

BMVI/BBSR-Modellvorhaben der Raumordnung

KlimREG – Klimawandelgerechter Regionalplan

Transfer KlimaMORO – Regionen aktiv im Klimawandel unterstützen

Diskussionspapier

Regionalplanerische Festlegungen –

Möglichkeiten und Grenzen zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels

Bearbeitung:

Jörg Knieling, Nancy Kretschmann, Frank Reitzig,
Thomas Zimmermann

Lutke Blecken

Hamburg / Berlin, 2016

Ausgangsthesen

Den Festlegungen liegen drei Thesen zu Grunde, die auf Analyse von Fachliteratur, landes- und regionalplanerischen Festlegungen sowie leitfadengestützten Interviews mit Akteuren der Regionalplanung basieren.

These 1: Die Anwendung des Vorsorgegrundsatzes erfordert und erlaubt einen mutigeren Umgang mit Projektionen unsicherer zukünftiger Entwicklungen.

Aus der Aufgabe der Regionalplanung, zukünftige räumliche Entwicklungen zu steuern und Raumfunktionen und -nutzungen vorsorgend zu sichern, folgt die Notwendigkeit, mit unsicheren zukünftigen Entwicklungen bspw. mittels Bedarfsprognosen umzugehen. Ein entsprechendes Vorgehen erfolgt bereits in unterschiedlichen Handlungsfeldern (u.a. Siedlungsentwicklung, standortgebundene Rohstoffsicherung). Diese sind in Bezug auf den Entwicklungs- und Vorsorgeauftrag mit den Handlungsfeldern der Klimaanpassung vergleichbar, da jegliche Bedarfsprognosen stets mit Unsicherheiten behaftet sind. Bei der Klimaanpassung sollte die Regionalplanung entsprechend mutig mit den unterschiedlichen Datengrundlagen umgehen, bspw. auf historische Karten bei der Abgrenzung von Raumordnungsgebieten zur Hochwasservorsorge zurückzugreifen, wie es im Vorentwurf des Regionalplans (RP) Oberes Elbtal/Ostertal/Ostertalgebirge stattfand. Durch das Einbeziehen von vergessenem Wissen erreicht der Regionalplan gegenüber den rein wasserwirtschaftlich modellierten Gebietsabgrenzungen ein höheres Schutzniveau.

These 2: Die Steuerungswirkung von Grundsätzen sollte bei der Neuaufstellung von Regionalplänen geprüft werden.

Das ROG sieht mit Zielen und Grundsätzen zwei Typen von Instrumenten vor, die sich in ihrer Steuerungswirkung unterscheiden. Während den Zielen der Raumordnung aufgrund der Beachtungspflicht in § 4 Abs. 1 ROG und fachgesetzlicher Raumordnungsklauseln im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 3 ROG allgemein eine hohe Steuerungswirksamkeit bescheinigt wird, sind die Einschätzungen zu den Bindungswirkungen der planerischen Grundsätze verhalten. Empirische Untersuchungen liegen hierzu zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum vor. Einige interviewte Akteure gehen durchaus davon aus, dass bestimmte Grundsätze von nachfolgenden Planungen in ihrer Abwägung berücksichtigt werden und sie damit die räumliche Entwicklung beeinflussen. Es spricht jedoch aus Sicht von Planungspraktikern auch einiges dafür, dass die Erstellung und Umsetzung von Grundsätzen personelle Ressourcen sowohl bei den regionalen Planungsträgern als auch bei den Kommunen bindet. Der weitgehende Verzicht auf planerische Grundsätze könnte daher einen Beitrag zur Verschärfung der Regionalpläne leisten und u.a. die Erfassbarkeit der Pläne für ihre Adressaten erhöhen. Dementsprechend sollten die Wirkungen von Grundsätzen im Vorfeld der Regionalplanerstellung kritisch reflektiert und geprüft werden.

These 3: Die Steuerungsinhalte sind am raumordnerischen Kompetenztitel sowie an Gegenstand und Adressat der Bindungswirkungen auszurichten.

