



Stellungnahme des NABU zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Artensterben und Klimakrise sind die beiden größten Gefahren für das menschliche Überleben auf der Erde. Beiden Krisen entgegenzutreten, erfordert eine sinnvolle Nutzung der zur Verfügung stehenden Flächen. Dabei kommt der räumlichen Steuerung der Flächennutzung überragende Bedeutung zu. Es muss auf allen Planungsebenen darum gehen, nach einer ausreichend vertieften Prüfung betroffene Belange in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Gleichzeitig muss eine übergeordnete Planung sichergestellt sein, so dass die Raumordnung ihre Lenkungsfunktion erhält, um „zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ (ROG §1(1)). Die – auch NABU-seitig für sinnvoll erachtete – Beschleunigung von Planungsverfahren darf dabei nicht dazu führen, dass Belange des Natur- und Artenschutzes einseitig benachteiligt werden. Für Akzeptanz in der Öffentlichkeit muss zudem sichergestellt sein, dass ausreichende und frühzeitige Beteiligungsmöglichkeiten bestehen. In der marinen Raumordnung ist hier besonders die parlamentarische Beteiligung wichtig, um über sektorale Interessen hinaus für nachhaltige Nutzung im Meer auf Basis ökologischer Belastungsgrenzen zu sorgen. Zudem ist eine deutliche Aufstockung der Personalkapazitäten in den Planungs- und Genehmigungsbehörden nötig, um die Planungsqualität entscheidend zu verbessern und damit Verfahren zu beschleunigen. Planungsbeschleunigung sollte der zügigen Umsetzung rechtmäßiger Vorhaben dienen. Daran haben sich auch die Regelungen des Raumordnungsgesetzes zu orientieren.

Seit 1899 setzt sich der NABU für eine lebendige, artenreiche und widerstandsfähige Natur ein. Natur- und Artenschutz bedeutet dabei auch, die Konflikte und Ursachen für die schlechte Entwicklung einzelner Arten sowie Ökosystemen als Ganzen zu identifizieren und diese Treiber gezielt zu bekämpfen. Der NABU tritt dabei insbesondere dafür ein, dass die Belange des Natur- und Artenschutzes im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren ausreichend Berücksichtigung finden und genügend Naturräume verbleiben, um der Biodiversitätskrise und dem Artensterben Einhalt zu gebieten.

Der vorliegende Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (im Folgenden ROG-Entwurf genannt) soll der Umsetzung einer Reihe



Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Fachbereichsleiter Klima- & Umweltpolitik

Lobbyregisternummer: R001667

von Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren dienen, auf die sich die Regierung im Koalitionsvertrag verständigt hatte.

Der NABU erkennt an, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren häufig viel Zeit in Anspruch nehmen und daher Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Vorhaben – nach einer ordnungsgemäßen Prüfung – zeitnäher zulassen zu können. Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung darf jedoch nicht zum Selbstzweck werden. Der NABU fordert daher, Planung zu verbessern und so weniger fehleranfällig zu machen, um dadurch die gewünschte Beschleunigung zu erreichen. Der NABU lehnt es jedoch insbesondere ab, Abstriche bei Beteiligungsverfahren oder umweltrechtlichen Prüfungen zu machen, die für die Entscheidung auf der jeweiligen Planungsebene maßgeblich sind. Ein solcher Schritt würde die Gefahr bergen, dass Konflikte nicht frühzeitig erkannt und gelöst werden können, weil die Prüfschärfe nicht hoch genug ist.¹ Im Ergebnis dauern die Verfahren so deutlich länger.

Der NABU mahnt mit Blick auf den hohen Flächendruck zudem an, die Steuerungswirkung des Planungsrechts nicht durch vermehrte Ausnahmen von Planungsentscheidungen abzuschwächen. Bereits auf den oberen Planungsebenen sollte es – nach entsprechender Prüfung mit Betrachtung von Alternativen und Abwägung der erheblichen Belange – möglich sein, Räume auszumachen, die für bestimmte Nutzungen vorgesehen sein sollen. Diese Planungsentscheidungen durch regelmäßige Ausnahmeerteilungen zu konterkarieren, ist nicht zielführend, wenn es darum geht, das kostbare Gut Fläche sinnvoll zu verwalten. Ausnahmen sollten daher auf wenige Einzelfälle beschränkt bleiben.

