

Hochwasserschutz und Starkregenereignisse in der Raumplanung – Ziele und Grundsätze des Bundesraumordnungsplans zum Hochwasserschutz

Wintertagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht
Landesgruppe NRW
17. Dezember 2021

Aus einem Bericht des Umweltministeriums NRW vom 6. August 2021 an den Präsidenten des Landtags zur Flutkatastrophe Mitte Juli 2021

„Das Sturmtief BERND hat im Zeitraum vom 13. bis 15. Juli 2021 Teile Nordrhein-Westfalens verwüstet mit teils katastrophalen Ausmaßen. Sie hat zu 47 Todesfällen, zu immensen Sachschäden und zu großem Leid in den südlichen Landesbereichen geführt. Insbesondere die Eifel und das Bergische Land waren von außerordentlichen Niederschlägen (Starkregen) mit nachfolgendem Hochwasser betroffen.

Die außerordentlich große Menge an Regen führte zu Überschwemmungen, zahlreiche Gemeinden, ganze Stadtgebiete wurden von der Flut überrollt, Häuser stürzten ein, selbst kleine Bäche entwickelten sich innerhalb von kürzester Zeit zu reißenden Strömen.

Das Ausmaß der Niederschläge und in der Folge auch das Ausmaß der Sturzfluten und der durch Gewässer verursachten Hochwasser waren außerordentlich und in den betroffenen Regionen in dieser Höhe in den vergangenen Jahrzehnten nicht aufgetreten.

Die extremen Starkregenfälle, sind nach Einschätzung von Klimaforschern «mindestens als Jahrhundertereignis» einzustufen. Das Ausmaß der Überschwemmungen in einzelnen Bereichen wird von Fachleuten sogar als HQ 10.000 eingeschätzt (ein Hochwasser, das statistisch einmal in 10.000 Jahren auftritt).

In der am 22. Juli veröffentlichten klimatologischen Einordnung des Deutschen Wetterdienstes hieß es, an einer ungewöhnlich großen Zahl von Stationen im Westen von Deutschland seien bisherige Rekorde weit übertroffen wurden.

An den Gewässern Ruhr, Wupper, Sieg, Agger, Emscher, Eifel-Rur und Niers und ihrer Nebengewässer waren die Scheitelwasserstände vielfach historisch hoch.“

Hochwasserschutz nach dem WHG

§ 73 WHG

Regelmäßige **Bewertung von Hochwasserrisiken** und **Bestimmung von Risikogebieten** für jede Flussgebietseinheit durch die zuständige Behörde

§ 74 WHG

Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung von **Gefahren- und Risikokarten** durch die zuständige Behörde

§ 75 WHG

Risikomanagementpläne für die Risikogebiete auf der Grundlage der Gefahren- und Risikokarten

§ 76 WHG

Festsetzung von Überschwemmungsgebiete an oberirdischen Gewässern durch Rechtsverordnung der Landesregierungen (in NRW auf BezReg delegiert)

Hochwasserschutz nach dem WHG

§ 77 WHG

Überschwemmungsgebiete sind nach § 76 Abs. 1 WHG Gebiete, die bei Hochwasser eines oberirdischen Gewässers überschwemmt, durchflossen bzw. für die Hochwasserrückhaltung beansprucht werden.

Überschwemmungsgebiete sind in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten. Soweit überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem entgegenstehen, sind rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen.

§ 78 WHG

In festgesetzten Überschwemmungsgebieten ist die Ausweisung neuer Baugebiete im Außenbereich grds. untersagt. Das gilt nicht, wenn die Ausweisung ausschließlich der Verbesserung des Hochwasserschutzes dient, sowie für Bauleitpläne für Häfen und Werften.

§ 78 a WHG

Weitere Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete

Hochwasserschutz nach dem WHG

Risikogebiete sind Gebiete mit einem signifikantem Hochwasserrisiko (§ 73 Abs. 1 S. 1 WHG).

§ 78 b WHG

Risikogebieten außerhalb von Überschwemmungsgebieten sind Gebiete, für die nach § 74 Abs. 2 WHG Gefahrenkarten zu erstellen sind und die nicht nach § 76 Abs. 2, 3 WHG als Überschwemmungsgebiete festgesetzt oder vorläufig gesichert sind.

