

STELLUNGNAHME DES BEIRATS FÜR RAUMENTWICKLUNG

beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in der 19. Wahlperiode
vom 27.10.2020

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum Vorentwurf eines länderübergreifenden Raumordnungsplanes für den Hochwasserschutz (BRPH)

i.d.F. des BMI vom 11. Juni 2020

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. Im Frühjahr 2020 hat das BMI zu diesem Zweck einen zweiten Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH) vorgelegt. Der aktuelle zweite Vorentwurf des BMI entwickelt damit den ersten Vorentwurf sowie den sogenannten „Testplan“ des zwischenzeitlich abgeschlossenen MORO-Projektes „Bundesraumordnungsplanung Hochwasserschutz“ (BMI 2019) weiter. Der Beirat für Raumentwicklung hat zu diesen beiden Planentwürfen ebenfalls Stellungnahmen abgegeben (BfR 2020a, 2020b), die auf den Internetseiten des Beirates abrufbar sind.

Kernaussagen der Handlungsempfehlungen

Der Beirat sieht ebenso wie das BMI die Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den überarbeiteten und aus seiner Sicht signifikant verbesserten zweiten Vorentwurf des BMI daher ausdrücklich. Der aktuelle Planentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass er:

- die Belange des Bundes sowie den übergeordneten Steuerungsauftrag klar herausgestellt,
- die Verhältnismäßigkeit des Plans im Hinblick auf die Kompetenzen der Länder und Kommunen wahrt,
- die wichtigen Themen Meereshochwasserschutz sowie Trinkwasserschutz ergänzt sowie
- die Grenzen der Raumordnung im Verhältnis zur Ebene der Vorhabenzulassung hinreichend austariert.

Eine Ausnahme zum letzten Spiegelstrich bildet z.B. die Regelung Z 11 bezüglich technischer Maßnahmen zum Meereshochwasserschutz. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt insofern eine Überprüfung der vorgenannten Festlegung (vgl. Abschnitt B dieser Stellungnahme).

Zudem schlagen wir vor, eine Raumordnungsklausel in den BRPH mit aufzunehmen. Diese sollte die Raumordnung in den Ländern ermächtigen, weitergehende gebietsbezogene Beschränkungen in Risikogebieten und Überschwemmungsgebieten vornehmen zu können.

Weiter empfiehlt der Beirat, einige Festlegungen in Bezug auf ihre ausreichende Bestimmbarkeit zu überprüfen und damit die Rechtssicherheit und –Klarheit der betreffenden Plansätze zu erhöhen. In der vorliegenden Fassung gibt es eine Reihe unbestimmter Anforderungen, die möglichst aufgrund des Erfordernisses der Herstellung der Bestimmbarkeit konkretisiert werden sollten.

Im Verhältnis Raumordnung-Fachrecht halten wir nach wie vor Folgeänderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) in einigen Punkten für sinnvoll, um bestimmte gleichlautende Regelungsinhalte zu entflechten und eine Anpassung des WHG an heutige Anforderungen an den Grund-

und Hochwasserschutz zu erreichen (vgl. BfR 2019b: Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung zum Vorentwurf des BMI vom 27.05.2020).

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 Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216 – 218, 10719 Berlin

E-Mail: 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 zweiten Vorentwurf eines
länderübergreifenden Raumordnungsplanes für
den Hochwasserschutz (BRPH) / i. d. F. des
BMI vom 11. Juni 2020

Berlin, Oktober 2020

19. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 27.10.2020 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, Juli 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 Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216 – 218, 10719 Berlin

E-Mail: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.	Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz	1
3.	Fazit/Ausblick	6
4.	Quellenverzeichnis	6

1. Einleitung

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. Im Frühjahr 2020 hat das BMI zu diesem Zweck einen zweiten Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH) vorgelegt. Der aktuelle zweite Vorentwurf des BMI entwickelt damit den ersten Vorentwurf sowie den sogenannten „Testplan“ des zwischenzeitlich abgeschlossenen MORO-Projektes „Bundesraumordnungsplanung Hochwasserschutz“ (BMI 2019) weiter. Der Beirat für Raumentwicklung hat zu diesen beiden Planentwürfen ebenfalls Stellungnahmen abgegeben (BfR 2020a, 2020b), die auf der Internetseite des Beirates abrufbar sind.

2. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz

A. Allgemeines

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den überarbeiteten und aus seiner Sicht signifikant verbesserten zweiten Vorentwurf des BMI ausdrücklich. Der aktuelle Planentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass er:

- die Belange des Bundes sowie den übergeordneten Steuerungsauftrag klar herausgestellt,
- die Verhältnismäßigkeit des Plans im Hinblick auf die Kompetenzen der Länder und Kommunen wahrt,
- die wichtigen Themen Meereshochwasserschutz sowie Trinkwasserschutz ergänzt sowie
- die Grenzen der Raumordnung im Verhältnis zur Ebene der Vorhabenzulassung hinreichend austariert.

Eine Ausnahme zum letzten Spiegelstrich bildet z.B. die Regelung Z 11 bezüglich technischer Maßnahmen zum Meereshochwasserschutz. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt insofern eine Überprüfung der vorgenannten Festlegung (vgl. Abschnitt B dieser Stellungnahme).

Weiter empfiehlt der Beirat, einige Festlegungen in Bezug auf ihre ausreichende Bestimmbarkeit zu überprüfen und damit die Rechtssicherheit und -klarheit der betreffenden Plansätze zu erhöhen. In der vorliegenden Fassung gibt es eine Reihe unbestimmter

Anforderungen, die möglichst aufgrund des Erfordernisses der Herstellung der Bestimmbarkeit konkretisiert werden sollten.

B. Zu einzelnen Festlegungen

a) Grundlegender Steuerungsansatz des BRPH

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den grundlegenden Steuerungsansatz des BRPH, dass dieser den Hochwasserschutz der Wasserwirtschaft (bzw. des WHG) sowie der Landesplanungen ergänzen soll, soweit dies fachlich sinnvoll und notwendig erscheint (optimierter Hochwasserschutz) und rechtlich zulässig ist (Beachtung des Vorrangs des Fachrechts des WHG sowie der Kompetenzen der Länder und der Kommunen) (vgl. BfR 2020b: Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung zum Vorentwurf des BMI vom 27.05.2020).

Der vorliegende Entwurf des BRPH trägt diesem grundlegenden Steuerungsansatz aus Sicht des Beirates gebührend Rechnung. Wir begrüßen ausdrücklich, dass die beiden entscheidenden Ziele der Raumordnung in Bezug zum Hochwasserrisikomanagement sowie Klimawandel und -anpassung (Z 1, Z 3) in dem aktuellen Entwurf des BRPH nunmehr „zu beachten“ anstelle von „zu berücksichtigen“ sind und somit dem Zielcharakter Rechnung getragen wurde.

Weiter halten wir es für richtig, dass der Bund sich dazu entschieden hat, die Vorgabe zur Sicherung von HQ 100 Flächen in Raumordnungsplänen nunmehr als Grundsatz und nicht mehr als Ziel der Raumordnung zu formulieren (G 7). Dies ermöglicht den Trägern der Landes- und Regionalplanung den gebotenen Spielraum bei der Festlegung von Vorranggebieten für den Hochwasserschutz in HQ 100-Flächen.

Im Übrigen sind einige Plansätze im Entwurf enthalten, deren Inhalte bereits anderweitig gesetzlich geregelt sind und die eine reine Appellfunktion für die Adressaten des BRPH entfalten. Es liegt im Ermessen des Ordnungsgebers zu entscheiden, ob diese im Steuerungsgefüge des BRPH notwendig sind. In diesem Zusammenhang begrüßt der Beirat, dass der Plansatz Z 5 zur „Bindungswirkung“ des BRPH gestrichen wurde. Es wäre zu überlegen, ob auch G 1, „Anhörung und Beteiligung“ entfallen könnte.

Wir befürworten, dass – wie auch in unserer Stellungnahme zum Vorentwurf zum BRPH empfohlen – im Themenfeld HQ100 in G 8 (Satz 2 und 3) nicht mehr nur Bebauungspläne Erwähnung finden, sondern gleichermaßen Satzungen nach § 34 Absatz 4 oder § 35 Absatz 6 Baugesetzbuch. Allerdings halten wir Satz 3 an dieser Stelle für entbehrlich („Satz 2 gilt nicht, wenn auf dem jeweiligen Gemeindegebiet keine ernsthaft in Betracht kommenden

Standortalternativen bestehen oder die Rücknahme eine wirtschaftlich unzumutbare Belastung für die Gemeinde darstellen würde“), da der Satz nicht hinreichend bestimmt ist und der Planungsauftrag unklar bleibt.

Kompetenzen der Raumordnung / Abgrenzung zum Fachrecht / Zulassungsebene

Im Wirkungsgefüge von Raumordnung und Fachplanung bitten wir zu überlegen, ob die Aufnahme einer entsprechenden Raumordnungsklausel im BRPH zu einer Entflechtung einzelner Regelungsbereiche bzw. Kompetenzen sinnvoll und geboten erscheint.

