



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Verwaltungsrecht

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung
des Raumordnungsgesetzes (Stand: 06.08.2015)

Stellungnahme Nr.: 43/2015

Berlin, im August 2015

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert, Potsdam (Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Michael Bender, Freiburg
- Rechtsanwalt Dr. Christian-Dietrich Bracher, Bonn
- Rechtsanwalt Dr. Andreas Geiger, München (stellvertretender Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Juliane Hilf, Köln
- Rechtsanwalt Dr. Thomas Lüttgau, Köln (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Olaf Otting, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Dr. Angela Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Reinhard Sparwasser, Freiburg

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, DAV-Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Registernummer: 87980341522-66

Verteiler

- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Deutscher Bundestag – Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
- Deutscher Bundestag – Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
- Arbeitsgruppen Verkehr und digitale Infrastruktur der Bundestagsfraktionen
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der Bundestagsfraktionen
- Verkehrsminister/Senatoren der Länder
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
- Bundesverband der Freien Berufe
- Deutscher Baugerichtstag e.V.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V.
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städtetag
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Bundesnotarkammer
- Deutscher Richterbund e.V.
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)
- DAV-Vorstand und Geschäftsführung
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- NZBau - Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht
- IBR Immobilien- und Baurecht
- Redaktion NVwZ
- Redaktion NJW
- Redaktion DVBl

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

1. Allgemeines

Das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes soll einerseits die Richtlinie 2014/89/EU zur Schaffung eines Rahmens für die Maritime Raumplanung (MRO-Richtlinie) umsetzen und zu einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen, andererseits die Kompetenz des Bundes, bei Bedarf einen bundesweiten Raumordnungsplan aufzustellen, erweitern. Im Zuge der Gesetzesänderung werden darüber hinaus verschiedene redaktionelle Anpassungen ohne inhaltliche Bedeutung vorgenommen.

Der Deutsche Anwaltverein nimmt hierzu im Einzelnen wie folgt Stellung:

2. Zu Artikel 1 Nr. 1 bis 3 des Entwurfs

a)

Die redaktionellen Anpassungen in Ziff. 1. und 2. sind sinnvoll und ohne Auswirkungen auf den Inhalt des Raumordnungsgesetzes (ROG).

b)

Die beabsichtigte Änderung in Ziff. 3d zu § 2 Abs. 3 Nr. 6 ROG-E entspricht zunächst einer wünschenswerten Klarstellung, dass es sich bei den in Satz 2 des ROG-E gestrichenen Grundsätzen, nämlich die wirtschaftliche und soziale Nutzung des Raumes unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktion zu gestalten, um einen Leitsatz der Raumordnung entsprechend § 1 Abs. 2 ROG handelt.

Die neue Formulierung des Satzes 3 in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG-E bestärkt den Grundsatz der Verringerung von Flächeninanspruchnahmen zum einen dadurch, dass diese nicht mehr nur „vermindert“, sondern „verringert“ werden und hierfür außerdem quantifizierte Vorgaben gemacht werden sollen. Damit korrespondiert dieser Grundsatz mit den

Abwägungsvorgaben des Städtebaurechts in § 1 Abs. 5 Satz 3 und § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB. Es handelt sich insoweit um eine sinnvolle Ergänzung des Grundsatzes, der die Bemühungen, eine verringerte Flächeninanspruchnahme anzustreben, unterstützt.

3. Zu Artikel 1 Nr. 6 des Entwurfs

Die Änderungen in § 5 ROG-E sind Folge der erweiterten Möglichkeit zum Erlass bundesweiter Raumordnungspläne in § 17 Abs. 2 ROG-E. Aus diesem Grunde ist es konsequent und richtig, dass der neue § 5 Abs. 4 ROG-E den Anwendungsbereich des § 5 ROG auf Raumordnungspläne des Bundes ausdehnt.

