

Verbändeanhörung zum Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG)

Stellungnahme Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

Vorbemerkung

Die Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/89/EU zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung (MRO-Richtlinie) mit Verfahrensvorschriften für Raumordnungspläne im Meeresbereich macht eine Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) notwendig. Dies wird zum Anlass genommen, auch weitere Ergänzungen und Änderungen im ROG vorzunehmen, die sich aus weiteren europarechtlichen Vorgaben, aus Vereinbarungen im Koalitionsvertrag sowie aus der Anwendung des ROG 2009 ergeben.

Der Deutsche Verband begrüßt die grundsätzliche Ausrichtung der Änderungen und Ergänzungen, v.a. die Stärkung und Ausweitung der Raumordnungskompetenz des Bundes, auch über die Raumplanung auf dem Meer und den Klimawandel hinaus. Für einige Themen ist eine bundeseinheitliche Gestaltung von großer Bedeutung. Darüber hinaus wäre auch für bestehende länderspezifische Regelungen eine stärkere Synchronisierung zwischen den Bundesländern wünschenswert, so dass nur bei, z.B. aus raumstrukturellen Unterschieden, begründeten Erfordernissen landesspezifische Abweichungen erfolgen.

Positiv ist insbesondere hervorzuheben:

- die **Aufnahme der verbindlichen frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und Alternativenprüfung** von Standorten und Trassen im Raumordnungsverfahren in § 15, Abs. 1 und 3. Insbesondere zu begrüßen ist, dass künftig stets Alternativen geprüft werden sollen und nicht nur die vom Vorhabenträger eingeführten. Dies trägt dazu bei, die Akzeptanz von Großvorhaben zu verbessern, indem bereits im Vorfeld frühzeitig eine öffentliche Diskussion auch zu Alternativen stattfindet.
- die explizite **Benennung der digitalen Infrastruktur** als Teil der „Infrastrukturen der Daseinsvorsorge“ in § 2 Absatz 2, Nr. 3. Im Zeitalter der Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft ist die digitale Infrastruktur eine wesentliche zusätzliche infrastrukturelle Voraussetzung, um die Chancengleichheit in den Teilräumen bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen gewährleisten zu können. Gerade für ländliche und dünn besiedelte Räume besteht hier noch erheblicher Ausbaubedarf, so dass dies in den Raumordnungsplänen Berücksichtigung finden sollte.
- die **Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit und Abstimmung mit Anrainerstaaen** bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen, die nun auf alle Arten von Raumordnungsplänen grenzüberschreitende Auswirkungen haben, angewendet werden.
- die **stärkere Einforderung einer gemeinsamen ländergrenzüberschreitenden Regionalplanung** in § 13, Absatz 3, sofern eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, v.a. in einem verdichteten Raum über die Grenzen eines Landes erforderlich ist.

- die explizite **Aufnahme von Energieleitungen und -anlagen** als Teil der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, zu der in den Raumordnungsplänen nach § 13, Abs. 5. Nr. 3 b Festlegungen zur Raumstruktur enthalten sein müssen. Gesamtplanerische Festlegungen für entsprechende Anlagen und Leitungen sind zum verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien erforderlich und gewähren Investoren Planungssicherheit.
- Die Einführung einer **zehnjährigen Überprüfungspflicht von Raumordnungsplänen** in § 7 Abs. 8, durch die überprüft werden muss, ob die inhaltlichen Planinhalte noch sachgerecht sind, ohne den Plan notwendigerweise ändern zu müssen.
- die explizite **Benennung „formeller und informeller“ Arten der Planung** in § 14 Abs. 2, die der zunehmenden Bedeutung informeller Instrumente Rechnung trägt.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen möchte der Deutsche Verband zu einzelnen Passagen detailliertere Hinweise geben.

Umformulierung Grundsätze der Raumordnung zur Berücksichtigung ökologischer Belange in § 2 Absatz 2, Nr. 6

Die Änderungen von § 2 Absatz 2, Nr. 6 werden sehr kritisch gesehen:

