

# STELLUNGNAHME DES BEIRATS FÜR RAUMENTWICKLUNG

beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in der 19. Wahlperiode  
vom 27.05.2020

---

## Stellungnahme zum MORO Testplan für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz (BRPH)

**i.d.F. des BMI vom 29. November 2019**

Angesichts der erheblichen Schäden durch Hochwasserereignisse und der sich infolge des fortschreitenden Klimawandels voraussichtlich verschärfenden Hochwassergefahr hat sich der Bund entschlossen, die Ländergrenzen übergreifende Hochwasservorsorge an der Küste und im Binnenland zu verbessern.

In diesem Zusammenhang hat das BBSR ein MORO Projekt „Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ durchgeführt, das Ende 2019 abgeschlossen wurde. Im Rahmen des Projektes wurde ein sogenannter „Testplan“ mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vorgelegt. Hintergrundinformationen sind dem Volltext der Empfehlung/Stellungnahme zu entnehmen.

### Kernaussagen der Handlungsempfehlungen

Festzustellen ist, dass der Bund in den letzten Jahren sowohl den erforderlichen rechtlichen Rahmen im Raumordnungsgesetz ROG als auch die notwendigen fachinhaltlichen informellen Handlungsstrategien und Konzepte für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz BRHP als gesamtstaatliches Hochwasserschutzkonzept geschaffen hat.

- Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt dem BMI ausdrücklich, den MORO Testplan zu einem Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz BRHP weiter zu entwickeln.
- Wir empfehlen dem BMI gleichzeitig eine Überarbeitung einzelner Plansätze in rechtlicher und fachlicher Hinsicht (vgl. Kapitel 3 des Volltextes unserer Stellungnahme):
  - einige Festlegungen dürfte bei den Ländern auf Widerstand stoßen, soweit sie in der vorliegenden Fassung des MORO Testplans teilweise zu unbestimmt sind und soweit den Ländern gegenüber zu weitreichende, sogar auf die Zulassungsebene ausstrahlende Anforderungen festgelegt werden sollen.
  - Daneben sollte das Verhältnis zwischen den wasserrechtlichen gesetzlichen und fachlichen Anforderungen einerseits und den raumordnungsplanerischen Anforderungen andererseits dahingehend überprüft werden, ob es ausreichend austariert ist.

Wir empfehlen, die vorgenannten Prämissen in die weitere Diskussion mit den Akteuren auf Bundes- und Landesebene einfließen zu lassen, um die Akzeptanz für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz einerseits zu erhöhen und bestehende rechtliche Unklarheiten andererseits zu beseitigen.

---

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

**Kontakt:**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216 – 218, 10719 Berlin

E-Mail: [HIII1@bmi.bund.de](mailto:HIII1@bmi.bund.de)

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

# Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

zum MORO Testplan für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz (BRPH)  
i.d.F. vom 29. November 2019

Berlin, Mai 2020

19. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 27.05.2020 beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ vorbereitet:

Hahn, Manuela, Regionalverband Großraum Braunschweig (Leitung)

Heinrich, Christoph, WWF Deutschland

Knieling, Jörg, Prof. Dr., HafenCity Universität Hamburg

Spannowsky, Willy, Prof. Dr., TU Kaiserslautern

Berlin, 27. Mai 2020

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

**Kontakt:**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirates für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216 – 218, 10719 Berlin

E-Mail: [HIII1@bmi.bund.de](mailto:HIII1@bmi.bund.de)

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

## Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz: Ziele, Inhalte und Adressaten	3
3.	Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz	4
4.	Fazit/Ausblick	9
5.	Quellenverzeichnis	10

## 1. Einleitung

Der Bund selbst stellt Raumordnungspläne bislang nur auf dem Meer für die Ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee (AWZ) auf. Relativ neu ist die Ermächtigung im Raumordnungsgesetz für einen Raumordnungsplan für den länderübergreifenden Hochwasserschutz. Die Rechtsgrundlage wurde 2017 mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes in § 17 Abs. 2 S. 1 ROG geschaffen. Das politische Fundament dafür wurde mit der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom 17.12.2013 gelegt. Darauf aufbauend folgte Ende Oktober 2014 ein gemeinsamer Beschluss zu einem Nationalen Hochwasserschutzprogramm unter Koordinierung des Bundes.

