

12.09.88

In - A - Fz - U

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungs- gesetzes

Punkt der 592. Sitzung des Bundesrates am 23. September 1988

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten,
der Agrarausschuß und
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß
Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung
zu nehmen:

In 1. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 1 ROG)

In Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b ist in § 1 Abs. 1 der
2. Satzteil wie folgt zu fassen:

"...Leitvorstellungen so zu entwickeln, daß sie

1. der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient,
2. den Schutz, die Pflege und die Entwicklung der natürlichen
Lebensgrundlagen sichert,
3. Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offenhält und
4. gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen
bietet oder dazu führt."

Ausgeliefert am 13. SEP. 1988

(noch Ziffer 1)

Begründung:

Der Antrag zielt darauf ab, die Neufassung dem geltenden Recht anzupassen. Die Leitvorstellungen sollen nicht nur dem Gegenstand nach aufgezählt, sondern als Tätigkeit zur Zielerreichung formuliert werden.

In 2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 2 ROG)

In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a ist in § 2 Abs. 1 Nr. 1 folgender Satz anzufügen:

"Die Verflechtung zwischen diesen Teilräumen ist zu verbessern und zu fördern."

Begründung:

Im Grundsatz 1 erscheint es sachgerecht, nicht nur die beiden gegensätzlichen Raumkategorien zu benennen und nebeneinander zu stellen, sondern auch das raumordnerische Leitbild der Verflechtung und Arbeitsteilung zwischen diesen Raumkategorien aufzuzeigen.

U 3. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 2 ROG)

- a) In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe b ist in § 2 Abs. 1 Nr. 2 Satz 3 das Wort
"Versorgungsleistungen"
zu ersetzen durch die Worte
"Versorgungs- und Entsorgungsleistungen".
- b) In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe d sind in § 2 Abs. 1 Nr. 3 die Worte
"Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen"
zu ersetzen durch die Worte
"Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen".
- c) In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe f ist in § 2 Abs. 1 Nr. 5 in Unterabsatz 2 Satz 3 das Wort
"Versorgungseinrichtungen"
zu ersetzen durch die Worte
"Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen".

Begründung:

Versorgungseinrichtungen bedingen notwendigerweise auch entsprechende Entsorgungseinrichtungen.

In 4. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 2 ROG)

In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe g sind in § 2 Abs. 1 Nr. 6 in Satz 1 nach den Worten "Bevölkerungsdichte anzustreben" die Worte ", die gewachsene Siedlungsstruktur möglichst zu erhalten" einzufügen.

Begründung:

Der Hinweis auf eine ausreichende Bevölkerungsdichte ist zu einseitig. Die Zielsetzung für den ländlichen Raum sollte auch an der gewachsenen Siedlungsstruktur anknüpfen.

In U 5. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 2 ROG)

In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe g ist in § 2 Abs. 1 Nr. 6 der Satz 3 zu streichen.

Begründung:

Der Regierungsentwurf beschränkt das Zentrale-Orte-Konzept auf die ungesunden Teile des ländlichen Raums; dagegen hat es für den gesamten ländlichen Raum zu gelten. Dies entspricht der Aussage in § 2 Abs. 1 Nr. 2 am Ende in der Fassung des Entwurfs.

6. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 2 ROG)

In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe h ist in § 2 Abs. 1
die Nummer 7 wie folgt zu fassen:

"7. Es sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung durch die Landwirtschaft als bäuerlich strukturierter, leistungsfähiger Wirtschaftszweig erhalten bleibt und zusammen mit einer leistungsfähigen Forstwirtschaft dazu beiträgt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sowie die Kulturlandschaft zu erhalten und zu gestalten.

Die flächengebundene, bäuerliche Landwirtschaft ist in besonderem Maße zu schützen und hat Vorrang vor in anderen Formen ausgeübter Landwirtschaft. Für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden sind in ausreichendem Umfang zu erhalten. Bei einer Änderung der Bodennutzung sollen ökologisch verträgliche Nutzungen angestrebt werden."

