

Länderübergreifender Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

**Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung**

Stand: 28.09.2020

A. Präambel

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. Die Bundesregierung hat daher im Koalitionsvertrag vom 12.03.2018 unter anderem die Entwicklung eines länderübergreifenden Raumordnungsplans für den Hochwasserschutz beschlossen.

Ziel dieses Raumordnungsplans ist es, das Hochwasserrisiko in Deutschland sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen für Siedlungs- und Verkehrsflächen zu minimieren und dadurch Schadenspotenziale zu begrenzen. Der Konzeption des Raumordnungsplans liegen insbesondere zugrunde:

- bessere Steuerungs- und Koordinierungsfunktion des Hochwasserschutzes in gesamtstaatlicher Hinsicht durch eine bundesweite Harmonisierung raumplanerischer Standards,
- Berücksichtigung der unterschiedlichen Empfindlichkeiten und Schutzwürdigkeiten von Raumnutzungen durch die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes,
- stärkere Berücksichtigung grenzüberschreitender Aspekte wie den Ober- und Unterliegerschutz durch einen auf die gesamte Flussgebietseinheit bezogenen Ansatz auch in der Raumplanung,
- besserer Schutz von Anlagen und Einrichtungen von nationaler und europäischer Bedeutung durch die Fokussierung entsprechender kritischer und gefährdungsfälliger Infrastrukturen.

Der Raumordnungsplan ist komplementär zum Fachrecht, dem Regelungsregime des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), konzipiert. Daher erfolgt zum einen eine weitgehende Bezugnahme auf die Definitionen und Gebietskulissen des Fachrechts, zum anderen eine verstärkte Berücksichtigung von Flächen außerhalb von wasserwirtschaftlich festgesetzten bzw. vorläufig zu sichernden Überschwemmungsgebieten. Die Flächen außerhalb dieser Gebiete weisen statistisch ein zunehmendes Schadenspotenzial auf.

Der Raumordnungsplan wahrt die verfassungsrechtliche Planungshoheit der Länder und Kommunen. Er ist in weiten Bereichen auf eine Konkretisierung durch die landesweiten und regionalen Raumplanungen sowie durch die kommunale Bauleitplanung angelegt. Zudem lassen Regel-Ausnahme-Festlegungen den erforderlichen Spielraum für passgenaue regional- und kommunalspezifische Planungen und Maßnahmen für den Hochwasserschutz.

B. Festlegungsteil

I. Allgemeines

1. Hochwasserrisikomanagement

I.1.1 (Z) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der Siedlungs- und Gewerbegebietsentwicklung sind die Risiken von Hochwassern zu beachten, soweit die entsprechenden Daten bei öffentlichen Stellen verfügbar sind. Dies betrifft neben der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und seinem räumlichen Ausmaß auch die Wassertiefe und die Fließgeschwindigkeit sowie die unterschiedlichen Empfindlichkeiten und Schutzwürdigkeiten der einzelnen Raumnutzungen und Raumfunktionen.

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. In überflutungsgefährdeten Bereichen, auch in solchen, die durch technische Hochwasserschutzanlagen geschützt sind, soll auf eine Verringerung der Schadenspotentiale hingewirkt werden.

2. Klimawandel und -anpassung

I.2.1 (Z) Die Auswirkungen des Klimawandels im Hinblick auf Hochwasser- und Starkregenereignisse sowie Meeresspiegelanstieg sind bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der Siedlungs- und Gewerbegebietsentwicklung zu beachten, soweit entsprechende Daten bei öffentlichen Stellen verfügbar sind.

I.2.2 (G) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zum Hochwasserschutz sollen in mittelfristigen Zeiträumen auf ihre Funktionalität im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

3. Grenzüberschreitende Koordinierung

I.3 (G) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zum Hochwasserschutz sollen flussgebietseinheitsbezogen koordiniert werden, insbesondere sollen deren Auswirkungen auf die Unterlieger und die Oberlieger berücksichtigt werden. Die Rückhaltung von Hochwässern soll Vorrang vor dem Bau von Hochwasserschutzanlagen in Fließrichtung wie Deichen haben, soweit dies mit dem integralen Ansatz des wasserwirtschaftlichen Hochwasserrisikomanagements – jeweils angepasst an die örtliche Situation – vereinbar ist.