Im Folgenden nimmt der NABU ausführlich zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen Stellung:

Vermehrte Digitalisierung und Verkürzung von Beteiligungsrechten

Sofern der Gesetzesentwurf die **Digitalisierung des Verfahrens** vorsieht, halten wir dies für einen zeitgemäßen und sinnvollen Schritt, der durchaus Zeitersparnis verspricht. Der NABU möchte an dieser Stelle jedoch darauf aufmerksam machen, dass die Digitalisierung nicht dazu führen darf, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit auf rein digitale Prozesse beschränkt wird. Nicht alle Maßnahmen des Planungssicherstellungsgesetzes, die in Corona-Zeiten sinnvoll und gerechtfertigt waren, versprechen zugleich eine Beschleunigung. Während die Veröffentlichung oder das Einreichen von Unterlagen in elektronischer Form Prozesse beschleunigen kann, ist nicht zu unterschätzen, welchen Wert es für Verständigung und Konfliktlösung haben kann, wenn Erörterungstermine nicht durch Online-Konsultationen ersetzt werden. In jedem Fall muss die Zugänglichkeit der Unterlagen für alle Betroffenen und Interessierten gewahrt bleiben.

Sofern § 9 Abs. 3 Satz 3 ROG-Entwurf vorsieht, dass die **Beteiligung der Öffentlichkeit bei Planänderungen** auf die von der Änderung erstmalig oder stärker berührte Öffentlichkeit sowie auf die von der Änderung erstmalig oder stärker in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beschränkt werden soll, wenn durch die Änderung des Planentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, fordert der NABU, das

¹ Vgl. die Handlungsempfehlung des DNR zu Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung vom 23. März 2022, abrufbar unter <https://backend.dnr.de/sites/default/files/2022-03/2022-03-23-Handlungsempfehlungen-Umweltverbaende-Planungsbeschleunigung.pdf>

Ermessen der Behörde beizubehalten. Schon nach dem alten Wortlaut, war es grundsätzlich möglich, die Beteiligung zu beschränken, sofern dies sinnvoll war. Eine weitere Vorprägung des Ermessens ist nicht ratsam, weil auch hier gilt, je umfassender die Beteiligungsmöglichkeiten sind, desto eher können Konflikte erkannt und gelöst werden.

Die Änderung des § 18 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz ROG-Entwurf, die bei Raumordnungsplänen des Bundes nach § 17 Abs. 3 ROG eine **Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung** auf berührte öffentliche Stellen vorsieht, lehnt der NABU ab, soweit auch die Beteiligung von Verbänden ausgeschlossen wird. Auch die gesetzliche Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung, die sich nicht auf konkrete regionale Planungsräume beschränken, kann durch die Mitwirkung von Verbänden und das Einbringen ihres Fachwissens verbessert werden. Insbesondere Umweltverbände verfolgen nicht allein auf konkrete Flächen beschränkte Ziele, sondern arbeiten auch auf übergeordneter Ebene und können daher wertvolle Anregungen bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 17 Abs. 3 ROG geben, um die Planung so zu verbessern.

Flexibilisierung der Planung nicht auf Kosten der Steuerungswirkung

Der NABU hält räumliche Planung auf allen Ebenen für essenziell, um eine ausgewogene Nutzung der zur Verfügung stehenden Fläche zu ermöglichen. Die Verfahren zur Planaufstellung sind dabei darauf ausgerichtet, betroffene Belange angemessen zu berücksichtigen und in einen Ausgleich zu bringen. Diese Planung kann besondere Einzelfälle nicht immer antizipieren, sodass im Falle der Raumordnung **Zielabweichungen** im Einzelfall gerechtfertigt sein können. Zielabweichungen dürfen aber nicht zur Regel werden, da diese die Steuerungswirkung und den durch die Planung geschaffenen Ausgleich der Belange konterkarieren und aushebeln können. Der NABU fordert daher, das Ermessen der Behörde bei Entscheidungen über Zielabweichungen beizubehalten. Die seitens der Kommission geforderte Transparenz kann nicht durch die Einführung intendierten Ermessens erreicht werden – erforderlich sind hier vielmehr rechtssicher verankerte Definitionen. Die Beibehaltung des Ermessens ist dabei umso wichtiger, als dass nunmehr auch Privatpersonen hinsichtlich einer Zielabweichung antragsbefugt sein sollen und die Anzahl der Zielabweichungsverfahren steigen dürfte.

