



# DIE UMWELTDIMENSION DER RAUMORDNUNG STÄRKEN

## Analysen, Umsetzungsbeispiele und Handlungsansätze

Die Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung wurden unter umweltpolitischen Gesichtspunkten stetig erweitert. Eine nachhaltige räumliche Gesamtplanung hat sich als eines der zentralen Instrumente zur Durchsetzung von raum- und flächenbezogenen Umweltzielen etabliert. In bundesrelevanten Strategien finden sich zahlreiche Leitbilder, Instrumente und Handlungsansätze zur Raumentwicklung und -ordnung mit Umweltbezug.





Foto: © S. Schwarz, IÖR-Media

---

**Prof. Dr. Gerold Janssen**

ist wissenschaftlicher Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden und Honorarprofessor für Umwelt- und Planungsrecht an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind rechtliche und planerische Fragen von Siedlungsrückzug, Untertage-raumordnung, Meeresraumordnung und direkte Demokratie in der Raumplanung.  
g.janssen@ioer.de

**Sebastian Bartel**

hat Geographie studiert und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden. Überörtliche Raumordnung und -planung, untertägige Raumplanung sowie Fragen einer ökologischen Raumentwicklung zählen zu seinen Forschungsschwerpunkten.  
s.bartel@ioer.de

**Wulf Hülsmann**

ist Dipl.-Ing für Raumplanung und war bis Anfang 2018 als Wissenschaftlicher Oberrat im Fachgebiet „Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen“ des Umweltbundesamtes tätig. Er war für die Themenfelder „Städtebauliche Planung“ und „Raumordnung“ verantwortlich und wirkte an raumbedeutsamen Gesetzesinitiativen und Strategien des Bundes mit.  
wulfhuelsmann@t-online.de

**Franziska Wolff**

hat Politikwissenschaften und Volkswirtschaft studiert und ist Leiterin des Bereichs „Umweltrecht & Governance“ am Öko-Institut. Sie arbeitet zu strategischen Fragen der Umweltpolitik sowie zu den Themenkomplexen „nachhaltige Landnutzung“ und „nachhaltiges Wirtschaften“.  
f.wolff@oeko.de

Eine nachhaltige räumliche Gesamtplanung ist eines der zentralen Instrumente, um raum- und flächenbezogene Umweltziele durchzusetzen. Neben der räumlichen Gesamtplanung gibt es raumbedeutsame Fachplanungen mit Umweltbezug, die entweder über ein eigenes Planungsinstrumentarium verfügen (z. B. die Verkehrswegeplanung, die wasserwirtschaftliche Planung, die Netzausbauplanung, die Landschaftsplanung) oder in Entwicklungsstrategien und Programmen ihren Niederschlag finden (z. B. Klimaanpassungsstrategien, Energiekonzepte). Diese sind in unterschiedlicher Weise mit der räumlichen Gesamtplanung verknüpft. Daher sind eine effektive Abstimmung der verschiedenen Instrumente untereinander und die konkrete Umsetzung der Umweltbelange in der Planungspraxis Kernelemente für eine nachhaltige Raumentwicklung, die es fortzuentwickeln und zu verbessern gilt.

Besondere Herausforderungen an den raum- und flächenbezogenen Umwelt- und Naturschutz und damit Gegenstände der Untersuchung sind folgende Bereiche:

- Verringerung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke
- Schaffung von Freiraumverbänden
- Hochwasservorsorge
- Flächenbedarf für erneuerbare Energien
- Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch energiesparende und verkehrsreduzierte Siedlungsstrukturen
- Schutz vor Hitzefolgen durch grüne Infrastruktur

Der Beitrag basiert auf einer Untersuchung im F&E-Vorhaben des Umweltbundesamtes „Die Bedeutung bundesrelevanter Strategien zur Raumentwicklung für die Umweltpolitik“.

Übergreifendes Ziel der Untersuchung ist es, die Handhabung und Wirksamkeit der Umsetzung umweltbezogener Ziele und Grundsätze in der räumlichen Planung auf über-

örtlicher Ebene zu bewerten. Dazu dienen ausgewählte (rechtliche, planerische und programmatische) Anwendungsbeispiele auf den Ebenen Bund, Länder und Regionen. Die zentralen Fragen lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:

1. Wie und mit welcher Wirkung werden raum- und flächenbezogene Umweltziele und -grundsätze aus Bundesstrategien in der Planungspraxis (Raumordnung und Fachplanung) umgesetzt?
2. Wie lässt sich der Vollzug von raum- und flächenbezogenen Umweltzielen verbessern?
3. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Umweltpolitik des Bundes bezüglich ihrer raumrelevanten Strategien und Regelungen?

