

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 952. Sitzung am 16. Dezember 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa (§ 2 Absatz 2 Nummer 6 Satz 2 ROG)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa ist in § 2 Absatz 2 Nummer 6 Satz 2 vor dem Wort "Grundwasservorkommen" das Wort "Gewässerrandstreifen," einzufügen.

Begründung:

Durch die Implementierung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in nationales Recht (Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), Artikel 1 "Ordnung des Wasserhaushalts" (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) wurden deutlich höhere Standards für die Gewässerbewirtschaftung vorgeschrieben. Gemäß § 27 WHG sind oberirdische Gewässer so zu bewirtschaften, dass unter anderem ein guter ökologischer Zustand erhalten bleibt beziehungsweise erreicht wird sowie eine Verschlechterung vermieden wird. Zur Erreichung des guten ökologischen Zustandes der Fließgewässer ist es unabdingbar, die Gewässerrandstreifen von störenden Nutzungen freizuhalten und dem

Gewässer insgesamt mehr Raum für seine natürliche Entwicklung zu geben. Entsprechende Zielsetzungen und Festlegungen der Raumordnung können dazu beitragen, das Ziel in der geforderten Frist (spätestens im Jahr 2027) zu erreichen und Sanktionen bei Nicht-Erreichen zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, in den vorgelegten Gesetzentwurf bei der Gestaltung der räumlichen Nutzung auch den Schutz der Gewässerrandstreifen aufzunehmen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe c (§ 5 Absatz 4 ROG) und Nummer 22 (§ 17 Absatz 2 Satz 5 ROG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 6 ist Buchstabe c zu streichen.

b) In Nummer 22 ist § 17 Absatz 2 Satz 5 durch folgenden Satz zu ersetzen:

"Die Raumordnungspläne nach Satz 1 entfalten keine Bindungswirkung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Länder."

Begründung:

Mit der Neufassung des § 17 Absatz 2 ROG soll dem Bund gestattet werden, für die Länder verbindliche Raumordnungspläne für Standortkonzepte für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung aufzustellen.

Bereits in der vorherigen Fassung des ROG wurde dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, Raumordnungspläne für Standortkonzepte für Hafen- und Flughafenstandorte aufzustellen. Um die bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung nicht durch Raumordnungspläne des Bundes zu beeinträchtigen, wurde in § 17 Absatz 2 Satz 2 ROG geregelt, dass derartige Raumordnungspläne des Bundes für die Länder unverbindlich sind (vgl. BT-Drucksache 16/10292, Seite 28). Nach der neuen Fassung soll dieser Passus entfallen. Stattdessen muss lediglich "das Benehmen mit den Ländern" hergestellt werden.

Nach § 5 Absatz 4 ROG können die Länder zwar Widerspruch einlegen. Dieser entfaltet aber nur unter eingeschränkten Bedingungen Wirkung. Das vorgesehene Widerspruchsrecht reicht nicht zur Wahrung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung aus, weil die Länder nach der Aufstellung eines Raumordnungsplanes jeder weiteren Ausübung der ihnen zugewiesenen Kompetenzen beraubt wären.

Die vorgesehene Verbindlichkeit für die Länder greift somit rechtlich unzulässig in die Kompetenzordnung gemäß Artikel 70 Grundgesetz ein.

Darüber hinaus ist die Regelung auch nicht sachgerecht. Die Beurteilung, an welchen Standorten Hafen- beziehungsweise Flughafenstandorte geplant werden könnten, muss Angelegenheit der Länder bleiben. Darüber hinaus müssten bei der Regelung gemäß Neufassung des ROG die Länder permanent sicherstellen, keine Planungsprozesse des Bundes zu übersehen und sich gegebenenfalls mit dem Bund über die Wirksamkeit eines Widerspruches auseinanderzusetzen. Beides ist aus Sicht der Länder abzulehnen und schafft im Zweifel Rechtsunsicherheit.

