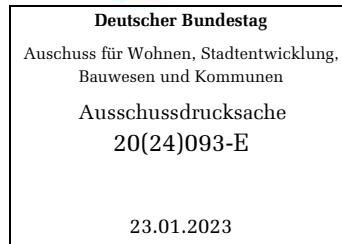


Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



23.01.2023

Stellungnahme

zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG)“, BT-Drs. 20/4823

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages am 25.01.2023

Vorbemerkungen

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen die Intention der Bundesregierung, die Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Ausbau der Infrastruktur und der Erneuerbaren Energien weiter zu verschlanken und zu beschleunigen. Nicht zuletzt auch angesichts des viel beklagten Fachkräftemangels in den Planungsbehörden sehen wir in verschiedenen Punkten jedoch weiteren Änderungs- und Nachbesserungsbedarf, wenn die Novelle des Raumordnungsgesetzes – gerade mit Blick auf den weiteren gesteuerten Ausbau der erneuerbaren Energien – tatsächlich zu einer Beschleunigung der Planaufstellungsverfahren und zu mehr Rechtssicherheit beitragen soll.

Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu den einzelnen Regelungen wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1: Änderung des Raumordnungsgesetzes

Zu § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG-E – Änderungen bei Zielabweichungsverfahren

Die geplante Änderung von § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG sehen wir unverändert kritisch und lehnen sie ab. Die Einführung einer „Soll-Bestimmung“ in das Zielabweichungsverfahren würde die Aussagekraft eines Ziels der Raumordnung nachhaltig schwächen. Sie leistet keinen zusätzlichen Beitrag zur Beschleunigung und Flexibilisierung oder zum Planerhalt, sondern bewirkt vielmehr das Gegenteil.

Systematik von Zielabweichungsverfahren erhalten

Ziele der Raumordnung unterscheiden sich von Grundsätzen der Raumordnung durch ihre höhere Beachtungspflicht. Die zugrunde liegenden Abwägungsprozesse sind aufwändig und beteiligungsintensiv. Von entsprechenden Zielfestsetzungen wird deshalb auch nur sparsam Gebrauch gemacht

Die Einführung einer „Soll-Bestimmung“ (= intendiertes Ermessen) in § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG würde bedeuten, dass dem Antrag auf Zielabweichung regelmäßig zu entsprechen und die Ablehnung eines Zielabweichungsantrags auf „atypische Ausnahmefälle“ beschränkt wäre: Ziele der Raumordnung würden dadurch geradezu „regelmäßig“ wieder durchbrochen. Dies steht im Widerspruch zur Regelungssystematik und zu der grundsätzlich weitergehenden Beachtungspflicht von Zielfestsetzungen und dem Ausnahmecharakter einer Zielabweichung. Lockerungen bei der Zielabweichungen führen dabei insbesondere nicht zu einer Beschleunigung von Vorhabenzulassungen und dienen auch nicht dem Planerhalt. Im Gegenteil werden Ziele der Raumordnung durch wiederholte Abweichungen als grundsätzlich überholungsbedürftig anzusehen sein. Das erfordert wiederum eine Anpassung des Gesamtplans.

Besser als punktuelle Zielabweichungsverfahren wären daher gesetzliche Instrumente, um Raumordnungspläne beschleunigt novellieren zu können und diese durch Erweiterung der Planerhaltungsvorschriften zu stärken (so auch die Ausführungen im Kontext des § 11 ROG-E).

Zusätzliche Belastung von Planungsbehörden vermeiden

Die vorgesehene Änderung von § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG lässt eine spürbare Zunahme von Zielabweichungsverfahren erwarten und würde die Planungsbehörden zusätzlich belasten. Bereits abgeschlossene Planungen würden erneut in Frage gestellt und die ohnehin knappen personellen Ressourcen der Planungsgemeinschaften/Planungsverbände gebunden, die eigentlich für einen beschleunigten und gesteuerten Ausbau der erneuerbaren Energien benötigt werden. Dies gilt umso mehr, als durch die Erweiterung der Antragsberechtigung auf Private (§ 6 Abs. 2 Satz 3 ROG-E) ebenfalls eine deutliche Zunahme von Zielabweichungsanträgen zu erwarten ist.

Insbesondere vor dem Hintergrund des viel beklagten Fachkräftemangels, mit dem die Behörden heute schon zu kämpfen haben, plädieren wir deshalb nachdrücklich für schlanke Verwaltungsverfahren und für die Beibehaltung der bisher geltenden „Kann“-Regelung in § 6 Abs. 2 ROG. Sie bietet ausreichend Spielräume, um Abweichungen zuzulassen.