Die bestehenden Regionalpläne enthalten vielfach Festlegungen, die aufgrund der fehlenden raumordnerischen Kompetenz bzw. des fehlenden bodenrechtlichen Durchgriffs auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts ihre intendierten Wirkungen nicht erreichen. Beispiele sind Festlegungen zur Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Flächen oder zum Wasserverbrauch von Gewerbebetrieben. Entsprechende Festlegungen überfrachten – neben Zustandsbeschreibungen und politischen Absichtserklärungen – den Regionalplan. In der Folge sind die rechtlich bindenden Aussagen kaum noch sichtbar. Innovative Festlegungen zur Klimaanpassung sollten sich daher strikt am raumordnungsrechtlichen Kompetenztitel sowie an Gegenstand und Adressat der Bindungswirkungen orientieren.

Weiterentwicklung regionalplanerischer Festlegungen

1. Handlungsfeld Siedlungsklima - Freiraumschutz

Viele Regionalpläne enthalten Festlegungen für einen multifunktionalen Freiraumschutz in Form von Grünzügen. Um die ausgewiesenen Bereiche zu sichern, besteht in den Raumordnungsgebieten ein Bauverbot, das von der Regionalplanung vielfach wirkungsvoll umgesetzt wird. Der Vorteil der Gebietskategorie besteht darin, dass aufgrund vielfältiger geschützter Funktionen eine hohe Akzeptanz für den Ausschluss von Bebauung auf den entsprechenden Bereichen besteht. Damit können die multifunktionalen Raumordnungsgebiete auch Begründungsprobleme in den Grundlagen siedlungsklimatischer Modellierungen auffangen, die einer Ausweisung siedlungsklimatisch wertvoller Bereiche als monofunktionales Vorranggebiet widersprechen.

Allerdings können bestimmte Freiraumnutzungen Kaltluftentstehung und -transport entgegenstehen. Daher erscheinen zusätzlich monofunktionale Festlegungen sinnvoll. Der Regionalplan Leipzig-West-sachsen enthält ein textliches Ziel zur Sicherung siedlungsklimatischer Bereiche. Dieses ergänzt er mit Kaltluftentstehungsgebieten und -abflussbahnen sowie Frischluftentstehungsgebieten und -abflussbahnen um Raumordnungsgebiete, welche die entsprechenden Belange konkretisieren.

„Die Funktionsfähigkeit der ‚Regional bedeutsamen Frischluftentstehungsgebiete‘, der ‚Regional bedeutsamen Kaltluftentstehungsgebiete‘, der ‚Regional bedeutsamen Frischluftabflussbahnen‘ sowie der ‚Regional bedeutsamen Kaltluftabflussbahnen‘ ist zu erhalten bzw. zu verbessern. Dazu sind

- ‚Regional bedeutsame Kaltluftentstehungsgebiete‘ von großflächigen Versiegelungen, abriegelnden Be- und Verbauungen sowie von Luftschadstoff emittierenden Anlagen freizuhalten und ggf. durch Erhöhung des Waldanteils aufzuwerten,
- ‚Regional bedeutsame Frischluftabflussbahnen‘ und ‚Regional bedeutsame Kaltluftabflussbahnen‘ von abriegelnden Be- und Verbauungen sowie von Luftschadstoff emittierenden Anlagen und Aufforstungen im unmittelbaren Abflusskanal freizuhalten und
- ‚Regional bedeutsame Frischluftentstehungsgebiete‘ vor schwerwiegenden Eingriffen zu schützen und ggf. durch Waldmehrung in ihrer Wirksamkeit zu unterstützen.

Im Rahmen der Bauleitplanung sind die räumlichen Voraussetzungen für den Erhalt und die Schaffung klimatisch wirksamer Freiräume sowie den Luftaustausch zu schaffen.“ (Regionaler Planungsverband Leipzig-West-sachsen 2015)

Leitfragen

- 1.1 Sind multifunktionale Festlegungen ausreichend, oder sollten sie durch monofunktionale Festlegungen ergänzt werden?
- 1.2 Welche Wirkungen können mono- und multifunktionale Raumordnungsgebiete in der Planumsetzung erzielen?
- 1.3 Welche Datengrundlagen sind für eine rechtsichere Abgrenzung monofunktionaler Raumordnungsgebiete erforderlich? Welche sind verfügbar? Reichen diese für eine rechtssichere Abgrenzung mit Zielfunktion aus?