Voraussetzung für die Einführung eines Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz ist seine Erforderlichkeit für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten (§ 17 Abs. 2 S. 2 ROG). Bei der Frage der Erforderlichkeit sind folgende Anforderungen im Hinblick auf die Festlegungen zu beachten. Sie müssen

- a) von der Ermächtigung des Bundes zur Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans gem. § 17 Abs. 2 1. Alt. ROG gedeckt sein,
- b) hinreichend bestimmt sein,
- c) dem Maßstab der Erforderlichkeit standhalten, also zur Zweckerreichung geeignet und erforderlich sein und dürfen nicht unangemessen in die Planungshoheit der Länder und Kommunen oder in die Eigentumsrechte Privater eingreifen (Verhältnismäßigkeitsprinzip).
- d) Außerdem müssen die zu berücksichtigenden Belange gegen- und untereinander gerecht abgewogen werden (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG).

Ansatz des Bundes ist es, den Hochwasserschutz mit einem länderübergreifenden raumordnerischen Ansatz bundesweit zu verbessern, der über eine rein additive Länderperspektive hinausgeht. Im Fokus steht dabei ein übergreifender flussgebietsbezogener Ansatz. Im Anschluss an das MORO-Projekt „Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ erfolgte bis November 2019 ein Beteiligungsprozess, bei dem der im Rahmen des MORO erstellte Testplan mit Plansätzen in Form von Zielen und Grundsätzen weiterentwickelt wurde. Eingebunden waren neben Vertreterinnen und Vertreter der Länder ebenso einzelne Träger der Regionalplanung sowie Vertreterinnen und Vertreter kommunaler Spitzenverbände und Bundesbehörden.

Anlass für die Auseinandersetzung mit dem Thema auf Bundesebene ist eine sich abzeichnende Verschärfung des Konfliktes zwischen raumbezogenen Nutzungsansprüchen einerseits und Schutzanforderungen andererseits. Konkret geht es um ein weiteres Wachstum besiedelter und versiegelter Bereiche, eine gleichzeitige Abnahme von Retentionsräumen sowie eine Verschärfung der Hochwasserproblematik durch den fortschreitenden Klimawandel. Dies manifestiert sich in einer Zunahme von Anzahl und Dauer von Hochwasserereignissen sowohl durch Überflutungen als auch durch Starkregen sowie einer Erhöhung der Abflussmengen (Thema: Klimabeiwert). Das veränderte Abflussverhalten kann dabei auch Modifikationen der Gebietskulissen von HQ 100 sowie HQextrem bewirken. Wie die großen Hochwasserereignisse der letzten

zwanzig Jahre in Deutschland zeigen (Elbehochwasser, Donauhochwasser), führt dies in der Summe tendenziell zu einer Zunahme von Hochwasserschäden fiskalischer Art (Schäden an Gebäuden, technischen Infrastrukturen, Ertragseinbußen für die Landwirtschaft etc.).

Ziel eines Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz ist es:

- die Steuerungs- und Koordinierungsfunktion hinsichtlich des Hochwasserschutzes im Gesamttraum des Bundesgebiets im Sinne des Allgemeinwohlinteresses zu verbessern,
- die Umsetzung fachgesetzlicher und –planerischer Anforderungen, insbesondere der Hochwassererisikomanagementpläne zu verbessern,
- hochwasserschutzbedingte Nutzungskonflikte mit nachteiligen Folgen für die gesamträumliche Entwicklung besser lösen zu können,
- dem Vorsorgegedanken zur Vermeidung hochwasserbedingter gesamträumlich wirksamer Hochwasserschäden besser Rechnung zu tragen,
- sowie in Staats- und Landesgrenzen überschreitenden Räumen die Wahrnehmung der gesamträumlichen Raumordnungsaufgabe zu verbessern.

Das ROG macht diesbezüglich nicht nur Vorgaben für eine sparsame Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, sondern auch für den vorbeugenden Hochwasserschutz, vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3, S. 5 ROG). Der Ansatz geht weit über die wasserrechtlichen Hochwasserschutz- und Risikomanagementkonzeptionen hinaus. Er berücksichtigt gleichermaßen die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes, sowohl was Anpassungs- als auch Minderungsmaßnahmen angeht (Doppelstrategie von Adaption und Mitigation, vgl. § 2 Abs.2 Nr. 6 S. 7 ROG).