Regelmäßige Zielabweichung gefährdet gesteuerten Ausbau der Windenergie

Gerade im Zusammenhang mit der Ausweisung von Flächen für die Windkraft zur Erreichung des 2 Prozent-Flächenziels ist es erforderlich, Vorranggebiete bzw. Positivgebiete durch Zielfestsetzungen festzulegen. Nur so ist ein gesteuerter Ausbau der Windkraft möglich, der die Akzeptanz der Energiewende vor Ort stärkt. Die umfangreichen Bemühungen in den Ländern, den gesteuerten Ausbau der Windenergie voranzubringen würden indes in Frage gestellt, wenn von den Zielfestsetzungen regelmäßig wieder abgewichen werden müsste.

Die Einführung einer „Soll“-Bestimmung in § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG-E bringt auch keine Vorteile für Repowering-Vorhaben. Durch die Neuregelungen des § 27 Abs. 4 ROG i.V.m. den §§ 249, 245e BauGB wird die Planungssystematik für Windenergie gestärkt. Der gerade erst in Kraft getretene § 2 EEG qualifiziert den Ausbau erneuerbarer Energien zudem als „überragendes

öffentliches Interesse“, das der öffentlichen Sicherheit dient und als „vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen“ einzubringen ist. Das in § 6 Abs. 2 ROG bestehende Prüfermessen wird damit ohnehin in aller Regel zugunsten eines Windenergie- oder Repoweringvorhabens ausfallen müssen. Einer zusätzlichen Unterstützung von Repowering-Vorhaben durch Änderung von § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG-E bedarf es insofern nicht.

Zielabweichung im Kontext des großflächigen Einzelhandels

Die derzeitige „Kann“-Regelung in § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG-E ermöglicht auch in Bezug auf Festlegungen zum großflächigen Einzelhandel sachgerechte Entscheidungen und eine europarechtskonforme Anwendung im Einzelfall, da das Ermessen mit Blick auf die europäische Dienstleistungs-/Niederlassungsfreiheit vielfach auf Null reduziert sein wird. Insofern sehen wir auch hier keinen Anpassungsbedarf. Soweit die Bundesregierung der kritischen Haltung der EU-Kommission zu raumplanerischen Steuerungsregelungen für den großflächigen Einzelhandel dennoch entsprechen will, sollte die Einführung einer „Soll-Bestimmung“ zumindest auf diesen speziellen Kontext begrenzt werden, um die beschriebenen Nachteile in anderen Bereichen zu vermeiden.

Zu § 7 Absatz 3 ROG-E – Anpassung der Gebietskategorien

Der geplante Verzicht auf „Eignungsgebiete“ als Gebietskategorie der Raumordnung ist weiterhin kritisch zu hinterfragen:

Eignungsgebiete für eine gute planerische Steuerung

Mit dem Verzicht auf Eignungsgebiete würde Plangebern die Möglichkeit genommen, einen allgemeinen Rahmen für andere raumbedeutsame Nutzungen (z.B. Rohstoffabbau etc.) zu setzen. Bei diesen – häufig kleineren Planungsräumen – geht es fehl, diesen „substanziell Raum zu verschaffen“ und umfassende gesamträumliche Planungskonzepte vorzulegen. Es steht zu befürchten, dass die bereits in der Konzentrationsflächenplanung für Windenergieanlagen in der Vergangenheit bestehenden Schwierigkeiten zukünftig auch auf sämtliche andere raumbedeutsame Nutzungen und Funktionen (z.B. Rohstoffabbau) übertragen werden. Gerade auch in Bezug auf diese anderen Nutzungen sehen wir in dem neu gestalteten Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung unter der Bedingung einer „substanziellen Raumschaffung“ keinen geeigneten Ersatz für die bisherigen Eignungsgebiete.

Nachdem der Gesetzentwurf keine Regelung für ein „Auslaufen“ bereits nach geltendem Recht bestehender Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten vorsieht, gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass diese Planungen bis zum Ersatz durch eine neue Planung Bestand haben.

