

# Umweltrechtliches Praktikerseminar

Zum neuen Raumordnungsplan des Bundes für  
den länderübergreifenden Hochwasserschutz

– Inhalte, Planungsbefugnis und Rechtswirkungen –

Dr. Boas Kümper, Gießen/Münster



# Übersicht

---

## **I. Entwicklungslinien der Bundesraumordnung**

## **II. Inhalte des Bundesraumordnungsplans (BRPH)**

## **III. Zur Planungsbefugnis der Bundesraumordnung**

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen – zur Verwaltungskompetenz des Bundes
2. Zur Erforderlichkeitsklausel des § 17 Abs. 2 Satz 2 ROG

## **IV. Ausblick auf Rechtswirkungen der Festlegungen und Fazit**

# I. Entwicklung der Bundesraumordnung

---

- Entwicklung einer Raumordnungsplanung mit dem Anspruch der **verbindlichen Steuerung** anderer räumlicher Planungen und Zulassungsentscheidungen auf der **Ebene der Länder**.
- Einen solchen Gestaltungsanspruch erhob der Bund jahrzehntelang nicht, insbesondere ermächtigte das ROG den Bund lange Zeit nicht zur Aufstellung von **Zielen der Raumordnung**.
  - Ziele als „verbindliche Vorgaben“ (§ 3 I Nr. 2 ROG), lösen gem. § 4 I 1 ROG Beachtungspflicht aus, sind einer Abwägung und Ermessensentscheidung entzogen.
  - (Sehr spezifische) Ausnahme erst 2004 bzgl. Ausschließlicher Wirtschaftszone (vgl. heute § 17 I ROG).

# I. Entwicklung der Bundesraumordnung

---

- Im Übrigen mit ROG 2008 Bundesraumordnungsplan zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung in § 2 II ROG (vgl. heute § 17 III ROG).
  - Grundsätze sind als bloße Vorgaben für Abwägungs- und Ermessensentscheidungen (§ 3 I Nr. 3 ROG) lediglich „zu berücksichtigen“ (§ 4 I 1 ROG).
- Mit ROG 2008 zudem neu aufgenommene Ermächtigung für Bundesraumordnungsplan zu länderübergreifenden Standortkonzepten für Flughäfen und Häfen als Grundlage für deren verkehrliche Anbindung.
  - Sollten nach damaliger Gesetzesfassung aber nur die Bundesverkehrswegeplanung adressieren und keine Bindungswirkungen ggü. den Ländern entfalten.

# I. Entwicklung der Bundesraumordnung

## Zäsur durch ROG 2017 – Neufassung des § 17 II ROG:

„Das **Bundesministerium des Innern**, für Bau und Heimat kann im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz sowie zu Standortkonzepten für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung **als Rechtsverordnung** aufstellen. Voraussetzung ist, dass dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist.“

- Streichung der beschränkten Bindung bei den (Flug)Hafenplänen.
- Ermächtigung zur Aufstellung eines Raumordnungsplans für den Hochwasserschutz, der gem. **§ 7 I 1 ROG Grundsätze wie Ziele** der Raumordnung als Festlegungen enthalten darf.

## II. Inhalte des BRPH

---

### Nutzung der neuen Planungsermächtigung durch den Bund im Sommer 2021:

- Erlass der „Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz“ vom 19.08.2021.
- VO nimmt in § 1 auf den als Anlage beigefügten Plan mit den dort getroffenen Festlegungen Bezug.
- BRPH ist gem. § 2 der VO am 01.09.2021 in Kraft getreten.
- Unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang mit den Flutkatastrophen des Sommers 2021 eher zufällig; Bemühungen um BRPH sollten vielmehr auf große Hochwasserschäden der letzten Jahrzehnte reagieren (Koalitionsvertrag 2018).