In Risikogebieten außerhalb von Überschwemmungsgebieten ist bei der Bauleitplanung der Hochwasserschutz in der planerischen Abwägung besonders zu berücksichtigen.

§ 78 d WHG

Länder können **Hochwasserentstehungsgebiete** festlegen. Das sind Gebiete, in denen bei Starkniederschlägen oder bei Schneeschmelze in kurzer Zeit starke oberirdische Abflüsse entstehen können, die zu einer Hochwassergefahr an oberirdischen Gewässern führen können.

In festgesetzten Hochwasserentstehungsgebieten ist zur Vermeidung oder Verringerung von Gefahren durch Hochwasser, das natürliche Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögen des Bodens zu erhalten oder zu verbessern.

Aus dem Bericht des Umweltministeriums NRW vom 6. August 2021 zur Flutkatastrophe

„Die Hochwasserschutzmaßnahmen werden auf ein Hochwasser mit vorgegebener Eintrittswahrscheinlichkeit ausgerichtet. Infolge des Klimawandels verschieben sich möglicherweise die Eintrittswahrscheinlichkeiten. Hier muss geprüft werden, inwieweit es tatsächlich zu solchen Verschiebungen kommt und welche eventuellen Auswirkungen sich daraus auf die Bewertung von Hochwasserschutzmaßnahmen ergeben können.“

Mögliche Konsequenzen der Starkregen- und Hochwasserereignisse

- § 76 Abs. 2 S. 3 WHG: Risikogebiete und Überschwemmungsgebiete, insbes. solche, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist, sind von den Landesregierungen an die aktuellen Erkenntnisse anzupassen.
- § 78 Abs. 1 S. 1, § 78 b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 WHG: Verbot der Neuausweisung von Baugebieten in Überschwemmungsgebieten im Außenbereich, Besondere Berücksichtigung des Hochwasserschutzes in Risikogebieten außerhalb von Überschwemmungsgebieten
- Überprüfung planungsrechtlicher Zulässigkeit im beplanten und unbeplanten Innenbereich und ggfls. entschädigungspflichtige Einschränkung oder Aufhebung der Bebaubarkeit

Hochwasserschutz in der Raumordnung

- **§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG:** Für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland ist zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen.
- Landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne sollen gem. § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 d ROG bei den Festlegungen zur Raumstruktur, insbesondere zur anzustrebenden Freiraumstruktur, unter anderem auch **Freiräume für den vorbeugenden Hochwasserschutzes** enthalten.

Hochwasserschutz in der Raumordnung

Sicherung vorhandener Überschwemmungsflächen durch

- **Vorranggebiete**, in denen nach § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ROG andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen sind, soweit diese mit vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind.
- oder wenn hinreichende Planungsgrundlagen fehlen oder eine raumordnerische Endabwägung noch nicht möglich ist, durch **Vorbehaltsgebiete**, die nach § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ROG bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen vorbehalten bleiben sollen, denen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist.

Risikovorsorge in potentiellen Überflutungsbereichen

Festlegungen zum Rückhalt des Wassers

Aus dem Bericht des Umweltministeriums NRW vom 6. August 2021 zur Flutkatastrophe

„Das wirkungsvollste Mittel im Schutz vor Hochwasser ist die Schadensvermeidung. Im Rahmen der städtebaulichen Planungen sind bereits heute die bundesweit umgesetzten Regelungen aus der Hochwasserrahmenrichtlinie 2007 über die Hochwasserrisiko-Managementpläne vor Ort zu berücksichtigen. Die Hochwasserrisiko-Managementpläne in NRW werden derzeit fortgeschrieben.

Mit der Beachtung der Hochwassergefährdung bereits in der Raum- und Bauleitplanung kann verhindert werden, dass in hochwassergefährdeten Gebieten Strukturen mit hohen Schadenspotentialen angesiedelt werden.“

Hochwasserschutz in der Bauleitplanung

§ 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB: Belange des Küsten- oder Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge, insbesondere die Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden sind zu berücksichtigen.

§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB: Im FNP kann Gemeinde Flächen darstellen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind.

§ 78 Abs. 1 S, 1 WHG: In festgesetzten Überschwemmungsgebieten ist die Ausweisung neuer Baugebiete im Außenbereich in Bauleitplänen oder in sonstigen Satzungen nach dem BauGB verboten.

