

19.09.08

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG)

Der Bundesrat hat in seiner 847. Sitzung am 19. September 2008 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 7 ROG)

In Artikel 1 sind in § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 7 nach dem Wort "Korridoren" die Wörter "sowie in sensiblen Bergregionen" einzufügen.

Begründung:

Das Erfordernis der Verkehrsverlagerung auf Schiene und Wasserstraße lässt sich nicht allein an der quantitativen Verkehrsbelastung ausrichten. Aus ökologischer und sozialer Sicht würde ein ungebremstes Anwachsen des Straßenverkehrs in Bergregionen auf Grund von deren topographischen Gegebenheiten mindestens ebenso große Schwierigkeiten verursachen. Aus diesem Grund konzentriert auch die Europäische Union ihre Bemühungen zur Verkehrsverlagerung auf solche sensiblen Regionen. Zudem hat sich die Bundesrepublik Deutschland durch die Ratifizierung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention (vgl. BGBl. 2002 II S. 1851, Bekanntmachung des Inkrafttretens: BGBl. 2004 II S. 94) dazu verpflichtet, Verkehrsbelastungen im Alpenraum auf ein erträgliches Maß zu senken, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung auf die Schiene und Schaffung geeigneter Infrastrukturen (vgl. Artikel 1 Abs. 1 Buchstabe a des Protokolls). Die Priorität

in § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 7 ROG sollte dementsprechend auf sensible Bergregionen ausgeweitet werden.

2. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3a - neu - ROG)

In Artikel 1 ist in § 2 Abs. 2 Nr. 4 nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

"Zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft sind in erforderlichem Umfang Flächen vorzuhalten, die wirtschaftsnahe Infrastruktur auszubauen sowie die Attraktivität der Standorte zu erhöhen."

Begründung:

Die Änderung entspricht § 2 Abs. 2 Nr. 9 Satz 2 des geltenden ROG. Dieser Passus zur Flächenvorhaltung ist im ROG nicht enthalten. Eine mögliche Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten wird dadurch erschwert. Die Stärkung der Wirtschaft als Grundsatz in der Raumordnung ist damit entfallen. Gründe dafür wurden in der Begründung des Gesetzentwurfs nicht angegeben. Das stellt ein falsches politisches Signal dar. Daher sollte der Satz bzw. die Aussage wieder in das neue ROG aufgenommen werden.

3. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG)

In Artikel 1 ist § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 wie folgt zu fassen:

"Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende, insoweit auch bedarfsunabhängige Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen."

Begründung:

Das ROG in der derzeitigen Fassung legt in § 2 Abs. 2 Nr. 9 Satz 3 als Grundsatz der Raumordnung fest, dass "für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen sind". Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Streichung des Kriteriums der vorsorgenden Rohstoffsicherung vor. Gleichzeitig legt er mit § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 ROG fest, dass Bedarfsprognosen in die Raumordnung einzubeziehen sind.

Dies wird den Anforderungen an die Versorgung mit Rohstoffen, die eine wesentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge ist, nicht gerecht. In der Fassung des Gesetzentwurfs würde dieser Grundsatz der Raumordnung auf eine bedarfsorientierte Planung abzielen. Bedarfsorientierte Planungen sind jedoch nur Momentaufnahmen, die einen bestimmten Rohstoffbedarf für eine bestimmte Zeit prognostizieren. Die Besonderheit des Rohstoffabbaus liegt in der Standortgebundenheit sowie der fehlenden beliebigen Vermehrbarkeit von Lagerstätten und bedarf daher einer besonderen vorsorgenden Planung, die der langfristigen Sicherung der Versorgung der Volkswirtschaft mit Rohstoffen dient. Dies ist auch deshalb erforderlich, damit die erkundeten, bedeutsamen Lagerstätten langfristig vor Überplanung durch konkurrierende Nutzungen geschützt werden können. Die Voraussetzungen für die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten bleiben dabei unberührt.