## II. Inhalte des BRPH

---

### Zielsetzung und Konzeption des Plans laut Präambel:

- Minimierung des Hochwasserrisikos und Begrenzung der Schadenspotenziale
- Soll erreicht werden durch eine **Harmonisierung** raumplanerischer Standards, einen auf die gesamte Flussgebietseinheit bezogenen raumplanerischen Ansatz und Einführung eines risikobasierten Ansatzes in der Raumplanung und durch Regelungen zu schutzbedürftigen „kritischen Infrastrukturen“.
- BRPH soll **„komplementär zum Regelungsregime des Fachrechts“** konzipiert sein.

## II. Inhalte des BRPH (Überblick)

---

### Aufbau des BRPH, Festlegungsteil dreifach gegliedert:

- 1. Teil: Allgemeines zum Hochwasserrisikomanagements, zur Klimawandelanpassung und zur länderübergreifenden Koordination.
- Zentraler 2. Teil: Aussagen zum Hochwasserschutz ausgenommen Meeresüberflutungen, die an Einzugsgebiete i.S.d. § 3 Nr. 13 WHG anknüpfen, ergänzende Festlegungen für Überschwemmungsgebiete nach § 76 I WHG und für Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten nach § 78b WHG.
- 3. Teil: Aussagen zum Schutz vor Meeresüberflutungen.

Die einzelnen Festlegungen sind entsprechend § 7 I 4 ROG als **Ziele (Z) und Grundsätze (G)** der Raumordnung gekennzeichnet.



## II. Inhalte des BRPH (Überblick)

---

### Ausgewählte Festlegungen – „Prüfaufträge“:

#### 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**;“  
[...].*

#### I.2.1 (Z)

*„Die Auswirkungen des Klimawandels im Hinblick auf Hochwasserereignisse durch oberirdische Gewässer, durch Starkregen [...] sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen [...] vorausschauend **zu prüfen**.“*

## II. Inhalte des BRPH (Überblick)

---

Ausgewählte Festlegungen – anknüpfend an Einzugsgebiete:

### II.1.1 (G)

*„Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Einzugsgebieten nach § 13 Nummer 13 WHG sollen hochwassermindernde Aspekte berücksichtigt werden. [...]“*

### II.1.2 (Z)

*„In Einzugsgebieten [...] 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.** [...]“*

## II. Inhalte des BRPH (Überblick)

Ausgewählte Festlegungen – zu Überschwemmungsgebieten:

### II.2.3 (Z)

„In Überschwemmungsgebieten nach § 76 Absatz 1 WHG **dürfen folgende Infrastrukturen und Anlagen**, sofern sie raumbedeutsam sind, **weder geplant noch zugelassen werden**, es sei denn, sie können nach § 78 Absatz 5, 6 oder 7 oder § 78a Absatz 2 WHG zugelassen werden:

1. **Kritische Infrastrukturen** mit länder- oder staatsgrenzenüberschreitender Bedeutung; dies sind insbesondere [...],
2. weitere **Kritische Infrastrukturen**, soweit sie [...],
3. **Anlagen und Betriebsbereiche**, die unter die **Industrieemissionsrichtlinie** oder die **SEVESO-III-Richtlinie** fallen. [...].“

## II. Inhalte des BRPH (Überblick)

---

### **Vielfache Kritik am BRPH während des Aufstellungsverfahrens sowie nach seinem Inkrafttreten:**

- Vonseiten der Länder, der Planungsverbände und der Gemeinden, aber auch von Vertretern der Wirtschaft sowie aus der Anwaltschaft (z.B. Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins Nr. 38/2021):
  - Kein Bedürfnis für Hochwasserschutzplan des Bundes wegen bereits etablierter Instrumente des Hochwasserschutzes und praktizierter länderübergreifender Abstimmung.
  - Konkurrenz zu bestehenden Regelungen des WHG.
  - Weitere Planungsebene verkompliziert das Zusammenwirken der verschiedenen räumlichen Planungen.