Klare Standards für die planerische Steuerung – speziell Windenergieausbau

Unklar ist bei der geplanten Neugestaltung des Vorranggebiets insbesondere der erforderliche Prüfungsvorgang und -umfang. Das gilt beispielsweise hinsichtlich der Frage, ob im Zuge von „Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung“ künftig auf Ebene der Regionalplanung Aspekte zum Artenschutz vertiefter geprüft werden müssten. Relevant ist das nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Ausweisung von Windenergiegebieten (siehe unten zu Artikel 13 des Gesetzesentwurfs). Die Umstellung von Ausschlussgebieten hin zu Vorrang- bzw. Positivgebieten erfordert klare Prüfparameter und Standards für die Planungsebene gleichermaßen wie bei der vorhabenbezogenen Raumverträglichkeitsprüfung und im Genehmigungsverfahren. Dabei ist klarzustellen, dass auf Ebene der Regionalpläne eine über die bisherigen Planungsmaßstäbe hinausgehende, vollständige artenschutzrechtliche Prüfung parzellenscharf nicht zu leisten ist. Insbesondere außerhalb von Positivausweisungen kann nur eine „grobmaßstäbliche“ Prüfung gefordert werden. Anderenfalls wird der Prüfaufwand für Raumordnungsbehörden überproportional gesteigert.

Die kommunalen Spitzenverbände regen an, die durch das Wind-an-Land-Gesetz in das ROG eingeführte neue Verordnungsermächtigung (§ 8 Abs. 5 ROG-neu) schnellstmöglich zu nutzen, den Umfang der Berücksichtigung von artenschutzrechtlichen Belangen darin klarzustellen und damit wichtige Maßstäbe für eine rechtssichere Planung zu schaffen (so ebenfalls die Ausführungen hinsichtlich der Raumverträglichkeitsprüfung (§ 15 Abs. 3 ROG-E) sowie bei den Go-to-areas (§ 6 WindBG-E)).

Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung und Ausweisung von Windenergiegebieten nach § 7 Abs. 3 Satz 6 ROG-E, § 27 Abs. 4 ROG

§ 7 Abs. 3 Sätze 3 bis 5 ROG-E definieren die Anforderungen an die neue Gebietskategorie „Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung“. Für die Ausweisung von Windenergiegebieten im Sinne von § 2 Nr. 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes bestimmt § 7 Abs. 3 Satz 6 ROG-E dann allerdings, dass insoweit „abweichend von den Sätzen 3 bis 5“ § 27 Abs. 4 ROG gelten soll.

Die kommunalen Spitzenverbände regen erneut an, die Regelung des § 27 Abs. 4 ROG näher zu konkretisieren und im ROG eine spezifische Regelung für die Windenergieplanung zu verankern, statt nur pauschal auf die §§ 249, 245e BauGB zu verweisen.

Zwar ist es der Zielrichtung nach sicher richtig, eine kohärente Umsetzung der neuen Windenergie-Planungssystematik zwischen Bauleitplanung und Regionalplanung herzustellen. § 27 Abs. 4 ROG verlangt von den zuständigen Raumplanungsbehörden jedoch umfassende „Übersetzungsaufgaben“, da in Bezug genommene Regelungen des BauGB nicht direkt auf die Regionalplanung übertragbar sind. Offene Fragen in der Rechtsanwendung können zu Verzögerungen im Verfahren, einer uneinheitlichen Rechtsanwendung sowie rechtlichen Auseinandersetzungen führen. Dies ist aufgrund des knappen Zeithorizonts für die Umsetzung der Flächenziele nicht sinnvoll.

Regelungslücke bei der Steuerung der Windenergie bis zur Erreichung der Flächenziele

Durch die Änderung der Planungssystematik im Bereich des Windenergieausbaus im BauGB ist die Situation entstanden, dass Kommunen, die nicht bereits über eine wirksame Konzentrationszonenplanung verfügen, bis zur Festsetzung von Windenergieausbaubereichen die Wahl der Standorte für die Errichtung neuer Windenergieanlagen nicht steuern können. Die in § 245e Abs. 2 BauGB explizit in Bezug genommene Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 Abs. 3 BauGB) ist nicht ohne weiteres auf die Regionalplanung übertragbar. Dies könnte durch eine entsprechende Ergänzung von § 12 ROG sichergestellt werden.