Da sich an der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung in dieser Sache nichts geändert hat - die Länder sind nach wie vor für die Planung von Häfen und Flughäfen zuständig - wird vorgeschlagen, den vorherigen § 17 Absatz 2 Satz 2 ROG beizubehalten und anstelle des neuen § 17 Absatz 2 Satz 5 zu stellen. In der Folge kann der vorgesehene § 5 Absatz 4 ROG entfallen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe c (§ 7 Absatz 3 Satz 3 ROG)

In Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe c ist in § 7 Absatz 3 Satz 3 nach dem Wort "Eignungsgebieten" die Angabe "nach Satz 2 Nummer 3 oder 4" einzufügen.

Begründung:

Die Ergänzung von § 7 Absatz 3 Satz 3 ROG soll das offensichtliche Redaktionsversehen im Gesetzentwurf der Bundesregierung bereinigen und eindeutig regeln, dass Vorranggebiete die Wirkung von Eignungsgebieten auch dann haben können, wenn sie im Meeresbereich liegen. Im Einzelnen:

§ 7 Absatz 3 Satz 3 ROG nimmt auf "Eignungsgebiete" Bezug, die in § 7 Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 ROG definiert sind (vgl. dortiger Klammerzusatz "Eignungsgebiete"). Daher müsste § 7 Absatz 3 Satz 3 ROG bei enger

Auslegung so gelesen werden, dass er nur auf § 7 Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 ROG, nicht aber auf § 7 Absatz 3 Satz 2 Nummer 4 ROG mit dem Klammerzusatz "Eignungsgebiete für den Meeresbereich" Bezug nimmt. Folglich könnten Vorranggebiete nicht die Wirkung von Eignungsgebieten haben, wenn sie im Meeresbereich liegen.

Diese Einengung ist nicht nachvollziehbar; sie widerspricht auch der Begründung des Gesetzentwurfs: Danach soll § 7 Absatz 3 Satz 2 Nummer 4 ROG den bisherigen § 17 Absatz 3 Satz 2 letzter Halbsatz ROG und § 7 Absatz 3 Satz 3 ROG soll den bisherigen § 8 Absatz 7 Satz 2 ROG inhaltsgleich ersetzen. Nach diesen bisherigen Vorschriften können Vorranggebiete im Meeresbereich auch die Wirkung von Eignungsgebieten im Meeresbereich haben.

4. Zu Artikel 1 Nummer 12 (§ 9 Absatz 2 Satz 3a - neu - ROG)

In Artikel 1 Nummer 12 ist in § 9 Absatz 2 nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

"Mit Ablauf der Frist nach Satz 3 sind alle Stellungnahmen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen; hierauf ist in der Bekanntmachung nach Satz 3 hinzuweisen."

Begründung:

Die Änderung steht im Zusammenhang mit dem Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (vgl. BR-Drucksache 422/16). Dessen Artikel 2 Nummer 3 sieht in § 14i Absatz 3 Satz 3 und 4 UVPG eine Präklusionsvorschrift sowie einen Hinweis auf die Präklusion bei der Bekanntmachung der Auslegung von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen vor, insbesondere der in Anlage 3 des UVPG genannten. In der Anlage 3 werden unter anderem Raumordnungspläne genannt. Aufgrund von § 16 Absatz 4 UVPG ist aber sehr zweifelhaft, ob § 14i UVPG auf Raumordnungspläne Anwendung findet, denn § 16 Absatz 4 UVPG unterstellt die Umweltprüfung ausschließlich den raumordnungsrechtlichen Vorschriften.

Die Änderung normiert daher nur folgerichtig die entsprechende Präklusionsvorschrift sowie den Hinweis auf die Präklusion im Raumordnungsgesetz selbst und führt somit zu einer klaren und eindeutigen

Rechtslage. Die Präklusionsvorschrift lässt die Anforderungen des Abwägungsgebots unberührt.

Ein sachliches Bedürfnis für die Präklusionsvorschrift bei Raumordnungsplänen besteht, um die Auswirkungen des Urteils des BVerwG vom 16. April 2015 (4 CN 6.14) für die Verwaltung praktikabler zu gestalten.