Hochwasserschutz in der Bauleitplanung

§ 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB

Im Bebauungsplan können festgesetzt werden:

- Flächen für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses,
- Gebiete, in denen bei der Errichtung baulicher Anlagen bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen getroffen werden müssen, die der Vermeidung oder Verringerung von Hochwasserschäden einschließlich Schäden durch Starkregen dienen,
- die Art dieser Maßnahmen,
- Flächen, die auf einem Baugrundstück für die natürliche Versickerung von Wasser aus Niederschlägen freigehalten werden müssen, um insbesondere Hochwasserschäden, einschließlich Schäden durch Starkregen, vorzubeugen.

§ 9 Abs. 6a BauGB

Hochwassergebiete der unterschiedlichen Gebietskategorien sollen im Bebauungsplan nachrichtlich übernommen bzw. vermerkt werden.

Aus dem Bericht des Umweltministeriums NRW vom 6. August 2021 zur Flutkatastrophe

„Entfernen/ Verlegung von Strukturen aus stark gefährdeten Bereichen

Im Zuge des Wiederaufbaus und der Beseitigung der Hochwasserschäden wird mit betroffenen Städten und Gemeinden geprüft, ob zerstörte Strukturen, die dem abgelaufenen Hochwasserereignis nicht standhalten konnten, an Ort und Stelle oder an anderer, sichererer Stelle wiederaufgebaut werden. Bei diesen Überlegungen ist einzubeziehen, ob durch Maßnahmen des Hochwasserrisikomanagements, wie beispielsweise technische Hochwasserschutzanlagen, sich das Risiko für diese Strukturen abmindern lässt oder ob auch weiterhin – aufgrund der örtlichen Situation – ein hohes Hochwasserrisiko bestehen bleibt. In diesem Fall wären örtliche Verlagerungen in Erwägung zu ziehen.“

Amtspflichten zum Hochwasserschutz

Hochwasserschutz ist eine hoheitliche Aufgabe der kommunalen Grundversorgung. Es besteht für die Gemeinde die Pflicht, erkennbar gebotene, durchführbare und wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen zum Hochwasser- und Überflutungsschutz durchzuführen (BGH, Urt. v. 13.06.1996 – III ZR 40/95 , NJW 1996, S. 3209).

Eine Haftung der Gemeinde aus Amtshaftung (§ 839 BGB, Art. 34 GG) kommt in Betracht, wenn diese im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung den Gesichtspunkt des Hochwasser- und Überflutungsschutzes nicht hinreichend beachtet hat (OLG Düsseldorf, Urt. v. 20.12.2017 - 18 U 195/11).

Länderübergreifender Raumordnungsplan des Bundes – Ermächtigungsgrundlage (§ 17 Abs. 2 ROG)

- Das BMI kann im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz aufstellen.
- Voraussetzung ist, dass dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist.
- Die Erforderlichkeit bezieht sich auf
 - die Notwendigkeit eines Bundesraumordnungsplans,
 - auf den konkreten Inhalt einzelner Ziele und Grundsätze des Plans
 - und auf die Notwendigkeit, ein Erfordernis als Ziel der Raumordnung zu formulieren.

Kritik an der Planungskompetenz des Bundes

Einräumung einer Planungskompetenz des Bundes für einen Raumordnungsplan zum Hochwasserschutz durch das ROG 2017 war im Gesetzgebungsverfahren sehr umstritten.

Erforderlichkeit eines länderübergreifenden Raumordnungsplans wurde bezweifelt:

- Es gibt eine bewährte länderübergreifende Zusammenarbeit, die auf Fach- und Ortskenntnis der für den Hochwasserschutz zuständigen Landesbehörden beruht.
- Vorteile eines Bundesraumordnungsplans sind nicht erkennbar.

Ermächtigung zur Planung

- § 17 Abs. 2 S. 1 ROG berechtigt zur Aufstellung eines **Raumordnungsplans**, nicht zum Erlass eines anderweitigen untergesetzlichen Regelwerks, etwa zur Ergänzung oder Konkretisierung von Vorschriften des WHG oder des ROG.
- Außerdem muss ein Bundesraumordnungsplan, der auf § 17 Abs. 2 S. 1 ROG gestützt werden soll, **länderübergreifend** sein.