Wir schlagen folgende Formulierung für einen neuen Absatz 3 (der bisherige Absatz 3 wird dann Absatz 4) vor:

„Die Raumordnungsbehörde kann in entsprechender Anwendung von Abs. 2 die in § 4 genannten öffentlichen Stellen im Einzelfall anweisen, die Entscheidung über die Zulässigkeit von Windenergievorhaben auszusetzen, wenn ein Raumordnungsplan aufgestellt oder geändert wird, um den Flächenbeitragswert im Sinne des § 3 Abs. 1 Windenergieflächenbedarfsgesetzes oder eines daraus abgeleiteten Teilflächenziels zu erreichen. Die Entscheidung kann längstens bis zum 31.12.2027 ausgesetzt werden.“

Zu § 9 Absätze 2 bis 4 ROG-E – Weiterentwicklung der digitalen Beteiligungsform

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen die Weiterentwicklung der digitalen Beteiligungsform durch die geplanten Änderungen in § 9 Abs. 2 bis 4 ROG im Grundsatz. Sie ist ein wichtiger Beitrag zur Beschleunigung. Zur Vermeidung neuer Unsicherheiten bei den Beteiligungsvorschriften ist jedoch wichtig, dass das bisherige „Grundgerüst“ der Beteiligungsregelungen erhalten bleibt. Auch muss sichergestellt bleiben, dass zusätzliche, alternative (auch analoge) Beteiligungsmethoden weiterhin möglich bleiben. Beides sehen wir gewährleistet.

Erneute Beteiligungsverfahren nur als Kann-Regelung

Gem. § 9 Abs. 3 ROG-E „soll“ ein erneutes Beteiligungsverfahren nur auf die von der Änderung erstmalig oder stärker berührte Öffentlichkeit sowie auf die von der Änderung erstmalig oder stärker in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beschränkt werden. Die Möglichkeit einer solchen Vorgehensweise wird grundsätzlich begrüßt, da eine Einschränkung eines erneuten Beteiligungsverfahrens auf die tatsächlich betroffenen Akteure zu einer Beschleunigung des Planungsprozesses führen kann.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Prüfung, ob die Änderung die Grundzüge der Planung nicht berührt und welche Personenkreise bzw. öffentlichen Stellen von den Änderungen erstmalig oder stärker betroffen sind, eine (zusätzliche) umfassende und detaillierte Einzelfallprüfung (siehe bspw. im Kontext des § 31 BauGB BVerwG Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 16.07, BVerwG Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8.10) erfordert.

Damit eine Beschränkung des Personenkreises oder der öffentlichen Stellen bei einer erneuten Beteiligung tatsächlich auch nur dann erfolgen kann, wenn der entstehende Prüfaufwand deutlich unterhalb desjenigen für eine „reguläre“ Öffentlichkeitsbeteiligung bleibt, sollte der § 9 Abs. 3 ROG-E zwingend nur als „Kann“-Vorschrift (nicht als „Soll“-Vorschrift) ausgestaltet werden.

Die kommunalen Spitzenverbände regen zudem an, die Anwendung der optionalen Möglichkeit nach einem gewissen Anwendungszeitraum auf ihre Effektivität und Praxistauglichkeit zu überprüfen.

Zu § 11 ROG-E – Planungs- und Investitionssicherheit durch erweiterte Regelungen zur Planerhaltung

In der Erweiterung der Regelungen zum Planerhalt sehen wir einen entscheidenden Ansatz für mehr Planungs- und Investitionssicherheit und zur Schonung knapper Personalressourcen in den Planungsbehörden. Die geplante Änderung von § 11 ROG zur Erweiterung der bisherigen Heilungsvorschriften für materielle und formelle Fehler ist daher folgerichtig und wird von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt. Sie sollte durch weitere Regelungen ergänzt werden:

Planerhalt durch Heilungsvorschriften stärken

Die in § 11 Abs. 2 ROG (bereits im geltenden Recht) festgelegte Unschädlichkeit formeller Fehler eines übergeordneten Raumordnungsplans für die nachgeordnete Regionalplanung könnte z.B. auch für das Verhältnis Regionalplanung/Bauleitplanung übernommen werden. Gem. § 1 Abs. 4 BauGB besteht eine Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Regionalplanung. Sofern bei einem fehlerhaften Regionalplan nur formelle Fehler bestehen, sollte dies nicht auch eine darauf gestützte Bauleitplanung „infizieren“.