Die vorsorgende Sicherung von standortgebundenen Rohstoffpotenzialen muss auf Grund ihrer Knappheit und Endlichkeit im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung bereits weit im Vorfeld der eigentlichen Aufsuchungs- und Gewinnungstätigkeit erfolgen. Dieser planerischen Rohstoffsicherung kommt eine grundlegende Bedeutung bei der mittel- und langfristigen Versorgung des Landes mit elementaren Grundstoffen und damit der Bauwirtschaft zu und sollte im Gesetzestext deutlich werden. Die wenigen Räume mit noch verfügbaren Ressourcen müssen deshalb in den Raumordnungsplänen vorrangig zur Rohstoffsicherung vorgesehen werden, selbst wenn aktuell keine Aufsuchungs- und Gewinnungstätigkeit zu erwarten ist.

4. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4a - neu - ROG)

In Artikel 1 ist in § 2 Abs. 2 Nr. 4 nach Satz 4 der folgende Satz einzufügen:

"Grundlage für die vorsorgende Sicherung der Lagerstätten sind die tatsächlichen, auch für nachfolgende Generationen nutzbaren Vorkommen."

Begründung:

Die Novellierung des ROG ist auf Grund der Förderalismusreform zwingend erforderlich. Das Ziel, eine bundesweite Rechtseinheit im Raumordnungsrecht zu schaffen, ist zu begrüßen.

Allerdings kann sich die Neufassung des ROG negativ auf die nachhaltige Sicherung der einheimischen Lagerstätten zur Versorgung der Bundesrepublik mit Rohstoffen, insbesondere mit Massenrohstoffen (Steine-Erden-Rohstoffe), auswirken. Im Gegensatz zum geltenden ROG fehlt in den Grundsätzen (§ 2 ROG) der Auftrag zur vorsorgenden nachhaltigen Sicherung der standortgebundenen Rohstoffe (Lagerstätten). Dies könnte dazu führen, dass dieses für die Rohstoffversorgung wichtige, aber auch streitbefangene Instrument in den Raumordnungsplänen nun noch schwerer durchsetzbar ist. Eine vorsorgende Sicherung von Rohstoffen, insbesondere auch der Schutz der Lagerstätten vor Zerschneidung und Überbauung, wäre dann schwer durchsetzbar.

Auch ist unklar, inwieweit die im Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr.1 Satz 4 ROG geforderten Bedarfsprognosen für die vorsorgende Rohstoffsicherung als erforderlich angesehen werden. Bedarfsprognosen sind für (unflexible) standortgebundene Lagerstätten als Planungsgrundlage ungeeignet. Der Lagerstättenschutz muss nachhaltig und unabhängig vom Bedarf erfolgen.

Eine vorsorgende Sicherung von Lagerstätten kann nur langfristig erfolgen. Bedarfsanalysen, welche nach § 2 Abs. 2 Nr.1 ROG bei den Festlegungen in den Raumordnungsplänen mit einzubeziehen sind, sind als Planungsgrundlage für die Rohstoffvorsorge ungeeignet. Bezogen auf die Rohstoffindustrie sind Bedarfsprognosen schwer erstellbar. Rohstoffgewinnende Betriebe produzieren unmittelbar auf Grund der Marktnachfrage, die durch verschiedene Einflüsse stark schwankt. Davon unabhängig müssen standortgebundene Lagerstätten für künftige Generationen vorsorgend gesichert werden. Überplante Flächen sind für den Rohstoffabbau vorerst verloren. Andere Nutzungen können auch dazu führen, dass die Rohstofflagerstätten der Gewinnung für immer entzogen werden. Daher muss die Rohstoffsicherung unabhängig von theoretischen Bedarfsprognosen lagerstättenbezogen erfolgen, um die wechselnde Nachfrage bedienen zu können und ggf. Engpässe zu vermeiden.

5. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 7 ROG)

In § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 7 sind nach dem Wort "Rohstoffproduktion" die Wörter "zu erhalten oder" einzufügen.

Begründung:

Günstige räumliche Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft sollten nicht nur geschaffen, sondern, wenn sie schon gegeben sind, auch erhalten werden.

6. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG)

In Artikel 1 ist in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 das Wort "Beachtung" durch das Wort "Berücksichtigung" zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG ist geplant, dass wirtschaftliche und soziale Nutzungen unter Beachtung ökologischer Funktionen zu gestalten sind. Damit wird die Beachtung ökologischer Funktionen zum Grundsatz in der Raumordnung erhoben. Dies widerspricht der allgemeinen Leitvorstellung in § 1 Abs. 2 ROG, welche besagt, soziale und wirtschaftliche Ansprüche mit den ökologischen Funktionen des Raums in Einklang zu bringen.

7. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 ROG)

In Artikel 1 sind in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 die Wörter "und für die Einlagerung dieser Stoffe" zu streichen.

Begründung:

Die zu streichende Formulierung zielt auf die Einlagerung von Kohlendioxid in den tiefen Untergrund als neuen Grundsatz der Raumordnung ab. Die Kommission hat zu dieser Problematik (Einlagerung von Kohlendioxid) den Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die geologische Speicherung von Kohlendioxid vorgelegt, der noch nicht verabschiedet ist. Die einzelnen Mitgliedstaaten haben noch die Möglichkeit, ihre Vorschläge einzubringen. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom

14. März 2008 (BR-Drs. 104/08 (Beschluss)) ausführlich zum Richtlinienvorschlag Stellung genommen, dabei auf zahlreiche Defizite und Probleme hingewiesen und Lösungsvorschläge vorgelegt. Die Bundesregierung wurde gebeten, bei der weiteren Beratung des Richtlinienvorschlags auf die entsprechende Umsetzung des Bundesratsbeschlusses hinzuwirken. Es sollte daher abgewartet werden, bis oben genannte Richtlinie der EU verabschiedet ist.

8. Zu Artikel 1 (§ 9 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz und Abs. 2 Satz 2 ROG)

In Artikel 1 ist in § 9 Abs. 1 Satz 2 der zweite Halbsatz wie folgt zu fassen:

"die öffentlichen Stellen, deren umweltbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann, sind hierbei zu beteiligen."

Als Folge sind

in Artikel 1 in § 9 Abs. 2 Satz 2 die Wörter "deren Aufgabenbereich durch den Raumordnungsplan" durch die Wörter "deren umweltbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen " zu ersetzen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgenommene Regelung entspricht nicht dem Wortlaut der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

Die Richtlinie fordert eine Beteiligung der öffentlichen Stellen, deren umweltbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann. Die weiterreichende Beteiligung von öffentlichen Stellen, deren Aufgabenbereich durch den Raumordnungsplan berührt werden kann, ist nach dem Wortlaut der Richtlinie nicht erforderlich und daher abzulehnen.

9. Zu Artikel 1 (§ 14 Abs. 3 ROG)

In Artikel 1 sind in § 14 Abs. 3 die Wörter "Widerspruch und Anfechtungsklage" durch das Wort "Rechtsbehelfe" zu ersetzen.

Begründung:

In den Ländern gibt es zum Teil kein Widerspruchsverfahren. Der Rechtsklarheit halber sollte dem Eindruck entgegengewirkt werden, dass das Raumordnungsgesetz ein verbindliches Widerspruchsverfahren vorsehen könnte.

10. Zu Artikel 1 (§ 17 Abs. 2 ROG)

In Artikel 1 ist § 17 Abs. 2 zu streichen.

Folgeänderungen:

- a) In Artikel 1 werden in § 17 die Absätze 3 bis 5 zu den Absätzen 2 bis 4.
- b) In Artikel 1 ist in § 7 Abs. 6, § 19 Abs. 2, § 22 sowie in Artikel 7 Nr. 7 Buchstabe b jeweils die Angabe "§ 17 Abs. 2 und 3" durch die Angabe "§ 17 Abs. 2" zu ersetzen.
- c) In Artikel 1 sind in § 17 Abs. 4 - neu - Satz 1 die Wörter "nach den Absätzen 2 und 3" durch die Wörter "nach Absatz 2" zu ersetzen.
- d) In Artikel 1 sind in § 21 Satz 1 die Wörter "das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und bei Raumordnungsplänen nach § 17 Abs. 3" zu streichen.

