



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

An das
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwick-
lung und Bauwesen
Krausenstraße 17 – 18
10117 Berlin

Per E-Mail:

[REDACTED]

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Tel. +49 (0) 30 2400867-0
Fax +49 (0) 30 2400867-19
berlin@duh.de
www.duh.de

10. Juni 2022

**Stellungnahme des Deutsche Umwelthilfe e.V.
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen:
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und an-
derer Vorschriften**

[REDACTED]
Bereichsleiterin Recht

Telefon: +49 162 6344 [REDACTED]

Email: [REDACTED]

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (nachfolgend als Gesetzentwurf bezeichnet) Stellung zu nehmen.

Der Gesetzentwurf greift einige Punkte des Koalitionsvertrages der 20. Legislaturperiode zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf, die der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren dienen sollen. Wir begrüßen ausdrücklich die Intention, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, sofern sie der Umsetzung der Energie-, Wärme-, Mobilitäts- und Agrarwende dienen und keine Abschwächung materieller Umweltstandards mit sich bringen. Wir haben uns hierzu bereits in einem gemeinsamen Papier mit anderen Umweltverbänden („Planungsbeschleunigung in der neuen Legislaturperiode: Empfehlungen aus Sicht der Umweltverbände“) im März 2022 grundsätzlich folgendermaßen geäußert:

„Die Umweltverbände begrüßen die Debatte über beschleunigte Planungs- und Zulassungsverfahren für eine an der Klimaneutralität ausgerichtete Infrastruktur sowie über die richtigen Instrumente, um dies zu erreichen. Dabei gilt nach allen Expertenmeinungen: Für die Genehmigung von Infrastrukturplanungen ist ein breiter und evidenzbasierter Maßnahmenmix erforderlich, um wirksame Verbesserungen in der Planungspraxis zu erzielen. Klar ist: Es besteht ein dringender Beschleunigungsbedarf im Bereich von Klima- und Umweltschutzmaßnahmen, um das Ziel der Klimaneutralität naturverträglich zu erreichen. Notwendig ist künftig eine strikte Bewertung und Priorisierung von Infrastrukturprojekten nach ihrem Klima- und Umweltnutzen, anstatt hunderte von häufig klimaschädlichen Projekten z.B. in der Verkehrsinfrastruktur zu planen. Dabei müssen Klima- und Biodiversitätsschutz von vornherein zusammengedacht sowie integriert geprüft und durchgesetzt werden. Beschleunigungspotenziale lassen sich vor allem dadurch heben, dass potenzielle Konflikte zwischen Klima- und Artenschutz – auch durch übergreifende Lösungen – so weit wie möglich vermieden, im Übrigen frühzeitig erkannt und unter Beteiligung der Öffentlichkeit einer Lösung zugeführt werden.

Wichtig ist darüber hinaus, dass zunächst der geltende Rechtsrahmen besser ausgeschöpft und die zahlreichen Beschleunigungsgesetze – beispielsweise der letzten Legislaturperiode – genutzt und hinsichtlich ihres Nutzens für Planungsqualität und Beschleunigung evaluiert werden, bevor neue und umfangreiche Gesetzesänderungen beschlossen werden. Die in der 19. Legislaturperiode verabschiedeten Maßnahmen wie z.B. der Einsatz von Projektmanagern, die Nutzung von Antragskonferenzen, die Etablierung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Planungsvereinfachungen bei kleineren Vorhaben (zum Beispiel im Eisenbahnbau) oder Fristsetzungen für Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sollten konsequent angewendet werden. Der Schwerpunkt künftiger Beschleunigungsmaßnahmen sollte daher auf der Verbesserung des Vollzugs sowie der

Stärkung untergesetzlicher Maßnahmen liegen. Denn grundlegende Gesetzesänderungen bedeuten immer Reibungsverluste durch Rechtsunsicherheit für Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden.“

Dies vorweggeschickt, nehmen wir zum vorliegenden Gesetzentwurf nachfolgend Stellung.

Wir beschränken uns auf Grund der leider sehr knappen Fristsetzung auf die aus unserer Sicht wesentlichen Kritikpunkte.

Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes: Änderung des Raumordnungsgesetzes

Ziffer 3., Neufassung von § 6 Absatz 2 ROG

Mit dieser Neuregelung soll das Zielabweichungsverfahren entsprechend der Maßgaben des Koalitionsvertrages ausgeweitet werden. Statt der bisherigen Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde („Kann“-Regelung) „soll“ zukünftig die zuständige Behörde einem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung stattgeben, „wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.“ Mit dieser Änderung sollen Zielabweichungsverfahren erleichtert werden und mehr Transparenz für den Vorhabenträger geschaffen werden. Außerdem wird der Kreis derer erweitert, der einen Antrag auf Zielabweichung stellen darf.

Aus unserer Sicht sollte eine Zielabweichung immer eine Ausnahme bleiben und nicht zur Regel werden. Die beabsichtigte „Soll“-Vorschrift weicht die Bindungswirkung der Ziele auf, sodass deren Steuerungswirkung abgeschwächt wird. Es ist deshalb notwendig, dass die Voraussetzungen „wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden“ konkreter gefasst werden.

Der Entscheidungsmaßstab könnte unseres Erachtens dadurch transparenter werden.

Ziffer 4., Änderung von § 7 Absatz 3 ROG

Mit der vorgeschlagenen Änderung von § 7 Absatz 3 ROG sollen die Gebietskategorien „Eignungsgebiete“ und „Eignungsgebiete für den Meeresbereich“ aufgehoben werden, weil „sich diese Gebietskategorien in der Planungspraxis angesichts ihrer fehlenden innergebietlichen Sicherungsfunktion beziehungsweise Vorrangwirkung für die jeweils ausgewiesene Nutzung als wenig praktikables und wenig gerichtsfestes Steuerungsinstrument erwiesen haben“ (Begründung des Gesetzentwurfs, Seite 21).

Soweit es um Landflächen geht, soll jedoch § 7 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzentwurfes ausdrücklich bestimmen, dass die Planungsträger „Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung“ festlegen können: „Wird in Vorranggebieten der jeweiligen Nutzung oder Funktion substantiell Raum verschafft, kann festgelegt werden, dass diese Nutzung oder Funktion im übrigen Planungsraum ausgeschlossen ist.“ Diese Möglichkeit besitzen die Planungsträger bereits gegenwärtig; insoweit handelt es sich nur um eine klarstellende Regelung. Der Entwurf knüpft zwar die Ausweisung eines Vorranggebiets mit Ausschlusswirkung an die Voraussetzung, dass „der jeweiligen Nutzung oder Funktion [im Plan] substantiell Raum verschafft“ wird. Mit dieser Vorgabe übernimmt er aber nur die Rechtsprechung. Um den Ausbau der Windenergie zu beschleunigen, wäre aus unserer Sicht wirkmächtiger, als Voraussetzung zu wählen, dass die jeweiligen Flächenziele der entsprechenden Planungsebene erreicht werden, um den Beitrag des jeweiligen Landes und damit den im Koalitionsvertrag festgelegten Zielwert von 2 % der Bundesfläche zu erreichen.

Ziffer 5., Neufassung des § 9 Absätze 2 bis 4 ROG

In § 9 ROG sollen die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung an die fortschreitende Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren angepasst werden. Hierzu wird auch auf die Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG) verwiesen. Wir begrüßen die verstärkte Nutzung digitaler Kommunikationsmöglichkeiten ausdrücklich, meinen jedoch, dass eine Öffnung für digitale Beteiligungsformate nicht zu Lasten von analogen und bewährten Verfahren erfolgen darf. Die Auslegung und Information bleibt ein unverzichtbarer Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung, sie verzögert die Verfahren nicht und trägt maßgeblich zur Akzeptanz und Rechtssicherheit von Vorhaben bei. Deshalb sollte die Formulierung im geltenden § 9 ROG „öffentlich auszulegen“ beibehalten werden und um die Formulierung „im Internet zu veröffentlichen“ nur ergänzt werden, so dass beide Möglichkeiten bestehen, eine Auslegung in Papierform und die Veröffentlichung im Internet.

