

Stellungnahme des bdla zum Entwurf des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (GeROG)

Berlin, 25. März 2008

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat den Entwurf des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (GeROG) mit Datum vom 22.02.2008 vorgelegt und um Stellungnahme gebeten.

Mit dem Entwurf sieht der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung und die Kontinuität der Raumordnung sowohl auf landesweiter als auch auf regionaler Ebene bewahrt und angemessen weiter entwickelt.

In Teilen des Gesetzentwurfs besteht jedoch aus Sicht des bdla noch Bedarf, die Zielsetzungen zu präzisieren und hinsichtlich der Anforderungen der Planungspraxis zu optimieren. Nachfolgend werden die Hinweise in fünf thematischen Komplexen zusammengefasst.

1. Grundsätze (§2)

- **Grundsatz 1 (Allgemeiner Grundsatz)**

Ressourcen können vielfältiger Art sein. Entsprechend dem aktuellen raumordnungspolitischen Leitbild Nr. 3 geht es in Satz 2 des Grundsatzes konkret um die natürlichen Ressourcen, die in der zum Leitbild zugehörigen Karte näher differenziert werden. Satz 2 sollte deshalb zur Klarstellung wie folgt ergänzt werden: „...Entwicklungspotenziale sind zu sichern und natürliche Ressourcen nachhaltig zu schützen“.

- **Grundsatz 2 (Raum- und Siedlungsstrukturen)**

Es fällt auf, dass es zwar Grundsätze zur Raum- und Siedlungsstruktur, zur Infrastruktur und Wirtschaftsstruktur gibt, dass jedoch Aspekte, die die Freiraumstruktur betreffen, auf verschiedene Grundsätze aufgeteilt werden. Da in § 8 Abs.5 des Entwurfes ausdrücklich auch auf Festlegungen zur Freiraumstruktur abgehoben wird, erscheint diese Verfahrensweise nicht ausreichend systematisch, sie erschwert zudem die praktische Handhabbarkeit.

Zu empfehlen ist deshalb, Satz 5 und 6 des Grundsatzes 2 und Satz 3 des Grundsatzes 6 zu einem eigenständigen Grundsatz zur Freiraumstruktur zusammenzufassen, der alle wesentlichen Aspekte des Freiraumschutzes und der Verminderung der Flächeninanspruchnahme aufgreift. Dabei sollte auch die Bündelung von Infrastruktur zur Freiraumschonung benannt werden.

Darüber hinaus führt der Gesetzentwurf im Grundsatz 2 eine neue „übergreifende Freiraumplanung“ ein. Da der Entwurf eigentlich für sich in Anspruch nimmt, einen Beitrag zu Deregulierung und Vereinfachung zu leisten, überrascht diese Zielsetzung. Der bdla empfiehlt hier, die geltende Rechtslage sowie die aktuelle Zielsetzung der

Bundesregierung abzubilden und richtigerweise auf die seit nunmehr über 30 Jahren entsprechend normierte „überörtliche Landschaftsplanung“ Bezug zu nehmen.

- **Grundsatz 5 (Kulturlandschaft)**

Die Aufnahme des Grundsatzes zum Erhalt und zur Entwicklung der Kulturlandschaften wird ausdrücklich begrüßt. Sprachlich wird zur Stärkung der Intention des Grundsatzes folgende Änderung vorgeschlagen:

„... Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher identitätsstiftender landschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und nachhaltig weiterzuentwickeln.“

In Abgrenzung zu Grundsatz 4 geht es im Grundsatz 5 nicht schwerpunktmäßig um die Schaffung wirtschaftlicher Konzeptionen, sondern um die Entwicklung der Kulturlandschaft.

- **Grundsatz 6 (Umwelt, Klimaschutz)**

Grundsätzlich regt der bdla an, die raumbedeutsamen Inhalte des Naturschutzes eindeutiger in diesem Grundsatz abzubilden. Die vorliegende Formulierung des Grundsatzes vernachlässigt die Bedeutung von Natur und Landschaft für das Landschaftserleben, die Erholung (Der bisherige Grundsatz 14 zur Erholung ist ersatzlos weggefallen.) und die Biodiversität. Zudem werden die Aspekte, die sich eigentlich konkret auf Natur und Landschaft beziehen, allgemein mit dem Begriff „Raum“ abstrahiert.

