

47. Wasserwirtschaftsrechtlicher Gesprächskreis
Wasserrecht in der Raumordnung
9. September 2020

Raumordnung

Dr. Jens Wahlhäuser, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat,
Lehrbeauftragter an der Leibniz-Universität Hannover

- **Aufgabe der Raumordnung** ist es, die vielfältigen **Nutzungsansprüche an den Raum zu koordinieren** und einen „Grundkonsens“ über die Nutzung des Raums und seine weitere Entwicklung zu schaffen.
- Die Raumordnung soll **zusammenfassend, fachübergreifend und überörtlich** dafür vorsorgen, dass für die einzelnen Nutzungen und Funktionen genügend geeignete Flächen zur Verfügung stehen und dass Konflikte möglichst vermieden oder ausgeglichen werden.
- **Leitvorstellung** ist, den Raum **nachhaltig zu entwickeln**, so dass die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Raumfunktionen in Einklang gebracht werden.

- Durch raumordnerische Planung soll vorausschauend sichergestellt werden, dass auch mittel- und langfristig (für nachfolgende Generationen) noch **genügend räumliche Entwicklungs- und Nutzungsmöglichkeiten** bestehen. Außerdem wird angestrebt, möglichst überall **gleichwertige Lebensverhältnisse** zu schaffen.
- Rechtliche Grundlagen für die Raumordnung sind das **Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)** und ergänzend die **Raumordnungsgesetze der Länder**. Das ROG ist zuletzt 2017 umfassend novelliert worden.

- Das ROG enthält verschiedene **gesetzliche Grundsätze** (vgl. dazu § 2 ROG), die durch entsprechende **Festlegungen in Raumordnungsplänen** u.a. in Gestalt von sog. Zielen und Grundsätzen der Raumordnung **zu konkretisieren** sind.
- Für nachfolgende Planungen und große Projekte sind die in einem Raumordnungsplan festgelegten **Ziele der Raumordnung bindend** und daher **zu beachten** (vgl. § 4 ROG), während die **Grundsätze der Raumordnung** in der Abwägung „nur“ **berücksichtigt** werden.

- Einzelne Fachplanungsgesetze enthalten sog. „**Raumordnungsklauseln**“, die damit eine „Art Einfallstor der Raumordnung“ sind. So besteht z.B. bei Planfeststellungsverfahren i.d.R. eine Bindung an die Ziele der Raumordnung, Bauleitpläne sind an die Ziele der Raumordnung anzupassen (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB)
- In der Praxis häufig von Bedeutung ist das sog. **Zielabweichungsverfahren** (§ 6 Abs. 2 ROG), um im Einzelfall ein konkretes Vorhaben abweichend von einer Ziel-Festlegung in einem Raumordnungsplan zulassen zu können.

Das Element **Wasser** wird thematisch in vielfältiger Weise in den gesetzlichen Grundsätzen (§ 2 Abs. 2 ROG) angesprochen:

- Nachhaltiges **Wirtschaftswachstum** (z. B. Wasserkraft zur unmittelbaren Erzeugung von Energie, wegen des Bedarfs an Kühl- und Brauchwasser bei der Energiegewinnung sowie wegen seines Bedarfs in der industriellen Produktion)
- **Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge** wie z. B. die Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung
- Verbesserung **umweltverträglicher Verkehrsträger wie Wasserstraßen**, Entwicklung wirtschaftsnaher Infrastrukturen
- Entwicklung des Raums im Hinblick auf seine Bedeutung für die **Funktionsfähigkeit des Wasserhaushalts**

- Schutz des **Grundwasservorkommens**
- **Vorbeugender Hochwasserschutz** an der **Küste** und im **Binnenland** (hier vor allem durch die Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen)

- § 13 Abs. 1 ROG sieht vor, dass in den **Ländern** (Ausnahme Stadtstaaten) ein **landesweiter Raumordnungsplan** und **Regionalpläne** aufzustellen sind.
- Raumordnungspläne werden unter **Beteiligung der Öffentlichkeit und der (Fach)Behörden** aufgestellt; es findet eine **strategische Umweltprüfung** statt.
- Sie **konkretisieren die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung**, insbesondere hinsichtlich Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturplanungen. Dabei werden die vielfältigen Nutzungen des Raums aufeinander abgestimmt und räumliche Konflikte ausgeglichen.
- Die Raumordnungspläne **werden in der Regel durch die Raumordnungsbehörden der Länder und Regionen** erstellt.

Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH)

- Angesichts der großen Hochwasserschäden in den letzten beiden Jahrzehnten und angesichts des aufgrund des Klimawandels größer werdenden Hochwasserrisikos – häufigere Starkregenereignisse, Meeresspiegelanstieg etc. – bedarf es nach Ansicht der Bundesregierung eines **verbesserten Hochwasserschutzes** in Deutschland.
- Der Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 sieht daher u. a. die Entwicklung eines **länderübergreifenden Bundesraumordnungsplans für den Hochwasserschutz (BRPH)** vor. Das für die Aufstellung des BRPH zuständige BMI wird bei der Durchführung der vorbereitenden Verfahrensschritte vom Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) unterstützt.