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit der Thematik sowohl auf Leitbildebene als auch durch Beschlüsse wie auch durch innovative Forschungsprojekte mit Praxisbezug befasst:

<b>Jahr</b>	<b>MKRO Publikation</b>
<b>2000</b>	MKRO Handlungsempfehlungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Vom 18. Juli 2000 (GMBI. 2000 Nr. 27 S. 514). Zugriff: <a href="https://www.umwelt-online.de">https://www.umwelt-online.de</a> , Regelwerk.
<b>2013</b>	Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels. Zugriff: <a href="http://www.klimamoro.de">http://www.klimamoro.de</a> [abgerufen am 14. 6. 2017].
<b>2016</b>	Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Leitbild Raumnutzungen und Leitbild Klimawandel), beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016).

(eigene Darstellung)

Weiter hat der Bund innovative Ansätze im Handlungsfeld Hochwasserschutz im Rahmen verschiedener Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) erprobt. Zu nennen sind hier insbesondere die im Zusammenspiel von Wissenschaft und Praxis durchgeführten Modellvorhaben „Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten“ (2017) sowie „Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ (2019). Überdies wurden verschiedene MORO Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel durchgeführt (z. B. MORO Klim-Reg „Klimawandelgerechter Regionalplan“) sowie ein Transferprojekt „Transfer Klima MORO“.<sup>1</sup>

Festzustellen ist, dass der Bund sowohl den erforderlichen rechtlichen Rahmen als auch die notwendigen fachinhaltlichen informellen Handlungsstrategien und Konzepte für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz als gesamtstaatliches Hochwasserschutzkonzept geschaffen hat.

## **2. Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz: Ziele, Inhalte und Adressaten**

Eine spezifische Fachplanung für die Vorsorge vor Hochwassergefahren gibt es in Deutschland nicht. Daher kommt der Raumordnung aufgrund ihrer Querschnittsorientierung eine besondere Bedeutung bei dieser komplexen Thematik zu. Die Raumordnung ist in der Lage, komplementär zur wasserwirtschaftlichen Fachplanung schutzgutübergreifende Betrachtungen im Sinne einer Gefahrenabwehr bis perspektivisch hin zu einer Risikovorsorge anzustellen. Konkret geht es um eine Minimierung von Hochwasserrisiken und in der Folge von Schadenspotenzialen für Siedlungen und insbesondere übergeordnete kritische (Verkehrs)-infrastrukturen.

Adressaten eines Hochwasserschutzkonzeptes auf Bundesebene sind Träger der Landes- und Regionalplanung, Fachplanungen der Wasserwirtschaft sowie die Verantwortlichen für übergeordnete kritische technische (Verkehrs)-infrastrukturen wie Schienenwege und Autobahnen von nationaler und europäischer Bedeutung oder von SEVESO III Störfall-Betrieben.

Ansatz des Bundes ist es, die Schutzwürdigkeit und Empfindlichkeit von Raumnutzungen in den Fokus zu nehmen (Wirkräume von Hochwasser), denn diese können auch außerhalb von förmlich festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten (ÜSG) beeinträchtigt werden.

Gleichermaßen sollen Entstehungsgebiete von Hochwasser, insbesondere an den Oberläufen von Flüssen in Mittelgebirgen, in die Betrachtungen mit einbezogen und der Wasserrückhalt in der Fläche verbessert werden. Damit einher gehen sollen der Erhalt und die Rückgewinnung von Retentionsflächen und deren raumordnerische Sicherung als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet, auch über ein hundertjähriges Hochwasser (HQ 100) hinaus.

Für einzelne Bereiche wird auch über eine Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen nachgedacht, bis hin zu der Empfehlung, unter bestimmten Voraussetzungen Gebiete für einen Siedlungsrückzug raumordnerisch festzulegen (risikobasierter Ansatz).

---

<sup>1</sup> Siehe [www.klimamoro.de](http://www.klimamoro.de), abgerufen am 03.12.2019

Der vorliegende MORO Testplan gliedert sich in drei Teile: ein erster Teil enthält übergreifende Festlegungen (Klimawandel, risikobasierter Ansatz), ein zweiter Teil widmet sich dem Schutz kritischer Infrastrukturen sowie Anlagen, von denen Gefährdungen ausgehen und ein dritter Teil bezieht sich auf die benannten MKRO-Handlungsschwerpunkte. Neben einer Präambel enthält der Testplan Ziele und Grundsätze mit den jeweiligen Begründungen.

Verbindliche Festlegungen in Form einer zeichnerischen Darstellung (Karte mit Gebietskulissen) sind nicht vorgesehen.