Gleiches gilt für die vorgeschlagene Änderung von § 10 ROG in Ziffer 6. des Gesetzentwurfes. Es ist der Akzeptanz und Rechtssicherheit abträglich, Raumordnungspläne nur im Internet zu veröffentlichen. Die öffentliche Auslegung bedeutet keine Verfahrensverzögerung.

Zu Nummer 9., Neufassung des § 15 ROG

Durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung des § 15 ROG soll das Raumordnungsverfahren (ROV) durch eine Raumverträglichkeitsprüfung (RVP) ersetzt werden.

Absatz 1

Bei der RVP soll die zuständige Behörde nach Absatz 1 Satz 1 der Neuregelung „in einem besonderen überschlägigen Verfahren“ die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen prüfen. Wesentlicher Unterschied zum bisherigen ROV ist, dass auf die Durchführung einer dem Planungsstand des Vorhabens entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verzichtet werden soll und stattdessen eine „überschlägige Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter nach § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Kriterien nach Anlage 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ (Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 der Neuregelung) stattfinden soll. Es soll also ein Screening entsprechend der Kriterien für die allgemeine Vorprüfung nach UVPG durchgeführt werden. Begründet wird dies damit, dass Doppelprüfungen vermieden werden sollen (Begründung des Gesetzentwurfes, Seite 24).

Die DUH lehnt diesen Vorschlag ab, da die UVP nicht nur im Zulassungsverfahren eine wichtige Rolle spielt, sondern auch bei der vorgelagerten Prüfung der Raumverträglichkeit von Planungen und Maßnahmen. Sie dient dazu, frühzeitig Konflikte zu erkennen und sie bereits auf dieser Planungsstufe soweit wie möglich zu entschärfen. Zum Zeitpunkt des ROV besteht noch eine vergleichsweise offene Situation, weil das jeweilige Vorhaben noch nicht in allen Einzelheiten geplant ist. Deshalb ist es hier auch viel einfacher möglich, ernsthafte Alternativen zu dem Vorhaben mit zu berücksichtigen. Auf der Ebene der Vorhabenzulassung ist dies erfahrungsgemäß deutlich schwieriger. Hier stehen die Einzelheiten des Vorhabens bereits weitestgehend fest, sodass es kaum mehr in Betracht kommt, dieses erheblich zu ändern oder eine Alternative zu realisieren. Die UVP kommt deshalb in der Regel zu spät, wenn sie erst im Zulassungsverfahren stattfindet. Die jetzt vorgeschlagene „überschlägige Prüfung“ vermag eine reguläre UVP, die im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung stattfindet und an den Planungsstand angepasst ist, nicht zu ersetzen. Sie verschiebt die Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen vielmehr weitestgehend auf die Zulassungsebene und läuft damit dem Ziel zuwider, das Zulassungsverfahren von Prüfaufgaben zu entlasten, die besser und zweckmäßiger auf einer vorgelagerten Ebene stattfinden sollten. Damit gerät der Regelungsvorschlag auch in Widerspruch zum Vorsorgeprinzip. Zudem lässt er sich nicht mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Einklang bringen: Dieser betont ebenfalls, dass eine UVP, die auf mehrere Stufen aufgeteilt ist, so früh wie möglich, also weitestgehend bereits auf der höheren Stufe, stattfinden muss (EuGH, Urteil vom 7.1.2004 – C 201/02 (Wells), ECLI:EU:C:2004:12, Rn. 51 ff. In Rn. 53 heißt es: „In einem mehrstufigen Genehmigungsverfahren ist diese Prüfung grundsätzlich durchzuführen, sobald es möglich ist, sämtliche Auswirkungen zu ermitteln und zu prüfen, die das Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat“.) Die heute geltende Vorschrift, dass bereits das ROV eine UVP – und nicht nur eine überschlägige Einschätzung der Umweltauswirkungen i.S. eines Screening-Prozesses – einschließen muss, ist deswegen schon zur Umsetzung der UVP-Richtlinie erforderlich. Aus unserer Sicht lässt sich dieser

Konflikt nicht dadurch vermeiden, dass das Ergebnis der RVP künftig ausdrücklich als „gutachterliche Stellungnahme“ bezeichnet werden soll (§ 15 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs). Denn die rechtlichen Vorgaben über die Berücksichtigung dieser Stellungnahme (§ 4 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG) und deren faktische Wirkung sollen weiterhin denen entsprechen, die gegenwärtig für das Ergebnis des ROV gelten.