Begründung:

Der Änderungsvorschlag trägt deutlicher der zentralen Rolle der bäuerlichen Landwirtschaft und deren wichtigen Wechselbeziehungen zur Umwelt und zum ländlichen Raum Rechnung.

Auf diese Weise finden Gesichtspunkte einer langfristigen Sicherung der Ernährungsgrundlagen ausreichend Berücksichtigung. Die derzeitige Überschußsituation auf den Agrarmärkten sollte dabei für dieses wichtige Anliegen nicht den Blick versperren.

In
U

7. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 2 ROG)

In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe i sind in § 2 Abs. 1 Nr. 8 in Satz 1 die Worte "die Reinhaltung der Luft und des Wassers" durch die Worte "und des Wassers, für die Reinhaltung der Luft" zu ersetzen sowie in Satz 3 nach den Worten "insbesondere von" das Wort "Wasser," einzufügen.

Begründung:

Die Bedeutung des Naturgutes Wasser beschränkt sich nicht auf die Gesichtspunkte der Reinhaltung des Wassers, der sicheren Abwasserversorgung und der Vermeidung und Entsorgung von Abwasser. Notwendig sind auch Aussagen zum Ressourcenschutz und der schonenden Inanspruchnahme des Naturgutes Wasser.

n 8. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 5 ROG)

In Artikel 1 ist Nummer 7 wie folgt zu fassen:

'7. § 5 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 3 werden ... (wie Gesetzentwurf).
- b) In Satz 5 werden nach dem Wort "Pläne" die Worte "; das Recht, Programme und Pläne nach den Sätzen 1 und 2 aufzustellen, bleibt unberührt" eingefügt.'

Begründung:

Die Änderung von § 5 Abs. 1 Satz 5 dient der Klarstellung. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 ist die Aufstellung räumlicher und sachlicher Teilprogramme und Teilpläne zulässig. Da die Ersetzungsregel des Satzes 5 nur die Programme und Pläne nennt, wird die Vorschrift zum Teil dahin ausgelegt, daß der Flächennutzungsplan nur die Programme und Pläne nach Satz 1 ersetzt, Teilpläne nach Satz 2 aber nicht zulässig seien. Eine solche Auslegung wird dem Sinn des Gesetzes nicht gerecht. Mit der Ergänzung soll deshalb klargestellt werden, daß die Stadtstaaten nicht gehindert sind, neben dem Flächennutzungsplan zusätzliche raumordnerische Planungen zu betreiben.

In
U

9. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6 a ROG)

In Artikel 1 Nr. 9 ist in § 6 a Abs. 1 in Satz 1 und Satz 3 Nr. 1 das Wort "Erfordernissen" jeweils durch die Worte "Grundsätzen und Zielen" zu ersetzen.

Begründung:

Grundlage und Zielsetzung eines Raumordnungsverfahrens sollten nur die Grundsätze der Raumordnung sein, die im Gesetz selbst festgelegt sind, sowie die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die in einem gesetzlich geregelten Verfahren zustande kommen. Die im Entwurf enthaltenen "Erfordernisse der Raumordnung" sind dafür zu unbestimmt. Im übrigen verwendet das Raumordnungsgesetz in der geltenden Fassung diesen Begriff nicht.

In
J

10. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6 a ROG)

In Artikel 1 Nr. 9 ist in § 6 a Abs. 1 der Satz 2
wie folgt zu fassen:

"Das Raumordnungsverfahren schließt die Ermittlung,
Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Aus-
wirkungen der Planung oder Maßnahme auf die in § 2 Abs. 1
Satz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeits-
prüfung genannten Schutzgüter entsprechend dem Planungs-
stand ein."

Begründung:

Die Formulierung stellt klar, daß für alle Vorhaben, für
die ein Raumordnungsverfahren nach § 6a der Novelle des
Raumordnungsgesetzes erforderlich ist, eine Umweltver-
träglichkeitsprüfung stattfindet.