### **3. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz**

#### **Generelle Bemerkungen**

Sind Raumstrukturen und Flächennutzungen frühzeitig und langfristig an den Erfordernissen des Hochwasserschutzes im Sinne resilienter Strukturen angepasst, kann es gelingen, Gefahrensituationen frühzeitig abzumildern, Schadenspotenziale zu reduzieren und in der Konsequenz die volkswirtschaftlichen Kosten zu verringern. Der Raumordnung kommt hier eine besondere Bedeutung zu, da sie überörtlich und überfachlich agiert. Mit einem solchen querschnittsorientierten risikobasierten Ansatz können komplexe Wechselbeziehungen besser als bei sektoralen Planungen erfasst und angemessen berücksichtigt werden. Diesen risikobasierten Ansatz begrüßt der Beirat für Raumentwicklung.

Der Beirat für Raumentwicklung hat in seiner Empfehlung „Resilienz als Strategie der Raumentwicklung und Raumordnung“ aus dem Jahr 2017 darauf hingewiesen, dass ein Umdenken in der Hochwasservorsorge stattgefunden hat, weg von der schnellen Ableitung von Hochwasser hin zu einer stärkeren Orientierung an den natürlichen Funktionszusammenhängen des Wasserhaushaltes. Ansatz einer Resilienzstrategie ist es, Flüssen wieder mehr Raum zu geben: Einerseits bedeutet dies, Retentionsräume für Flüsse zu vergrößern, andererseits größere Flächen von Bebauung und Versiegelung freizuhalten.

Dazu ist es erforderlich, auf allen raumplanerischen Ebenen aktiv zu sein. Zudem ist es sinnvoll, dass Bundes- und Landesraumordnung einvernehmlich und aufeinander abgestimmt agieren. Voraussetzung für die Einführung eines Hochwasserschutzkonzeptes ist, dass informelle Planungen des Bundes nicht ausreichen, um einen Beitrag zu Konfliktlösungen auf den nachfolgenden Entscheidungs- bzw. Planungsebenen zu leisten. Wesentlich ist, dass der formelle Plan im Gegenzug in der Lage sein muss, eine nachhaltige gesamt-räumliche Entwicklung zu erreichen. Informelle Planungen sollten planvorbereitend oder parallel ergänzend erstellt werden.

Davon ausgehend sind in Bezug auf den vorliegenden Testplan einige kritische Anmerkungen zu machen, die vor allem den Kompetenzrahmen und die bei der Raumordnungsplanung zu beachtenden rechtlichen Grenzen betreffen. Ohne im Folgenden auf jede Festlegung einzeln einzugehen, ist vor allem zu kritisieren, dass vielfach Informationen der Planungsträger vorausgesetzt werden, die nicht vorliegen (z. B. zu den Parametern „Einstautiefe“ und „Fließgeschwindigkeit“, vgl. Z 1). Zum Teil werden nicht hinreichend bestimm-bare Anknüpfungstatsachen vorausgesetzt, (z. B. „soweit dazu entsprechende Informationen vorliegen“).

Teilweise werden Planungsanforderungen formuliert, die „bei der Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen“, nicht aber bei deren Ergänzung und Aufhebung einzubeziehen sind.

Soweit bestimmte Ausnahme von der Hochwasserempfindlichkeit bestimmter Projekte abhängig gemacht wird, ist dies problematisch, weil dadurch eine allgemeine Empfindlichkeitsprüfung in Bezug auf Hochwasserfolgen als Planungsanforderung eingeführt wird, die von den Planungsträgern, insbesondere den Trägern der Landes- und Regionalplanung, ohne eine entsprechende Auskunftspflicht der Projektträger nicht durchgeführt werden kann.

Teilweise ist der Wortlaut in Bezug auf die vorgesehene Bindungswirkung für Zulassungsbehörden auch nach der modifizierten Fassung des Testplans problematisch. Denn Ziele der Raumordnung sind keine der Genehmigung entgegenstehenden Vorschriften im Sinne der Landesbauordnungen. Erst wenn Ziele der Raumordnung über die Bindung nach § 1 Abs. 4 BauGB von den Kommunen im Zuge ihrer Bauleitplanung verbindlich umgesetzt worden sind, gelten sie unmittelbar auch für Bauvorhaben.