Im Übrigen ist mit dem Vorschlag zur Änderung des § 15 ROG aus unserer Sicht auch kein Beschleunigungseffekt verbunden. Zwar laufen die in Aussicht genommenen Raumverträglichkeitsprüfungen voraussichtlich zügiger ab; dies verlagert jedoch die möglichen Konflikte in die Zulassungsverfahren und führt dadurch zu einem erheblichen Mehraufwand auf der Ebene der Vorhabenzulassung.

Auch ist der gesetzliche Änderungsbedarf an dieser Stelle überhaupt nicht ersichtlich, da das geltende Recht bereits Regelungen für die Abschichtung der UVP vorsieht. In § 49 Absatz 2 UVPG ist ausdrücklich festgelegt, dass die Prüfung der Umweltverträglichkeit im nachfolgenden Zulassungsverfahren „auf zusätzliche erhebliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden“ kann. Es gibt also keinen gesetzlichen Änderungsbedarf, sondern das geltende Recht muss vielmehr sachgerecht angewendet werden. Das ist eine Aufgabe des Vollzuges.

Schließlich halten wir die Vorgabe, dass in der RVP anstelle der heute erforderlichen UVP nur noch eine „überschlägige Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter nach § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Kriterien nach Anlage 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ stattfinden soll, für völlig unpassend. Der Gesetzesentwurf übernimmt praktisch die Vorprüfung i.S. des § 7 UVPG, also ein Instrument, das nicht auf die hier relevante vorgelagerte Stufe des Planungs- und Entscheidungsprozesses zugeschnitten ist. Im Rahmen des UVPG hat die Vorprüfung lediglich die Aufgabe zu klären, ob bestimmte potenziell UVP-pflichtige Vorhaben im Einzelfall zu erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen führen können. In einem solchen Fall muss sich eine UVP anschließen (§ 7 Abs. 1 und 3 UVPG). Diese Vorprüfung kann sich nur deshalb auf eine cursorische Einschätzung beschränken, weil in demselben Verfahren – wenn sich das Vorhaben erheblich nachteilig auf die Umwelt auswirken kann – anschließend noch eine UVP stattfinden muss. Es genügt deswegen, wenn die Behörde feststellt, dass einzelne Schutzgüter erheblich beeinträchtigt werden können. Auf diesen beschränkten Zweck sind auch die in Anlage 2 zum UVPG genannten Unterlagen des Vorhabenträgers und die eher allgemein gefassten Kriterien der Anlage 3 zum UVPG zugeschnitten. In der jetzt vorgeschlagenen RVP geht es demgegenüber bereits um eine abschließende Beurteilung des Vorhabens durch die zuständige Raumordnungsbehörde. Hierfür genügt es nicht, die voraussichtlichen Umweltauswirkungen in der Weise einer Vorprüfung i.S. des § 7 UVPG überschlägig einzuschätzen.

Absatz 3

Nach Absatz 3 beteiligt die zuständige Raumordnungsbehörde die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen. Die Unterlagen sollen auch hier nur im Internet zu veröffentlichen sein. Wir verweisen an dieser Stelle auf unsere Hinweise oben zu Ziffer 5 (Neufassung von § 9 Absätze 2 bis 4). Neben der Veröffentlichung der Verfahrensunterlagen im Internet sollte die öffentliche Auslegung beibehalten werden.