2. Handlungsfeld Siedlungsklima - Innerörtliche Ansätze

Darüber hinaus enthält der Regionalplanentwurf mit der Gebietskategorie „Gebiete zur Erhöhung des Anteils klimatischer Komfortinseln“ auch einen innerörtlichen Steuerungsansatz. Mit dem Raumordnungsgebiet verfolgt der Regionale Planungsverband die Intention, innerhalb des Siedlungsgefüges siedlungsklimatisch bedeutsame Strukturen und Räume zu schaffen, um die sommerliche Hitzebelastung auszugleichen. Die fachliche Grundlage für ihre Abgrenzung bildet eine Vulnerabilitätsanalyse. Für die Verminderung der städtischen Überwärmung erscheint die Herangehensweise sinnvoll, jedoch stellt sich die Frage nach der überörtlichen Steuerung.

„Die ‚Gebiete zur Erhöhung des Anteils an klimatischen Komfortinseln‘ sind im Rahmen der Bauleitplanung zu konkretisieren. In ihnen sollen die Voraussetzungen für die Neuanlage von Grünflächen oder Wald – vorzugsweise auf Brachflächen – geschaffen werden.“ (Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen 2015)

Leitfragen

- 2.1 Besteht ein regionalplanerischer Handlungsbedarf für einen innerörtlichen Steuerungsansatz zum Schutz des Siedlungsklimas?
- 2.2 Ist die Einführung eines Raumordnungsgebietes mit vergleichbarem Inhalt in Ihren Regionalplan erforderlich und möglich?
- 2.3 Welche Wirkungen kann ein solches Raumordnungsgebiet in der Planumsetzung erzielen?
- 2.4 Gibt es andere Festlegungen bzw. Möglichkeiten, um siedlungsklimatisch wertvolle Bereiche innerhalb von Siedlungen regionalplanerische zu schützen?

3. Handlungsfeld Hochwasserschutz – Sicherung und Rückgewinnung von Retentionsflächen

Wasserrückhalt in Siedlungsgebieten

Niederschlagswasser im Sinne des Wasserrechts ist Wasser, dass auf bebauten oder befestigten Flächen anfällt. Den Belang Rückhalt von Niederschlagswasser in Siedlungsbereichen adressieren mehrere Regionalpläne mit textlichen Grundsätzen. Bei ihnen stellt sich die Frage nach einer raumordnungsrechtlichen Legitimierung für entsprechende Regelungsinhalte, da § 55 Abs. 2 WHG bereits einen Grundsatz zur (ortsnahen) Abwasserbeseitigung enthält.

Leitfragen

- 3.1 Inwieweit sind regionalplanerische Festlegungen zum Rückhalt von Niederschlagswasser in Siedlungsgebieten erforderlich?
- 3.2 Ist die Einführung eines Raumordnungsgebietes mit vergleichbarem Inhalt in Ihren Regionalplan erforderlich und möglich?
- 3.3 Welche Wirkungen kann ein solches Raumordnungsgebiet in der Planumsetzung erzielen?

Berücksichtigung von Summationswirkungen von Maßnahmen in Vorranggebieten

Die Sicherung und Erweiterung von Retentionsflächen bilden ein weiteres Handlungsfeld, mit dem regionalplanerische Festlegungen zur Vermeidung von Hochwassergefahren beitragen können. Von besonderer Bedeutung sind in dem Zusammenhang die Summationswirkungen, die von Vorhaben im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen ausgehen. Der Regionalplan Altmark berücksichtigt sie mit seinen textlichen Festlegungen zu den Vorranggebieten zur Sicherung von Überschwemmungsflächen.

„Die Vorranggebiete für Hochwasserschutz sind von Planungen, Maßnahmen oder Nutzungen freizuhalten, die einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen die Überflutung durch Hochwasser verstärken, die Hochwasserrückhaltung und den Hochwasserabfluss negativ beeinträchtigen können.“ (Regionale Planungsgemeinschaft Altmark 2005)

Die Berücksichtigung entsprechender Zusammenhänge erscheint als ein innovativer Ansatz zur Verringerung der Hochwassergefahren.

