

STELLUNGNAHME DES BEIRATS FÜR RAUMENTWICKLUNG

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

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

i. d. F. des BMI vom 15. April 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 Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH) vorgelegt. Hintergrundinformationen sind dem Volltext der Empfehlung/Stellungnahme zu entnehmen.

Kernaussagen der Handlungsempfehlungen

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt den vorliegenden Vorentwurf des BMI für einen BRPH ausdrücklich. Wir sehen ebenso wie das BMI die Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Den BRPH sehen wir als geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele an.

- Wir begrüßen ebenfalls die durch das BMI aufgestellten Prämissen zum Steuerungsansatz des Planes, nämlich:
 - dass der BRPH 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).

Auf Grund der vorstehenden Prämissen zur Verhältnismäßigkeit des Plans empfehlen wir im weiteren Verfahren eine Überprüfung und Nachjustierung einzelner Plansätze anhand folgender Fragen:

- Sind die im Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz vorgesehenen Ziele der Raumordnung in Bezug auf ihren Inhalt für die Planungsadressaten hinreichend bestimmbar festgelegt und der Adressatenkreis jeweils eindeutig benannt?
- Enthalten die Festlegungen im Bundesraumordnungsplan im Verhältnis zum Wasserhaushaltsgesetz Doppelfestlegungen?
- Sollen und können die den Ländern durch das WHG zugestandenen Spielräume durch im Entwurf vorgesehene Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung beschnitten werden?
- Kann möglichen Konflikten, die angesichts der Nutzungsvielfalt im Raum, insbesondere in Überschwemmungsgebieten/HQ_{extrem}-Kulissen, auftreten trotz des generellen Anspruchs, durch den Plan eine höhere Umweltvorsorge gewährleisten zu wollen, durch die Zulassung von Ausnahmen für bestimmte (Bestands-)Nutzungen zur Wahrung des Bestandsschutzes oder wegen des etwaigen überragenden Nutzungsinteresses im Einzelfall begegnet werden?
- Muss dem Schutz von Trinkwasser-, Mineral- und Heilwasserressourcen vor hochwasserbedingter qualitativer und quantitativer Verschlechterung Rechnung getragen werden?

Im Übrigen schlagen wir vor, den Aspekt „Wasserqualität in Wasserschutzgebieten“ als Grundsätze der Raumordnung zu ergänzen. Ebenso halten wir Folgeänderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) in einigen Punkten für sinnvoll.

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 Vorentwurf eines länderübergreifenden
Raumordnungsplanes für den Hochwasser-
schutz (BRPH)

i.d.F. des BMI vom 15.04.2020

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

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 Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH) vorgelegt. Der Vorentwurf des BMI entwickelt damit den sogenannten „Testplan“ des zwischenzeitlich abgeschlossenen MORO-Projektes „Bundesraumordnungsplanung Hochwasserschutz“¹ weiter. Der Beirat für Raumentwicklung hat zum Testplan ebenfalls eine Stellungnahme abgegeben, die auf den Internetseiten des Beirates abrufbar ist.

Das offizielle Beteiligungsverfahren des BMI soll nach Auswertung der zu diesem Verfahrensschritt eingegangenen Stellungnahmen erfolgen.

2. Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz: Ziele, Inhalte und Adressaten

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMI begrüßt den vorliegenden Vorentwurf des BMI ausdrücklich. Wir sehen ebenso wie das BMI die Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen. Aufgrund ihrer überörtlichen und überfachlichen Perspektive kann die Raumordnung auf Bundesebene komplementär zur Wasserwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Risikovorsorge beim vorbeugenden Hochwasserschutz im Sinne des § 17 Abs. 2 ROG leisten. Den BRPH sehen wir als geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele an.

Wir begrüßen ebenfalls die durch das BMI aufgestellten Prämissen zum Steuerungsansatz des Planes, nämlich:

- dass der BRPH den Hochwasserschutz der Wasserwirtschaft (bzw. des WHG) sowie der Landesplanungen ergänzen soll, soweit dies fachlich sinnvoll/notwendig erscheint (optimierter Hochwasserschutz) und
- rechtlich zulässig ist (Beachtung des Vorrangs des Fachrechts des WHG sowie der Planungshoheit der Länder und der Kommunen).

Zugleich anerkennt der Beirat für Raumentwicklung die bestehenden Verknüpfungen zwischen wasserwirtschaftlichen Planungen und Landesplanungen, ebenso wie die laufenden Abstimmungen der Länder mit benachbarten Bundesländern und Nachbarstaaten. Dies macht aus Perspektive des Beirates für Raumentwicklung einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz aber nicht obsolet: Denn nur auf Bundesebene kann insbesondere die Steuerungs- und Koordinierungsfunktion hinsichtlich des Hochwasserschutzes im

¹ Siehe BMI - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg., 29. Nov. 2019): MORO Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH). Endbericht. Bonn/Berlin

Gesamtraum des Bundesgebiets im Sinne des Allgemeinwohlinteresesses sowie die Wahrnehmung der gesamträumlichen Raumordnungsaufgabe in Staats- und Landesgrenzen überschreitenden Räumen verbessert werden.

3. Empfehlungen für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz

Der BMI Vorentwurf für einen Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz hat gegenüber dem MORO-Testplan Regelungsinhalte entschärft, was wir begrüßen. Einige Festlegungen stoßen jedoch nach wie vor bei den Ländern auf Widerstand, da 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.