Die Untersuchung betrachtet folgende Strategien des Bundes mit Raumbezug (einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Aktions-/Umsetzungsprogramme):

- Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 09.03.2016) (MKRO L/H)
- Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuauflage 2016 (2017) (DNS)
- Integriertes Umweltprogramm 2030 (2016) (IUP)
- Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (Biodiversitätsstrategie, 2007) (NBS)
- Deutsche Anpassungsstrategie (2008) (DAS)/Fortschrittsbericht mit Aktionsplan Anpassung (APA) (2015)
- Klimaschutzplan 2050 (2017)/Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (2014)
- Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II (2016)
- Bundeskonzept Grüne Infrastruktur (2017)
- Naturschutzoffensive 2020 (2015)
- Weißbuch Stadtgrün (2017)

## Rechtlicher und raumplanerischer Rahmen

Umweltziele räumlicher und flächenbezogener Art regelt das Raumordnungsgesetz (ROG). § 2 Abs. 2 ROG enthält die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung. Sie sind im Sin-

ne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren.



Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 Abs. 2 HS 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist Grundvoraussetzung für ökonomische und soziale Stabilität. Wirtschaftliche und soziale Raumnutzungen konkurrieren also nicht nur mit ökologischen Raumfunktionen, sondern hängen von ihnen ab (Robers 2003: 108–109). Der Schutz grundlegender ökologischer Funktionen eines Raums ist folglich der Rahmen für die künftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung (Kühling 2003: 65). Die Tragfähigkeit der Umwelt stellt eine unüberwindbare Grenze für die menschliche Entwicklungstätigkeit dar (Robers 2003: 110–112). Umwelt- und raumbezogene Festlegungen dienen daher dazu, den Belang „ökologische Funktionen“ zu operationalisieren.

Da es sich bei der Raumordnung um einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung handelt und die Länder zudem eine Abweichungskompetenz haben, finden sich raumordnerische Grundsätze auch in den Landesplanungsgesetzen. Die Aufnahme landesspezifischer Grundsätze in die Landesplanungsgesetze handhaben die Länder indes sehr unterschiedlich. Während Sachsen und Hessen gänzlich darauf verzichten, nahmen Niedersachsen und Bayern Grundsätze auf und bezeichneten diese auch als solche (in Thüringen sind es „Leitlinien“).

Das Raumordnungsgesetz wurde 2017 novelliert und ist am 29. November 2017 in Kraft getreten. Bei der Novellierung ging es in erster Linie um die Richtlinie für die maritime Raumplanung (MRO-RL) und in Teilen um eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Klimaanpassung. Die raumordnerischen Grundsätze in § 2 ROG wurden nur sehr zurückhaltend angepasst. Neben marginalen und redaktionellen Änderungen wurden ein Ökosystemansatz für den Meeresbereich, das UNESCO-Kultur- und Naturerbe der Welt, der Schutz der biologischen Vielfalt sowie quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme eingeführt. Aus Sicht der Autoren wäre hier Gelegenheit gewesen, in verstärktem Maße Aussagen aus den verschiedenen oben genannten Strategien aufzunehmen.

Die zentrale Regelung im ROG für umweltbezogene Grundsätze ist in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG normiert, ergänzt durch § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 5 und 6 ROG. Aber auch weitere fachliche Grundsätze enthalten direkte und/oder indirekte Regeln

für Umweltbelange, wie zum Beispiel Regelungen zur Daseinsvorsorge (Nr. 1 Satz 2), zum Verkehr (Nr. 3 Satz 5, 6 und 7) oder zur Land- und Forstwirtschaft (Nr. 5 Satz 3). Ergänzend lassen sich auch die raumbedeutsamen Planungen der EU erwähnen (Nr. 8).

Die Konkretisierung der raumordnerischen Grundsätze erfolgt durch Festlegungen in den Raumordnungsplänen. Dazu gehören auf Bundesebene die AWZ-Raumordnungspläne für Nord- und Ostsee gemäß § 17 Abs. 1 ROG, die Standortpläne für See- und Flughäfen, die neu geschaffen, länderübergreifenden Hochwasserschutzpläne gemäß § 17 Abs. 2 ROG sowie der Grundsätzeplan gemäß § 17 Abs. 3 ROG. Die letztgenannten Planungen hat der Bund bislang nicht erstellt. Die länderübergreifenden Hochwasserschutzpläne sollen allerdings bis 2021 aufgestellt sein (siehe Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD 2018: 138).

Auf Länderebene vollzieht sich die Raumordnungsplanung in landesweiten Raumordnungsplänen (z. B. Landesentwicklungspläne oder -programme) und für die Teilräume durch Regionalpläne.

Da die Raumordnung grundsätzlich keine eigenen Umweltdaten erhebt, ist sie auf die Zuarbeit der raumbezogenen Fachplanungen angewiesen. Überdies nutzen Umweltfachgebiete ihrerseits die räumliche Planung für die Umsetzung ihrer Umweltfachziele. Wenngleich diese Fachplanungen überwiegend behördeninterne Wirkung haben, sind sie zum Teil sogar rechtlich verbindlich (siehe § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB: Landschaftsplan und Pläne des Wasserrechts, Abfall- oder Immissionsschutzrechts).

Eine weitere Verzahnung zwischen der Raumordnung und der Fachplanung findet über den Integrations- und Harmonisierungsauftrag der Raumordnung statt. So schreibt § 7 Abs. 4 ROG vor, dass die Raumordnungspläne auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen von öffentlichen Stellen enthalten sollen (!), die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die sich durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung sichern lassen.