Der Zielrichtung des Grundsatzes entsprechend und eindeutiger handhabbar wird deshalb folgende Umformulierung des Satzes 1 vorgeschlagen: „Natur und Landschaft sind in ihrer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushaltes, der Tier- und Pflanzenwelt, die biologische Vielfalt und des Klimas sowie als Erlebnis- und Erholungsraum des Menschen einschließlich der jeweiligen Wechselbeziehungen zu entwickeln, zu sichern...“.

Satz 4 entspricht in der vorliegenden Fassung nicht der geltenden Eingriffsregelung im BNatSchG und muss – insbesondere durch den vorhergehenden Satz zur Flächenentwicklung – korrekt heißen: „Unvermeidbare Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes sind vorrangig auszugleichen oder zu ersetzen.“

Satz 8 sollte in stärkerem Maße der Bedeutung von Wald Rechnung tragen, der Passus „Einlagerung von Stoffen“ wirkt eher irritierend. Vorgeschlagen wird deshalb folgende Fassung: „Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen ...sowie für den Erhalt und die Entwicklung von Wald und natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.“

- **Grundsatz 8 (Europäische Zusammenarbeit)**

In Satz 1 sollte das Netz NATURA 2000 ergänzt werden, denn auch dieses ist zu gewährleisten.

2. Zielabweichung (§6) und Raumordnungspläne (§8 Abs.1)

- **Zielabweichung (§ 6)**

Unverständlich ist, warum der Referentenentwurf die bislang in § 11 ROG geregelten Zielabweichungsverfahren bis auf in § 21 geregelte Fälle abschafft und anstelle dessen in Abs.2 des § 6 des Referentenentwurfes derart weitreichende Abweichungsmöglichkeiten eröffnet, die die Steuerungswirkung der Raumordnung eher konterkarieren. So wird in Abs. 2 nicht definiert, wer die Entscheidung der Vertretbarkeit einer Abweichung zu treffen hat. Der Passus „Grundzüge der Planung“ ist nicht hinreichend konkret bestimmt und ohne Zielabweichungsverfahren willkürlich auslegbar. Insgesamt ist deshalb mit einer solchen Regelung anzunehmen, dass die Handhabung raumordnerischer Ziele zur Beliebigkeit gerät.

Es wird deshalb empfohlen, § 6 Abs.2 ersatzlos zu streichen oder den Abs.2 so zu ergänzen, dass Zielabweichungsverfahren wieder eingeführt werden.

- **Flächendeckung (§ 8 Abs.1)**

Dass Regionalpläne flächendeckend aufzustellen sind, ist zwar in § 8 (1) indirekt enthalten, die Formulierung „Raumordnungspläne, flächendeckend für die Teilräume der Länder“ würde diese notwendige Prämisse jedoch eindeutiger zum Ausdruck bringen.

3. Landschaftsprogramme/ Landschaftsrahmenpläne (§8 Abs.6)

Der bdla begrüßt ausdrücklich, dass der Referentenentwurf die bisher in § 7 (3) Nr. 1 letzter Halbsatz ROG enthaltene Regelung, dass Raumordnungspläne auch die Funktion von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen übernehmen können, nicht aufgreift.

Auch wenn durchaus der in der Begründung genannten Intention gefolgt wird, dass auf beispielhafte Aufzählungen im Zuge einer Straffung des Gesetzes verzichtet werden kann (bisheriger § 7 Abs. 3 Nr. 1 erster Halbsatz), stellt die Begründung zu § 8 Abs. 6 zu recht klar, dass Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne ausdrücklich zu den im Absatz genannten Fachplänen gezählt werden.

Auf die vorausgegangenen Ausführungen zur „übergreifenden Freiraumplanung“ sei hier nochmals verwiesen.

4. Umweltprüfung (§9)

- **Anlage 1 zu § 9 Abs.1**

Die Regelungen zur Umweltprüfung wurden in starkem Maße an die Regelungen in der Bauleitplanung angepasst. Die Anpassungen an das Baurecht sind jedoch nicht in allen Punkten angemessen und sinnvoll:

- In Anlage 1 zu § 9 Abs.1 werden analog zur Bauleitplanung in der Einleitung eines Umweltberichtes auch „Angaben über ...Bedarf an Grund und Boden der geplanten Vorhaben“ erwartet. Der Passus stammt aus der UVP-RL und hat in der Bebauungsplanung aufgrund der Rahmensetzung für UVP – pflichtige Projekte

seine Berechtigung. Auf der Ebene der Regionalplanung und der Landesplanung sind Angaben zur konkreten Flächeninanspruchnahme indes im Regelfall noch nicht vorhanden, da selbst Vorrang- und Vorbehaltsgebiete durch Bauleit- und Fachplanung zu konkretisieren und auszuformen sind.