In den Stadtstaaten Bremen und Hamburg gibt es keine Raumordnungspläne für das Landesgebiet. In Plan-satz Z 5 S. 4 wurde diese Festlegung auf die Flächennutzungspläne für „sinngemäß“ anwendbar erklärt. Gemeint ist wohl analoge Anwendbarkeit. Welche Bedeutung diese Erkenntnis für die anderen Festlegungen hat, ist im Testplan nicht erkennbar. Es stellt sich insofern die Frage, ob diese Änderung für alle Festlegungen im Testplan vorgenommen werden müsste. In der Gesamtregelung des Bundesraumordnungsplans müsste dies wohl anders gelöst werden.

Unbestimmt ist die unter Fachvorbehalt stehende Festlegung, wonach Vorranggebiete zur Sicherung vorhandener Überschwemmungsgebiete festzulegen sind, „sofern dazu wasserwirtschaftliche Grundlagen vorliegen“. Die Adressaten dieser Festlegung müssen erst einmal ermitteln, was die dazu maßgeblichen „wasserwirtschaftlichen Grundlagen“ sein sollen. Insofern sind hier die Fachbehörden der Länder gefordert, geeignete, flächendeckende, aktuelle sowie im gleichen Maßstab ermittelte fachliche Grundlagen zu liefern. Nur so kann gewährleistet werden, dass eine gebietsscharfe Festlegung insbesondere von Vorranggebieten in Raumordnungsplänen den rechtlichen und fachinhaltlichen Anforderungen genügen kann. Denn Ziele der Raumordnung müssen sachlich und/oder räumlich hinreichend bestimmt und Ebenen spezifisch abschließend abgewogen sein.

## **Zu einzelnen Plansätzen (Ziele der Raumordnung):**

### **Z 5 Sicherung vorhandener Überschwemmungsbereiche als Retentionsraum**

In Raumordnungsplänen sollen Vorranggebiete auf Grundlage von  $HQ_{\text{extrem}}$  bzw.  $HW_{\text{extrem}}$  festgelegt werden. Dieser Plansatz bezieht bewusst auch den Siedlungsbestand mit ein. Zielrichtung ist ein Unterbinden der Wiederinanspruchnahme von Brachflächen oder baulicher Weiterentwicklung bzw. Nutzungsänderungen des Bestandes.

Es ist daran zu erinnern, dass § 34 BauGB ein gesetzlicher Zulässigkeitstatbestand ist. Sollen derartige Vorranggebiete von Gebieten nach § 34 BauGB von baulichen Maßnahmen freigehalten werden, kann dies nur heißen, dass mit der Festlegung dieses Vorranggebiets für die betroffenen Gemeinden die Pflicht zur Überplanung dieser Gebiete begründet und ihnen damit auch das Risiko des Entstehens einer Entschädigungspflicht aufgebürdet wird. Dies geht aber in den Rechtsfolgen über das hinaus, was § 78 Abs. 4 S. 1 WHG für festgesetzte Überschwemmungsgebiete, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, bestimmt hat. Hier sollten der Bestandsschutz und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleiben.

Soweit es in dieser Festlegung heißt, dass in Flächennutzungsplänen dargestellte Bauflächen, „für die noch kein Bebauungsplan aufgestellt ist“, zurückzunehmen sind, wird folglich Bestandsschutz für Bauflächen gewährt, für die ein Bebauungsplan existiert. Nicht erwähnt sind jedoch die Bauflächen, für die bereits aufgrund städtebaulicher Satzungen nach § 34 Abs. 4 und § 35 Abs. 6 S. 3 BauGB Planungsrecht entstanden ist. Diesbezüglich stellt sich daher nach Z 5 S. 4 die Folgefrage, ob die Pflicht zur Zurücknahme der Darstellung von Bauflächen für Flächen gelten soll, die auf der Basis der städtebaulichen Satzungen nach §§ 34 Abs. 4 und 35 Abs. 6 BauGB überplant worden sind.

Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 4 BauGB zwar dauerhaft –auch nachträglich - an die Ziele der Raumordnung angepasst sein müssen, die Träger der Landes- und Regionalplanung in der Regel aber keine Erstplanungspflicht gemäß § 1 Abs. 3 BauGB in Gebieten nach § 34 BauGB durchsetzen können. Diese Konstellation dürfte auf wenige Spezialfälle beschränkt bleiben und erscheint ohne ein Einvernehmen der jeweiligen Gemeinde kaum durchsetzbar (jedenfalls nur in den Fällen, in denen das Landesrecht ein sogenanntes „Planungsgebot“ für den Träger der Regionalplanung vorsieht). Dies ist aber nicht in allen Bundesländern der Fall.