Schließlich sind raumbedeutsame Strategien und Programme in unterschiedlicher Form mit der räumlichen Gesamtplanung verknüpft.

## Raumrelevante Aspekte in Bundesstrategien

Von den sechs genannten Untersuchungsbereichen beleuchtet dieser Beitrag nachfolgend die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und die Hochwasservorsorge exemplarisch, um die Anwendung in der Gesamt- und Fachplanungspraxis zu veranschaulichen.

### Flächenneuanspruchnahme reduzieren

Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme spielt in den räumlichen Vorgaben bundesrelevanter Raumentwicklungsstrategien eine große Rolle. Quantitative Beschränkungen der Siedlungsflächenentwicklung greifen verschiedene Strategien auf, wobei insbesondere die zu senkende Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Vordergrund steht. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 formulierte das konkrete flächenpolitische Ziel, die Neuanspruchnahme von

Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bundesweit auf 30 ha pro Tag bis 2020 zu senken. Die Neuauflage von 2016 schreibt das Ziel auf weniger als 30 ha bis zum Jahr 2030 (30 ha-x) fort. Im Integrierten Umweltprogramm 2030 des BMU wird ein Flächenverbrauch von 20 ha pro Tag im Jahr 2030 angestrebt. Zudem sprechen die Strategien Aspekte wie die zu verringernde Siedlungsdichte oder den Schutz der land- und forstwirtschaftlichen Flächen an. Eine stärkere Innenentwicklung (Vorrang der Innen- vor der Außerentwicklung im Verhältnis 3:1) sowie die räumliche Konzentration und Verdichtung der Bebauung sind weitere wesentliche Ziele. Als mögliche Maßnahmen sollen die Flächenkreislaufwirtschaft (bspw. IUP, Klimaschutzplan 2050), ein effektives Flächenrecycling und die Wiedernutzung bereits erschlossener Flächen sowie von Siedlungs- und Industriebrachen dienen. Entsiegelungsmaßnahmen im Innen- und Außenbereich kommen ebenfalls in Frage.



Foto: © Eckart Gruhler

Bundesstrategien: Ein Ziel ist eine stärkere Innenentwicklung

Die Strategien thematisieren auch Konkretisierungen bei Vorschriften und Planungsinstrumenten, Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung (MKRO L/H), eine Anpassung der Bauleitpläne hinsichtlich der Ziele der überörtlichen Raumordnungspläne sowie die Harmonisierung des Flächen- und Ressourcenschutzes mit anderen Umweltzielen (z. B. Lärmschutz, Luftreinhaltung, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel; Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II).

### **Rechtliche Anwendungsbeispiele**

Im Raumordnungsgesetz fehlte bis zur Novellierung im Jahr 2017 ein Instrument für quantifizierte Vorgaben zur Flächenreduzierung in Raumordnungsplänen. Auch die Landesplanungsgesetze enthielten keine entsprechenden Regelungen. Nunmehr findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG ein raumordnerischer Grundsatz, dass die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern ist, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme. Dieses Ziel ist im Sinne bundesrelevanter Strategien, wobei diese bereits konkretere quantitative Vorgaben und vor allem Umsetzungsfristen einfordern. Für Länder, die noch keine quantitativen Flächenziele festgelegt haben, schafft die neue Regelung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG einen Anreiz, dies in raumordnerischen Festlegungen im Zuge von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Komplementär dazu ist auf die Regelung zur Strategischen Umweltprüfung hinzuweisen, indem die Schutzgüter um die „Fläche“ ergänzt wurden (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG). Auch die Aufnahme des Schutzguts „Fläche“ in § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG ist ein Erfolg (für die Bauleitplanung § 2 Abs. 4 BauGB). Sie stärkt den Belang rechtlich.

Um die Innenentwicklung gegenüber einer Inanspruchnahme von Flächen „auf der grünen Wiese“ zu stärken, trugen insbesondere die Städtebaurechtsnovellen von 2007 und 2013 bei. Die neuen rechtlichen Regelungen entsprechen dabei den Zielen des deutschen Ressourcenprogramms II. Der Gesetzgeber schützt also zunehmend das Schutzgut Fläche. Für die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen ist eine besondere Begründungspflicht vorgegeben; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können (§ 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB). Während Bebauungspläne der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB diese Regelungen flankieren, wirken die Regelungen zur Einbeziehung der Außenbereichsflächen (§ 13b BauGB) hemmend, allerdings wurden diese befristet. Auch

die jüngsten bauplanungsrechtlichen Regelungen setzen die Ziele der bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien um. Die neue Baugebietskategorie der „Urbanen Gebiete“ (§ 6a BauNVO) legt das Augenmerk auf das Entwicklungspotenzial der Innenbereiche.