# III. Zur Planungsbefugnis für den BRPH

---

## Hier zwei Problemkreise:

- Verfassungsrechtliche Ebene: Verwaltungskompetenz des Bundes?
- Erforderlichkeitsklausel des § 17 Abs. 2 Satz 2 ROG

# III. 1. Verwaltungskompetenz des Bundes

---

## Notwendigkeit einer Verwaltungskompetenz:

- Hoheitliche räumliche Planung ist „weder eindeutig der Legislative noch der Exekutive zugeordnet“: BVerfGE 95, 1 – Südumfahrung Stendal.
- Dennoch muss jedenfalls die Ausübung raumplanerischer Tätigkeit durch eine Verwaltungsbehörde – im Falle des BRPH das BMI – durch eine Verwaltungskompetenz gedeckt sein.
- Im Bund-Länder-Verhältnis bedarf wegen Art. 83, 30 GG die Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans der gesonderten verfassungsrechtlichen Begründung.

# III. 1. Verwaltungskompetenz des Bundes

Der BRPH stützt sich ausweislich seiner Präambel auf eine „raumordnerische Kompetenz kraft Natur der Sache“.

- Bezugnahme auf das sog. **Baurechtsgutachten des BVerfG** von 1954 (BVerfGE 3, 407), in welchem dem Bund die ungeschriebene Zuständigkeit zur „**Raumplanung für den Gesamtstaat**“ zuerkannt wurde.
- Aber: Baurechtsgutachten betraf allein die Gesetzgebungskompetenzen auf den verschiedenen Gebieten des Baurechts, explizite Einschränkung:  
*„Es geht in diesem Gutachten nicht darum, ob der Bund, die Länder oder die Gemeinden zuständig sind, zu planen, zu erschließen usw., sondern nur darum, ob der Bund befugt ist, die Vorschriften zu erlassen, nach denen die Aufgaben der Verwaltung ausgeführt werden sollen.“*

# III. 1. Verwaltungskompetenz des Bundes

---

- Beschränkung des Baurechtsgutachtens schließt Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache noch nicht aus.
- Aber erhebliche Zweifel, ob entsprechende Bundeskompetenz nach den hierfür entwickelten Kriterien begründbar:
  - BVerfG betont vielfältige Möglichkeiten der Kooperation und Koordinierung zwischen den Ländern und formeller wie informeller Einwirkungsoptionen des Bundes.
  - Vollzugskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache deshalb nur anzuerkennen, wenn die jeweiligen Verwaltungsaufgaben auf diese Weise überhaupt nicht erfüllt werden können und die Wahrnehmung durch den Bund „unausweichlich“ ist.
  - Bloße Zweckmäßigkeit oder Effizienzsteigerung genügen nicht.



# III. 1. Verwaltungskompetenz des Bundes

---

## Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 87 III 1 GG?

*„Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, **selbständige Bundesoberbehörden** [...] errichtet werden.“*

- Diesen Behörden können Verwaltungsaufgaben übertragen werden, die zentral, also ohne räumlich gegliederten Verwaltungsunterbau, und ohne Inanspruchnahme der Länder wahrgenommen werden können.
- Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Bundesraumordnung kraft Natur der Sache (BVerfG – Baurechtsgutachten) bzw. nach Art. 74 I Nr. 31 GG.

# III. 1. Verwaltungskompetenz des Bundes

---

- BRPH gerade **nicht** von selbständiger Bundes**ober**behörde („Bundesstelle für Raumordnung“), sondern von Ministerium, oberster Bundesbehörde, aufgestellt.
- Weite Teile der GG-Literatur setzen sich aber über den Wortlaut des Art. 87 III 1 GG hinweg:
  - Art. 83 ff. GG sollen allein die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern regeln, nicht dagegen die Organisation der Bundesverwaltung.
  - Aus Sicht der Länder allein Entziehung von Kompetenzen relevant, nicht Organisation der Bundesverwaltung.
  - Organisationsform der selbständigen Bundesoberbehörden angesichts deren Weisungsabhängigkeit ggü. dem jeweiligen Ministerium bloße Formalität.