Leitfragen

- 3.4 Welche Erfahrungen bestehen mit der Berücksichtigung der Summationswirkungen einzelner Planungen (ggf. auch in anderen thematischen Zusammenhängen)?
- 3.5 Inwieweit sind Summationswirkungen fachlich fundiert analysierbar?

Regel-Ausnahme-Struktur in Vorranggebieten

Einen Beitrag leisten die Regionalpläne bereits vielfach für die Rückgewinnung von Retentionsflächen, indem sie diese Bereiche vor anderen Nutzungen sichern. Die entwicklungsbezogene Umsetzung entsprechender Raumordnungsgebiete entzieht sich weitgehend den Handlungen der Regionalplanung. Eine strikte Sicherung derartiger Flächen lässt außer Acht, dass ihre Inanspruchnahme aus ökonomischen Gründen in einigen Fällen sinnvoll sein kann. Daher wurde eine Regel-Ausnahme-Struktur für Vorranggebiete mit der Intention der Erweiterung von Retentionsflächen entwickelt, um die Flexibilität zu steigern und Entwicklungsimpulse zu geben.

„Die Vorranggebiete Freihaltung potentieller Retentionsflächen sind für den Abfluss und die Retention von Hochwasser zu entwickeln. Die Vorranggebiete Freihaltung potentieller Retentionsflächen sind von hochwasserempfindlichen oder den Abfluss behindernden, insbesondere von zusätzlichen Siedlungsbereichen und Bauflächen, freizuhalten. Planungen und Maßnahmen können sie unter der Bedingung in Anspruch nehmen, dass im Flusseinzugsgebiet Retentionsflächen funktions- und zeitgleich zurückgewonnen werden.“ (KlimREG-Projektteam)

Leitfragen

- 3.6 Ist die Einführung eines Raumordnungsgebietes mit vergleichbarem Inhalt in Ihren Regionalplan erforderlich und möglich?
 - Welche Modifizierungen sind bei einer Einführung erforderlich?
 - Was spricht gegen die Anwendung eines derartigen Raumordnungsgebietes?
- 3.7 Inwieweit ist die Umsetzung einer Regel-Ausnahme-Struktur praktisch handhabbar?
- 3.8 Welche weiteren Möglichkeiten für die Integration von Regel-Ausnahme-Strukturen in Festlegungen zu anderen Handlungsfeldern der Klimaanpassung sehen Sie?

Waldmehrung zum Rückhalt von Niederschlagswasser

Das auf unbefestigten Flächen anfallende Wasser betrifft zum überwiegenden Teil land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen. Hier erzielt der Regionalplan mit seinen Festlegungen kaum seine intendierten Wirkungen, weil der Regionalplanung der bodenrechtliche Durchgriff auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts fehlt. Mittelbare Wirkungen können einerseits durch multifunktionale Raumordnungsgebiete zur Sicherung von Freiräumen vor Bebauung, wie Grünzüge und -zäsuren, sowie Gebiete für die Entwicklung von Natur und Landschaft erzielt werden.

Andererseits können regionalplanerische Festlegungen Gebiete für die Aufforstung vorsehen. Sinnvoll erscheint ein solches Vorgehen nur dann, wenn die Regionalplanung mit der forstwirtschaftlichen Rahmenplanung verknüpft ist. Dies ist zum Beispiel beim Regionalverband Ruhr der Fall. Mit dem Ziel, Erosion zu vermeiden und den Rückhalt von Niederschlagswasser zu erhöhen, wurde folgende Festlegung zur Sicherung von Flächen für die Aufforstung entwickelt.

