



**Regionalverband
Südlicher Oberrhein**
Planen. Beraten. Entwickeln.

DS PIA 07/11
(Anlage)

Freiburg i. Br., 09.05.2011
Unser Zeichen: 8610.0

Körperschaft des
öffentlichen Rechts

Reichsgrafenstraße 19
79102 Freiburg i. Br.

Planungsausschuss am 26.05.2011

TOP 4 (öffentlich)

Gesamtfortschreibung des Regionalplanes Südlicher Oberrhein 2025

hier: Kapitel 3.4 Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz

– *beschließend* –

1. Beschlussvorschlag der Verbandsgeschäftsstelle

- 1.1** Der Planungsausschuss nimmt den Fachvortrag zum Gutachten zu potenziellen Deichrückverlegungsflächen im Rahmen des Hochwasserschutzes durch Herrn BD Bernhard Burkart (Leiter des Referates 53.1 ‚Hochwasserschutz – Planung, Bau‘ des Regierungspräsidiums Freiburg) zur Kenntnis.
- 1.2** Der Planungsausschuss beschließt die unter den Ziffern 3 bis 7 dargestellte Vorgehensweise. Entsprechend dem Leitprinzip des „schlanken (=steuerungsrelevanten) Regionalplanes“ soll
 - 1.2.1** abweichend von den Vorgaben des LEP auf eine dauerhafte regionalplanerische Sicherung solcher Bereiche verzichtet werden, die bereits unter strengem fachrechtlichen Schutz eines hundertjährigen Hochwassers stehen;
 - 1.2.2** die bisherige Flächenkulisse der ‚Vorrangbereiche für Überschwemmung‘ des Regionalplanes 1995 solange und soweit als eine wichtige Grundlage für eine regionalplanerische Gebietsfestlegung übernommen werden, bis die HQ₁₀₀-Überschwemmungsbereiche durch das Vorliegen der Hochwassergefahrenkarten unter gesetzlichen Schutz gestellt sind oder vorlaufend

andere fachbehördlich anerkannte Abgrenzungen den HQ₁₀₀-
Überschwemmungsbereich präzisieren.

2. Anlass

Die Verbandsversammlung hat in ihrer Sitzung am 09.12.2010 den formellen Beschluss zur Fortschreibung des Regionalplanes Südlicher Oberrhein 1995 gefasst und damit die Verbandsgeschäftsstelle beauftragt, die zur Fortschreibung erforderlichen Bearbeitungsschritte der Teilkapitel vorzustellen und über deren Inhalte und Ausgestaltung zu berichten. (DS VVS 10/10)

Hochwasserschutz in der Planung und in seiner ordnungsrechtlichen wie technischen Durchführung ist eine **unmittelbare und existentielle Aufgabe der Daseinsvorsorge**. Der Hochwasservorsorge kommt gerade vor dem Hintergrund des **Klimawandels** dabei ein **besonders hoher Stellenwert** zu. So wird in der Region Südlicher Oberrhein bis Mitte dieses Jahrhunderts mit einer Zunahme der Anzahl der Hochwasserereignisse vor allem im Winterhalbjahr sowie mit einer Zunahme der Abflussmengen eines hundertjährigen Hochwasserereignis (HQ_{100}) um 15% gerechnet. Der Regionalplanung kommt bei der Hochwasservorsorge insbesondere im Rahmen des vorsorgeorientierten Flächenmanagements eine **bedeutende Rolle** zu. Sie kann, ergänzend zum Beitrag anderer Akteure im Hochwasserrisiko-management, dazu beitragen, die zum Teil existenziellen **Hochwassergefahren und -risiken** zu senken. Zugleich kann die Regionalplanung dazu beitragen, die Planungs- und Investitionssicherheit für Kommunen, Industrie und Gewerbe zu erhöhen.