In diesem Zusammenhang kritisch zu betrachten ist insofern Z 11 „ehemalige zweite Deichlinien sind, „soweit geeignet und erforderlich“, wiederherzustellen“. Diese Einschränkung nimmt der Aussage die Funktion einer raumordnungsplanerischen Festlegung. Denn dies sagt nicht mehr als das, was hinter jeder verbindlichen Festlegung als Einschränkung steht, dass sie, um ihre Steuerungswirkung zu entfalten, geeignet und erforderlich sein muss. Damit wird die Festlegung von der Prüfung einer allgemeinen rechtlichen Voraussetzung abhängig gemacht. Wir bitten daher um Prüfung, ob die Formulierung als Plansatz geeignet und erforderlich ist.

Die Anforderungen in den Ausnahmetatbeständen in Bezug auf die Bauweise könnten, soweit sie letztlich ggf. vermittelt durch die Raumordnungspläne im Bereich der Raumordnung der Länder an die Gemeinden als Planungsadressaten adressiert sind, noch von der Raumordnung gedeckt sein, soweit den Gemeinden die Befugnis zusteht, gebietsbezogene Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 c) BauGB zu treffen. Soweit sich die Anforderungen in Bezug auf die Bauweise von Anlagen aber auf die Ebene der Vorhabenzulassung beziehen, dürfte die der Raumordnungsplanung zugewiesene Steuerungsfunktion in Bezug auf die raumstrukturelle und raum-funktionelle Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums des Bundesgebiets überschritten sein.

In diesem Zusammenhang halten wir es für sinnvoll, auch die Festlegungen G 3 sowie Z 8, Z 9 und Z 10 im Hinblick auf die Formulierungen „nicht zuzulassen“, „nicht zulässig“ o.ä. zu überprüfen (eine Raumordnungsklausel fehlt, das Planungs- und Zulassungsverbot ist im WHG geregelt, eine Ermächtigung für die Raumordnung somit nicht gegeben).

Wir schlagen weiter vor, eine Raumordnungsklausel in den BRPH mit aufzunehmen. Diese sollte die Raumordnung in den Ländern ermächtigen, weitergehende gebietsbezogene Beschränkungen in Risikogebieten und Überschwemmungsgebieten vornehmen zu können.

b) Verhältnis zum Wasserhaushaltsrecht

Im Verhältnis Raumordnung-Fachrecht halten wir nach wie vor Folgeänderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) in einigen Punkten für sinnvoll, um bestimmte gleichlautende Regelungsinhalte zu entflechten und eine Anpassung des WHG an heutige Anforderungen an den Grund- und Hochwasserschutz zu erreichen (vgl. BfR 2019b: Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung zum Vorentwurf des BMI vom 27.05.2020).

Beispielsweise bietet es sich an, analog zum Begriff „Niederschlagswasser“ den Begriff „wild abfließendes Wasser“ im Sinne des § 37 WHG näher zu definieren. Gleichzeitig könnte über eine Raumordnungsklausel der Auftrag an die Länder ergehen, gebietsbezogene Festlegungen am Entstehungsort zu treffen. Ziel sollte es sein, eine schnelle Ableitung des Wassers und eine Verschärfung von Überflutungen bei den Unterliegern zu vermeiden (vgl. in diesem Sinne auch Z 5, „Vorrang der Rückhaltung von Hochwässern an den Oberläufen vor technischen Hochwasserschutzanlagen“).

c) Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe / hinreichende Bestimmtheit

Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, einige Festlegungen in Bezug auf ihre „ausreichende Bestimmbarkeit“ zu überprüfen. Der Entwurf enthält eine Reihe unbestimmter Anforderungen, die möglichst in der textlichen Festlegung aufgrund des Erfordernisses der Herstellung der Bestimmbarkeit zu konkretisieren sind. Dies kann entweder in der beschreibenden Darstellung oder in der dazu gehörigen Begründung erfolgen. Die fehlende Bestimmbarkeit einzelner Vorgaben ist nur dann nicht so erheblich, wenn es sich um einen Grundsatz der Raumordnung handelt (G 1), da dieser lediglich eine Abwägungsdirektive beinhaltet. Andere Anforderungen gelten bei Zielen der Raumordnung (Z 2, Z 3, Z 4 und Z 11).