5. Zu Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe a (§ 10 Absatz 2 Satz 1 ROG)

In Artikel 1 Nummer 13 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

'a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach dem Wort "Begründung" die Wörter "und, soweit über die Annahme des Raumordnungsplans nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entschieden wird, einer Rechtsbehelfsbelehrung" eingefügt.

bb) Folgende Sätze werden angefügt:

< ... weiter wie Vorlage ... >'

Begründung:

Die Änderung steht im Zusammenhang mit dem Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (vgl. BR-Drucksache 422/16). Dessen Artikel 2 Nummer 4 Buchstabe c sieht in § 14l Absatz 2 Nummer 4 UVPG eine Rechtsbehelfsbelehrung bei der Annahme SUP-pflichtiger Pläne und Programme vor, insbesondere der in Anlage 3 des UVPG genannten. In der Anlage 3 werden unter anderem Raumordnungspläne genannt. Aufgrund von § 16 Absatz 4 UVPG ist sehr zweifelhaft, ob § 14l UVPG auf Raumordnungspläne Anwendung findet. Die Änderung normiert daher die entsprechende Vorschrift im Raumordnungsgesetz selbst und führt somit zu einer klaren und eindeutigen Rechtslage.

6. Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe b (§ 11 Absatz 2 ROG)

In Artikel 1 Nummer 14 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

b) In Absatz 2 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und es werden folgende Wörter angefügt:

"oder wenn er aus einem landesweiten Raumordnungsplan entwickelt worden ist, dessen Unwirksamkeit wegen Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften sich nach Bekanntmachung oder Verkündung des Regionalplans herausstellt." '

Begründung:

Die im Gesetzentwurf enthaltene Neufassung führt zur Aufhebung des geltenden § 12 Absatz 2 ROG und ist insoweit abzulehnen. Diese Bestimmung ist zur Gewährleistung der Rechtssicherheit beizubehalten. Verstöße gegen das Entwicklungsgebot dürften schon wegen der aufsichtlichen Kontrolle selten sein. Falls ein solcher Verstoß dennoch vorkommt, ist kein Grund ersichtlich, warum dieser nicht im Sinne der Planerhaltung unbeachtlich werden sollte. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei der Frage, ob ein Verstoß gegen das Entwicklungsgebot vorliegt, im Einzelfall nicht unerhebliche Interpretationsspielräume bestehen können.

7. Zu Artikel 1 Nummer 17 (§ 13 Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe d ROG)

In Artikel 1 Nummer 17 sind in § 13 Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe d nach dem Wort "Hochwasserschutz" die Wörter "und zur Gewässerentwicklung" einzufügen.

Begründung:

Durch die Implementierung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in nationales Recht (Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), Artikel 1 "Ordnung des Wasserhaushalts" (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) wurden deutlich höhere Standards für die Gewässerbewirtschaftung vorgeschrieben. Gemäß § 27 WHG sind oberirdische Gewässer so zu bewirtschaften, dass unter anderem ein guter ökologischer Zustand erhalten bleibt beziehungsweise erreicht wird sowie eine Verschlechterung vermieden wird. Zur Erreichung des guten ökologischen Zustandes der Fließgewässer ist es unabdingbar, die Gewässerrandstreifen von störenden Nutzungen freizuhalten und dem Gewässer insgesamt mehr Raum für seine natürliche Entwicklung zu geben. Entsprechende Zielsetzungen und Festlegungen der Raumordnung können dazu beitragen, das Ziel in der geforderten Frist (spätestens im Jahr 2027) zu erreichen und Sanktionen bei Nicht-Erreichen zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, in den vorgelegten Gesetzentwurf bei den Festlegungen zu den angestrebten Freiraumstrukturen auch die Gewässerentwicklung zu berücksichtigen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 22 (§ 17 Absatz 2 Satz 1 ROG)

In Artikel 1 Nummer 22 sind in § 17 Absatz 2 Satz 1 die Wörter "für den Hochwasserschutz sowie" zu streichen.