Im Zusammenhang mit dem Integrierten Rheinprogramm (IRP) hat sich der Regionalverband bereits mehrfach zum Hochwasserschutz am Rhein bekannt. Neben dem Hochwasserschutz am Rhein sind es aber auch gerade die Hochwassergefahren an den Rheinzufüssen und ihrer Niederungsbereiche, die künftig eine verstärkte planerische Beachtung erfordern. (DS PIA 02/05, DS PIA 01/05)

3. Planungsrechtliche Vorgaben und fachrechtliche Rahmenbedingungen

Das Raumordnungsgesetz (ROG) formuliert in § 1 Abs. 1 als Leitvorstellung der Raumordnung die Pflicht, Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen. Nach § 2 Abs. 2 ROG ist für den vorbeugenden Hochwasserschutz im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen zu sorgen. Nach § 8 Abs. 5 ROG sollen Raumordnungspläne insbesondere auch zu Freiräumen zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes Festlegungen enthalten.

Das Landesplanungsgesetz (LplG) regelt ebenfalls, dass im Regionalplan Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz festzulegen sind (§ 11 Abs. 3 LplG). Der Regionalplan soll auch Fachplanungen integrieren, die zur Aufnahme in den Regionalplan geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können (§ 11 Abs. 5 LplG). Hierzu gehören insbesondere die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes nach den Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes (WHG) und des Wassergesetzes für Baden-Württemberg (WG).

Laut der für die Regionalverbände verbindlichen Verwaltungsvorschrift (VwV) Regionalpläne sind im Regionalplan u.a. Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz in der Regel als Vorranggebiete festzulegen.

Der Landesentwicklungsplan (LEP) regelt, dass zur Sicherung und Rückgewinnung natürlicher Überschwemmungsflächen, zur Risikovorsorge in potenziell überflutungsgefährdeten Bereichen sowie zum Rückhalt des Wassers in seinen Einzugsbereichen in den Regionalplänen Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz festzulegen sind (PS 4.3.6). Die Abgrenzung der Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz soll sich dabei an einem Bemessungshochwasser mit einem Wiederkehrintervall von 100 (HQ_{100}), am Oberrhein von 200 Jahren (HQ_{200}) orientieren (PS 4.3.6).

In hochwassergefährdeten Bereichen im Freiraum sind Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz als Vorranggebiete festzulegen (PS 4.3.6.1). Auch Flächen für Anlagen und Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes, insbesondere Polder, Rückhaltebecken und Deichrückverlegungen, sollen als Vorranggebiete gesichert werden.

Durch zusätzliche abflusshemmende und landschaftsökologische Maßnahmen, insbesondere durch Rückverlegung von Deichen, Rückbau von Gewässerausbauten, naturnahe Gewässerentwicklung und Bau von Rückhaltebecken, sollen Hochwasserspitzen reduziert werden (PS 4.3.7).

Bei der Umsetzung dieses landesplanerischen Auftrags durch die Regionalplanung sind zwei besondere Rahmenbedingungen zu berücksichtigen: Einerseits erfolgten seit dem Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans im Jahre 2002 im Wasserrecht gravierende fachrechtliche Neuerungen. Andererseits werden die regionalplanerischen Handlungsmöglichkeiten durch die Verfügbarkeit fachlich belastbarer Datengrundlagen maßgeblich bestimmt.

Deutliche Änderungen der fachgesetzlichen Grundlagen zum vorbeugenden Hochwasserschutz haben Gesetzesnovellen der Jahre 2003, 2005 und 2010 gebracht. Diese bewirken unter anderem einen strengen, **unmittelbar** aus dem **Wasserrecht** (§ 78 WHG in Verbindung mit § 77 WG) resultierenden Schutz derjenigen Bereiche, die einem **hundertjährlichen Hochwasserereignis** unterliegen (**HQ₁₀₀**). In diesen Bereichen sind die Ausweisung von neuen Baugebieten in Bauleitplänen, die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen und abschließend aufgezählte weitere Maßnahmen verboten. Eines weiteren regionalplanerischen Schutzes dieser Bereiche bedarf es nicht, da diese Bereiche mit der Veröffentlichung der **Hochwassergefahrenkarten** unter den vollen gesetzlichen Schutz gestellt werden. Zugleich eröffnet das Fachrecht in definierten Fällen Ausnahmemöglichkeiten, die eine flexible Berücksichtigung des Einzelfalls gewährleisten (vgl. § 78 Abs. 2 bis 4 WHG)¹. Die fachgesetzlichen Regelungen belassen einer regionalplanerischen Abwägung damit keinen relevanten Entscheidungsspielraum.