In der Begründung zu § 5 ROG-E wird Bezug genommen auf die Gesetzesbegründung der ROG-Novelle 2008 und eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (BayVerfGH, Entscheidung vom 15.07.2002 – Vf. 10-VII-00 – und – Vf. 12-VII-00 –, Bundesautobahn A 94). U. a. wird ausgeführt, ein parzellenscharfer Trassenkorridor von Infrastrukturmaßnahmen des Bundes betreffe bundesrechtliche Kompetenzen, den Träger der zuständigen Bundesfachplanung selbst binde ein solches Ziel nicht. Diese Begründung entspricht so weder den Entscheidungsgründen der genannten Entscheidung des BayVerfGH noch der höchst richterlichen Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1075.04 –, Flughafen Schönefeld). Es erscheint eine differenziertere rechtliche Betrachtung geboten. Sowohl für Standorte als auch für Trassen von Infrastrukturen, die im Wege der Fachplanung zugelassen werden, sind vorgelagerte raumordnerische Entscheidungen in Form von zielförmigen Standort- oder Trassenentscheidungen der Raumordnung rechtlich zulässig. Zielförmig getroffene Standort- und Trassenentscheidungen sind nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG grundsätzlich auch von den Fachplanungsträgern strikt in der Weise zu beachten, dass (unbeschadet der Möglichkeit einer Zielabweichungsentscheidung im Einzelfall) ohne vorherige Änderung des Raumordnungsziels eine Vorhabenzulassung an anderem Standort rechtlich gehindert ist (vgl. BVerwG aaO. Juris Rn. 78). Die Grenze für die Aufstellung fachlicher Ziele bei der Raumordnung ist indes dort zu ziehen, wo bei objektiver Betrachtung es für das fachliche Problem keiner Einordnung in ein raumordnerisches Konzept bedarf; die Raumplanung darf nämlich nicht an die Stelle der Fachplanung treten und deren Aufgaben übernehmen (vgl. BayVerfG aaO.; BVerwG aaO. Juris Rn. 64, 72). Es wird

somit mit Blick auf die zulässige Bindung der Fachplanung durch die Raumplanung danach zu differenzieren sein, inwieweit der jeweils in Rede stehende Fachplanungsbereich bereits über eine übergeordnete Gesamtplanung (z.B. durch Bundesverkehrswegeplan, wie z. B. im Fernstraßen-, Eisenbahn- und (tw.) Energieleitungsrecht) verfügt oder dies nicht der Fall ist (wie z.B. im Luftverkehrsrecht). Auch ist durch Auslegung des jeweiligen Ziels dessen Bindungsgehalt im Lichte der Kompetenzverteilung zwischen Raumplanung und Fachplanung jeweils konkret zu ermitteln. Es kann z. B. sein, dass eine zielförmige Trassenfestlegung inhaltlich lediglich als gegenüber Dritten wirkende „Trassenfreihaltung“ und nicht als auch den Fachplanungsträger bindende „Standortentscheidung“ auszulegen ist. Es kann jedoch, wie dies das luftverkehrsrechtliche Beispiel des Flughafens Schönefeld zeigt (s.o.), im Einzelfall jedoch auch anders sein. Es wird daher angeregt, den Begründungszusatz zu modifizieren, um bei der Auslegung und Anwendung des Gesetzes Unklarheiten zu vermeiden.

4. Zu Artikel 1 Nr. 7 des Entwurfs

Die Anpassungen in § 7 ROG-E erfolgen zutreffenderweise teilweise zur Umsetzung der MRO-Richtlinie und stellen insbesondere in seinem Absatz 3 sprachliche Korrekturen und eine Anpassung an die höchstrichterliche Rechtsprechung dar.

Die in § 7 Abs. 8 ROG-E vorgesehene Pflicht zur Überprüfung von Raumordnungsplänen alle zehn Jahre nach ihrem In-Kraft-Treten ist sinnvoll.

5. Zu Artikel 1 Nr. 9 des Entwurfs

Der neu eingefügte § 13 Abs. 6 ROG-E (bisher § 8 ROG) soll der Umsetzung der MRO-Richtlinie dienen. Die Bestimmung bezieht sich auf landesweite Raumordnungspläne, die Regelungen für ein Gebiet der deutschen Küstengewässer treffen. Der Entwurf der Bestimmung erweckt den Eindruck, in landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen könnten eigenständige Regelungen für ein Gebiet der deutschen Küstengewässer getroffen werden, ohne die Bundes-Raumordnung für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone entsprechend § 17 Abs. 1 ROG-E zu berücksichtigen. Die Verzahnung mit den notwendigerweise durchzuführenden Abstimmungen, für die in

§ 17 Abs. 1 Satz 4 ROG-E bereits eine Regelung enthalten ist, sollte auch in § 13 Abs. 6 ROG-E implementiert werden. Die Abstimmungsnotwendigkeit liegt in der Natur der Sache, sollte aber auch von Gesetzes wegen vorgegeben werden.