- Im Vorfeld wurde im Rahmen eines sog. „MORO-Vorhabens“ ein „**Testplan**“ mit möglichen Festlegungen zum verbesserten Hochwasserschutz (auch zum Küstenschutz) entwickelt.
- Der Testplan bildet eine Grundlage für den Entwurf des BRPH; wobei dessen Festlegungen allerdings nicht „1:1“ übernommen werden sollen; die Festlegungen des „Testplans“ wurden inzwischen im Rahmen vorbereitender Abstimmungen mit u.a. den Ländern, Kommunalen Spitzenverbänden und der Wasserwirtschaft weiter optimiert.
- Vorgesehen ist, dass der BRPH (als Rechtsverordnung des Bundes) **im Frühsommer 2021 in Kraft treten** soll.

- BMI hat im März 2020 die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten Stellen über die beabsichtigte Aufstellung des BRPH gemäß §§ 9 Absatz 1, 18 ROG unterrichtet und ihr Gelegenheit zur Äußerung gegeben.
- Inzwischen wurden **textliche Festlegungen und eine Begründung** erarbeitet; eine **strategische Umweltprüfung** gemäß § 8 ROG i. V. m. § 35 UPVG und Anlage 5 Nummer 1.6 UVPG wurde durchgeführt und es wurde ein **Umweltbericht im Entwurf** erstellt.
- Im September 2020 soll die förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß §§ 9, 18 Absatz 2 ROG erfolgen. U.a. werden dabei auch alle Gemeinden in Deutschland (über die Kommunalen Spitzenverbände) beteiligt.

Raumordnungspläne für die AWZ (§ 17 Abs. 1 ROG)

- Der Koalitionsvertrag sieht u.a. auch die **Fortschreibung** der AWZ-Pläne für die Nord- und Ostsee (2009 in Kraft getreten) vor.
- BMI hat im Juni 2019 mit Unterstützung des BSH das Verfahren zur Fortschreibung eingeleitet.
- Die Fortschreibung erfolgt in Form einer Rechtsverordnung im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien
- Inhalte (nach § 17 ROG u. a.: „soll Festlegungen treffen“) sind:
 - zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs
 - zu weiteren wirtschaftlichen Nutzungen,
 - zu wissenschaftlichen Nutzungen sowie
 - zum Schutz und zur Verbesserung der Meeresumwelt.

Zeitplan:

- ab Mitte 2020: Beteiligungsverfahren nach § 9 Absatz 2 ROG
- ab Anfang 2021: Fertigstellung überarbeiteter Planentwürfe
Beteiligungsverfahren nach § 9 Absatz 3 ROG
- ab Mitte 2021: Inkrafttreten der Pläne.

- wichtiges **Abstimmungsinstrument** der Raumordnung (§ 15 ROG)
- Es dient der **frühzeitigen gutachtlichen Vorprüfung**, ob und wie ein geplantes raumbedeutsames Vorhaben mit überörtlichen Auswirkungen (z. B. Bau und Betrieb einer Ortsumgehung, einer Hochspannungsleitung oder eines Freizeitparks), raum- und umweltverträglich realisiert werden könnte.
- Ein Raumordnungsverfahren kann dazu beitragen, geeignete Standorte oder Trassen für Großprojekte zu finden oder **frühzeitig Konflikte** (sog. Raumwiderstände) **aufzeigen**, die einer späteren Zulassung des Vorhabens ggf. entgegenstehen oder diese erschweren.

- Die zuständige **Landesplanungsbehörde prüft auf Basis eines umfangreichen Beteiligungsverfahrens** die Übereinstimmung des Vorhabens (einschließlich etwaiger vom Planungsträger in Betracht gezogener Standort- oder Trassenvarianten) **mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen.**
- Das **Ergebnis hat keine unmittelbare Rechtswirkung**, ist aber in den nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen (nach der Rechtsprechung des BVerwG handelt es sich dabei um eine „**Art Sachverständigengutachten**“).

- Eckpunkte des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020:
*“Wir wollen das Raumordnungsverfahren und das Planfeststellungsverfahren **besser verzahnen und wo möglich zusammenlegen**, um langwierige Mehrfachbefassungen der Behörden sowie der Öffentlichkeit zu vermeiden.“*
- Umsetzung erfolgt durch eine Änderung von § 15 ROG und der ROV durch Artikel 5 und 6 des sog. **Investitionsbeschleunigungsgesetzes** (FF BMVI, Kabinettsbeschluss des Regierungsentwurfs war am 12. August 2020, derzeit im parlamentarischen Verfahren)
- Kern der Neuregelung:
 - Beibehaltung des Raumordnungsverfahrens angesichts seiner Vorteile als neutrales Verfahren (insbesondere im Hinblick auf die Alternativenprüfung)

- Raumordnungsverfahren soll **in erster Linie nur noch auf Antrag des Vorhabensträgers** durchgeführt werden; der Raumordnungsbehörde soll ein „Rückholrecht“ eingeräumt werden für den Fall, dass kein Antrag gestellt wird und erhebliche raumordnerische Konflikte zu erwarten sind.
- Beschleunigung des Raumordnungsverfahrens durch eine **stärkere Digitalisierung** des Verfahrens (in Anlehnung an die befristet geltenden Regelungen zum Planungssicherstellungsgesetz)
- Möglichst **zeitnahe Einleitung des Zulassungsverfahrens nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens**, möglichst enge Abstimmung zwischen Raumordnungs- und Zulassungsbehörde; möglichst abschnittsweise Planungen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!