Darüber hinaus führen die neuen Regelungen mit der Erarbeitung von Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten (**HWGK** und **HWRK**) zur **Bereitstellung differenzierter Informationen** zu Risiken **auch jenseits des HQ₁₀₀** bzw. hinter technischen Hochwassereinrichtungen. Diese Informationen werden für die Öffentlichkeit und für behördliche Abwägungsentscheidungen zukünftig durch die HWGK und HWRK in einem großen Maßstab (1:10.000 und 1:2.500) zur Verfügung gestellt.

Nach Angaben des Regierungspräsidiums Freiburg ist jedoch aufgrund erheblicher Verzögerungen mit dem Vorliegen der HWGK für die gesamte Region Südllicher Oberrhein erst im Laufe der nächsten Jahre und nach dem Satzungsbeschluss des Regionalplanes zu rechnen. Für die **Zwischenphase** gilt es im Interesse einer größtmöglichen Planungssicherheit regionalplanerische Interimslösungen zu prüfen. Auf diese wird unter Ziffer 6. eingegangen.

¹ So besteht bspw. für die **Ausweisung von Baugebieten** in einem HQ100-Bereich eine **Ausnahmemöglichkeit** sofern: 1. keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden können, 2. das neu auszuweisende Gebiet unmittelbar an ein bestehendes Baugebiet angrenzt, 3. eine Gefährdung von Leben oder erhebliche Gesundheits- oder Sachschäden nicht zu erwarten sind, 4. der Hochwasserabfluss und die Höhe des Wasserstandes nicht nachteilig beeinflusst werden, 5. die Hochwasserrückhaltung nicht beeinträchtigt und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum umfang-, funktions- und zeitgleich ausgeglichen wird, 6. der bestehende Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt wird, 7. keine nachteiligen Auswirkungen auf Oberlieger und Unterlieger zu erwarten sind, 8. die Belange der Hochwasservorsorge beachtet sind und 9. die Bauvorhaben so errichtet werden, dass bei dem Bemessungshochwasser, das der Festsetzung des Überschwemmungsgebietes zugrunde liegt, keine baulichen Schäden zu erwarten sind (§ 78 Abs. 2 WHG).

4. Begründung des Fortschreibungsbedarfs

Zur Sicherung besonders wichtiger Überflutungsbereiche sind im Regionalplan 1995 Vorrangbereiche für Überschwemmungen ausgewiesen (vgl. PS 3.2.5.1).

Diese Vorrangbereiche für Überschwemmungen umfassen insgesamt ca. 2 % der Regionsfläche. Diese Bereiche liegen vor allem in der Rheinebene, im Schwarzwald beschränken sie sich auf Kinzig und Elz. Für die sonstigen, relativ schmalen natürlichen Überflutungsbereiche, die nicht als Vorrangbereiche darstellbar waren, gilt ein allgemeiner Plansatz (PS 3.0.5.4).

Es ist zu erwarten, dass die in Erarbeitung befindlichen Hochwassergefahrenkarten zu einem erheblichen Erkenntniszugewinn bezüglich der von einem hundertjährigen Hochwasserereignis betroffenen Flächen führen werden. Gleichwohl spiegelt nach Aussage der Wasserwirtschaftsverwaltung die Raumkulisse des Regionalplanes 1995 im Wesentlichen noch immer den derzeitigen fachlichen Kenntnisstand wieder. Allerdings wurde ein Teil dieser Gebietskulisse des geltenden Regionalplanes inzwischen per Verordnung als Überschwemmungsgebiet ausgewiesen bzw. unterliegen als planfestgestellte Rückhalteräume einem fachrechtlichen Schutz, so dass **hier kein unmittelbarer regionalplanerischer Steuerungsbedarf mehr gegeben** ist. Zudem wird in der alten Gebietskulisse der gesetzliche Auftrag zur Sicherung von **potenziellen Retentionsflächen** nicht berücksichtigt.