- der Satz „die wirtschaftlichen und sozialen Nutzungen des Raumes sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten“ sollte nicht gestrichen werden. Auch wenn bereits § 1 Abs. 2 die Aussage beinhaltet, dass „... soziale und wirtschaftliche Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen sind“, sollte auch an dieser Stelle des ROG explizit klargestellt werden, dass ein reiner Ökosystemansatz lediglich den ökologischen Aspekt betrifft, eine nachhaltige Raumentwicklung jedoch gerade auch ökonomische und soziale Belange umfasst und gleichberechtigt berücksichtigen und abwägen muss. In diesem Sinne einer gleichberechtigten Abwägung könnte der Satz entsprechend umformuliert werden.
- Ebenso wird die Aufnahme von „quantitativen Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme“ abgelehnt, die alle Länder verpflichten, quantitative Flächenziele in ihren Landes- und Regionalplänen festzulegen. Dies berücksichtigt nicht die regional differenzierte Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung mit unterschiedlichen Anforderungen an die Flächennachfrage. Zur Begegnung von Schrumpfungsprozessen auf der einen und starkem Wachstum auf der anderen Seite ist ein angemessener Entwicklungsrahmen notwendig. Dies kann in wachsenden Regionen auch einen zusätzlichen Flächenverbrauch bedeuten. Dagegen sind in Regionen mit abnehmender Bevölkerung, in denen weiterhin ein hoher Flächenverbrauch stattfindet, striktere Festsetzungen notwendig. Hierfür sollte im ROG auch eine länderübergreifende Abstimmung eingeführt werden, um keine Verzerrungen durch unkoordinierte Festlegungen der Bundesländer und Regionen zu erzeugen, die zu einem nicht bedarfsgerechten Umgang mit der Fläche führen.

In städtischen Wachstumsregionen mit stark angespannten Wohnungsmärkten stehen quantitative und unflexible Festsetzungen für Flächeneinsparziele der sozial- und wohnungspolitischen Notwendigkeit entgegen, die Wohnbauflächen für eine ausreichende und bezahlbare Wohnraumversorgung bedarfsgerecht auszuweiten. Gleiches gilt für den

Bedarf an Gewerbeflächen aufgrund wirtschaftlicher Dynamik. Auch bei grundsätzlicher Anerkennung des 30 ha Ziels und des Vorrangs der Innenentwicklung werden sich die Baulandprobleme in Wachstumsregionen, die keine ausreichende Innenentwicklungspotenziale haben, nicht lösen lassen, wenn nicht auch eine bedarfsgerechte Außenentwicklung und Flächenneuanspruchnahme erfolgt. Dafür benötigen die Gemeinden in diesen Regionen Flächenentwicklungsmöglichkeiten und den erforderlichen Handlungsspielraum durch die Landes- und Regionalplanung. Dies wird jedoch durch restriktive übergeordnete Planungsvorgaben eingeschränkt. Raumordnerische Vorgaben zum Flächenschutz müssen flexibel und situationsgerecht angewendet werden. So sollen bei einer Bemessung und Ausweisung von Wohnbauflächen im Außenbereich durch die Landes-, Regional- und Flächennutzungsplanung (u.a. im Wege von verorteten Kontingenten) auch Reserven eingeplant werden können, damit Planungsalternativen für die kommunale Baulandentwicklung bestehen. Auf dieser Basis kann eine Ausweisung konkurrierender Flächen im Flächennutzungsplan erfolgen, bei denen nur eine bestimmte Anzahl von Gebieten mit festgelegter Fläche mit der höchsten Mitwirkungsbereitschaft realisiert wird.

Einführung der Kategorie Fläche in die UVP in § 8 Abs. 1, Satz 1, Nr. 2

Zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie der EU, die als neues Schutzgut die Fläche bestimmt, wird Fläche als zusätzliche Prüfkategorie für die Umweltprüfung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen aufgenommen, ohne diese zumindest in der Begründung inhaltlich näher zu bestimmen und zu erläutern, welche Art von Auswirkungen auf die Fläche zu prüfen sind. Dies ermöglicht unterschiedliche Auslegungen, indem dies z.B. nicht mit dem Begriff der Versiegelung in Beziehung gesetzt wird. Hier sollte eine hinreichende Bestimmung der Prüfkategorie „Fläche“ erfolgen.

Ausweitung von Bundesraumordnungsplänen und Regelung der Bindungswirkungen

Es ist grundsätzlich positiv zu werten, dass die Raumordnungskompetenz des Bundes durch die Möglichkeit, generelle Raumordnungspläne mit verbindlichen Zielfestsetzungen aufzustellen, gestärkt wird (§ 17 Abs. 2 ROG). Dies gilt auch für die thematische Ausweitung der bisher auf maritime Raumordnung und See-/Binnenhäfen und Flughäfen eingeschränkten Anwendungsmöglichkeiten für bundesweite fachliche Teilraumordnungspläne, indem bei Bedarf auch für weitere Nutzungen und Funktionen Raumordnungspläne für das Bundesgebiet aufgestellt werden können, sofern damit Herausforderungen von nationaler und europäischer Dimension begegnet wird. Damit steht ein bundesweites Steuerungsinstrument für die aus nationaler und europäischer Sicht notwendige großräumige Entwicklung zur Verfügung.