Begründung:

Das bisherige Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung mit der Bewertung der Verkehrsprojekte auf der Basis von Nutzen-Kosten-Analysen hat sich bewährt und stellt sicher, dass Fehlentwicklungen vermieden werden. Im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2003 ist gerade die Bewertungsmethodik vor allem im Hinblick auf die Umwelt- risikoeinschätzung, die raumordnerische Bewertung und die städtebauliche Beurteilung weiterentwickelt und verfeinert worden.

Angesichts der dynamischen Entwicklung des Güterumschlags in den Seehäfen und des Passagier- und Frachtaufkommens der Flughäfen muss die Anbindung der See-, Binnen- und Flughäfen ihren Anforderungen entsprechend ausgebaut werden. Der Infrastrukturausbau darf sich nicht auf einzelne Standorte - nach Maßgabe eines vom Bund definierten Ranking - beschränken.

Das bewährte Verfahren könnte tendenziell über das Raumordnungsgesetz ausgehebelt werden, indem die Ermittlung der Bedarfe zur Erschließung der Verkehrsinfrastruktur zukünftig durch methodisch nicht gesicherte "Standortkonzepte" für See-, Binnen- und Flughäfen politisch vorgegeben werden soll.

Für Seehäfen entstehen die Infrastrukturbedarfe im Hinterlandverkehr jedoch aus dem tatsächlichen Ladungsaufkommen und nicht nach Maßgabe politischer Vorgaben. Entsprechendes gilt sinngemäß für den Ausbau von Flughäfen nach Maßgabe des Passagier- und Frachtaufkommens.

Mit der Neuregelung des § 17 Abs. 2 ROG verschafft sich der Bund ein strategisches Instrument zur Steuerung des Ausbaus namentlich der See- und der Flughäfen. Mit seinen länderübergreifenden Standortkonzepten unterläuft er hinsichtlich der Flughäfen das Zustimmungserfordernis des Artikels 87d Abs. 2 Grundgesetz. Über die Ausführung einer - um Verkehrsinfrastruktur erweiterten - Bundesverkehrswegeplanung als "einzigem Adressaten" "der Ziel- und Grundsatzfestlegungen" seiner Raumordnungspläne greift er damit erneut in Zuständigkeiten der Länder ein.

Nach § 17 Abs. 2 ROG kann das BMVBS im Verordnungsweg ohne Zustimmung des Bundesrates Raumordnungspläne mit Konzepten für Flughäfen und See-/Binnenhäfen aufstellen.

Diese sollen nach § 17 Abs. 2 Satz 2 ROG für die Länder zwar keine Bindungswirkung entfalten und sich nur an Bundesinstitutionen richten. Wenn die jeweilige Flughafenplanung des Landes aber nicht Bestandteil des Raumordnungsplans des Bundes ist, kann über die Verknüpfung mit der Bundesverkehrswegeplanung die erforderliche Hinterlandanbindung nicht

gewährleistet werden. Neu- und Ausbautvorhaben werden schwieriger durchzusetzen sein (Planrechtfertigung), wenn sich die Planung nicht in das Konzept des Bundes einfügt, weil beispielsweise nach § 6 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz ein Vorhaben den Grundsätzen der Raumordnung entsprechen muss.

Die Regelung ist darüber hinaus auch überflüssig. Der Nutzen eines Bundes-Raumordnungsplans erschließt sich in diesem Zusammenhang nicht. Wenn der Bund eine zentrale Planung der verkehrlichen Anbindung der Flughäfen für erforderlich hält, kann dies im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans erfolgen.

Augenscheinlich soll durch länderübergreifende Standortkonzepte der Gefahr von Fehlallokationen öffentlicher Gelder begegnet werden, s. a. den Entwurf des Flughafenkonzepts 2008 der Bundesregierung.

Die Genehmigung von Flugplätzen fällt in die Zuständigkeit der Länder (Bundesauftragsverwaltung). Der Bund ist vom Anschluss der Flughäfen an das Fernstraßen- und Schienennetz betroffen. Die bedarfsgerechte Verkehrs-anbindung ist auch heute schon zwischen Bund und Ländern abzustimmen, so dass kein Erfordernis besteht, diese Abstimmungen um ein weiteres planerisches Instrument zu ergänzen.