5. Vorliegende Fachgrundlagen

Die derzeit vom Land Baden-Württemberg in Kooperation mit den Kommunen in Erarbeitung befindlichen Hochwassergefahrenkarten werden abweichend von früher gemachten terminlichen Aussagen in der Region Südlicher Oberrhein nicht vor 2013 und somit für die laufende Regionalplanfortschreibung nicht rechtzeitig flächendeckend vorliegen. Aufgrund des oben angesprochenen, mittlerweile bestehenden gesetzlichen Schutzes der HQ₁₀₀-Bereiche ist die Bedeutung der HWGK für die Regionalplanung jedoch ohnehin zu relativieren.

Auf Anregung der Geschäftsstelle des Regionalverbandes hat die Abteilung 5 (Umwelt) des Regierungspräsidiums Freiburg ein Fachkonzept für potenzielle **Deichrückverlegungsflächen** an Gewässern erster Ordnung mit dem Ziel der Rückgewinnung von Retentionsraum erarbeitet. Insgesamt identifiziert das Gutachten an den Rheinzufüssen Acher, Acher-Flutkanal, Rench, Rench-Flutkanal, Kinzig, Elz und Dreisam 28 Gebiete mit einer Gesamtfläche von ca. 800 ha und einem gewinnbaren Hochwasser-Rückhaltevolumen von rd. 10 Mio m³. Erste Maßnahmen davon werden bereits umgesetzt. Die Gesamt-Flächendimension von 800 ha verdeutlicht, wie gering in der stark nutzungsgeprägten Oberrheinniederung die verbliebenen Handlungsspielräume zur Rückgewinnung von Retentionsräumen noch sind. Ebenso verdeutlicht der geringe verbliebene Handlungsspielraum, dass ein effektiver Sicherheitsbedarf gegenüber irreversiblen Inanspruchnahmen dieser Flächen besteht. (Anlage)

6. Schlussfolgerungen

Das Leitprinzip des „schlanken (=steuerungsrelevanten) Regionalplanes“ erfordert eine konsequente Beschränkung auf steuerungsrelevante Inhalte. Dies bedeutet einen Verzicht auf die regionalplanerische Steuerung, soweit fachrechtlich hinreichende Regelungen existieren. Letzteres war bereits Grundprinzip für die räumlichen Festlegungen im Bereich Hochwasservorsorge im Regionalplan 1995 (vgl. Begründung zu PS 3.2.5.2).

Der Ansatz, nur regelungsrelevante Inhalte zu steuern, fordert andererseits entsprechend: Dort wo ein Steuerungsbedarf gegeben ist, sind die regionalplanerischen Instrumente zum vorbeugenden Hochwasserschutz, unter Einschluss der vorbeugenden Sicherung von potentiell rückgewinnbaren Retentionsflächen, konsequent einzusetzen.

Vor dem beschriebenen inhaltlichen und rechtlichen Hintergrund ist deshalb eine Regelung des vorbeugenden Hochwasserschutzes im Regionalplan Südlicher Oberrhein nach derzeitigem Erkenntnisstand wie folgt sinnvoll:

Sicherung des HQ₁₀₀-Bereiches

Durch den LEP (2002) besteht die formale Vorgabe an die Regionalplanung, HQ₁₀₀-Bereiche als Vorranggebiete auszuweisen (PS 4.3.6 und 4.3.6.1). Jedoch besteht bereits ein strenger fachrechtlicher Schutz der HQ₁₀₀-Bereiche im Außenbereich, der keinen regionalplanerischen Abwägungsspielraum mehr belässt (siehe obige Erläuterung unter Ziffer 3). Insofern ist eine zusätzliche regionalplanerische Sicherung weder inhaltlich erforderlich noch wegen des fehlenden Abwägungsspielraums rechtlich möglich. Ein Verzicht auf eine zusätzliche regionalplanerische Sicherung des HQ₁₀₀-Bereiches stellt deshalb **keine materielle Abweichung** von den Vorgaben des LEP dar, sondern bedeutet auf der Grundlage neuerer fachgesetzlicher Grundlagen lediglich eine **sachgerechte Auslegung der LEP-Vorgaben**.