6. Zu Artikel 1 Nr. 11 des Entwurfs

§ 9 ROG-E (bisher § 10 ROG) betrifft die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen. Diese Verfahrensregelung soll nunmehr – wie übrigens die §§ 8-12 ROG-E insgesamt – für alle Raumordnungspläne des Bundes und der Länder gelten. Der Entwurf geht insoweit deutlich über den Umsetzungsbefehl der MRO-Richtlinie hinaus. Inwieweit die Länder angesichts dessen von ihrer Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG Gebrauch machen oder die Regelungen so hinnehmen werden, bleibt abzuwarten. Inhaltlich wird die bisherige Regelung um eine Verpflichtung des Plangebers zur Einholung von Informationen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen bei Dritten erweitert (§ 9 Abs. 1 Satz 2 ROG-E). Sodann wird eine Verpflichtung zur Prüfung der abgegebenen Stellungnahmen und Ermöglichung der Einsicht der Einwender in das Ergebnis der Prüfung normiert, wobei verstärkt elektronische Informationstechnik genutzt werden soll (§ 9 Abs. 2 ROG-E). Zudem soll auch bei Planänderungen eine Verpflichtung zur Beteiligung (öffentliche Auslegung und Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung) aufgenommen werden (§ 9 Abs. 3 ROG-E). Schließlich soll die Beteiligung bei staatenübergreifenden Wirkungen des Plans detaillierter geregelt werden (§ 9 Abs. 4 ROG-E). Insbesondere die Regelungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumplanaufstellungsverfahren werden, nicht zuletzt im Lichte des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zu den unmittelbaren Bindungswirkungen raumordnerischer Ziele für Grundstückeigentümer im bauplanungsrechtlichen Außenbereich nach § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB (BVerwG Urteil vom 16.04.2015 – 4 CN 6.14 –) begrüßt. Es stellt sich hier die weitergehende Frage, ob angesichts der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG künftig eine noch weitergehende verfahrensrechtliche Beteiligung der von einem Raumordnungsplan betroffenen Eigentümer von im Außenbereich gelegenen Grundstücken im Sinne einer „Betroffenenbeteiligung“ im Planaufstellungsverfahren geboten ist (vgl. BVerwG aaO. Juris Rn. 9).

Insgesamt ist festzustellen, dass der Bundesgesetzgeber insoweit er nunmehr auch im Raumplanungsrecht eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung anstrebt, seine bereits im Energiewirtschaftsrecht (NABEG) und im Fachplanungsrecht (PIVereinHG) gezogene Linie weiterverfolgt. Dies ist konsequent.

7. Zu Artikel 1 Nr. 12 des Entwurfs

Der neue § 10 ROG-E betrifft die Bekanntmachung von Raumordnungsplänen und ersetzt den bisherigen § 11 ROG. Die Neuerung besteht darin, dass auch bei der Bekanntgabe verstärkt elektronische Informationstechnologien ergänzend zum Einsatz gelangen sollen. Dies entspricht der generellen Intention der Novelle.

8. Zu Artikel 1 Nr. 13 des Entwurfs

Die Vorschrift des § 11 ROG-E hat den Grundsatz der Planerhaltung bei Raumordnungsplänen zum Gegenstand. Die Neuerung zur bisherigen Regelung des § 12 ROG besteht im Wesentlichen darin, dass in Nachbildung zu § 214 Abs. 2 Nr. 3 BauGB in § 11 Abs. 2 ROG-E geregelt wird, dass ein nachträglich als unwirksam erkannter landesweiter Raumordnungsplan nicht Wirksamkeitsvoraussetzung für einen Regionalplan ist. Hingegen soll ein Verstoß gegen das raumplanerische Entwicklungsgebot (Entwicklung von Regionalplänen aus dem landesweiten Raumplan) künftig beachtlich sein. Dies erscheint trotz der wünschenswerten Einheitlichkeit der Planerhaltungsregeln in der Gesamtplanung (Ortsplanung, Landesplanung) bedenkenfrei.