# III. 1. Verwaltungskompetenz des Bundes

---

## Kritik:

- Art. 87 III 1 GG dürfte auch organisationsrechtlichen Gehalt haben: vgl. Überschrift des GG-Abschnitts VIII. und diverse dort getroffene Regelungen.
- Begriff der Bundesoberbehörde, Merkmal der zentralen Aufgabenerfüllung als Voraussetzung für das Zugriffsrecht des Bundes:
  - *Dauerhafte* Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben erfordert organisatorische Verfestigung, bei selbständigen Bundesoberbehörden eher gegeben als bei (häufiger umstrukturierten) Ministerien.

## III. 2. Erforderlichkeitsklausel

---

### § 17 Abs. 2 Satz 2 ROG:

*„Voraussetzung [für die Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans etwa für den Hochwasserschutz] ist, dass dies [also die Aufstellung eines entsprechenden Plans] unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten **erforderlich** ist.“*

## III. 2. Erforderlichkeitsklausel

---

- Nur wenig Anhalt in Gesetzesmaterialien über Bedeutung dieser Erforderlichkeitsklausel:
  - Gegenäußerung der Bundesregierung zu Einwänden des Bundesrates: Bundesplan nur, wenn es um länderübergreifende Sachverhalte geht und Hochwasserschutz für das Flussgebiet bislang nicht hinreichend geregelt.
- Hieran anknüpfend im Schrifttum:
  - Bundesraumordnung dürfe nur länderübergreifende Probleme des Hochwasserschutzes in Bezug auf mehrere Bundesländer durchfließende Flusssysteme regeln.
  - Hohe Rechtfertigungsanforderungen – Begründung, weshalb bisherige Instrumente des WHG, der Landesraumordnung und der Bauleitplanung nicht ausreichen.

## III. 2. Erforderlichkeitsklausel

---

### Kritik:

- Gegenäußerung der Bundesregierung hat sich nicht in § 17 II 2 ROG niedergeschlagen, dürfte noch nicht als Begrenzung taugen.
- Insbesondere: Restriktive Interpretation läßt Erforderlichkeitsklausel mit kompetenzrechtlichen Fragen auf, die auf der vorgelagerten verfassungsrechtlichen Ebene zu entscheiden:
  - Darf der Bund über „Generalklausel“ des Art. 87 III 1 GG Verwaltungskompetenzen durch Gesetz ohne besondere Begründungslast („Erforderlichkeit“, „Bedürfnis“ etc.) an sich ziehen, dürfen entspr. Anforderungen nicht an die Ausübung der Verwaltungskompetenz gestellt werden, solange das Gesetz insoweit nicht explizit „Selbstbeschränkung“ vornimmt.

## III. 2. Erforderlichkeitsklausel

---

### Alternative Interpretation des § 17 II 2 ROG: „planungsrechtliches“ Verständnis

- „Erforderlichkeit“ als Schranke der planerischen Gestaltungsfreiheit, z.B. § 1 III 1 BauGB:

*„Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist; [...].“*

- Dimensionen des Planungsgebots wie des Planungsverbots: Die erforderlichen Pläne sind aufzustellen, die nicht erforderlichen dürfen nicht aufgestellt werden – aber Einschätzungsspielraum.
- Gesetzgeber schränkt Einschätzungsspielraum der Planungsträger ein, indem Aufstellung bestimmter Pläne verpflichtend vorgegeben, so bspw. beim Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB).

## III. 2. Erforderlichkeitsklausel

---

- **Für den Bereich der Raumordnung:**

- schreibt das ROG die Aufstellung landesweiter und regionaler Raumordnungsplänen in den Ländern verpflichtend vor, vgl. § 13 I Nr. 1 und Nr. 2 ROG.
- belässt es § 17 II 2 ROG bzgl. der (Flug-)Hafen- und Hochwasserschutzpläne des Bundes dem zuständigen BMI den Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Planerforderlichkeit.
- Für „planungsrechtliche Interpretation“ auch, dass § 17 II 2 ROG nicht nur für BRPH, sondern zugleich für Hafenpläne gilt.
- Einschätzungsspielraum dürfte erst überschritten sein, wenn einem Bundesraumordnungsplan keinerlei nachvollziehbare Planungskonzeption nationaler oder europäischer Ausrichtung aufweist – das wird man dem BRPH nicht vorwerfen können: länderübergreifender Steuerungsansatz, „europäische“ Infrastrukturen.