Aus den vorgenannten Gründen kann eine Zunahme des Konfliktpotenzials im Spannungsfeld übergeordnete Raumordnung - kommunale Bauleitplanung nicht ausgeschlossen werden. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt daher, diesen Plansatz als Grundsatz der Raumordnung zu formulieren, um den Ländern einen Abwägungsspielraum zu eröffnen selbst zu entscheiden, ob in den jeweiligen Landesraumordnungsplänen eine Festlegung als Ziel oder Grundsatz erfolgen soll – mit entsprechender Bindungswirkung für nachgelagerte Regionalpläne.

## **Z 6: Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen als Retentionsraum**

Die in wasserwirtschaftlichen Konzepten abgegrenzten Räume im Binnenland sollen komplementär zur wasserwirtschaftlichen Fachplanung als Retentionsraum in Raumordnungsplänen Form von Vorranggebieten gesichert werden. Für die Umsetzung des Risikoansatzes ist die Raumordnung die generell richtige Ebene, da sie überörtlich, überfachlich und langfristig angelegt ist. Die Raumordnung ist gleichermaßen in der Lage, Vulnerabilitäten einzelner Raumnutzungen im Hinblick auf Hochwasserereignisse zu ermitteln. Damit können Festlegungen nicht nur in bereits förmlich gesicherten Gebieten (bis HQ 100) zutreffen (Doppelsicherung), sondern einen weitergehenden vorbeugenden Ansatz durch Sicherung weiterer Gebiete verfolgen.

Insofern ist dieser Ansatz grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings gelten auch hier die Anmerkungen wie bei Z 5, sofern sich die Festlegung als Vorranggebiet auch auf den Siedlungsbestand bezieht. Zudem soll der jeweilige Planungsträger gemäß Begründung zu Z 5 sicherstellen, dass er „dafür hinreichend qualifizierte Konzepte verwendet, die die fachlichen Anforderungen erfüllen und er sich diese zu eigen macht oder er diese selbst erstellen lässt“. Diese Formulierung sieht der Beirat für Raumentwicklung kritisch (siehe dazu auch Gliederungspunkt 3 dieses Papiers). Es kann nicht von der überfachlichen Raumordnung verlangt werden, wasserwirtschaftliche Fachplanungen zu erstellen. Dies überschreitet den grundgesetzlich abgesteckten Rahmen der Raumordnung. An der Stelle sind eher die Länder gefordert, auch über die LAWA, geeignete fachliche Grundlagen zu erstellen. Auch hier empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung, diesen Plansatz als Grundsatz der Raumordnung zu formulieren, um den Ländern einen Abwägungsspielraum zu eröffnen selbst zu entscheiden, ob in den jeweiligen Landesraumordnungsplänen eine Festlegung als Ziel oder Grundsatz erfolgen soll – mit entsprechender Bindungswirkung für nachgelagerte Regionalpläne.

## **Z 8: Verbesserung des Wasserrückhalts in Gebieten mit potenziell starkem Oberflächenabfluss**

Komplementär zur wasserwirtschaftlichen Fachplanung sollen in Raumordnungsplänen Gebiete mit potenziell starkem Oberflächenabfluss und bestehender Wasserspeicherfähigkeit als Vorranggebiete festgelegt werden. Damit soll der Wasserrückhalt in der Fläche, gerade an den Oberläufen von Flüssen in Mittelgebirgen verbessert werden. Voraussetzung dafür ist, dass für die räumliche Abgrenzung geeignete fachliche Grundlagen vorhanden sind.

Teilweise unklar bei dieser Regelung ist das Verhältnis zwischen den wasserrechtlichen Anforderungen und den Anforderungen, welche durch den Raumordnungsplan begründet werden sollen. So überschneidet sich z. B. die Festlegung in Z 8 mit den Vorschriften des § 78d WHG zu Hochwasserentstehungsgebieten. Soweit in dem Testplan davon ausgegangen wird, dass Berücksichtigungspflichten in der Abwägung nur für festgesetzte Hochwasserentstehungsgebiete nach § 78d Abs. 6 WHG vorgesehen seien und dass die Berücksichtigungspflichten nur bei der Ausweisung neuer Baugebiete im Außenbereich sowie bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen für nach § 30 Abs. 1 und 2 oder nach § 34 des Baugesetzbuchs zu beurteilende Gebiete Geltung beanspruchen würden, ist dem mit Verweis auf § 78d Abs. 4 WHG entgegenzutreten. Danach sind bestimmte, vom Gesetzgeber benannte Vorhaben und Maßnahmen unter Genehmigungsvorbehalt gestellt.