Sie stellt sicher, daß diese Umweltverträglichkeits-
prüfung bereits im frühen Stadium des Raumordnungs-
verfahrens gemäß den Anforderungen des Gesetzes zur
Umsetzung der EG-UVP-Richtlinie durchgeführt wird.

In
U

11. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6 a ROG)

In Artikel 1 Nr. 9 ist in § 6 a Abs. 1 folgender Satz anzufügen:

"Von einem Raumordnungsverfahren kann abgesehen werden, wenn in einem anderen Verfahren der Raumordnung und Landesplanung die Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung einschließlich der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf die Umwelt erfolgt."

Begründung:

Die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung einschließlich der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf die Umwelt kann nicht nur durch das Raumordnungsverfahren, sondern z.B. auch durch hinreichend konkrete Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Regionalplänen erfolgen. Es muß den Ländern bei der Ausfüllung der rahmenrechtlichen Regelungen des Raumordnungsverfahrens selbst überlassen bleiben, ob sie die Prüfung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens oder beispielsweise der Regionalplanung vornehmen wollen. Es ist fraglich, ob den Ländern diese eigenverantwortliche Entscheidungsmöglichkeit nach

(noch Ziffer 11)

dem Gesetzentwurf überlassen bleibt. Nach Absatz 2 ist nämlich in den rechtlich festgelegten Vorhaben in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen; dies legt die Deutung nahe, daß nur in Ausnahmefällen auf ein Raumordnungsverfahren zugunsten eines anderen Raumordnerischen Verfahrens verzichtet werden kann. Es bedarf deswegen einer Regelung im Gesetzestext selbst, die die eigenverantwortliche Entscheidung der Länder ermöglicht.

In 12. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6 a ROG)

In Artikel 1 Nr. 9 ist
in § 6 a Abs. 2, 4, 5 und 7
das Wort "Vorhaben"
jeweils durch die Worte "raumbedeutsame(n)
Planungen und Maßnahmen"
zu ersetzen.

Begründung:

Der Gegenstand des Raumordnungsverfahrens wird im Gesetz teilweise als Vorhaben, teilweise als Planung und Maßnahme bezeichnet. Es sollte ein einheitlicher Begriff benutzt werden. In einem Verfahren der Raumordnung ist es angebrachter, den Begriff "Planung und Maßnahme" zu verwenden und den dem Raumordnungsrecht fremden Begriff des "Vorhabens" zu vermeiden.

U 13. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6 a ROG)

§ 6 a Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

Bei Annahme
entfällt
Ziffer 14.

"(2) Die Länder bestimmen, bei welchen Vorhaben^{*)} und unter welchen Voraussetzungen in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist. Dabei sollen insbesondere raumbedeutsame Vorhaben^{*} aus dem Kreis derjenigen Vorhaben bestimmt werden, für die die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in anderen Rechtsvorschriften angeordnet ist."

Begründung:

In der Rechtsverordnung nach § 6 a Abs. 2 sollen nach der Gesetzesbegründung (vgl. S. 34) von der Bundesregierung diejenigen Vorhaben bestimmt werden, für die im Rahmen der Umsetzung der EG-UVP-Richtlinie die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in anderen Rechtsvorschriften angeordnet wird. Nach dieser Begründung ist nicht ausgeschlossen, daß der Kreis der "raumordnungspflichtigen" Vorhaben mit den in der Anlage zu § 3 UVP-G enthaltenen Vorhaben nahezu identisch ist.

Eine solche Konsequenz erscheint aus mehreren Gründen nicht hinnehmbar.

Zum einen würde dadurch die Raumordnungsbehörde die Funktion einer eigenständigen UVP-Behörde erhalten, und die Zuständigkeit der Zulassungsbehörde für die Umweltverträglichkeitsprüfung würde ausgehöhlt.

^{*)} Bei Annahme von Ziffer 12 muß es jeweils heißen:
"raumbedeutsame(n) Planungen und Maßnahmen".