Insbesondere die Anmerkung, dass vereinfachte Zielabweichungen dem **Repowering bei Windenergieanlagen** zugutekommen, ist aus Sicht des NABU ein weiteres Argument, das gegen die Flexibilisierung spricht. Denn gerade der Ausbau der Windenergie sollte planungsrechtlich gesteuert erfolgen, um „Wildwuchs“ zu verhindern. Nur durch eine Steuerung, auch des Ersatzes alter Anlagen, kann erreicht werden, dass neben der Nutzung für erneuerbare Energien noch Raum für andere Nutzungen – insbesondere für Flächen, die dem Natur- und Artenschutz dienen – verbleibt. Aus diesem Grund ist es auch kontraproduktiv, wenn der Entwurf des Wind-an-Land-Gesetzes eine Bindung an die Ziele der Raumordnung bei der Ausweisung von Windenergiegebieten vollständig entfallen lässt, sofern es um die Erreichung der Flächenbeitragswerte geht.

In diesem Zusammenhang sei zudem erwähnt, dass für die mit § 3 Abs. 1 Nr. 2a ROG-Entwurf eingeführte **Definition der in Aufstellung befindlichen Ziele**, nicht eindeutig ist, welche Bindungswirkung im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG dieser neuen Zielart zukommen soll. Dies mag mithilfe der Rechtsprechung zu erschließen sein, wünschenswert wäre aber eine eindeutige Aussage des Gesetzes, ob diese Zielart nur zu berücksichtigen oder aber zu beachten ist.

Planerhaltung

Der NABU warnt vor einer weiteren Ausdehnung des Planerhalts. Häufen sich Fehler bei der Ausweisung von Gebieten und bleibt der Plan dennoch im Sinne des § 11 Abs. 3 ROG-Entwurf im Übrigen wirksam, muss sichergestellt sein, dass der Plan in Gänze überarbeitet wird, um etwaige Fehlgewichtungen von Grund auf zu korrigieren. Weitere Planerhaltung führt für die Umweltverbände zudem dazu, dass kostenaufwändige Gerichtsverfahren angestrengt werden, die Planungsfehler aufzeigen, letztlich aber nur eine Heilung der Pläne bewirken. Planung in Gänze in Frage zu stellen, wird so erheblich erschwert.

Hinsichtlich der Änderung des § 7 Abs. 3 Satz 5 ROG-Entwurf, wonach eine systematische Unterscheidung, ob der Ausschluss von Teilen des Planungsraumes für die Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung aus tatsächlichen, rechtlichen oder planerischen Gründen erfolgt, nicht erforderlich ist, wäre es wünschenswert, klarzustellen, dass § 7 Abs. 5 ROG zur Begründung des Raumordnungsplanes unberührt bleibt.

Beschleunigung durch engere Verzahnung von Raumordnungs- und Zulassungsverfahren

Durch die Verschlinkung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des ehemaligen Raumordnungsverfahrens – und der künftigen Raumverträglichkeitsprüfung – kann eine gewisse Beschleunigung erreicht werden.

Der NABU fordert jedoch, dass in § 15 Abs. 1 Satz 1 ROG-Entwurf das Wort „überschlägigen“ gestrichen wird. Denn jedenfalls hinsichtlich der Prüfungen zu raumbedeutsamen Auswirkungen und Alternativen nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ROG-Entwurf darf die bislang in Satz 1 vorgesehene Überschlägigkeit nicht dazu führen, dass grundsätzliche Entscheidungen auf Ebene des Raumordnungsverfahrens nur unzureichend vorbereitet werden. Die Grundlagen für diese Entscheidungen müssen auf der betroffenen vorgelagerten Raumordnungsebene sorgfältig ermittelt und die Belange abgewogen werden, um eine sinnvolle räumliche Steuerung zu bewirken. Eine unzureichende Prüfung der raumbedeutsamen Auswirkungen und der Alternativen nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 ROG-Entwurf führte nur zu schlechterer Planung mit Verzögerungspotenzial. Hier findet auch keine Doppelung von Prüfungen statt, die laut Koalitionsvertrag vermieden werden sollen, denn auf nachgelagerte Ebene verengt sich die Prüfung bereits auf konkrete Flächen, sodass grundsätzliche Entscheidungen über die Lage des Vorhabens und Alternativen nicht mehr getroffen werden können.