Die geplante Neuregelung in § 11 Abs. 3 ROG-E begrüßen wir im Grundsatz als zielführend, um den Bestand aufwändiger Vorranggebietsplanungen mit Ausschlusswirkung zumindest teilweise zu sichern. Das Nicht-Berührtsein der „Grundzüge der Planung“ halten wir dabei jedoch nicht für den geeigneten Maßstab. Es besteht insoweit das Risiko, dass die sehr restriktive Rechtsprechung zu Zielabweichungsverfahren dadurch auch auf die Planerhaltungsvorschriften übertragen würde. Im Kontext von § 11 ROG sollte der Fokus jedoch auf einer regelmäßigen (nicht nur ausnahmsweisen) Heilung und Planerhaltung liegen.

Erweiterung der Heilungsvorschriften insbesondere im Hinblick auf Bekanntmachungen

Darüber hinaus regen wir nochmals an, auch im Rahmen von § 11 Abs. 1 ROG eine Erweiterung der Heilungsvorschriften hinsichtlich der Bekanntmachung (§ 10 ROG) und der Ausfertigung von Regionalplänen vorzunehmen. Insbesondere in der Rechtsprechung haben sich diesbezüglich komplexe und umfangreiche (und damit restriktive) Anforderungen herausgebildet, so dass aufgrund der regelmäßigen Beachtlichkeit (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 ROG) eines solchen

Fehlers aktuell nur sehr eingeschränkte Heilungsmöglichkeiten bestehen. Diese sollten durch Ergänzung von § 11 Abs. 1 ROG entsprechend ausgeweitet werden.

Wir regen zudem an, durch Abgleich mit den noch umfassenderen Planerhaltungsvorschriften in § 214 BauGB zu prüfen, was hiervon für die Planerhaltung nach § 11 ROG sinnvoll übernommen werden kann.

Zu § 13 Absatz 1a ROG-E – Anpassungspflicht an Ziele von Bundesraumordnungsplänen

Die mit § 13 Abs. 1 a ROG-E vorgesehene strikte Anpassungspflicht für Raumordnungspläne der Länder und der regionalen Planungsträger an Raumordnungspläne des Bundes sehen wir unverändert kritisch und lehnen sie gemeinsam mit dem Bundesrat nachdrücklich ab.

Anpassungspflichten der nachgeordneten Planungsträger maßvoll gestalten

Eine strenge Anpassungspflicht für Raumordnungspläne (Landesentwicklungspläne und Regionalpläne) trägt nicht zur Beschleunigung von Verfahren bei, sondern zieht Planänderungen und erneute Planungs- und Beteiligungsprozesse nach sich – je nachdem, wie häufig die Bundesebene von der Möglichkeit zur Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen Gebrauch macht oder Änderungen vornimmt. Angesichts der Geltung des Gegenstromprinzips (§ 1 Abs. 3 ROG) ist unverständlich, warum zwischen Bundesraumordnungsplanung und nachgeordneten Raumordnungsebenen eine strenge Anpassungspflicht gelten sollte.

Der geplante § 13 Abs. 1a ROG-E würde neue Rechtsunsicherheiten schaffen, die unbedingt zu vermeiden sind: So enthält etwa der Bundesraumordnungsplan „Hochwasserschutz“ – aufgrund des notgedrungen geringen Detaillierungsgrads – teilweise sehr allgemeine Zielformulierungen. Für die Erfordernisse der Regionalplanung sind diese aus Sicht der Praxis vielfach nicht hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar, so dass ihre Beachtung auf den nachgeordneten Planungsebenen viele Fragen aufwirft und Rechtsunsicherheiten verursacht. Eine strikte Anpassungspflicht ist deshalb abzulehnen. Es wäre für das Verhältnis von Bundes- und Landesraumordnungsplänen in jedem Fall eine weichere Formulierung erforderlich, etwa in Anlehnung an § 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG („Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan des Landes zu entwickeln“).

Unterschiede im Detailgrad der Planungsebenen beachten

Das in der Gegenäußerung der Bundesregierung angeführte Argument, auch § 1 Abs. 4 BauGB enthalte eine Pflicht (für Bauleitpläne), diese an die Ziele der Raumordnung anzupassen, trägt unseres Erachtens nicht. Bislang ging es bei § 1 Abs. 4 BauGB rein faktisch nur um eine Anpassung an Ziele aus Regionalplänen oder Raumordnungsplänen der Länder, die naturgemäß einen sehr viel größeren Detaillierungsgrad und konkreteren Bezug auf den jeweiligen Raum haben. Raumordnungspläne des Bundes waren bislang nicht relevant. Die beschriebenen praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten im Umgang mit häufig kaum bestimmbar

Zielfestlegungen des Bundes im Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz gelten insofern gleichermaßen für § 1 Abs. 4 BauGB und erfordern letztlich auch dort eine weichere Formulierung.