Auf Grund der durch das BMI aufgestellten Prämissen zur Verhältnismäßigkeit des Planes empfehlen wir im weiteren Verfahren eine Überprüfung und Nachjustierung einzelner Plansätze. Primäres Anliegen für die erstmalige Aufstellung des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz sollte es sein, eine Verbesserung der Akzeptanz des Plans bei den Adressaten sowie ein Höchstmaß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu erreichen, ohne den grundlegenden Steuerungsansatz aufzugeben.

Folgende Fragen sind dabei aus unserer Sicht relevant:

- Ist bei den Zielen der Raumordnung in jedem Fall eine hinreichende Bestimmtheit unter Beachtung der Maßstäblichkeit der Planung sowie der Verwendung neuer unbestimmter Rechtsbegriffe gegeben (z.B. bei Z 1 Hochwasserrisikomanagement und Z 2 Klimawandel und -anpassung)? Bei den unbestimmten Rechtsbegriffen empfehlen wir aus Gründen der Rechtsklarheit weitergehende Erläuterungen.
- Sind die Adressatenkreise jeweils eindeutig benannt? Eine eindeutige Adressierung erleichtert die Umsetzung des BRPH im Rahmen der Landes-, Regional- und Bauleitplanung.
- Könnten eventuelle Doppelfestlegungen zum Fachrecht gegeben sein? Vermieden werden sollte, dass für gleiche Sachverhalte BRPH und WHG unterschiedliche Zulassungsanforderungen treffen. Dies betrifft auch die Verwendung von Fachbegriffen aus dem WHG.
- Sollen die bundesgesetzlich den Ländern im WHG in den Risiko- und Hochwasserentstehungsgebieten eingeräumte Ausgestaltungsspielräume durch Ziele der Raumordnung verkürzt werden?
- Kann möglichen Konflikten zwischen der Multifunktionalität von Nutzungen im Raum, insbesondere in Überschwemmungsgebieten/HQ_{extrem}-Kulissen, sowie dem generellen Anspruch, durch den Plan eine höhere Umweltvorsorge gewährleisten zu wollen, durch Ausnahmekataloge für bestimmte (Bestands-)Nutzungen begegnet werden? Wir begrüßen eine Einbeziehung der HQ_{extrem} Kulissen in den Vorentwurf aus Gründen der Risikovorsorge ausdrücklich. Da aber insbesondere die HQ_{extrem}-Kulissen als Ziele der Raumordnung sehr großräumige Betroffenheiten auslösen und vielfach nicht nur

neue unbeplante Gebiete im Außenbereich von Festlegungen betroffen wären, sondern in der Regel der Siedlungsbestand, halten wir eine dezidierte Auseinandersetzung mit Ausnahmemöglichkeiten für bestimmte Nutzungen für sachgerecht und geboten.

- Ist bei dem Bestreben, für eine Standardisierung der Hochwasserschutzvorsorge im Bundesgebiet zu sorgen, die notwendige Differenzierung zwischen auf zukünftige Planungen und Maßnahmen angelegten und sich auch auf den Bestand auswirkenden Planungsanforderungen im Bundesraumordnungsplan hinreichend gewahrt?
- Wurde für die Raumordnung in den Ländern bei der Sicherstellung der im Bundesinteresse liegenden Hochwasserschutzvorsorge für Kritische Infrastruktureinrichtungen, für Bundeseinrichtungen und vom Bund mitfinanzierte Bundesinfrastrukturmaßnahmen sowie bei Schutz vor den Gefahren von Betriebsbereichen im Sinne von § 3 Abs. 5a BImSchG im Interesse der Wahrung örtlicher, geographischer und topographischer Besonderheiten ausreichend Spielraum gelassen, um diesen Besonderheiten im Rahmen von Ausnahmeregelungen Rechnung tragen zu können?

Die im Ministerialentwurf vorliegenden Festlegungen als Grundsätze der Raumordnung halten wir für sachgerecht, zumal sie den gebotenen Spielraum bei den Ländern und den Trägern der Regionalplanung belassen.

Im Übrigen schlagen wir vor, den Aspekt „Wasserqualität in Wasserschutzgebieten“ als Grundsätze der Raumordnung zu ergänzen. Die Ressource Trinkwasser ist ein hohes Gut. Neben dem Wasserdargebot, also der Quantität dieses Rohstoffes, ist es wichtig, dass Trinkwasser auch in ausreichender Qualität vorhanden ist und vor Verunreinigungen geschützt wird. Daher empfehlen wir, Grundsätze der Raumordnung in den Vorentwurf mit aufzunehmen, die sich mit dem Schutz vor geogenen und anthropogenen Verunreinigungen durch Hochwasserereignisse in Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten befassen.

Ebenso halten wir 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.

4. Fazit/Ausblick

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt den vorliegenden Vorentwurf des BMI ausdrücklich. Wir sehen ebenso wie das BMI eine Notwendigkeit, dass die zurzeit bestehenden Regelungen für den Hochwasserschutz länderübergreifend weiter verbessert werden können und sollen.

Primäres Anliegen für die erstmalige Aufstellung des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz sollte es sein, eine Verbesserung der Akzeptanz des Plans bei den Adressaten sowie ein Höchstmaß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu erreichen, ohne den grundlegenden Steuerungsansatz aufzugeben. Daher befürworten wir die Bemühungen des BMI sehr, im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens eine aktive und

transparente Informationspolitik und Beteiligung von Behörden, sonstigen Trägern öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit zu verfolgen.

Es liegt auf der Hand, dass die Umsetzung des BRPH durch Änderung der Landesraumordnungspläne sowie Regionalpläne einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Der Beirat für Raumentwicklung sieht den BRPH daher als eine wichtige Planungsgrundlage des Bundes im Rahmen seiner langfristigen Hochwasserrisikomanagementstrategie an.

5. Quellenverzeichnis

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