# IV. Ausblick auf Rechtswirkungen

---

## Fundamentale Unterscheidung: Ziele und Grundsätze

- Nur Ziele lösen die strikte Beachtungspflicht für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen nach § 4 I 1 Nr. 1-3 ROG aus.
- Nur Ziele lösen die Pflicht der Gemeinden zur Anpassung ihrer Bauleitpläne nach § 1 IV BauGB aus.
- Nur Ziele können nach § 35 III 2 Hs. 1 BauGB die Zulassung raumbedeutsamer Außenbereichsvorhaben unterbinden.
- Grundsätze sind dagegen „nur“ öffentliche Belange und Gegenstand der Abwägung und Ermessensausübung.

# IV. Ausblick auf Rechtswirkungen

---

## Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung:

- Kennzeichnung im Raumordnungsplan zwar in § 7 I 4 ROG vorgeschrieben, entscheidend aber materieller Maßstab; Kennzeichnung kann allenfalls Indiz sein (BVerwG).
- Ziele müssen also Merkmale der Legaldefinition in § 3 I Nr. 2 ROG erfüllen, insbesondere „verbindliche“ und „abschließend abgewogene“ hinreichend bestimmbare „verbindliche Vorgaben“ darstellen.
- Zielqualität einzelner mit (Z) gekennzeichnete Festlegungen des BRPH zweifelhaft:
  - Insbesondere die „Prüfaufträge“ (I.1.1 und I.2.1), da sie offen lassen, welche Schlüsse aus welchen Prüfergebnissen zu ziehen sind.

## IV. Ausblick auf Rechtswirkungen

---

- Andere Festlegungen haben gewiss Zielqualität, etwa das Freihaltegebot in Einzugsgebieten (II.1.2) oder das Planungs- und Zulassungsverbot in Überschwemmungsgebieten (II.2.3).
- Diese Ziele entfalten grundsätzlich die allgemeinen Rechtswirkungen, insbesondere:
  - Pflicht zur Beachtung in dem BRPH nachfolgenden Planungs- und Zulassungsentscheidungen nach § 4 I 1 Nr. 1-3 ROG.
  - Pflicht zur Anpassung (auch bestehender!!!) Bauleitpläne nach § 1 IV BauGB.
  - Unzulässigkeit zielwidriger raumbedeutsamer Außenbereichsvorhaben nach § 35 III 2 Hs. 1 BauGB.

# IV. Ausblick auf Rechtswirkungen

## Besonderheit: Widerspruchsrecht der Länder, § 5 ROG

„(1) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes [...] **gilt die Bindungswirkung der Ziele** der Raumordnung in Raumordnungsplänen nach § 13 Absatz 1 **nur**, wenn die zuständige Stelle [...] **beteiligt worden** ist und sie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels **nicht widersprochen hat**.

(2) Der Widerspruch nach Absatz 1 **lässt die Bindungswirkung** des Ziels [...] gegenüber der widersprechenden Stelle [...] nicht entstehen, wenn [...]

(3) Macht eine Veränderung der Sachlage ein Abweichen von den Zielen der Raumordnung erforderlich, kann [...] unter den Voraussetzungen von Absatz 2 **nachträglich widersprechen**. [...].

**(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen der Länder und der Träger der Regionalplanung hinsichtlich der Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen des Bundes nach § 17 Absatz 2.**

## IV. Ausblick und Fazit

---

- Widerspruchsrecht wirft zahlreiche weiterführende Fragen hinsichtlich Voraussetzungen und Wirkungen auf:
  - Widerspruchsrecht auch der Gemeinden?
  - Wirkung zugunsten der widersprechenden Stelle, zugunsten eines bestimmten Vorhabens, über das ggf. mehrere Stellen entscheiden?
- Fest steht bereits, dass Einführung einer zusätzlichen Planungsstufe die Komplexität des Planungssystems erhöht.