Überblick über den Inhalt des Bundesraumordnungsplans

Erster Teil: Allgemeine Ziele und Grundsätze der Raumordnung zum Hochwasserrisikomanagement, zu Klimawandel und -anpassung und zur grenzüberschreitenden Abstimmung

Zweiter Teil: Festlegungen zum Hochwasserschutz bei oberirdischen Gewässern für

- Überschwemmungsgebiete (§ 76 Abs. 2 und 3 WHG)
- Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten (§ 78b WHG)

Dritter Teil: Ziele und Grundsätze der Raumordnung zum Schutz vor Meeresüberflutungen

Kritik am Entwurf des Bundesraumordnungsplans

Industrie

- Der Raumordnungsplan ist zum Teil Doppelregulierung zu bestehenden Gesetzen,
- Der Plan hat massive negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland.
- Beanstandet wird der Ausschluss von Anlagen/Betriebsbereichen, die unter die IE- bzw. die SEVESO-III-Richtlinie fallen, in bestimmten Gebieten und von Infrastrukturen des Kernnetzes der europäischen Infrastruktur.

Bundesländer

Kein Bedarf für einen Bundesraumordnungsplan zum Hochwasserschutz.

Hochwasserrisikomanagement

I.1.1 (Z) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der Siedlungsentwicklung sind die Risiken von Hochwassern nach Maßgabe der bei öffentlichen Stellen verfügbaren Daten zu prüfen; dies betrifft neben der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und seinem räumlichen und zeitlichen Ausmaß auch die Wassertiefe und die Fließgeschwindigkeit. Ferner sind die unterschiedlichen Empfindlichkeiten und Schutzwürdigkeiten der einzelnen Raumnutzungen und Raumfunktionen in die Prüfung von Hochwasserrisiken einzubeziehen.

I.1.2 (G) Bei raumbedeutsamen Maßnahmen zum Hochwasserschutz sollen neben den fachrechtlich erforderlichen Belangen auch wasserwirtschaftliche Erkenntnisse aus vergangenen extremen Hochwasserereignissen zugrunde gelegt werden. Gleichfalls sollen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Ereignisse zugrunde gelegt werden, soweit diesbezügliche Daten und Bewertungskriterien bekannt oder bei öffentlichen Stellen verfügbar sind.

Klimawandel und -anpassung

I.2.1 (Z) Die Auswirkungen des Klimawandels im Hinblick auf Hochwasserereignisse durch oberirdische Gewässer, durch Starkregen oder durch in Küstengebiete eindringendes Meerwasser sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der Siedlungsentwicklung nach Maßgabe der bei öffentlichen Stellen verfügbaren Daten vorausschauend zu prüfen.

I.2.2 (G) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zum Hochwasserschutz sollen in mittelfristigen Zeiträumen im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Vorschriften des § 73 Abs. 6 und des § 75 Abs. 6 Satz 3 und 4 WHG bleiben unberührt.

Schutz vor Hochwasser ausgenommen Meeresüberflutungen

II.1.1 (G) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Einzugsgebieten nach § 3 Nr. 13 WHG sollen hochwasserminimierende Aspekte berücksichtigt werden. Auf eine weitere Verringerung der Schadenspotentiale soll auch dort, wo technische Hochwasserschutzanlagen schon vorhanden sind, hingewirkt werden.

II.1.2 (Z) In Einzugsgebieten nach § 3 Nr. 13 WHG ist hinter Hochwasserschutzanlagen der Raum, der aus wasserwirtschaftlicher Sicht für eine später notwendige Verstärkung der Hochwasserschutzanlagen erforderlich sein wird, von entgegenstehenden Nutzungen und Funktionen freizuhalten.

Gleichermaßen ist der aus wasserwirtschaftlicher Sicht erforderliche Raum für Deichrückverlegungen von entgegenstehenden Nutzungen und Funktionen freizuhalten....

II.1.3 (Z) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Einzugsgebieten nach § 3 Nr. 13 WHG ist das natürliche Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögen des Bodens, soweit es hochwassermindernd wirkt und Daten über das Wasserhaltevermögen des Bodens bei öffentlichen Stellen verfügbar sind, zu erhalten.