Die Festlegung der Pflicht zur Ausweisung von Vorranggebieten dürfte zu unbestimmt sein, soweit sie davon abhängig sein soll, „dass für ihre räumliche Abgrenzung geeignete fachliche Grundlagen vorhanden sein sollen“. Welcher Art sollen die fachlichen Grundlagen sein? Wer entscheidet darüber, ob diese Voraussetzungen vorliegen? Ist dies der Regelungsadressat? Wenn dem so ist, handelt es sich um keine abschließend abgewogene Entscheidung. Die Regelung ist so unbestimmt, dass der Regelungsadressat, d.h. die Träger der Landes- und Regionalplanung, nicht wissen, unter welchen Voraussetzungen eine Ausweisungspflicht gegeben sein soll.

Es ist auch zweifelhaft, ob der Träger der Raumordnungsplanung des Bundes weitergehende Beschränkungen herbeiführen kann, als sie in § 78d WHG für Hochwasserentstehungsgebiete vorgesehen sind. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt in diesem Hinblick zu prüfen, welche Inhalte Regelungsgegenstand der Raumordnung sein können und welche der Fachplanung vorbehalten bleiben.

### **Z 9: Sicherung potenzieller Standorte für Hochwasserschutzmaßnahmen**

Dieses Ziel der Raumordnung macht die Vorgabe für Raumordnungspläne zur Festlegung von Vorranggebietskulissen zur Flächensicherung für Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes, die noch nicht fachrechtlich gesichert sind. Diese sollen im Wesentlichen auf Grundlage der Raumkulisse des Nationalen Hochwasserschutzprogramms (NHWSP) im Binnenland und an der Küste festgelegt werden. Durch die Anbindung an das Nationale Hochwasserschutzprogramm ist die zunächst gegebene Unbestimmtheit der Festlegung in der Vorgängerversion ausgeräumt worden. Die Verweisung auf dieses NHWSP macht dieses jedoch zum inhaltlichen Bestandteil des Bundesraumordnungsplans. Daher müssen bezüglich der dort enthaltenen Standortfestlegung die formellen und materiellen Anforderungen, welche für eine Festlegung in Gestalt eines Ziels der Raumordnung gelten, gewahrt sein.

#### **Zu den einzelnen Plansätzen (Grundsätze der Raumordnung):**

Weniger kritisch sind generell die im Testplan vorgesehenen Grundsätze der Raumordnung, da diese im Unterschied zu den Festlegungen in Gestalt von Zielen der Raumordnung für die Adressaten nicht rechtsverbindlich sind, sondern lediglich für die nachfolgenden Planungsträger mit erhöhtem Gewicht ausgestattete Abwägungsdirektiven begründen.

Es ist zu begrüßen, dass die Steuerungswirkung von Grundsätzen der Raumordnung weiterentwickelt werden soll, indem den Grundsätzen der Raumordnung in dem Raumordnungsplan des Bundes ein erhöhtes Gewicht beigemessen werden sollen und damit eine Abwägungsdirektive geschaffen wird.

Auch wenn Grundsätze der Raumordnung an sich unproblematisch sind, sind auch bei diesen die Beschränkungen der Bindungswirkung auf „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen“ und Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung“ bedürfen, zu beachten. Es kann - anders als nach dem Wortlaut der Festlegung in G 2 des

Testplans - nicht erwartet werden, dass Abflussleitbahnen und Senken von der weiteren Bebauung mit sonstigen Vorhaben freigehalten werden; jedenfalls nicht von den Zulassungsbehörden.

Besonders bei G 7 ist fraglich, wie es die „Zulassungsbehörden“ bewerkstelligen sollen, die Berücksichtigungsanforderung des G 7 zu erfüllen, wenn dafür keine entsprechende gesetzliche Grundlage in den gesetzlichen Zulassungsbestimmungen vorgesehen sind, zumal in Risikogebieten und festgesetzten Hochwasserentstehungsgebieten nach den §§ 78b und 78d WHG Bestandsanlagen in Bezug auf ihre Instandsetzung, ihre Änderung oder Erweiterung keine Beschränkung vorgesehen sind.