### **Planerisches Anwendungsbeispiel**

Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) wurde in Bezug auf planerische Anwendungsbeispiele eingehender untersucht. Er thematisiert insbesondere das Ziel der flächensparenden und bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung und das Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“. Demnach soll die Regional- und Bauleitplanung die flächensparende Siedlungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen vorantreiben und das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf „Netto-Null“ reduzieren. Als ein Erfolgsfaktor gelten hier die umfangreichen Festlegungen im LEP NRW (bspw. auch hinsichtlich des Vorrangs der Innenentwicklung, Wiedernutzung von Brachflächen), wobei eine besondere Qualität durch die Festlegung eines quantitativen Ziels gegeben ist. Eine Befragung ergab jedoch, dass es aufgrund von Widerständen der Kommunen und der Wirtschaft nicht gelungen ist, das 5-ha-Ziel als Ziel der Raumordnung in der Planungspraxis zu verankern. Zudem gibt es aktuell Bestrebungen, den Landesentwicklungsplan in Nordrhein-Westfalen zu ändern (MWIDE NRW 2018). Künftig soll der Grundsatz 6.1-2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ aufgehoben werden. Begründet wird dies mit der Aussage des Koalitionsvertrags, dass „die Kommunen [hierdurch] mehr geeignete Wohnbauflächen bereitstellen können“ und somit „unnötige Hemmnisse zur Ausweisung von Bauland aus dem Landesentwicklungsplan entfernt [werden]“. Der 5-ha-Grundsatz wurde auch im zweiten Beteiligungsverfahren zum LEP NRW – trotz Herabstufung vom Ziel zum Grundsatz – offensichtlich nach wie vor als unnötiges Hemmnis für die Baulandentwicklung verstanden. Zudem sei die rechtssichere Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten durch den Verzicht auf die Begrenzung des täglichen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsflächen auf fünf Hektar erleichtert, da andere Planungsziele im LEP einen sparsamen Umgang mit Flächen gewährleisten (MWIDE NRW 2018).

### **Programmatische Anwendungsbeispiele**

Auf Ebene der raumrelevanten „Programme“ greift der Bund selbst die Vorgaben zur Flächeninanspruchnahme (z. B. in städtebaulichen Förderprogrammen) auf, darüber hinaus tun das aber auch die Länder (z. B. in Nachhaltigkeitsstrategien, u. a. mithilfe quantitativer Flächensparziele) und die Kommunen (z. B. in lokalen Wirtschaftsförderprogrammen).



Die Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit 2013) verfolgt ein qualitatives Flächensparziel (langfristig kein weiterer Flächenneuverbrauch) und benennt vergleichsweise viele Umsetzungsmaßnahmen (u. a. Unterstützung von Kommunen bei Flächenmanagement und Innenentwicklung; Förderprogramme mit Fokus auf vorrangiger Innenentwicklung; Modellvorhaben; Weiterführung des „Bündnisses zum Flächensparen“). Die Lockerung des Anbindungsgebots im Jahr 2017 – demzufolge Flächenneuausweisungen zum Beispiel von Gewerbegebieten an einen Siedlungskörper angebunden sein müssen – erschwert es, das Langfristziel zu erreichen.

Die Nachhaltigkeitsstrategie NRW (Land Nordrhein-Westfalen 2016) leitet aus dem Flächensparziel des Bundes ein quantitatives Flächenziel für das Land ab (Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 5 ha pro Tag bis 2020 reduzieren, langfristig Netto-Null). Um die Überprüfbarkeit zu stärken, benennt sie einen Indikator für das Monitoring und Fristen für die Zielerreichung. Eine Stärke ist, dass vielfältige, teilweise bereits länger laufende, konkrete Maßnahmen die Strategie flankieren (u. a. Schaffung eines „Flächenpool NRW“ zur Reaktivierung von Brachflächen, entsprechende Ausrichtung Städtebauförderung, Beratungs- und Informationsinstrumente für Kommunen inkl. Entwicklung „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagementsystem“). Als Erfolgsfaktor gilt neben solchen Profilierungsmöglichkeiten für innovative Kommunen ein seit 2006 existierender Dialog „Allianz für die Fläche in NRW“, der bei kommunalen und wirtschaftlichen Akteuren das Problembewusstsein schärft. Der Dialog lässt sich als Instrument der raumordnerischen Zusammenarbeit im Sinne des § 14 ROG einstufen. Als Hemmnisse, den aktuell bei 9 bis 10 ha pro Tag liegenden Siedlungsflächenverbrauch zu mindern, gelten die Grenzen der Landeskompentzen (kommunale Selbstverwaltung), die Entwicklung der Wohnungswirtschaft und eine fehlende stärkere Rahmensetzung des Bundes.

## Hochwasservorsorge

Der vorsorgende Hochwasserschutz findet sich neben den hier nicht weiter thematisierten spezifischen Hochwasserschutzstrategien vor allem in der nationalen Biodiversitätsstrategie wieder. Demzufolge sollen die Rückhalteflächen an den Flüssen bis 2020 um mindestens 10 % erweitert werden. Als räumliche Vorgaben lassen sich in den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien gesicherte Überschwemmungsgebiete, eingerichtete natürliche Überflutungsflächen, zurückgewonnene Retentionsflächen und

rückverlegte Deiche sowie renaturierte Fließgewässer und Auen finden (z. B. Bundeskonzept Grüne Infrastruktur, MKRO L/H, Naturschutzoffensive 2020). Weitere räumliche Vorgaben umfassen einen schnelleren Bau von Hochwasserschutzanlagen, dezentrale Maßnahmen zur Regenwasserbewirtschaftung in Siedlungs- und Gewerbegebieten (Fortschrittsbericht zur DAS), die Anbindung von Flussaltarmen als natürliche Polder (Naturschutzoffensive 2020) und den Rückbau von Uferbefestigungen (Bundeskonzept Grüne Infrastruktur).

