Kabinettsbeschluss 15.03.2023.

73 Umweltbundesamt, [Ziele und Politikinstrumente für klimaresiliente Schwammstädte](#), Juni 2024, S. 13.

74 Reese, Nachhaltige Niederschlagsbewirtschaftung und wassersensible Stadtentwicklung, S. 338

8. Bodenschutzrecht

§ 5 BBodSchG regelt die Entsiegelung dauerhaft nicht mehr genutzter Flächen. Erfasst sollen allerdings nur solche Flächen sein, die nicht mit baulichen Anlagen überbaut sind.⁷⁵ Das Entsiegelungsgebot des § 179 Abs. 1 S. 2 BauGB genießt für bauliche Anlagen und städtebauliche Gründe Vorrang.

§ 5 BBodSchG enthält in S. 1 eine Ermächtigung an die Bundesregierung, eine Rechtsverordnung zu erlassen, die Grundstückseigentümer unter bestimmten Voraussetzungen zur Entsiegelung verpflichtet. Von dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung bislang **keinen** Gebrauch gemacht. Nach S. 2 können die nach Landesrecht zuständigen Behörden Einzelanordnungen zur Entsiegelung treffen. Die Regelung gilt in der Praxis als weitgehend unbekannt und Behörden wenden sie nicht an.⁷⁶

9. Naturschutz und Landschaftsplanung

Naturschutzmaßnahmen und Landschaftspflege sollen Luft und Klima schützen (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG). Das Bundesnaturschutzgesetz nennt beispielhaft Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete, Luftaustauschbahnen oder Freiräume im besiedelten Bereich.

§ 11 Abs. 1 BNatSchG konkretisiert Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der Grundlage von **Landschafts- und Grünordnungsplänen**. Landschaftspläne sind allerdings nur aufzustellen, soweit erforderlich (§ 11 Abs. 2 S. 1 BNatSchG). In vielen Städten und Gemeinden liegen keine (aktuellen) Landschaftspläne vor.⁷⁷

Entsiegelung kann einen Beitrag zur Anpassung an viele Folgen des Klimawandels leisten. Insbesondere in Städten sind jedoch die Flächen knapp und es besteht ein Zielkonflikt zur anderweitigen Nutzung dieser Flächen, z. B. zum Wohnen. Das wichtigste Instrument für Entsiegelungsmaßnahmen in der Praxis ist die Eingriffsregelung gem. §§ 13 ff. BNatSchG. Verursacher müssen Eingriffe in Natur und Landschaft kompensieren. Die Eingriffsregelung führt jedoch nur zum Ausgleich für Neuversiegelungen an anderer Stelle. Sie führt in der Bilanz deshalb nicht zu einem Mehr an unversiegelter Fläche. Zudem sind die Sonderregelungen für den Bereich der Bauleitplanung eingeschränkt bzw. modifiziert (§ 1a BauGB).⁷⁸

75 Dombert in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BBodSchG, § 5 Rn. 1, 2.

76 Umweltbundesamt, Entsiegelungspotenziale, S. 207.

77 Umweltbundesamt, Entsiegelungspotenziale, S. 29.

78 Umweltbundesamt, Entsiegelungspotenziale, S. 29.