- Der Passus „Darstellung der in einschlägigen Fachgesetzen und Fachplänen festgelegten Ziele des Umweltschutzes“ in der Anlage 1 zu § 9 Abs.1 greift zu kurz und stimmt nicht mit der SUP – RL und der Auslegung der EU-Kommission überein. Zum einen kann auch ein übergeordneter Raumordnungsplan Umweltziele enthalten (z. B. ein LEP für einen Regionalplan) – räumliche Gesamtpläne wären aber von der Regelung nicht erfasst. Zum anderen trifft die SUP – RL keine Eingrenzung auf Gesetze, auch untergesetzliche Regelungen und andere Arten von Entscheidungen können relevant sein.
- Zudem eignet sich die Anlage 1 nach den bisher vorliegenden Erfahrungen nicht als Beispielgliederung für die Umweltprüfung in der Regional- und Landesplanung. So spielt in der Umweltprüfung der Raumordnungsplanung in viel stärkerem Maße als z. B. in der Bebauungsplanung eine Rolle, zwischen vertiefend zu untersuchenden raumordnerischen Festlegungen und der Gesamtplanbetrachtung im Sinne einer Betrachtung kumulativer Wirkungen zu unterscheiden. Dies spiegelt die Gliederung in keiner Weise wieder. Auf den Ebenen der Raumordnungsplanung ist es zudem sinnvoller, die anderweitigen Planungsmöglichkeiten (Punkt d) vor sonstigen Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich (Punkt c) zu betrachten, da die Wahl umweltbezogen konfliktarmer Alternativen wesentliche Vermeidungsmaßnahmen darstellen. Die Alternativenbetrachtung ist auf den Raumordnungsebenen sinnvollerweise mit der Prognose über die Entwicklung des Umweltzustandes bei Durchführung der Planung (Punkt b) zu verbinden. Diese Beispiele mögen verdeutlichen, dass die Anlage nicht wirklich hilfreich für die Durchführung einer Umweltprüfung wäre.

Insgesamt wird aus den vorgenannten Gründen empfohlen, auf die Anlagen 1 und 2 zu verzichten, sondern auf das UGB oder die entsprechenden Anhänge der SUP – RL zu verweisen.

- **Beteiligung**

Sowohl beim Scoping (Satz 2 des Abs.1 des § 9 ROG) als auch bei der Vorprüfung des Einzelfalls bei geringfügigen Planänderungen (Abs.2 des § 9 ROG) sind nach Artikel 6 Abs.3 der SUP – RL nicht die öffentlichen Stellen, „deren Aufgabenbereich durch den Raumordnungsplan berührt werden kann“ zu beteiligen, wie es der vorliegende Referentenentwurf darstellt, sondern zielgerichtet die öffentlichen Stellen, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Plans berührt werden kann. Eine Aufweitung der Beteiligung auf Stellen ohne jedweden Umweltbezug erscheint weder sinnvoll noch zielführend und würde nur mit einem größeren Aufwand verbunden sein. Die Formulierung sollte diesbezüglich geändert werden.

5. Vereinfachtes Raumordnungsverfahren (§16)

Analog zur Handhabung des vereinfachten Verfahrens in der Bauleitplanung (§ 13 BauGB) sollte ein vereinfachtes Raumordnungsverfahren nur dann möglich sein, wenn keine erheblichen Umweltauswirkungen erwartet werden und keine Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 35 Satz 1 Nr.2 BNatSchG besteht. Satz 1 des § 16 sollte dementsprechend ergänzt werden.

Abschließend sei angemerkt, dass der vorliegende Entwurf in auffallend geringem Maße mit dem aktuell in Bearbeitung befindlichem Umweltgesetzbuch begrifflich wie sachlich in Abstimmung gebracht wurde. Der bdla regt an, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit zu prüfen, ob und wie die für die künftige Planungspraxis wichtige begriffliche und sachliche Harmonisierung durch eine Abstimmung der beiden Gesetzgebungsverfahren erfolgen kann.

Berlin, 25. März 2008

Bund Deutscher Landschaftsarchitekten bdla