Die Einsatzbereiche und Inhalte sind jedoch durch das vorgesehene Einvernehmen der fachlich betroffenen Bundesminister stark eingeschränkt. Ebenso verringert sich die Wirksamkeit bundesweiter Raumordnungspläne mit dem Widerspruchsrecht der Planungsträger der Länder gegen (Bundes-)Raumordnungsziele nach § 5 Abs. 4. Dies kann zudem zu sich widersprechenden Zielen zwischen Raumordnungsplänen auf Bundes- und Länderebene führen, die gleichwohl von Dritten, v.a. den Gemeinden nach § 4 Abs. 1 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten sind. Widerspricht beispielsweise ein Träger der Regionalplanung einer Zielsetzung im Bundesplan, um ein entgegenstehendes Ziel seines Regionalplans zu erhalten, ent-

fällt für ihn die Beachtungspflicht des bundesrechtlichen Ziels, welche allerdings gegenüber allen anderen öffentlichen Stellen fortbesteht. Der jetzige § 5 ROG gewährt ebenso den Planungsträgern des Bundes ein formell und inhaltlich begrenztes Widerspruchsrecht gegen Raumordnungsziele der Länder, das die Bindungswirkung des Ziels für die konkret benannte raumbedeutsame Planung oder Maßnahme des Planungsträgers des Bundes nicht entstehen oder bei nachträglichem Widerspruch entfallen lässt. Gegenüber allen anderen öffentlichen Stellen und deren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen bleibt die Bindung an das Ziel jedoch erhalten. Um diese Fragen zu klären, sollten die Regelungen parallel zum Gesetzgebungsverfahren in einem Planspiel getestet werden, dessen Ergebnis dem Bundestag mitgeteilt wird.

Einführung eines Ausschlussgebietes durch § 7 Abs. 3, Satz 2 Nr. 3

Die Festlegung eines Ausschlussgebietes kann zwar durchaus sinnvoll sein, wenngleich dazu bislang keine dringende Notwendigkeit bestand. Kritisch überprüft werden sollte allerdings, ob dies mit der Voraussetzung verknüpft werden kann, dass dafür die ausgeschlossenen Nutzungen und Funktionen an anderer Stelle im Planungsraum durch „Vorranggebiete“ substantiell Raum erhalten. Denn damit würde die planerische Abwägung zu sehr eingeschränkt. Es erscheint durchaus denkbar, dass für bestimmte Funktionen und Nutzungen in einzelnen Planungsregionen kein Raum ist, so dass auch an anderer Stelle im Planungsraum keine Vorranggebiete ausgewiesen werden können.

Verstärkte Anwendung elektronischer Informationstechnologien

Die verstärkte Anwendung elektronischer Informationstechnologien im Rahmen von Beteiligung, Informationsaustausch Bekanntmachung oder Verkündigung und Bereithaltung von Unterlagen wird begrüßt, da dies einer zeitgemäßen Kommunikation entspricht und insbesondere die Möglichkeiten der Öffentlichkeitbeteiligung erhöht. Allerdings erscheinen die in § 9 Abs. 2 und § 10 Abs. 2 aufgeführten detaillierten Verfahrensregelungen in einer bundesgesetzlichen Regelung nicht notwendig und ein Verweis auf den Stand der Technik und die Bestimmungen zu Datenschutz und -sicherheit ausreichend zu sein.

Anpassung der Bestimmungen zum Planerhalt § 11 Abs. 2

Eine Überarbeitung der Regelungen zum Planerhalt erscheint grundsätzlich erforderlich, so dass die Unwirksamkeit eines landesweiten Plans wegen Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften nicht zur Unwirksamkeit von Regionalplänen führt, sofern die Unwirksamkeit nach Bekanntgabe oder Verkündigung des Regionalplans festgestellt wurde. Auch wenn die Klausel aus dem Recht der Bauleitplanung (§ 214 Abs. 2 Nr. 3 BauGB) übernommen wurde, erscheint es jedoch unsicher, inwieweit diese mit nationalem und europäischem Recht vereinbar sind, so z.B. wenn ein landesweiter Plan unwirksam erklärt wird, da die Anforderungen der strategischen Umweltprüfung nach Unionsrecht nicht eingehalten wurden.

Beispielhafte Aufführung der Vertreter im Beirat für Raumordnung (§ 23, Abs. 2)

Die im Beirat für Raumordnung mitwirkenden Vertreter sollten zur Klarstellung beispielhaft aufgeführt bleiben - zumindest in der Begründung des Gesetzes.