9. Zu Artikel 1 Nr. 17 des Entwurfs

§ 15 ROG-E hat das Raumordnungsverfahren zum Gegenstand. Die Regelung sieht nunmehr eine verbindliche Öffentlichkeitsbeteiligung vor (§ 15 Abs. 3 ROG-E). Diese besteht in der Anhörung der Öffentlichkeit durch öffentliche Auslegung der Verfahrensunterlagen (einschließlich der Nutzung von elektronischen Informationstechniken) und dem Verfahrensrecht zur Abgabe von Stellungnahmen. Ein Erörterungstermin, in dem die abgegebenen Stellungnahmen besprochen werden

könnten, ist nach wie vor nicht vorgesehen; weshalb dem so ist, wird in der Gesetzesbegründung leider nicht erläutert.

10. Zu Artikel 1 Nr. 18 des Entwurfs

Die Überarbeitung des § 16 ROG durch § 16 ROG-E besteht zunächst in der eher redaktionellen Änderung, wonach die Vorschrift nunmehr in der Überschrift und im Text „beschleunigtes“ statt wie bisher „vereinfachtes“ Raumordnungsverfahren genannt werden soll. Inhaltlich finden sich jedoch keine Beschleunigungsvorschriften (etwa verkürzte Verfahrensfristen) im Vergleich zur Regelung de lege lata. Der gesetzgeberische „Mehrwert“ erscheint daher fraglich. Sinnvoller erscheint daher § 16 Abs. 2 ROG-E, durch den eine positiv-rechtliche Normierung der Möglichkeit des Absehens vom Raumordnungsverfahren verbunden mit einer Ermächtigung für die Länder zur Ausgestaltung der Absehensvoraussetzungen durch Rechtsverordnung erfolgt.

11. Zu Artikel 1 Nr. 19 des Entwurfs

Mit der Änderung des § 17 Abs. 2 ROG-E wird die Kompetenz des Bundes zum Erlass von bundesweiten Raumordnungsplänen erheblich erweitert. Mit dieser Kompetenzerweiterung korrespondieren Bindungen, die in § 17 Abs. 2 ROG-E vorgegeben werden, insbesondere aber das Widerspruchsrecht der Länder in § 5 Abs. 4 ROG-E.

Ungeachtet dessen begegnet die Erweiterung der Kompetenz zum Erlass bundesweiter Raumordnungspläne Bedenken, da insbesondere das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten nicht eindeutig konturiert ist und Anlass zu Auslegungs- und damit Kompetenzstreitigkeiten geben könnte. Da die Beschränkung der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung nach § 4 ROG durch den in § 5 Abs. 4 ROG-E vorgesehenen Widerspruch der Länder nur eintritt, wenn die in § 5 Abs. 2 ROG-E genannten Voraussetzungen vorliegen, sind Kompetenz- und Interessenkonflikte nicht auszuschließen. Diesen könnte durch eine Benennung der Nutzungen und Funktionen für die bundesweite Raumordnungspläne erlassen werden

dürfen, begegnet werden. Die bundesweit relevanten Funktionen und Nutzungen, für die ein bundesweiter Raumordnungsplan in Betracht kommt und erforderlich sein könnte, lassen sich bereits auf Gesetzesebene ermitteln und sollten auf Grund der weitreichenden Folgen einer derartigen Kompetenzerweiterung auch auf dieser Ebene abschließend geregelt werden. Damit können Anwendungsunklarheiten beseitigt werden.

12. Zu Artikel 1 Nr. 28 des Entwurfs

Der neue § 25 ROG-E normiert die bisher gängige Praxis im Beteiligungsverfahren bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen von Nachbarstaaten. Die Kodifizierung ist aus Gründen der Rechtsklarheit zu begrüßen.