#### **4. Fazit/Ausblick**

Der Beirat für Raumentwicklung sieht eine Notwendigkeit, dass die derzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass von einer Verschärfung der Hochwasserproblematik mit einer signifikanten Erhöhung des Schadenspotenzials auszugehen ist. Verursacht wird dies durch den fortschreitenden Klimawandel, die gleichzeitige Abnahme von Retentionsräumen sowie sich verschärfende Nutzungskonflikte um die endliche Ressource „Fläche“. Festzustellen ist, dass der Bund sowohl die notwendigen fachinhaltlichen informellen Handlungsstrategien und Konzepte als auch den erforderlichen rechtlichen Rahmen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz BRHP als gesamtstaatliches Hochwasserschutzkonzept geschaffen hat.

Zur Frage, welche zusätzlichen Regelungsgegenstände für den Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz relevant sein können, geben wir folgende Empfehlung ab:

Der BRHP soll aus unserer Sicht der Sicherung national bedeutsamer Infrastruktureinrichtungen, insbesondere von Schienenwegen und Bundesfernstraßen, dienen. Außerdem sollte eine Mindeststandardisierung der Regelungsbestandteile für die räumliche Hochwasservorsorge in den landesweiten Raumordnungsplänen sowie eine Vereinheitlichung der Abstimmungserfordernisse und Fortschreibungspflichten für die räumlichen Hochwasservorsorgekonzepte in den landesweiten Raumordnungsplänen vorgenommen werden (Harmonisierung und Standardisierung der landesweiten Raumordnungspläne). Schließlich sollte im Bundesraumordnungsplan die räumliche Sicherung für Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes gewährleistet werden. Solche Maßnahmen können sowohl im Nationalen Hochwasserschutzprogramm festgelegt sein, wie dies in der Festlegung Z 9 in der Testplanversion vom 29.11.2019 vorgesehen ist, als auch in den länderübergreifenden Hochwasserschutzmanagementplänen, soweit dort zur Vermeidung der Schadensfolgen von Hochwasserereignissen räumliche Maßnahmen vorgesehen sind.

Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt dem BMI ausdrücklich, den vorgenannten Ansatz weiterzuentwickeln und den MORO Testplan zu einem Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz BRHP weiter zu entwickeln.

Gleichermaßen empfehlen wir in diesem Zusammenhang, einige vorgeschlagene Festlegungen des Testplans, wie in Kapitel 3 unserer Stellungnahme dargelegt, rechtlich und fachlich zu überprüfen. Außerdem dürfte bei einigen Festlegungen zu erwarten sein, dass sie bei den Ländern auf Widerstand stoßen, soweit sie in der vorliegenden Fassung teilweise zu unbestimmt sind und soweit den Ländern gegenüber zu weitreichende, sogar auf die Zulassungsebene ausstrahlende Anforderungen festgelegt werden sollen. Daneben sollte das Verhältnis zwischen den wasserrechtlichen gesetzlichen und fachlichen Anforderungen einerseits und den raumordnungsplanerischen Anforderungen dahingehend überprüft werden, ob es ausreichend austariert ist.

Wir halten es für sinnvoll, diese vorgenannten Aspekte in die weitere Diskussion mit den Akteuren auf Bundes- und Landesebene einfließen zu lassen, um die Akzeptanz für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz einerseits zu erhöhen und bestehende rechtliche Unklarheiten andererseits zu beseitigen.

## 5. Quellenverzeichnis

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung, 2000: Handlungsempfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Vom 18. Juli 2000 (GMBI. 2000 Nr. 27 S. 514). Zugriff: <https://www.umwelt-online.de>, Regelwerk.

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung 2013: Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels. Zugriff: <http://www.klimamoro.de> [abgerufen am 14. Juni 2017].

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung 2016: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Leitbild Raumnutzungen und Leitbild Klimawandel), beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) 2017a: Handbuch zur Ausgestaltung der Hochwasservorsorge in der Raumordnung. MORO Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten. MORO Praxis 10/2017. Bonn/Berlin

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) 2017b: MORO Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten. Endbericht. Bonn/Berlin

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 29. Nov. 2019: MORO Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH). Endbericht. Bonn/Berlin

BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2017: Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung: Resilienz als Strategie in Raumentwicklung und Raumordnung, 18. Legislaturperiode, Berlin

Spannowsky, Willy 2016: Expertise „Rechtliche Möglichkeiten für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz nach § 17 Absatz 2 ROG-Entwurf 2016“, MORO Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH), BBSR (Hrsg.), siehe [Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung zum Vorentwurf des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz](#) abgerufen am 10.06.2020