Insbesondere folgende Formulierungen sollten überprüft werden:

- Wie und durch wen soll eine „wasser- und volkswirtschaftliche Bewertung“ extremer Hochwasserereignisse erfolgen, z.B. gutachterliche Einschätzungen von Wasserwirtschaft und Versicherungswirtschaft, wie setzt dies die Raumordnung um? (Z 2)
- „nachhaltige Maßnahmen zum Hochwasserschutz“ (Z 2): können Maßnahmen nachhaltig sein und was heißt dies in Bezug auf die Maßnahmen (Kriterien)? (hier eventuell alternativ: „Maßnahmen zum nachhaltigen Hochwasserschutz“)
- Wie sind die hochwasserbezogenen „Auswirkungen des Klimawandels [...] bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten“? Wie soll dies durch die

Raumordnung operationalisiert werden (z.B. im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung)? (Z 3)

- „soweit sich die Planungen und Maßnahmen dort negativ auswirken können“ (G 1): Was heißt „negativ auswirken“? Dies könnte ggf. in der Begründung erläutert werden. Besser dürfte es jedoch sein, wenn dies in Bezug auf die Schutzgüter in der textlichen Festlegung konkretisiert würde.
- Der unbestimmte Rechtsbegriff „mittelfristige Zeiträume“ zur Fortschreibung von Maßnahmen und damit auch von Plänen sollte einen zeitlichen Bezugspunkt erhalten, um hinreichend bestimmt zu sein, ggf. empfiehlt es sich, diesen an landesseitige Fortschreibungspflichten zu koppeln. (Z 4)
- Im Plansatz Unterlieger (Z 5), bei dem es um einen Vorrang des Rückhalts von Hochwässern in den Oberläufen vor dem Bau von technischen Hochwasserschutzanlagen geht, sollte die Formulierung „in der Regel“ gestrichen oder Ausnahmetatbestände näher definiert werden.
- „Das natürliche Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögens des Bodens ist, soweit es unter den hydrologischen und topographischen Gegebenheiten das Hochwasserrisiko vermindert, zu erhalten oder zu verbessern.“ (Z 6): Wie und durch wen sollen die hydrologischen Gegebenheiten ermittelt werden? Formulierungsvorschlag: „Der Verlust von Böden mit hoher Bedeutung für die Bodenfunktionen, insbesondere hohem Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögens soll vermieden werden“.
- Der unbestimmte Rechtsbegriff „komplexes Evakuierungsmanagement“ sollte näher definiert werden (G 10): Welche Kriterien sind heranzuziehen, um abschätzen zu können, wann von „komplex“ die Rede sein kann?

d) Ergänzungen zu Meereshochwasserschutz und Trinkwasserschutz

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt, dass im BRPH nunmehr ein Kapitel Meereshochwasserschutz eingefügt wurde. Ggf. wäre allerdings der Begriff Küstenschutz zielführender, da der Schutz der Küste vor den Auswirkungen des Anstiegs des Meeresspiegels und vor Sturmfluten im Vordergrund steht.

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt ebenso, dass seiner Empfehlung, Festlegungen zum Trinkwasser-schutz mit aufzunehmen, gefolgt worden ist.

Allerdings halten wir es für sinnvoll, den Trink- und Grundwasserschutz nicht unter dem Thema „Sicherung von Einzugsgebieten“ zu verorten, sondern einen eigenen Abschnitt „Trinkwasserschutz“ einzufügen. In diesem Zusammenhang wäre es überlegenswert, ob im

Sinne eines „Verbesserungsgebotes“ ein Auftrag an die Länder ergehen könnte, Quellbereiche als Ziele der Raumordnung zu sichern; und zwar in den Fällen, in denen besondere Risiken bzw. ein besonderer Sicherheitsbedarf bestehen.

Nicht alle Trinkwasservorkommen werden über die Ausweisung von Trinkwasserschutzgebieten gesichert. Bei der Ausformulierung der Begründung raten wir dazu, auf die Adressaten der Abwasserwirtschaft näher einzugehen, da die Abwasserwirtschaft in den Bundesländern unterschiedlich organisiert ist.

3. Fazit/Ausblick

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den überarbeiteten zweiten Vorentwurf des BMI ausdrücklich. Der Beirat sieht ebenso wie das BMI die Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Wir halten den vorliegenden Entwurf für eine belastbare Grundlage für das vorgesehene Beteiligungsverfahren.

4. Quellenverzeichnis

BfR 2020a: Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum MORO-Testplan für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz (BRPH) vom 27.05.2020, Berlin

BfR 2020b: Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung zum Vorentwurf des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz des BMI vom 27.05.2020, Berlin

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