Ergänzende Festlegungen für Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 1 WHG

II.2.1 (G) Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 1 WHG, die noch nicht wasserrechtlich vorläufig gesichert wurden, sollen auf geeignete Weise räumlich gesichert werden. § 76 Absatz 3 WHG bleibt unberührt.

II.2.2 (G) In Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 1 WHG sollen Siedlungen und raumbedeutsame bauliche Anlagen entsprechend den Regelungen der §§ 78, 78a WHG nicht erweitert oder neu geplant, ausgewiesen oder errichtet werden. Die Minimierung von Hochwasserrisiken soll auch insoweit berücksichtigt werden, als Folgendes geprüft wird:

1. Rücknahme von in FNP für die Bebauung dargestellten Flächen sowie von in landesweiten und regionalen Raumordnungsplänen für die Bebauung festgelegten Gebieten, wenn für sie noch kein Bebauungsplan oder keine Satzung nach § 34 Abs. 4 oder § 35 Abs. 6 BauGB aufgestellt wurde. Dies gilt nicht, wenn in der jeweiligen Gemeinde keine ernsthaft in Betracht kommenden Standortalternativen bestehen oder die Rücknahme eine wirtschaftlich unzumutbare Belastung für die Gemeinde darstellen würde. In diesem Fall soll bei baulichen Anlagen eine Bauweise gewählt werden, die der für den jeweiligen Standort im Überflutungsfall prognostizierten Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasst ist.

2. Umplanung und Umbau vorhandener Siedlungen bzw. Siedlungsstrukturen in einem mittelfristigen Zeitraum, soweit es die räumliche Situation in den betroffenen Gemeinden und das Denkmalschutzrecht zulassen und soweit dies langfristig unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten kosteneffizienter als ein Flächen- oder Objektschutz ist.

Bauverbot für Infrastrukturen und Anlagen

II.2.3 (Z) In Überschwemmungsgebieten nach § 76 Abs. 1 WHG dürfen folgende Infrastrukturen und Anlagen, sofern sie raumbedeutsam sind, weder geplant noch zugelassen werden, es sei denn, sie können nach § 78 Abs. 5, 6 oder 7 oder § 78a Abs. 2 WHG zugelassen werden:

1. Kritische Infrastrukturen mit grenzüberschreitender Bedeutung;....
2. weitere Kritische Infrastrukturen, soweit sie von der BSI-Kritisverordnung erfasst sind,
3. Anlagen/Betriebsbereiche, die unter die IE- oder die SEVESO-III-Richtlinie fallen.

Bauverbot für Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten nach § 78b WHG

II.3 (G) In Risikogebieten außerhalb von Überschwemmungsgebieten nach § 78b WHG sollen folgende Infrastrukturen und Anlagen, sofern sie raumbedeutsam sind, weder geplant noch zugelassen werden, es sei denn, sie erfüllen die Voraussetzungen des § 78b Absatz 1 S. 2 WHG:

1. Kritische Infrastrukturen mit grenzüberschreitender Bedeutung;
2. weitere Kritische Infrastrukturen, soweit sie von der BSI-Kritisverordnung erfasst sind,
3. bauliche Anlagen, die ein komplexes Evakuierungsmanagement erfordern.

Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Bundesraumordnungsplans

- Bei dem Bundesraumordnungsplan handelt es sich um ein Regelwerk zur Ergänzung und Konkretisierung von Anforderungen des WHG, nicht jedoch um einen Raumordnungsplan.
- Als Ziel der Raumordnung bezeichnete Planaussagen beruhen nicht auf einer planerischen Abwägung, die in der Planbegründung hinreichend dokumentiert ist.
- Verschiedene als Ziel der Raumordnung gekennzeichnete Planaussagen führen ohne raumplanerische Abwägung zu ergänzenden Zulassungsvoraussetzungen bzw. Zulassungsverboten. Das ist auf der Grundlage des § 17 Abs. 2 ROG nicht zulässig.

Zweifel an der Rechtmäßigkeit

- Zweifelhaft ist, ob eine Vereinheitlichung von Anforderungen der Hochwasserschutzvorsorge, wie sie der Verordnungsgeber als zentralen Gesichtspunkt seines Planungskonzepts in der Präambel des Plans angibt, in diesem Sinne auch einen länderübergreifenden Raumordnungsplan des Bundes rechtfertigen kann.
- Die Erforderlichkeit des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 2 S. 2 ROG ist nicht hinreichend begründet.