II. Hochwasserschutz bei oberirdischen Gewässern nach § 3 Nummer 1 WHG

1. Sicherung von Einzugsgebieten nach § 3 Nummer 13 WHG

II.1.1 (Z) In Einzugsgebieten nach § 3 Nummer 13 WHG ist hinter Hochwasserschutzanlagen der aus wasserwirtschaftlicher Sicht notwendige Raum für deren Verstärkungen von entgegenstehenden Nutzungen und Funktionen freizuhalten; ebenfalls ist der aus wasserwirtschaftlicher Sicht notwendige Raum für Deichrückverlegungen von entgegenstehenden Nutzungen und Funktionen freizuhalten.

II.1.2 (Z) Das natürliche Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögen des Bodens in Einzugsgebieten nach § 3 Nummer 13 WHG ist, soweit es hochwassermindernd wirkt und die entsprechenden Daten bei öffentlichen Stellen verfügbar sind, zu erhalten oder zu verbessern.

II.1.3 (G) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Einzugsgebieten nach § 3 Nummer 13 WHG sollen hochwasserminimierende Aspekte bedacht werden. Dies betrifft insbesondere bauliche Anlagen, die Siedlungsentwicklung und die Land- und Forstwirtschaft.

II.1.4 (G) Die in Einzugsgebieten nach § 3 Nummer 13 WHG als Abfluss- und Retentionsraum wirksamen Bereiche in und an Gewässern sollen in ihrer Funktionsfähigkeit für den Hochwasserschutz erhalten werden. Flächen, die zurzeit nicht als Rückhalteflächen genutzt werden, aber für den Wasserrückhalt geeignet und erforderlich sind, sollen zugunsten raumbedeutsamer Maßnahmen des Hochwasserrückhalts von entgegenstehenden Nutzungen freigehalten werden; dies gilt insbesondere für Flächen, die an ausgebaute oder eingedeichte Gewässer angrenzen. Auf Flächen nach Satz 1 und Satz 2 sollen den Hochwasserabfluss oder die Hochwasserrückhaltung beeinträchtigende Nutzungen nur ausnahmsweise geplant oder zugelassen werden, wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls dies notwendig machen und ein ortsnaher Ausgleich des Retentionsraumverlusts vorgesehen ist. Satz 3 gilt nicht für Maßnahmen des Hochwasserschutzes.

II.1.5 (G) Werden im Zuge des Aus- oder Umbaus von Gewässern raumbedeutsame Renaturierungsmaßnahmen geplant, die das Hochwasserrisiko senken, sollen diese durch die Regionalplanung der Länder auf geeignete Weise räumlich gesichert werden. In den Ländern Bremen und Hamburg sowie in den kreisfreien Städten Niedersachsens gilt Satz 1 insoweit, als die dort genannten Maßnahmen im Flächennutzungsplan darzustellen sind, soweit es keinen regionalen Raumordnungsplan gibt.

II.1.6 (G) Standorte für raumbedeutsame Einrichtungen des Hochwasserschutzes, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Aufstellung oder Fortschreibung der regionalen Raumordnungspläne in der Maßnahmenliste des Nationalen Hochwasserschutzprogramms enthalten sind, sollen in den regionalen Raumordnungsplänen durch Ziele der Raumordnung gesichert werden. In den Ländern Bremen und Hamburg sowie in den kreisfreien Städten Niedersachsens gilt Satz 1 insoweit, als die dort genannten Standorte im Flächennutzungsplan darzustellen sind, soweit es keinen regionalen Raumordnungsplan gibt.

II.1.7 (G) Negative Auswirkungen von Hochwassern auf die Trinkwasserversorgung sollen vermieden werden.

2. Ergänzende Festlegungen für die Sicherung von Überschwemmungsgebieten nach § 76 Absatz 2 und 3 WHG

II.2.1 (G) Festgesetzte oder vorläufig zu sichernde Überschwemmungsgebiete nach § 76 Absatz 2 und 3 WHG sollen in den regionalen Raumordnungsplänen durch Ziele der Raumordnung gesichert werden. In den Ländern Bremen und Hamburg sowie in den kreisfreien Städten Niedersachsens gilt Satz 1 insoweit, als die dort genannten Gebiete im Flächennutzungsplan darzustellen sind, soweit es keinen regionalen Raumordnungsplan gibt.