(noch Ziffer 13)

Zum anderen rechtfertigen die Unterschiede zwischen Raumordnungsverfahren und Vorhabenzulassungsverfahren kein zwingendes Doppelverfahren. Das Raumordnungsverfahren dient in erster Linie der Trassen- und Standortplanung, bei der die grundsätzliche Eignung des Standortes bzw. der Trasse für ein geplantes Vorhaben im Vordergrund steht, während bei einer Vielzahl der nach dem UFP-Gesetz künftig UVP-pflichtigen Vorhaben der Standort nach dem Willen des Vorhabenträgers bereits festliegt und daher auf der Zulassungsebene lediglich die konkreten Auswirkungen des Vorhabens im einzelnen zu untersuchen sind.

Wegen der mit der Durchführung eines vorgelagerten Raumordnungsverfahrens verbundenen Verlängerung der Verfahrensdauer sollte daher der Kreis der raumordnungspflichtigen umweltbedeutsamen Vorhaben auf eine möglichst geringe Zahl raumbedeutsamer Vorhaben beschränkt werden. Dem rahmenrechtlichen Charakter des Raumordnungsgesetzes würde es am besten entsprechen, wenn die Bestimmung der einzelnen Vorhaben aus dem bundesrechtlich vorgegebenen Kreis der UVP-pflichtigen Vorhaben zu erfolgen hat, wenn aber den Ländern aufgrund ihrer landesspezifischen Bedürfnisse die Auswahl im einzelnen überlassen bleibt.

In 14. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6 a ROG)

Setzt Annahme
von Ziffer 11
voraus. In Artikel 1 Nr. 9 ist in § 6 a Abs. 2 folgender
Satz anzufügen:

Entfällt bei
Annahme
von Ziffer 13. "Die Ermächtigung nach Satz 1 gilt auch, soweit nach
Absatz 1 andere Verfahren der Raumordnung und Lan-
desplanung das Raumordnungsverfahren ersetzen können."

Begründung:

Notwendige Folge der Er-
gänzung von § 6 a Abs. 1
(oben Ziff. 11).

In 15. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6a ROG)

In Artikel 1 Nr. 9 ist in § 6a Abs. 4 der Satz 2
zu streichen.

Begründung:

Die Regelung in Absatz 4 Satz 2 stellt eine nicht gerechtfertigte Einschränkung des Handlungsspielraumes der Länder dar. Die Kompetenz der Länder im Bereich der Raumordnung umfaßt insbesondere die raumordnerische Abstimmung - auch für Bundesmaßnahmen. Für Raumordnungsverfahren als besonderes Instrument raumordnerischen Abstimmung - kann nichts anderes gelten. Die einschränkende Regelung in Absatz 4 Satz 2 steht damit im Widerspruch zu § 4 Abs. 5 Satz 1 ROG.

U

16. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6a ROG)

In Artikel 1 Nr. 9 ist § 6a wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 4 ist der Satz 3 zu streichen.
- b) Nach Absatz 4 ist folgender Absatz 4a einzufügen:

"(4a) Die Öffentlichkeit ist einzubeziehen; § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung gilt entsprechend. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgt zumindest dadurch, daß

- 1. das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht wird,
- 2. die erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können,
- 3. Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird oder
- 4. die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet wird."

Begründung:

Wie auch aus der Begründung deutlich wird, beschränkt sich die Mitwirkung der Öffentlichkeit nicht lediglich auf die "Unterrichtung". Deswegen ist dieses Wort durch das Wort "Einbeziehung" zu ersetzen. Die Regelung der Mindestvoraussetzungen der Einbeziehung ist aus § 9 Abs. 3 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten entnommen. Nach § 16 Abs. 3 des Gesetzentwurfes kann nur bei Vorliegen dieser Voraussetzung im nachfolgenden Zulassungsverfahren die Anhörung der Öffentlichkeit und die Bewertung der Umweltauswirkungen beschränkt werden. Diese Beschränkung ist zwecks Vermeidung von Doppelprüfungen erforderlich. Die Änderung dient damit der Anpassung an den Gesetzentwurf.