„Die Vorranggebiete Rückhalt von Niederschlagswasser und Verhinderung von Erosion sind standortgerecht so aufzuforsten, damit Erosion vermieden und der Abfluss von Niederschlagswasser verringert wird. Nutzungen, welche dem Rückhalt von Niederschlagswasser entgegenstehen bzw. die Erosion fördern, sind unzulässig.“ (KlimREG-Projektteam)

Herausforderungen bei der Abgrenzung eines solchen Raumordnungsgebietes resultieren aus den verfügbaren Daten. Die bestehenden Informationsgrundlagen identifizieren allein erosionsgefährdete Böden. Inwieweit die Erosionsgefährdung auf Niederschläge zurückzuführen ist, ist aus ihnen nicht ableitbar. Weitere Analysen, die u.a. die Hangneigung berücksichtigen, wären für eine fachgerechte Abgrenzung erforderlich.

Leitfragen

- 3.9 Welche Erfahrungen bestehen mit der Verwirklichung von Festlegungen zur Aufforstung?
- 3.10 Ist die Einführung eines Raumordnungsgebietes mit vergleichbarem Inhalt in Ihren Regionalplan erforderlich und möglich?
- Welche Modifizierungen sind bei einer Einführung erforderlich?
 - Was spricht gegen die Anwendung eines derartigen Raumordnungsgebietes?
- 3.11 Welche Datengrundlagen sind für eine rechtssichere Abgrenzung entsprechender Raumordnungsgebiete erforderlich? Welche sind verfügbar?
- 3.12 Gibt es andere Festlegungen, die eine entsprechende Wirkung entfalten und damit ein ähnliches Ziel verfolgen?

4. Handlungsfeld Hochwasserschutz – Minimierung des Schadenspotenzials

Festlegung von Raumordnungsgebieten Hochwasservorsorge

Der Regionale Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge hat im KlimaMORO einen innovativen Ansatz zur Minimierung des Schadenspotenzials entwickelt. Ihn kennzeichnen folgende Merkmale:

- 1 Abkopplung der regionalplanerischen Festlegungen von statistischen Wiederkehrwahrscheinlichkeiten und Ausrichtung der Raumordnungsgebiete am höchsten wahrscheinlichen Hochwasser,
- 2 Bezeichnung der Raumordnungsgebiete mit „Hochwasservorsorge“ statt mit „Hochwasserschutz“.

- 3 Ausdehnung von Vorranggebieten auf den Siedlungsbestand durch Rückgriff auf die Kriterien Wassertiefe (2 m) und spezifischer Abfluss von über 2 m²/ s für ihre Abgrenzung,
- 4 Vorbehaltsgebiete greifen auf die größten Überschwemmungsflächen zurück, die sowohl durch historische Ereignissen dokumentiert als auch modelliert sein können. Damit reicht der Geltungsbereich der Vorbehaltsgebiete über denjenigen der Vorranggebiete hinaus (BMVBS 2014).

Die sächsischen Regionen Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Leipzig-West Sachsen haben in den Entwürfen ihrer Regionalpläne aus dem Jahr 2015 den im MORO entwickelten Steuerungsansatz zum Umgang mit Gefährdungen in potenziellen Überflutungsbereichen mit leichter Differenzierung übernommen. In Abhängigkeit von der Gebietsauswahl ist der Steuerungsansatz des Entwurfes des Regionalplans Leipzig-West Sachsen weitreichender, weil bauliche Entwicklungen auf den Siedlungsbestand beschränkt werden sollen.

„In den Vorranggebieten vorbeugender Hochwasserschutz (Risikovorwarnung) sind nur Bauleitplanungen zulässig, die der Erhaltung, der Erneuerung, der Anpassung oder dem Umbau von vorhandenen Ortsteilen dienen. Dabei sind hochwasserangepasste Maßnahmen vorzusehen.“ (Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen 2015)

„In Vorranggebieten zur Anpassung an Hochwasser dürfen neue Baugebiete nur dann ausgewiesen werden, wenn in ihnen eine an die bei Extremhochwasser mögliche Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasste Bauweise vorgeschrieben wird.“ (Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2015)

Leitfragen

- 4.1 Ist die Einführung eines Raumordnungsgebietes mit vergleichbarem Inhalt in Ihren Regionalplan erforderlich und möglich?
- 4.2 Welche Wirkungen kann ein solches Raumordnungsgebiet in der Planumsetzung erzielen?
- 4.3 Welche Datengrundlagen sind für eine rechtssichere Abgrenzung entsprechender Raumordnungsgebiete erforderlich? Welche sind verfügbar?