II.2.2 (G) Siedlungen und raumbedeutsame bauliche Anlagen sollen in Überschwemmungsgebieten nach § 76 Absatz 2 und 3 WHG nicht erweitert werden. In Flächennutzungsplänen für die Bebauung dargestellte Flächen sowie in landesweiten und regionalen Raumordnungsplänen für die Bebauung festgelegte Gebiete sollen zurückgenommen werden, wenn für sie noch kein Bebauungsplan oder keine Satzung nach § 34 Absatz 4 oder § 35 Absatz 6 Baugesetzbuch aufgestellt wurde. 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; 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. Vorhandene Siedlungsstrukturen sollen mittelfristig hochwasserverträglich umgeplant und umgebaut werden, 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.

II.2.3 (Z) Folgende Infrastrukturen sind in Überschwemmungsgebieten nach § 76 Absatz 2 und 3 WHG ausgeschlossen:

1. Kritische Infrastrukturen mit länder- oder staatsgrenzenüberschreitender Bedeutung; dies sind insbesondere Infrastrukturen des Kernnetzes der europäischen Verkehrsinfrastruktur (Verordnung (EU) 1315/2013 außer Häfen und Wasserstraßen sowie die in der jeweils geltenden Fassung der Verordnung (EU) 2020/389 benannten Projects of Common Interest (PCI) der europäischen Energieinfrastruktur),
2. Anlagen oder Betriebsbereiche, die unter die Richtlinie 2010/75/EU (Industrieemissionsrichtlinie) oder Richtlinie 2012/18/EU (SEVESO-III-Richtlinie) fallen,
3. weitere Kritische Infrastrukturen, soweit sie von der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-KritisV) vom 22. April 2016 erfasst sind.

Satz 1 findet keine Anwendung auf Infrastrukturen, bei denen eine Überflutung kein spezifisches Risiko auslöst, oder die aufgrund besonderer Anforderungen oder aufgrund des Fehlens ernsthaft in Betracht kommender Standort- oder Trassenalternativen im jeweiligen Gemeindegebiet nur in Überschwemmungsgebieten nach § 76 Absatz 2 oder 3 WHG errichtet werden können; in diesem Fall ist eine Bauweise zu wählen, die der für den jeweiligen Standort im Überflutungsfall prognostizierten Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasst ist.

3. Ergänzende Festlegungen für die Sicherung von Risikogebieten nach § 78b WHG

II.3.1 (G) Raumbedeutsame hochwasserempfindliche Nutzungen sollen in Risikogebieten nach § 78b WHG nur geplant und zugelassen werden, wenn sie der für den jeweiligen Standort im Überflutungsfall prognostizierten Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasst sind. Raumbedeutsame bauliche Anlagen, die im Überflutungsfall ein komplexes Evakuierungsmanagement erfordern, sollen weder geplant noch zugelassen werden. Satz 2 gilt nicht, wenn keine ernsthaft in Betracht kommenden Standortalternativen zur Verfügung stehen; in diesem Fall soll eine Bauweise gewählt werden, die für den Überflutungsfall der für den jeweiligen Standort prognostizierten Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasst ist und die bestmögliche Evakuierung vorsieht.

II.3.2 (G) Folgende Infrastrukturen sollen in Risikogebieten nach § 78b WHG weder geplant noch zugelassen werden:

1. Kritische Infrastrukturen mit länder- oder staatsgrenzenüberschreitender Bedeutung; dies sind insbesondere Infrastrukturen des Kernnetzes der europäischen Verkehrsinfrastruktur (Verordnung (EU) 1315/2013 außer Häfen und Wasserstraßen sowie die in der jeweils geltenden Fassung der Verordnung (EU) 2020/389 benannten Projects of Common Interest (PCI) der europäischen Energieinfrastruktur),
2. Anlagen oder Betriebsbereiche, die unter die Richtlinie 2010/75/EU (Industrieemissionsrichtlinie) oder Richtlinie 2012/18/EU (SEVESO-III-Richtlinie) fallen.
3. weitere Kritische Infrastrukturen, soweit sie von der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-KritisV) vom 22. April 2016 erfasst sind.

Satz 1 findet keine Anwendung auf Infrastrukturen, bei denen eine Überflutung kein spezifisches Risiko auslöst, oder die aufgrund besonderer Anforderungen oder aufgrund des Fehlens ernsthaft in Betracht kommender Standort- oder Trassenalternativen im jeweiligen Gemeindegebiet nur in Risikogebieten nach § 78b WHG errichtet werden können; in diesem Fall soll eine Bauweise gewählt werden, die der für den jeweiligen Standort im Überflutungsfall prognostizierten Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasst ist.