In
U

17. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6 a ROG)

In Artikel 1 Nr. 9 ist in § 6 a der Absatz 5 zu streichen.

Begründung:

Projekte, die Zwecken der nationalen Verteidigung dienen, sind nach Art. 1 Abs. 4 der EG-Richtlinie zur UVP nicht der Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterwerfen.

Für eine bundesrahmenrechtliche Sonderregelung für Vorhaben der zivilen und militärischen Verteidigung besteht daher keine sachliche Notwendigkeit. Ebenso wenig ergibt sich aus der Praxis ein Regelungsbedarf. Eine "weitmögliche raumordnerische Prüfung" solcher Vorhaben ist auch künftig - wie seit Jahrzehnten praktiziert - möglich.

In
U 18. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 6 a ROG)

In Artikel 1 Nr. 9 ist in § 6 a der Absatz 6 wie folgt zu fassen:

/nur In/

"(6) Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens und die darin eingeschlossene Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt ist von den in § 4 Abs. 5 genannten Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die den im Raumordnungsverfahren beurteilten Gegenstand betreffen, sowie bei Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens /nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften/ zu berücksichtigen. § 16 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung gilt entsprechend. Die Pflicht, Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß § 5 Abs. 4 zu beachten, bleibt unberührt. Für Verfahren der Bauleitplanung ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in die Abwägung nach § 1 Abs. 5 und 6 des Baugesetzbuchs mit einzubeziehen; die Anpassung der Bauleitplanung richtet sich allein nach § 1 Abs. 4 des Baugesetzbuchs."

Begründung:

Zur Neufassung des Absatzes 6:

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (§ 6a Abs. 6 Satz 1) wäre im Hinblick auf § 16 Abs. 2 UVPG die im Raumordnungsverfahren vorgenommene B e w e r t u n g der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt - im Gegensatz zur Ermittlung und Beschreibung dieser Auswirkungen - vom Berücksichtigungsgebot nach Absatz 6 ausgenommen, sofern nicht § 16 Abs. 3 Satz 2 UVPG zur Anwendung kommt.

(noch Ziffer 18)

Diese unterschiedliche Ausgestaltung der Wirkung von Teilen des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens wäre nicht sachgerecht. Durch die miteinander verknüpfte Änderung sowohl des § 6a Abs. 6 Sätze 1 und 2 ROG als auch des § 16 Abs. 2 UVPG wird eine solche Aufspaltung des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens vermieden. Durch die in Satz 2 vorgesehene entsprechende Anwendung des § 16 Abs. 3 UVPG wird klargestellt, daß die Öffentlichkeit bereits im Raumordnungsverfahren entsprechend den Anforderungen des § 9 Abs. 3 UVPG einbezogen wird.

Die im neuen Satz 3 enthaltene Klarstellung, daß die in § 5 Abs. 4 ROG normierte Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung unberührt bleibt, erscheint ebensonotwendig wie die im letzten Satz enthaltene Klarstellung zu § 1 Abs. 4 BauBG.

Zur Einfügung der Worte "nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften" in Satz 1:

Eine Klarstellung der Wirkungen des "Berücksichtigungsgebots" auf die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach anderen Rechtsvorschriften ist erforderlich. Nach geltendem Recht haben schon die Ziele der Raumordnung und Landesplanung keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 30, 31, 33 und 34 BauGB, in Fällen des § 35 nach Maßgabe dessen Absatz 3 und nur bei hinreichender Konkretisierung. Eine weitergehende Wirkung des "Berücksichtigungsgebots" auf die Zulässigkeit von Vorhaben scheidet schon deshalb aus, weil das Raumordnungsverfahren diese Ziele als Grundlage hat. Im übrigen würde eine weitergehende Wirkung eine Entschädigungsregelung voraussetzen, die der Entwurf aber nicht enthält.

[nur In]

B.

19. Der Finanzausschuß empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.