Nach Absatz 3 Satz 3 des Gesetzentwurfes hat der Vorhabenträger „Anspruch darauf, dass seine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht unbefugt offenbart werden.“ Diese Regelung ist mit dem Investitionsbeschleunigungsgesetz 2020 ins ROG eingefügt worden. Für uns ist auch weiterhin nicht erkennbar, wieso im Beteiligungsverfahren die Informationsrechte von Betroffenen weiter eingeschränkt werden sollen. Das wäre der Akzeptanz von Maßnahmen abträglich. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Rahmen der UVP ergibt sich ohnehin bereits aus § 23 UVPG. Diese Vorschrift enthält in den Absätzen 2 und 3 auch Vorgaben, die in Fällen, in denen der Vorhabenträger vertraulichen Informationen vorlegt, gewährleisten sollen, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit dennoch in der Sache möglich bleibt. Wir schlagen vor, solche Vorgaben auch in § 15 Abs. 3 Satz 3 ROG einzufügen.

Absatz 5

Laut Absatz 5 soll der Vorhabenträger, wenn er am Vorhaben festhält, „zeitnah“ das Zulassungsverfahren beantragen. Diese Regelung entspricht der geltenden Vorgabe in Absatz 4. Eine solche Vorgabe halten wir für gut, regen jedoch an, den Begriff „zeitnah“ durch Angabe einer Frist zu konkretisieren, etwa in der folgenden Weise:

„Hält der Vorhabenträger nach Abschluss der Raumverträglichkeitsprüfung an der Realisierung seines Vorhabens fest, hat er innerhalb von [*sechs Monaten*] [*einem Jahr*] nach Bekanntgabe der gutachterlichen Stellungnahme der Raumordnungsbehörde die Durchführung des hierfür erforderlichen Zulassungsverfahrens oder, sofern es gesetzlich vorgesehen ist, des Verfahrens zur Bestimmung der Planung und Linienführung zu beantragen.“

Nach Absatz 5 Satz 3, 1. Halbsatz soll im Zulassungsverfahren die Prüfung auf Belange beschränkt werden, die nicht Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung waren. Grundsätzlich befürworten wir eine Abschichtung der Prüfaufgaben, durch die sich Doppelprüfungen vermeiden lassen. Allerdings hat die jetzt vorgeschlagene Raumverträglichkeitsprüfung ebenso wie das bisherige Raumordnungsverfahren zum Ziel, die Raumverträglichkeit (einschließlich der Umweltverträglichkeit) des jeweiligen Vorhabens zu beurteilen. Da der Begriff „Raumverträglichkeit“ alle raumbedeutsamen Belange einschließt, muss sich die Raumverträglichkeitsprüfung mit einer Vielzahl von Belan-

gen befassen. Entsprechend klein ist im Zulassungsverfahren der Kreis der Belange, „die nicht Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung waren“. Der wichtigste Unterschied zwischen Raumverträglichkeitsprüfung und anschließendem Zulassungsverfahren liegt darin, dass sich diese Prüfung eher grundsätzlich und vom Standpunkt der Raumordnung aus mit den betroffenen Belangen befasst, während das Zulassungsverfahren im Schwerpunkt dieselben Belange zum Gegenstand hat, sie aber anhand der jeweils maßgeblichen Zulassungsvoraussetzungen detailliert prüft. Deswegen lässt sich die hier angesprochene Abschichtungsregelung in der Praxis nicht anwenden. Die als Soll-Vorschrift geplante Regelung widerspricht zudem dem Charakter des Ergebnisses der RVP als gutachterliche Stellungnahme, denn aus der Soll-Vorschrift ergibt sich im Regelfall, dass die Zulassungsbehörde an die Stellungnahme gebunden ist, obwohl es sich lediglich um eine gutachterliche Stellungnahme handelt.

Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfes: Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Die vorgeschlagenen Änderungen des UVPG sind eine Konsequenz daraus, dass die Raumverträglichkeitsprüfung künftig keine UVP mehr einschließen soll. Da dies, wie oben erläutert, aus unserer Sicht dem Vorsorgeprinzip widerspricht und nicht mit den unionsrechtlichen Anforderungen in Einklang steht, sollten auch diese Regelungsvorschläge gestrichen werden.