Bei § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ROG-Entwurf ist die Verwendung des Wortes „überschlägig“ unschädlich, da durch § 15 Abs. 5 Satz 3 2.HS ROG-Entwurf und § 49 Satz 2 UVPG-Entwurf sichergestellt wird, dass im nachfolgenden Verfahren eine umfassende UVP durchgeführt wird.

Der NABU fordert allerdings, dass die Kriterien, nach denen einen überschlägige Prüfung nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ROG-Entwurf erfolgen soll, gesetzlich konkretisiert werden. Der Verweis auf Anlage 3 des UVPG und mithin auf die Kriterien für die UVP-Vorprüfung mag praktisch sein, die Kriterien müssen aber an die neue Prüfungssituation im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung angepasst werden, bei der sie zum Einsatz kommen sollen. Sie dienen im Gefüge des UVPG nur dazu, zu entscheiden, ob eine weitere Prüfung in Form einer umfassenden UVP erforderlich ist. Hier erfolgt oft eine rein schematische

Abprüfung (zum Teil nur mittels Angaben „vorliegend“ oder „nicht vorliegend“). Im Zusammenhang mit der neuen Raumverträglichkeitsprüfung geht es jedoch nicht um das „ob“ einer weiteren Prüfung, sondern um die Entscheidung über die Raumverträglichkeit eines Vorhabens. Es ist daher erforderlich, dass anhand der Prüfung quantitative und qualitative Aussagen zu den Umweltauswirkungen von gegebenenfalls bestehenden Alternativen so deutlich werden, dass diese qualifiziert zur Abwägung von Alternativen beitragen können. Bei der Raumverträglichkeitsprüfung wird es daher insbesondere auf die Qualitätskriterien „Reichtum, Verfügbarkeit, Qualität und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen, insbesondere Fläche, Boden, Landschaft, Wasser, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, des Gebiets und seines Untergrunds (Qualitätskriterien)“ aus 2.2 der Anlage 3 UVPG ankommen. Um hier Rechtsunsicherheit und damit Verzögerungen vorzubeugen, sollten die Kriterien für die Prüfung nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ROG-Entwurf definiert werden.

Redaktioneller Hinweis

Auf Seite 26 und 29 wird auf § 15 Abs. 1 Satz 4 ROG-Entwurf verwiesen, der jedoch im Gesetzestextentwurf nicht zu finden ist.

Bundesraumordnungspläne zur Stärkung und Durchsetzung von Natur- und Artenschutz

Mit Neugier sieht der NABU, dass mit § 13 Abs. 1a ROG-Entwurf eine Anpassungspflicht der Länder an die Ziele der Bundesraumordnungspläne verankert wird. Inwiefern der Bund plant, über ein solches Vorgehen – gegebenenfalls nach einer Anpassung des § 17 ROG – bestimmte Belange bundesweit durchzusetzen, wird diesseits mit Spannung erwartet. Insofern wird dazu angehalten, bei derartigem Handeln die Belange von Natur- und Artenschutz zu beachten oder diesen auf diesem Wege das erforderliche Durchsetzungsvermögen zu verleihen, um der Naturkrise Einhalt zu gebieten.

In diesem Zusammenhang sei auch betont, dass der NABU es befürworten würde, wenn der Bund die bereits nach geltender Rechtslage zur Verfügung stehende Möglichkeit des § 17 Abs. 3 ROG nutzte, um über Grundsätze der Raumordnung Natur- und Artenschutz zu fördern und so beispielsweise den Biotopverbund zu stärken. So geht es bei der Raumplanung zumeist um die Nutzung von Flächen für bestimmte Zwecke, wobei die Freihaltung von Flächen für den Naturschutz – insbesondere in Anbetracht des massiven Flächendrucks – häufig zu kurz kommt.

Parlamentarische Beteiligung in der Verhandlung der marinen Raumordnungspläne

Seit Entwicklung der ersten Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in 2009 werden diese als Verordnung ohne parlamentarische Beteiligung auf Ebene der betroffenen Bundesministerien verabschiedet, so wie es das ROG (§17) bisher vorsieht. Der jüngst abgeschlossene Prozess der Fortschreibung des marinen Raumordnungsplans, welcher im September 2021 in Kraft trat, hat deutlich gemacht, wie verheerend diese fehlende Beteiligung des Parlamentes sich auf den schlechten

Umweltzustand der Nord- und Ostsee auswirkt² und eine nachhaltige Nutzung bisher unmöglich macht³. Es fand keine effektive übergeordnete Regulierung und Abwägung sektoraler Interessen durch die Exekutive in der Fortschreibung des marinen Raumordnungsplans statt, wie dies z.B. im Bundestag stattfinden hätte können. So ist ein Raumordnungsplan entstanden, der nicht nur eine starke Übernutzung des Meeres vorsieht, sondern auch viele der identifizierten Konflikte zwischen Nutzungsinteressen nicht auflöst, sondern auf nachgeordnete Planungsebenen verschiebt.