Erforderlichkeit des Plans

Nach § 17 Abs. 2 S. 2 ROG setzt die Aufstellung eines Raumordnungsplans voraus, dass er für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebiets unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist.

Zu prüfen ist, ob

- ein Bundesraumordnungsplan als solcher erforderlich ist,
- einzelne Ziele der Raumordnung erforderlich sind und
- anstelle eines Ziels ein Grundsatz der Raumordnung ausreicht.

Erforderlichkeit des Plans

Dass Bundesländer unterschiedliche Plankonzepte verfolgen, dass manche landesweite Raumordnungspläne sich darauf beschränken, abstrakte Anforderungen des Hochwasserschutzes an die Träger der Regionalplanung zu richten, während in anderen landesweiten Raumordnungsplänen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete festgelegt werden, rechtfertigt die Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans nicht.

Unterschiedliche Plankonzepte liegen bei einer Planungskompetenz der Länder in der Natur der Sache, weil die Wahrnehmung von Planungskompetenz eben auch die Entwicklung und Verfolgung unterschiedlicher Plankonzepte zur Folge haben soll.

Beschränkung auf länderübergreifende Raumordnungspläne

§ 17 Abs. 2 S. 1 ROG räumt dem Bund eine Planungskompetenz nur für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan ein.

Länderübergreifend ist ein Plan, der Hochwasserschutzprobleme planerisch bewältigt, die sich bei Flusseinheiten stellen, weil und soweit sie mehrere Bundesländer durchfließen.

Eine Vereinheitlichung von Anforderungen des Hochwasserschutzes ist kein länderübergreifender Raumordnungsplan.

Kennzeichnung als Ziele und Grundsätze der Raumordnung?

Nach § 7 Abs. 1 S. 4 ROG müssen textlichen Festlegungen als Ziele bzw. als Grundsätze der Raumordnung eingeordnet werden.

Die Kennzeichnung durch den Plangeber ist aber nur Indiz dafür, welche Aussagen des Plans als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung einzuordnen sind.

Ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines Ziels hat, richtet sich nach dem materiellen Gehalt der Planaussage.

Fehlender Raumbezug einzelner Festlegungen

- Raumordnungspläne sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne nach den §§ 13, 17 ROG.
- Nach § 1 Abs. 1 S. 2 ROG ist es Aufgabe eines Raumordnungsplans unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auf der Grundlage einer planerischen Abwägung auszugleichen.
- Dass in diesem Sinne eine planerische Abwägung mit Blick auf länderübergreifende Flusssysteme stattgefunden hätte, ist nicht ersichtlich.

Bestimmtheit einzelner Ziele der Raumordnung?

Ziele der Raumordnung müssen dem rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit genügen.

Der Adressat eines Ziels der Raumordnung muss auf der Grundlage des Inhalts und durch Auslegung erkennen können, was er bei seinen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als verbindliche Vorgaben der Raumordnung zu beachten hat.

Fehlt es an einer hinreichenden Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Festlegung, dann handelt es sich nicht um ein Ziel der Raumordnung bzw. um ein rechtsunwirksames Ziel.

Beispiel Planaussage II.1.2 (Z)

In Einzugsgebieten nach § 3 Nr. 13 WHG ist hinter Hochwasserschutzanlagen der Raum, der aus wasserwirtschaftlicher Sicht für eine spätere notwendige Verstärkung der Hochwasserschutzanlagen erforderlich sein wird, von entgegenstehenden Nutzungen und Funktionen freizuhalten.

Zweifeln, ob sich der danach freizuhaltende Raum für den Adressaten dieses Ziels der Raumordnung hinreichend sicher erkennen lässt, hat der Verordnungsgeber durch eine Ergänzung des Ziels Rechnung getragen:

„Als erforderlich ist ein Raum nur dann anzusehen, wenn die für den Hochwasserschutz zuständige Behörde aufgrund einer hinreichend verfestigten Planung gegenüber einem potenziellen Nutzer im Zeitpunkt von dessen Antragstellung nachweist, dass dort eine bestimmte Verstärkungsmaßnahme oder Deichrückverlegung notwendig werden wird.“