Angesichts der Verzögerungen bei der Bereitstellung der Hochwassergefahrenkarten durch das Land bestehen allerdings in der Praxis erhebliche Unsicherheiten über den räumlichen Erstreckungsbereich dieses fachrechtlichen Schutzes. Zur Erhöhung der Planungssicherheit soll deshalb die im derzeitigen Regionalplan gesicherte Gebietskulisse (ggf. entsprechend dem aktuellen Kenntnisstand geringfügig korrigiert) auch im fortgeschriebenen Regionalplan **zunächst fortgelten, soweit** die Hochwassergefahrenkarten (HWGK) nicht abschließend veröffentlicht sind und die Bereiche damit unter gesetzlichen Schutz gestellt werden oder vorläufig andere fachbehördlich anerkannte Abgrenzungen der HQ₁₀₀-Linie vorliegen.

Ein solches Vorgehen steht in Einklang mit der Aussage der Wasserwirtschaftsverwaltung des Regierungspräsidiums, nach der die Kulisse des Regionalplanes 1995 in den Grundzügen nach wie vor dem aktuellen fachlichen Erkenntnisstand zu den tatsächlich bestehenden Überschwemmungsgebieten entspricht. Es wird angestrebt, bei der zwischenzeitlichen Sicherung dieser Flächen analog zur wasserrechtlichen Regelung **Ausnahmemöglichkeiten** in den Plansätzen vorzusehen, die in sinngemäßer Anwendung der wasserhaushaltsrechtlichen Ausnahmemöglichkeiten (vgl. § 78 Abs. 2 bis 4, siehe Darstellung unter Ziffer 3) unter Einbeziehung der zuständigen Fachverwaltung im Einzelfall Ausnahmen erlauben.

Im Bereich der HQ₁₀₀-Sicherung ist folglich eine differenzierte, an die aktuelle rechtliche Lage angepasste Umsetzung der LEP-Vorgaben notwendig, die im Vorfeld auch Abstimmungen mit der Fachverwaltung und dem Wirtschaftsministerium erforderlich macht.

Zur Umsetzung des eigentlichen Kernauftrags der Regionalplanung, **vorsorgeorientierte Flächensicherung** in solchen Fällen zu gewährleisten, in denen kein fachrechtlicher Schutz besteht, sollen folgende Bereiche als Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz festgelegt werden:

Deichrückverlegungsflächen

Um zusätzliche Retentionsräume zukünftig zurückgewinnen zu können, sollen die im erwähnten Fachkonzept Deichrückverlegung dargestellten Flächen nach Abwägung mit entgegenstehenden Belangen als Bereiche für den vorbeugenden Hochwasserschutz gesichert werden. Eine Inanspruchnahme durch diesem Ziel entgegenstehende Planungen und Maßnahmen wäre in Folge unzulässig. Die regionalplanerischen Festlegungen stellen jedoch keine Positivplanung von Deichrückverlegungsmaßnahmen dar. Vielmehr leistet die Regionalplanung hier einen Beitrag zum vorbeugenden Hochwasserschutz, indem sie durch die Sicherung dieser Flächen die **Möglichkeit** zur Rückgewinnung von solchen Retentionsräumen **vorsorgeorientiert** für die Zukunft offen hält. Da es keine wasserrechtlichen Instrumente zum langfristigen Schutz dieser Potenzial-Bereiche gibt, handelt es sich um einen **bedeutenden und ureigenen Beitrag der Regionalplanung** zur Verbesserung des Wasserrückhaltes in der Fläche und damit zur Reduktion der Gefahren von Hochwasserereignissen. Damit stellt es auch einen bedeutenden regionalplanerischen Beitrag zu einer **Anpassung an die Veränderungen durch den Klimawandel** dar.