## Rechtliche Anwendungsbeispiele

In rechtlicher Hinsicht ist vor allem das Hochwasserschutzgesetz II (BGBl. I 2017: 2193) als Fachrecht zu erwähnen, das 2017 verabschiedet wurde. Die Novelle, die hauptsächlich Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz zur Folge hatte, verschärft den räumlichen Hochwasserschutz. Die Neuerungen enthalten unter anderem Vorschriften für den Bau von Hochwasserschutzanlagen. Sie sollen Planungs- und Genehmigungsverfahren erleichtern und beschleunigen. Des Weiteren werden die vormals abgeschafften „überschwemmungsgefährdeten Gebiete“ – jetzt als „Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten“ – wieder eingeführt. Abseits der im Ernstfall betroffenen HQ100-Gebiete birgt der § 78b WHG zusätzliche Schutzvorschriften. Auch eine Bevorratung von Ausgleichsmaßnahmen hinsichtlich Rückhalteflächen nach dem Vorbild der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist nun gemäß § 77 Abs. 1 S. 3 WHG möglich und bietet die Rechtsgrundlage für Retentionskataster. Schließlich wird die Kategorie „Hochwasserentstehungsgebiet“ gemäß § 78d WHG bundesweit eingeführt. In diesen Gebieten sollen die Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltungsmöglichkeiten unter anderem durch Genehmigungsverhalte bei Versiegelungen verbessert werden.

Interessant für die Stadtplanung ist das neue Vorkaufsrecht der Länder für bestimmte hochwasserschutzrelevante Grundstücke gemäß § 99a WHG. Damit lässt sich zum Beispiel die Ausweitung von Retentionsraum realisieren. Welche Bedeutung der Hochwasserschutz für die Stadtplanung darüber hinaus hat, verdeutlicht unmittelbar § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB: Ihm zufolge sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Belange des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge stärker zu berücksichtigen. Insbesondere Hochwasserschäden sollten vermieden und verringert werden. Es ist zu konstatieren, dass der Gesetzgeber beim Hochwasserschutz auf quantitative Vorgaben und die Festlegung von Prozent- und Jahreszahlen überwiegend verzichtet. Eine Fristsetzung ist in der aktuellen Änderung zum WHG lediglich für das Handeln Privater vorzufinden (vgl. § 78c WHG zu Heizölverbraucheranlagen).



Foto: LucyKaef/pixabay.com, CC0 Creative Commons

### Elbe-Hochwasser in Meißen: Die Raumordnung kann helfen, solche Ereignisse zu verhindern

Von hoher Raumrelevanz ist die durch die Novellierung des ROG dem Bund zugesprochene Kompetenz, bei Bedarf Raumordnungspläne für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz aufzustellen (§ 17 Abs. 2 ROG), sofern dies unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Diese Regelung muss sich in der Praxis noch bewähren.

#### **Planerisches Anwendungsbeispiel**

Der Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP Sachsen) aus dem Jahr 2013 stellt ein Leitbild für die Entwicklung des Freistaats bis 2025 auf. Demnach sollen die absehbaren Auswirkungen des Klimawandels soweit wie möglich kompensiert werden, indem die Nutzungen des Raumes entsprechend anzupassen sind. Dabei hebt der LEP explizit die hohe Bedeutung der Hochwasservorsorge heraus, wobei er neben

der Eigenvorsorge auch die Sicherung und soweit möglich die Rückgewinnung natürlicher Überschwemmungsbereiche thematisiert. Eine angepasste Siedlungsentwicklung und Flächennutzung, die Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen sowie ein effektiver Hochwassernachrichten- und Alarmdienst soll die Hochwassergefahr für die Bevölkerung weiter reduzieren.

Ein Erfolgsfaktor sind die dezidiert ausgeführten Maßnahmen zum Wasserrückhalt, die aus den Hochwasserrisikomanagementplänen hervorgehen. Neben einer zu reduzierenden Bodenversiegelung und der Versickerung von Regenwasser auf Bauflächen spricht der LEP Sachsen auch die zu erhaltende und wiederherzustellende funktionelle Einheit zwischen Gewässern und Auen an. Als weitere Maßnahmen nennt er die Freilegung verrohrter oder un-



terirdisch geführter Wasserläufe, die Herstellung eines naturnahen Zustands der Gewässer sowie die Umwandlung von Ackerflächen in Dauergrünland oder standortgerechten Wald (Waldmehrung) – vor allem in besonders erosionsgefährdeten Hang- und Tallagen sowie Überschwemmungsbereichen der Auen. Hervorzuheben ist auch die Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten, die bereits 2004 im Sächsischen Wassergesetz verankert wurden. Zudem erarbeiteten die Kommunen Hochwasserschutzkonzepte, die umfangreiche Maßnahmen zur Umsetzung der Vorgaben enthalten. Ein Defizit der Regelungen ist, dass keine quantitativen Vorgaben zur Vergrößerung der Rückhalteflächen an den Flüssen festgelegt wurden. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist der Klimacheck, der ergänzend zur Aufstellung des LEP

Sachsen durchgeführt wurde. Er überprüft, inwiefern der Landesentwicklungsplan den Kampf gegen die Folgen des Klimawandels und die vorsorgende Anpassung an die sich abzeichnenden Klimaveränderungen und einen vorsorgenden Klimaschutz unterstützt oder aber konterkariert.