Begründung:

Für die vorgesehene neue Zuständigkeit des Bundes für die Aufstellung länderübergreifender Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz besteht keine Erforderlichkeit; sie ist eher kontraproduktiv. In diesem Bereich gibt es bereits eine etablierte und bewährte länderübergreifende Zusammenarbeit, die auf die Fach- und Ortskenntnis der für den Hochwasserschutz und den Vollzug des Wasserrechts einschließlich der EU-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-RL) zuständigen Landesbehörden aufbaut. Eine umfassende Koordination solcher Maßnahmen ist gemäß Artikel 8 Absatz 3 der HWRM-RL verpflichtend. Bei den Hochwasserschutzplanungen der Länder, die auch von diesen in der Öffentlichkeit verantwortet werden, werden selbstverständlich die Öffentlichkeit frühzeitig vor Ort in die Entscheidungen über Planungsvarianten eingebunden und die Auswirkungen des Klimawandels umfänglich berück-

sichtigt. Vorteile eines durch den Bund aufgestellten Raumordnungsplans sind nicht erkennbar. Es ist vielmehr zu befürchten, dass bei durch die Bundesebene durchgeführten Verfahren die Akzeptanz vor Ort nicht verbessert wird, was für den Hochwasserschutz kontraproduktiv wäre. In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird nicht einmal der Versuch unternommen, nachvollziehbare Gründe für die Regelung und ihre Vorteile anzugeben.

9. Zu Artikel 3 (§ 48 Absatz 2 Satz 2 BBergG)

In Artikel 3 ist § 48 Absatz 2 Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung oder Untersagung zu erfolgen hat, sind bei raumbedeutsamen Vorhaben Ziele der Raumordnung zu beachten; dies gilt nicht für raumbedeutsame Vorhaben, die auf der Grundlage des Standortauswahlgesetzes durchgeführt werden."

Begründung:

In § 12 Absatz 2 des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG) wird für die (über- und untertägige) Erkundung die Anwendbarkeit der Vorschriften des BBergG, unter anderem auch des § 48 BBergG, ausdrücklich geregelt. Demzufolge würde auch der neue Satz 2 des § 48 Absatz 2 BBergG im Standortauswahlverfahren eine Anwendung finden.

Dies würde zur Folge haben, dass die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde die Erkundung durch den Vorhabenträger mangels Ermessen untersagen müsste, wenn und soweit dieses Vorhaben den Zielen der Raumordnung widerspricht. Ein solches Ergebnis würde allerdings dem grundsätzlichen Ziel des StandAG entgegenlaufen, eine primär sicherheitsorientierte Standortfestlegung zu erreichen, und letztendlich die Suche nach einem Endlager enorm erschweren oder sogar unmöglich machen.

So hat auch die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe in ihrem Abschlussbericht (vgl. BT-Drucksache 18/9100, Seite 394) ausdrücklich empfohlen, dass durch Gesetz sichergestellt werden soll, "dass der Bund bei der primär sicherheitsorientierten Standortfestlegung nicht durch Vorgaben der Landesplanung oder kommunalen Bauleitplanung behindert oder eingeschränkt wird". Darüber hinaus hat die Kommission festgestellt, dass ein Raum-

ordnungsverfahren nach § 15 Absatz 1 des Raumordnungsgesetzes im Standortauswahlverfahren nicht durchzuführen ist, weil das StandAG diesbezüglich ausreichende Regelungen trifft; zur Klarstellung sollte eine dem § 28 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG) nachgebildete Regelung in das StandAG aufgenommen werden. Im Übrigen werden raumordnerische Belange im Standortauswahlverfahren durch die Anwendung von planungswissenschaftlichen Kriterien ausreichend berücksichtigt.

Die Ziele der Raumordnung dürfen daher nicht per se der Erkundung entgegenstehen; die zuständige Behörde sollte diese bei ihrer Entscheidung lediglich abwägend berücksichtigen können. Die neue Regelung darf daher keine Anwendung auf Vorhaben nach dem StandAG finden; eine Ausnahmeregelung ist zwingend erforderlich.