5. Handlungsfeld Wasserknappheit

Im Handlungsfeld Regionale Wasserknappheit ist die Funktion des Regionalplans weitgehend auf die Sicherung von Bereichen für den Grundwasserschutz beschränkt. Darüber hinaus gehende Plansätze zur Steuerung des Wasserverbrauchs sind für die Handlungen der Regionalplanung bei der Plananwendung meist von geringer Bedeutung, da sie hierauf keine Einflussmöglichkeiten in den formalen Verfahren besitzt.

Regel-Ausnahme-Struktur in „Bereichen für den Grundwasser- und Gewässerschutz“

Die Bereiche für den Grundwasser- und Gewässerschutz des Regionalplans Düsseldorf benennen konkret einzuhaltende Anforderungen und zeigen im Umkehrschluss im Einzelfall mögliche Ausnahmen auf. Damit könnte der Plansatz bereits eine vorbildliche Regel-Ausnahme-Struktur enthalten.

„Die dargestellten Bereiche für den Grundwasser- und Gewässerschutz sind vor Nutzungen zu schützen, die die Gewässerbeschaffenheit beeinträchtigen können.“

Daher sollen in den Bereichen für den Grundwasser- und Gewässerschutz

- keine über die Siedlungsbereiche bzw. sondierten Standorte für die zukünftige Siedlungsentwicklung hinausgehenden großflächigen Versiegelungen erfolgen,
- keine wassergefährdenden Anlagen errichtet,
- keine Fernleitungen mit hohem Gefährdungspotential verlegt,
- keine Abfallentsorgungsanlagen oder Bergehalde errichtet,
- keine Kläranlagen gebaut und
- keine Nassabgrabungen sowie grundwassergefährdende Trockenabgrabungen mehr zugelassen werden.

Werden Bereiche für den Grundwasser- und Gewässerschutz von Siedlungsbereichen überlagert, ist der wasserwirtschaftliche Vorsorgegrundsatz in der verbindlichen Bauleitplanung umzusetzen.“ (Bezirksregierung Düsseldorf 2000)

Leitfragen

- 5.1 Inwieweit ist die Umsetzung einer solchen Regel-Ausnahme-Struktur praktisch handhabbar?
- 5.2 Welche weiteren Möglichkeiten für die Integration von Regel-Ausnahme-Strukturen in Festlegungen zu anderen Handlungsfeldern der Klimaanpassung sehen Sie?

Weiterentwicklung „Vorbehaltsgebiete zur Sicherung von Wasservorkommen“

Der Regionalplan Stuttgart bestimmt für die Vorbehaltsgebiete zur Sicherung von Wasservorkommen Anforderungen für Ausnahmen von der Neuerrichtung von Siedlungsflächen und Infrastrukturanlagen bzw. den Abbau von Rohstoffen. Ein derartiges Vorgehen bildet einen innovativen Ansatz für die Weiterentwicklung der Festlegungen zu den entsprechenden Raumordnungsgebieten mit Zielen der Raumordnung.

„Sollen innerhalb eines Vorbehaltsgebietes zur Sicherung von Wasservorkommen neue Siedlungsflächen, Infrastrukturanlagen oder Rohstoffabbaustätten geschaffen werden, so ist durch ein entsprechendes Fachgutachten nachzuweisen, dass durch den geplanten Eingriff keine zeitweilige oder dauernde Beeinträchtigung des Wasservorkommens in qualitativer oder quantitativer Hinsicht erfolgt, und geeignete Verminderungs-, Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen aufgezeigt werden.“
(Verband Region Stuttgart 2009)

Leitfragen

- 5.3 Ist die Einführung eines Raumordnungsgebietes mit vergleichbarem Inhalt in ihren Regionalplan erforderlich und möglich?
- 5.4 Welche Erfahrungen haben Sie bei der Planumsetzung mit Festlegungen, die Handlungsaufträge vergeben?
- 5.5 Welche Möglichkeiten zur Übertragung des Ansatzes der Handlungsaufträge auf andere Handlungsfelder der Klimaanpassung sehen Sie?