III. Küstenschutz

III.1 (Z) Technische Anlagen des Küstenschutzes wie Deiche und Sperrwerke sind so zu planen, dass eine aus wasserwirtschaftlicher Sicht später notwendig werdende Erhöhung oder Verstärkung möglich ist. Für diese Erhöhungs- und Verstärkungsmaßnahmen ist binnenseitig der aus wasserwirtschaftlicher Sicht erforderliche Raum von entgegenstehenden Nutzungen freizuhalten, soweit die Maßnahmen dort technisch und rechtlich möglich sind. Zweite Deichlinien, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Raumordnungsplans Teil des geltenden wasserwirtschaftlichen Küstenschutzkonzeptes sind, sind zu erhalten und räumlich zu sichern.

III.2 (Z) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die den Küstenschutz nicht nur unerheblich beeinträchtigen, sind unzulässig. Seewärts der Küstenschutzanlagen gelegenes Vorland ist, soweit es im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Raumordnungsplans Teil des geltenden wasserwirtschaftlichen Hochwasserschutzkonzeptes ist, von entgegenstehenden Nutzungen freizuhalten.

III. 3 (G) Neues Vorland für den Küstenschutz soll dort geplant und räumlich gesichert werden, wo dies aus wasserwirtschaftlicher Sicht sinnvoll und naturverträglich möglich ist. Soweit hochwasserbedingte Rückstaueffekte zur Beeinträchtigung der Binnenentwässerung führen können und es aus wasserwirtschaftlicher Sicht geboten ist, sollen Speicherflächen für den Rückstau angelegt sowie räumlich gesichert werden.

III.4 (Z) Siedlungen sind nur in ausreichend geschützten Küstengebieten weiterzuentwickeln. Satz 1 findet keine Anwendung, wenn die Weiterentwicklung von Siedlungen den Küstenschutz nicht beeinträchtigt, und wenn überwiegende Gründe des Allgemeinwohls die Weiterentwicklung notwendig machen; in diesem Fall ist für die baulichen Anlagen eine Bauweise zu wählen, die der für den jeweiligen Standort im Überflutungsfall prognostizierten Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasst ist.

III.5 (G) Raumbedeutsame bauliche Anlagen, die im Überflutungsfall ein komplexes Evakuierungsmanagement erfordern, sollen auch in ausreichend geschützten Küstengebieten weder geplant noch zugelassen werden. Satz 1 gilt nicht, wenn keine ernsthaft in Betracht kommenden Standortalternativen zur Verfügung stehen; in diesem Fall soll eine Bauweise gewählt werden, die die bestmögliche Evakuierung vorsieht, und eine Beeinträchtigung des Küstenschutzes soll ausgeschlossen werden.

III.6 (G) Folgende Infrastrukturen sollen auch in ausreichend geschützten Küstengebieten weder geplant noch zugelassen werden:

1. Kritische Infrastrukturen mit länder- oder staatsgrenzenüberschreitender Bedeutung; dies sind insbesondere Infrastrukturen des Kernnetzes der europäischen Verkehrsinfrastruktur (Verordnung (EU) 1315/2013 außer Häfen und Wasserstraßen sowie die in der jeweils geltenden Fassung der Verordnung (EU) 2020/389 benannten Projects of Common Interest (PCI) der europäischen Energieinfrastruktur),

2. Anlagen oder Betriebsbereiche, die unter die Richtlinie 2010/75/EU (Industrieemissionsrichtlinie) oder Richtlinie 2012/18/EU (SEVESO-III-Richtlinie) fallen.
3. weitere Kritische Infrastrukturen, soweit sie von der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-KritisV) vom 22. April 2016 erfasst sind.

Satz 1 findet keine Anwendung auf Infrastrukturen, bei denen eine Überflutung kein spezifisches Risiko auslöst, oder die aufgrund des Fehlens ernsthaft in Betracht kommender Standort- oder Trassenalternativen nur im jeweiligen Küstengebiet errichtet werden können; in diesem Fall soll eine Bauweise gewählt werden, die der für den jeweiligen Standort im Überflutungsfall prognostizierten Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasst ist.

Entwurf