Das Wachstum im Luftverkehr kann in Deutschland nur dann erreicht und bewältigt werden, wenn die Kapazitäten der betroffenen Flugplätze erweitert und effizienter genutzt werden. Es ist nicht zu erkennen, dass Kapazitäts-engpässe durch eine zentrale Planung des BMVBS besser beseitigt werden könnten als durch Planungen der jeweiligen Flughafenbetreiber, die ihre Möglichkeiten und Bedürfnisse sowie die Anforderungen der Fluggesell-schaften im Zweifel besser einschätzen können.

11. Zu Artikel 1 (§ 28 Abs. 3 ROG)

In Artikel 1 ist § 28 Abs. 3 wie folgt zu fassen:

"(3) Am Tag des sechsten auf den Monat der Verkündung folgenden Kalendermonats, dessen Zahl mit der des Tages der Verkündung übereinstimmt, oder, wenn es einen solchen Kalendertag nicht gibt, erster Tag des darauf folgenden Kalendermonats geltendes inhaltsgleiches oder ergänzendes Landesrecht bleibt unberührt."

Begründung:

Ziel des Bundesgesetzgebers ist es ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf (vgl. Einzelbegründung zu Artikel 1 S. 48, 49 und 78 der BR-Drucksache) u. a., die fachliche Kompetenz der Länder im Bereich der - an länder- bzw. regionalspezifischen Besonderheiten ausgerichteten - Landesraumordnung zu erhalten und insoweit gesetzgeberische Zurückhaltung zu üben. Somit ist es von erheblicher Bedeutung, dass in der Praxis bewährte Landesregelungen weiter Anwendung finden und ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers nicht erforderlich wird.

Dem trägt Artikel 1 (§ 28 Abs. 3 ROG), der sich auf ergänzende Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen nur in bestimmten Bereichen sowie auf landesrechtliche Gebührenregelungen beschränkt, jedoch nicht ausreichend Rechnung. Zur Erreichung der genannten Zielsetzungen, insbesondere zur Vermeidung einer nur "bestätigenden" und damit überflüssigen, aber aufwendigen Landesgesetzgebung ist es vielmehr erforderlich, dass eine Regelung getroffen wird, nach der einschränkungslos alle inhaltsgleichen und ergänzenden Landesregelungen fortgelten. Dies betrifft auch bestehendes Landesrecht, das Spielräume ausschöpft, die der Gesetzentwurf ausdrücklich eröffnet (z. B. über "Kann"-Regelungen).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Regelung bestehen weder unter kompetenzrechtlichen noch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten. Insbesondere haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.

12. Zu Artikel 7 Nr. 1a - neu - (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG)

In Artikel 7 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

'1a. In § 2 Abs. 3 Nr. 2 wird nach der Angabe "§§ 15 und 16" die Angabe "Abs. 2 bis 4" eingefügt.'

Begründung:

Es handelt sich um eine klarstellende Folgeänderung zur im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderung des § 16 UVPG, in den ein neuer Absatz 1 eingefügt wird. Dieser betrifft nicht das Raumordnungsverfahren, auf das sich § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG bezieht, sondern Raumordnungspläne. Damit auch weiterhin eindeutig klargestellt ist, dass Raumordnungspläne keine Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG sind, ist die Angabe in § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG präzisierend durch den Zusatz "Abs. 2 bis 4" zu ergänzen.

13. Zu Artikel 7 Nr. 5 Buchstabe c - neu - (§ 25 Abs. 10 Satz 1 UVPG)

In Artikel 7 ist der Nummer 5 folgender Buchstabe c anzufügen:

'c) In Absatz 10 Satz 1 wird die Angabe "§ 16 Abs. 1 Satz 1" durch die Angabe "§ 16 Abs. 2 Satz 1" ersetzt.'

Begründung:

Es handelt sich um eine Folgeänderung bezüglich der Änderung des § 16 UVPG (vgl. Artikel 7 Nr. 4 des Gesetzentwurfs).