Die Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien werden hier vielfältig aufgegriffen, wenngleich eine quantitative Zielfestlegung fehlt.

#### **Programmatische Anwendungsbeispiele**

Länder und Kommunen greifen in Programmen die (raumrelevanten) Hochwasserschutz-Vorgaben des Bundes unter anderem in den Nachhaltigkeits-, Hochwasserschutz-, Kli-



Foto: Hans/pixabay.com, CC0 Creative Commons

Um Hochwasser wie dieses möglichst zu vermeiden, haben viele Kommunen Konzepte erarbeitet

maanpassungs- oder Biodiversitätsstrategien sowie in regionalen WRRL-Gewässerentwicklungskonzepten und Konzepten der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) auf.

Das „Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften“ greift die quantitative Vorgabe der nationalen Biodiversitätsstrategie („Vergrößerung der Rückhalteflächen an den Flüssen um mindestens 10 % bis 2020“) nicht auf. Es definiert aber qualitative raumrelevante Ziele: „Auenentwicklung stärken und Instrumente des Auenschutzes verbessern“ (u. a. ehemalige Überflutungsflächen reaktivieren, frühere Ausuferungen bei Hochwässern und höheren Abflüssen ermöglichen, naturnahe Auenlandschaften entwickeln); „Gewässerlandschaften Raum geben und Flächen bereitstellen“ (u. a. Bereitstellung von geeigneten Flächen in der Programmkulisse als „eigenständige“ Maßnahme etablieren; bestehende Instrumente zur Sicherung der benötigten Flächen in den Gewässerlandschaften konsequenter einsetzen; Flächenmanagement inkl. Flächentausch; Modelle der kostengünstigen Bereitstellung von Flächen nutzen (z. B. „Gewässerentwicklungsfonds“); Flächensuche, -bereitstellung, -sicherung und -entwicklung, u. a. von landeseigenen Flächen und Flächen mit geringem Nutzungswert); und im Kontext Klimawandel mögliche Rückhalteflächen ermitteln und gegebenenfalls vergrößern oder zu reaktivieren (NMU 2016).

Eine Reihe von förderfähigen Maßnahmen unterlegen diese Ziele. Die Umsetzung des Aktionsprogramms steckt allerdings noch in den Anfängen. Als förderliche Rahmenbedingung für die Umsetzung des Aktionsprogramms gelten Synergien zwischen Naturschutz und Wasserwirtschaft. Als das

Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vollzogen wurde, ermittelten die Verantwortlichen in Niedersachsen eine Überschwemmungsgebietskulisse von 7.136 km Gewässerstrecke (gemäß § 78 WHG). Davon sind bereits 5.960 km entweder vorläufig gesichert (gemäß § 76 Abs. 3 WHG) oder in einer Verordnung festgesetzt (Stand: 13.10.2017). Dies umfasst 2.300 km Gewässerstrecke in Risikogewässern, also insbesondere in besiedelten Gebieten. Unter anderem wurden Deiche an der Elbe zurückverlegt.

Die Umsetzung von Maßnahmen des Hochwasserschutzes erfolgt auf kommunaler Ebene, wobei das Land die Kommunen finanziell und fachlich unterstützt. Auf kommunaler Ebene entstehen in der Regel Konflikte, wenn zum Zwecke des vorsorgenden Hochwasserschutzes Überschwemmungsgebiete ausgewiesen werden, in der Folge die bauliche oder landwirtschaftliche Nutzung eingeschränkt wird und Grundstücke an Wert zu verlieren drohen. Auenentwicklungsmaßnahmen sind demgegenüber nur in Ausnahmefällen auf privaten Flächen vorstellbar, weshalb das Aktionsprogramm mit dem Kauf von entwicklungsfähigen Flächen in den Auen einhergehen oder Verfahren zur Flurneuordnung mit dem Ziel der Gewässer- und Auenentwicklung nutzen soll. Als förderliche Rahmenbedingung für die Umsetzung der flächenrelevanten Aspekte des Aktionsprogramms könnte sich die Einführung von „Entwicklungskorridoren“ ins Niedersächsische Wassergesetz (NWG) erweisen, die seit 2017 aussteht. Dieses planerische Instrument soll eine eigendynamische Entwicklung von Gewässern ermöglichen und so die Flächenverfügbarkeit für den vorsorgenden Hochwasserschutz verbessern.