Im Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Bundestags⁴, während mehrerer parlamentarischer Frühstücke und letzte Woche in einem Fachgespräch zur „Strategie für Nord- und Ostsee: Natur- und Klimaschutz in der marinen Raumordnung“⁵ kritisierten Mitglieder des Bundestags (inklusive ehemaliger MdBs wie Steffi Lemke), Experten und Umweltverbände diesen Zustand und fordern zukünftig eine parlamentarische Beteiligung bei der Fortschreibung der marinen Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone, um so eine übergeordnete Planung zu bewirken. **Daher sollten die marinen Raumordnungspläne für die AWZ zukünftig als Verordnung mit verpflichtender parlamentarischer Beteiligung verabschiedet werden (durch eine entsprechende Anpassung des §17 im ROG). Gleichzeitig sollte die Unterrichtung des zuständigen Ausschusses wieder die Norm werden, so wie es bis zum 28.11. 2017 im ROG vorgesehen war. Perspektivisch wäre es wünschenswert, wenn der AWZ-Raumordnungsplan als Gesetz erlassen würde.** Aufgrund der stark gewachsenen Nutzung und Ansprüche an die AWZ, sowie der Komplexität des Managements, ist es an der Zeit auch die Rechtsgrundlagen hier adäquat anzupassen.

Denn heute wird der Auftrag des ROG an das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (bzw. das Bundesministerium des Innern und für Heimat in der vergangenen Legislaturperiode) und das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) rein technisch verstanden und umgesetzt. Die Umsetzung der Leitvorstellung des ROG einer nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt – das Prinzip der starken Nachhaltigkeit – bleibt bis heute in der AWZ der deutschen Nord- und Ostsee aus. Weiterhin verstärken sich Rechtsunsicherheiten und Konflikte auf den nachgelagerten Planungsebenen. Es gilt zu bedenken, dass zusätzliche Regulationsinstrumente, die der Raumordnung an Land zu Verfügung stehen, wie eine Landschaftsplanung, in der AWZ fehlen. In 2020 verfehlte Deutschland (wie seit Jahren bekannt) offiziell seine internationalen Verpflichtungen zur EU-Meeressstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL): der gute Umweltzustand wird weder in der Nordsee noch in der Ostsee erreicht, fast alle Deskriptoren, Merkmale und Indikatoren stehen auf rot⁶. Durch adäquate marine Raumordnungspläne könnte hier potenziell für Ausgleich zwischen Schutz und Nutzung gesorgt werden, wenn eine übergeordnete Planung z.B. durch parlamentarische Beteiligung gewährleistet wäre.

² <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>

³ Siehe gemeinsame Stellungnahmen der deutschen Naturschutzverbände und des NABU: <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/meeresschutzgebiete/nord-und-ostsee/28707.html>

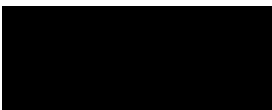
⁴ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw25-pa-bau-maritime-raumordnung-847610>


⁵ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/meeresschutzgebiete/nord-und-ostsee/31773.html>

⁶ <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>

Fazit

Der vorliegende Referentenentwurf zur Überarbeitung des ROG zielt auf die Beschleunigung der betroffenen Planungserfahren ab. Eine weitere Digitalisierung ist dabei grundsätzlich sinnvoll. Der NABU mahnt jedoch an, die Steuerungswirkung der Raumplanung nicht durch vermehrte Abweichungen aufzuweichen. Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, sollten zudem Kriterien für neue Verfahren eingeführt werden. Der NABU würde es zudem begrüßen, wenn die Instrumente des Raumordnungsgesetzes zugunsten des Natur- und Artenschutzes eingesetzt würden. Zu unseren Anmerkungen stehen wird selbstverständlich für einen Austausch zur Verfügung.



10. Juni 2022,  Fachbereichsleiter Klima- und Umweltpolitik