Hochwasserrückhaltebecken sowie -rückhalteräume

Derzeit nicht fachrechtlich gesicherte regionalbedeutsame Rückhaltebecken und -räume, für die konkrete Planungen bestehen, sollen grundsätzlich regionalplanerisch gesichert werden. In welchem Umfang hierfür derzeit in der Region eine Notwendigkeit besteht, wird derzeit von der Geschäftsstelle geprüft.

Bereiche jenseits des HQ₁₀₀ bzw. jenseits von Schutzanlagen

Der LEP (2002) verweist auf weitergehende regionalplanerische Regelungen zur Verminderung von Schadensrisiken und zur Vermeidung von Verschärfung des Hochwasserabflusses (PS 4.3.6.2). Denkbar scheint es derzeit, zur Verminderung von Schadensrisiken einen Baustein aufzunehmen, nach dem in nachgelagerten Abwägungsentscheidungen potenzielle Gefahren, die in hinter Schutzeinrichtungen liegenden Bereichen existieren, berücksichtigt werden sollen. Ein Verweis auf die in naher Zukunft vorliegenden HWGK als Informationsquelle böte sich dabei an.

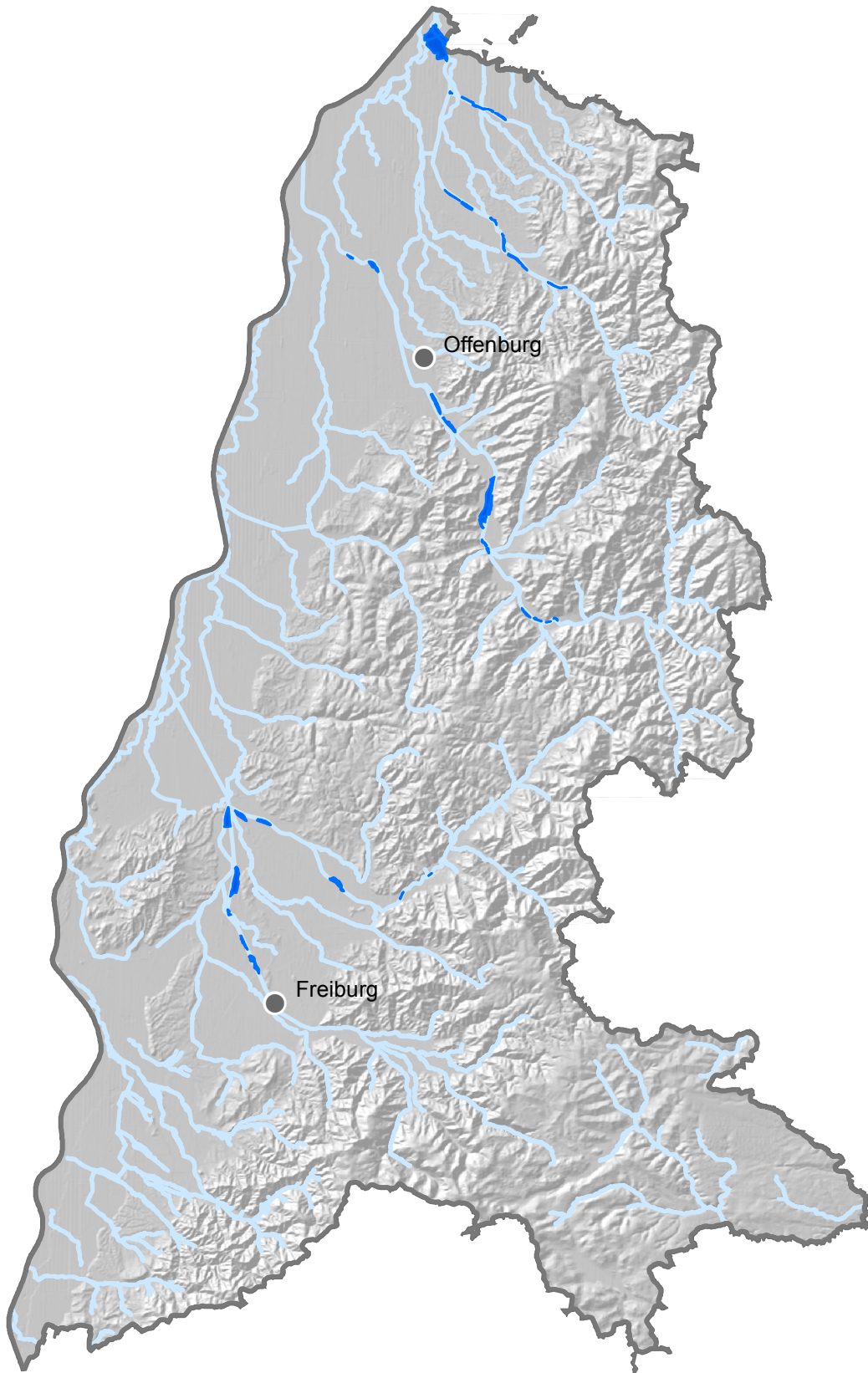
Diese Hinweise liegen auch im Interesse von Unternehmen und können dazu beitragen, die Investitionssicherheit bei angedachten Betriebsverlagerungen erhöhen.