## Handlungsansätze für die raumbezogene Umweltpolitik

### Strategiebezogene Empfehlungen

#### Kohärenz der Strategien steigern

Ein Aspekt, den die Auswertung der Vorgaben aus bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien verdeutlicht, ist die nicht immer gegebene Kohärenz zwischen den Strategien des Bundes. Beispielhaft dafür steht der Bedarf neuer Flächen für erneuerbare Energien (Windenergie, Freiflächen-PV, Biomasse) und damit für den Klimaschutz auf der einen und die Vorgabe der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf der anderen Seite. Auf der einen Seite braucht es zum Beispiel für Windenergie und Biomasse neue

Flächen, andererseits geht damit eine mitunter beträchtliche Flächenneuanspruchnahme und Raumwirksamkeit einher. Es ist demnach auf eine stärkere Harmonisierung der Strategien zu achten, um die Anwendbarkeit zu erleichtern und letztlich die Akzeptanz zu befördern. Dabei wird nicht verkannt, dass die eigentliche Konfliktbewältigung der verschiedenen Belange auf Ebene der planerischen Abwägung erfolgt.

#### Operationalisierung der Umweltziele verstärken

Notwendig ist eine Transferleistung der Vorgaben (z. B. mittels Bund-Länder-Kooperationen und Netzwerken) aus den



bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien. Zudem bedarf es einer Operationalisierung der mitunter abstrakten Vorgaben aus den Strategien. Hierzu können Pilotprojekte und/oder Planspiele beitragen. Beispielhaft dafür steht das Planspiel „Flächenhandel“ des Umweltbundesamtes im Bereich der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Zu nennen ist auch das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Planspiel: Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz“ des BBSR. Eine weitere Option ist es, Experimentierräume zu schaffen, die dazu dienen, ausgewählte Umweltziele begrenzt auf bestimmte Flächen in städtisch und ländlich geprägten Räumen umzusetzen.

**Durch messbare Zielvorgaben Erfolgskontrolle erhöhen**  
Umweltziele, die bereits auf Ebene der Bundesstrategien mit klaren Zielen, Umsetzungsfristen und Indikatoren für die Messung der Umsetzung unterlegt sind, können in anderen Strategien, Plänen und Programmen besser aufgegriffen werden. Insbesondere quantifizierte Zielvorgaben und Fristen (mit denen sich der Erreichungs- und Wirkungsgrad besser messen lässt) in Strategien des Bundes erhöhen die Chance, dass auch die Länder und Kommunen entsprechende (der Umsetzung förderliche) Vorgaben treffen. Selbst wenn Bundesstrategien rechtlich nicht bindend sind, stärkt ein Monitoring des Bundes, in dem auch das (freiwillige) Aufgreifen der Vorgaben durch Länder und gegebenenfalls Kommunen oder Regionen betrachtet wird, die Umsetzung der Strategien. So ließe sich das Engagement einiger noch stärken. Beispielsweise hat allenfalls ein Drittel von ihnen bisher ein quantifiziertes Flächensparziel auf Landesebene festgelegt.

Des Weiteren lässt sich durch eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit eine höhere Wahrnehmung von Strategien erzeugen. Dabei ist es vordringlich, die entscheidenden Gremien, Multiplikatoren und Netzwerke direkt anzusprechen. Um die jeweilige Strategie sichtbarer und wahrnehmbarer zu machen, bieten sich Informationsveranstaltungen an. Workshops bereits in der Entwicklungsphase der Strategien gewährleisten zudem eine stärkere Beteiligung und Akzeptanz der Gesellschaft. Auch hierfür braucht es anschauliche und verlässliche Informationen.

## Raumplanungsbezogene Empfehlungen

### **Zusammenarbeit stärken**

Grundlagen der Fachplanung sind essenziell für die Raumordnung. Das zeigt sich beispielsweise im Zusammenhang mit der Landschaftsplanung, aber auch mit Verkehrs- oder Energiekonzepten. Dabei spielen sowohl Aktualität als auch

Detaillierungsgrad hinsichtlich der Implementierung von Vorgaben aus den Bundesstrategien eine wichtige Rolle. Einerseits ist die Zusammenarbeit von Raumordnung und Fachplanung zu befördern und andererseits ist die koordinierende Funktion einer nachhaltigen Raumordnung gegenüber der raumbezogenen Fachplanung zu stärken. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die finanzielle Ausstattung der Bundesraumordnung; dies gilt sinngemäß auch für die Landesplanung. Bei Betrachtung der Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien zeigt sich, dass eine Verlagerung von Umweltbelastungen mitunter nicht adressiert wird und die Vorgaben zum Teil stark aus einzelnen Ressortperspektiven heraus formuliert wurden. Eine integrative Vorgabenformulierung findet kaum statt, da mögliche Zielkonflikte nicht aufgezeigt werden.

### **Gegenstromprinzip stärken**

Im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung ist auf eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit hinzuwirken sowie das Gegenstromprinzip zu ertüchtigen. Um das zu erreichen, müssen Kommunen stärker aufgreifen, was auf höherer Ebene an Umweltzielen verankert ist. Umgekehrt sind die konkreten Herausforderungen der kommunalen Planungspraxis bereits auf den überörtlichen Handlungsebenen zu berücksichtigen. Zudem sollten die Kapazitäten zur Bearbeitung neuer Strategiefelder erweitert werden.