7. Weiteres Vorgehen

Im Rahmen der weiteren Ausgestaltung der Fachkapitel 3.4 finden zur Zeit Abstimmungen mit der Fachverwaltung und den Fachministerien zu Fragen hinsichtlich der rechtskonformen und fachlich angemessenen Umsetzung des Planungsauftrages des LEP statt, das heißt zur Klärung der Frage, was der Regionalplan vor dem Hintergrund der unter Ziffer 3 benannten Vorgaben und Entwicklungen festlegen soll oder muss.

Im weiteren Planungsverlauf wird ein Abgleich von Flächen mit der grundsätzlichen Eignung zur Wiedergewinnung von Retentionsvolumen aus dem Deichrückverlegungskonzept, sowie von Flächen die für die Planung von Rückhaltebecken oder -räumen hinreichend konkretisiert sind, mit anderen, entgegenstehenden Raumnutzungsbelangen, die in Bauleitplänen enthalten sind, sowie mit Zielen anderer Fachkapitel (Gesamtsynthese) in Einzelfallprüfung erfolgen. Desgleichen wird die Kulisse der Überschwemmungsbereiche des Regionalplan 1995 entsprechend dem aktuellen Kenntnisstand geringfügig korrigiert werden.

Nach der Erarbeitung der Gebietskulisse bzw. im Nachgang der Gesamtsynthese soll eine gebietsbezogene Abstimmung mit den Kommunen durchgeführt werden sowie ggf. noch eine Abstimmung mit der Fachverwaltung erfolgen (vor der Offenlage des Regionalplanes).



Legende

- Potenzielle Deichrückverlegungsfläche gemäß Fachgutachten 2010
- Gewässernetz der HWGK
- Grenze des Verbandsgebietes



Flächen mit grundsätzlicher Eignung für eine Deichrückverlegung nach Einschätzung des Regierungspräsidiums Freiburg (2010)

Maßstab:

1: 500.000

erstellt:

27.04.2011 / Sr



**Regionalverband
Südlicher Oberrhein**
Planen, Beraten, Entwickeln.

**Regionalverband
Südlicher Oberrhein**
Reichgrafenstr. 19
D - 79102 Freiburg
Tel.: +49 (761) 70327-0
Fax: +49 (761) 70327-50
mail: rvso@rvso.de

Grundlage: Digitale Geodaten
©Landesamt für Geoinformation
und Landentwicklung Baden-Württemberg
(www.lgl-bw.de), Az.: 2851.9-1/19

Erstellt unter Verwendung von Daten aus dem WIBAS-Verbund,
übermittelt aus dem Räumlichen Informations- und Planungssystem
(RIPS) des Umweltinformationssystems bei der Landesanstalt für
Umwelt, Messungen und Naturschutz, Baden-Württemberg.