Damit die Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien in der Bauleitplanung „ankommen“, ist darauf zu achten, dass diese in ihrer Vielfalt möglichst konfliktbereinigt sind. Zudem sollten die Vorgaben weniger abstrakt formuliert werden, damit die Landes- und Regionalplanung und die Bauleitplanung sie umsetzen können. Hierbei ist zu bedenken, dass Kommunen in Wettbewerb zueinander stehen, was beispielsweise im Zusammenhang mit dem 30-ha-Ziel in der Bauleitplanung deutlich wird. Die Raumordnung kann zwar durch Vorgaben bestimmte Entwicklungen steuern, muss aber gleichzeitig die kommunale Planungshoheit berücksichtigen.

### **Raumordnung zur Koordinierung nutzen**

Die Raumordnung trägt als raum- und fachübergreifendes Koordinierungsinstrument wesentlich dazu bei, Umweltbelange und ökologische Funktionen des Raumes planerisch und vorsorgend zu sichern. Der Umweltschutz sollte daher dieses Instrument zur Umsetzung seiner raum- und flächenbezogenen Ziele konsequent nutzen. Aufgabe des Umweltschutzes ist es, die für raumplanerische Abwägung erforderlichen Kriterien und Maßstäbe in seinen Strategien und Fachplanungen konkret zu benennen. So entsteht eine Win-win-Situation, da die Partner der Fachplanung und

Raumordnung sich in ihren Kompetenzen ergänzen und somit beide von der Zusammenarbeit profitieren.

## Raumplanungsrechtliche Empfehlungen

### Strategien im Gesetzgebungsverfahren verdeutlichen

Bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen besteht seit 2009 eine Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsprüfung, die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert ist. Dies ist der Grund dafür, dass Begründungen neuer Gesetzesvorhaben in der Regel einen allgemeinen Hinweis enthalten, dass die Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt wurde. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ließe sich insofern ergänzen, dass alle (thematisch relevanten) Strategien bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen berücksichtigt werden müssen.

Ein weiterer möglicher rechtlicher Handlungsansatz ist es, die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 ROG an die jeweiligen Strategien anzupassen. Da diese Grundsätze der Raumordnung zwingend berücksichtigt werden müssen, ließen sich so die Vorgaben der bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien in die Raumordnung überführen. Zudem ist es möglich, Experimentierklauseln mit Bedingungen und Befristungen einzusetzen.

### Rechtliche Verbindlichkeit der Strategien erhöhen

Anzustreben ist, die Verbindlichkeit der Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien zu erhöhen. Falls Vorgaben aus den Strategien nicht aufgegriffen werden, könnte dies an Konsequenzen geknüpft sein (z. B. Anreize und Sanktionen bei der Zuteilung von Fördermitteln). Wo

fachlich sinnvoll, sollten Umweltziele (einschließlich quantifizierte Zielvorgaben) rechtlich verankert werden. Gemäß § 17 Abs. 3 ROG kann der Bund für die Entwicklung des Bundesgebietes einzelne raumordnerische Grundsätze nach § 2 Abs. 2 ROG durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren. Ein weiteres gutes Beispiel ist auch in der novellierten Regelung des § 17 Abs. 2 ROG zu sehen, wonach der Bund im Benehmen mit den Ländern länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz aufstellen kann. Voraussetzung ist, dass dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen und europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Für raum- und flächenbezogene Umweltaufgaben mit länderübergreifenden Wirkungen können die Raumordnungspläne des Bundes also gute Ansatzpunkte bieten.

### Leitvorstellung qualifiziert anwenden

Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 Abs. 2 HS 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist Grundvoraussetzung für ökonomische und soziale Stabilität. Wirtschaftliche und soziale Raumnutzungen konkurrieren also nicht nur mit ökologischen Raumfunktionen, sondern hängen von ihnen ab. Der Schutz grundlegender ökologischer Funktionen eines Raums bildet folglich den Rahmen für die künftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Die Tragfähigkeit der Umwelt stellt eine unüberwindbare Grenze für die menschliche Entwicklungstätigkeit dar. Auf Umwelt und Raum bezogene Festlegungen dienen daher der Operationalisierung des Belangs „Entwicklung, Sicherung und Ordnung ökologischer Funktionen“.

## Literatur

**Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit**, 2013: Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie. München.

**Kühling**, Wilfried; **Hildmann**, Christian, 2003: Umweltziele koordinieren und verbindlich machen!, RaumPlanung, April 2003 (107).

**Land Nordrhein-Westfalen**, 2016: Heute handeln. Gemeinsam für nachhaltige Entwicklung in NRW. Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

**MWIDE NRW** – Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2018: Geplante Änderungen des LEP NRW (Entwurf). Düsseldorf. Zugriff:

[https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/synopse\\_lep\\_stand\\_2018-04-17.pdf](https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/synopse_lep_stand_2018-04-17.pdf) [abgerufen am 17.04.2018].

**NMU** – Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, 2016: Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften. Hannover.

**Robers**, Thomas, 2003: Das Gebot der nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 209, Münster.