Zu § 15 ROG-E– Raumverträglichkeitsprüfung Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch engere Verzahnung von Raumordnungs- und Zulassungsverfahren

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen die Intention des Gesetzentwurfs, den Prüfumfang im Rahmen des Raumverträglichkeitsverfahren zu vereinfachen (dazu unten) und das Verfahren durch Vermeidung von Doppelprüfungen und durch Vorgabe einer Frist von sechs Monaten zu beschleunigen.

Sechs-Monats-Frist – Qualität von Raumverträglichkeitsprüfungen sichern, Verlängerungsmöglichkeiten schaffen

Bei der vorgesehenen Sechs-Monats-Frist ist jedoch sicherzustellen, dass bei bestimmten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auch mögliche Trassen- und Standortalternativen aus raumordnerischer Sicht adäquat und mit der gebotenen Sorgfalt und Öffentlichkeitsbeteiligung geprüft werden können, zumal nachfolgende Verfahren hierauf aufbauen. Die vorgesehene Frist von sechs Monaten kann bei einer hohen Anzahl zu prüfender Alternativen zu knapp sein. Nach dem Gesetzentwurf würde das Raumverträglichkeitsverfahren nach Ablauf der sechs Monate gleichwohl auch ohne gutachterliche Stellungnahme zur Raumverträglichkeit automatisch enden. Wir teilen insoweit die Bedenken des Bundesrats, dass der automatische Abschluss der Raumverträglichkeitsprüfung mit Fristablauf nicht dazu führen darf, dass damit auch auf das gutachterliche Ergebnis der sechsmonatigen Raumverträglichkeitsprüfung verzichtet wird. Es muss vielmehr eine Möglichkeit bestehen, die Frist bis zur Vorlage einer gutachterlichen Stellungnahme zu vorzugswürdigen Trassen- und Standortvarianten angemessen zu verlängern, um zu gewährleisten, dass die Zulassung eines Vorhabens in der Variante beantragt werden kann, die den Kriterien der Raumverträglichkeit am besten entspricht.

Wir unterstützen insoweit ausdrücklich den Änderungswunsch der Länder (BR-Drs. 508/22, Ziffer 6), dass jedenfalls der Vorhabenträger eine Weiterführung des Raumverträglichkeitsverfahrens über die Sechs-Monats-Frist hinaus beantragen kann.

Gegenstand und Prüfumfang der Raumverträglichkeitsprüfung näher konkretisieren

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Absicht des Gesetzentwurfs, die Prüfung der für Raumverträglichkeit relevanten Maßnahmen und Planungen im Vorfeld des Zulassungsverfahrens zu beschleunigen und durch Vermeidung von Doppelprüfungen zu optimieren. Wie beim bisherigen Raumordnungsverfahren sollen der Charakter einer vorgelagerten Prüfung erhalten bleiben und dennoch mögliche Nutzungskonflikte frühzeitig erkannt werden. Die Gesetzesbegründung führt aus, dass sich in der bisherigen Praxis eine Überschreitung der angemessenen Prüftiefe offenbart habe. Wichtig sind aus diesem Grund § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis

3 ROG-E, welche den Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung näher konkretisieren sollen.

Die vorgeschlagenen Änderungen umfassen aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände erste wichtige Schritte. Um eine rechtssichere Anwendung zu gewährleisten, müssen wesentliche Punkte jedoch zwingend geklärt und weiter konkretisiert werden:

- Offen bleibt insbesondere, in welchem Umfang die „überschlägige Prüfung“ (§ 49 UVPG-E, Artikel 2 Nr. 4) hinter einer üblichen Prüfung von Umweltbelangen tatsächlich zurückbleiben darf. Auch ist nicht eindeutig, in welchem Umfang die Schutzgüter nach § 2 Abs. 1 des UVPG, Standort- oder Trassenalternativen (Nr. 2) sowie die Auswirkungen einer Planung (Nr. 1) zu prüfen sind.
- Trotz der Regelung in § 49 UVPG-E (Artikel 2 Nr. 4), der für die Raumverträglichkeitsprüfung nur eine überschlägige Prüfung vorsieht und die vertiefte Prüfung der Umweltwirkungen der eigentlichen Zulassungsentscheidung vorbehält, nimmt § 15 ROG-E gleichwohl auf maßgebliche Begriffe des UVPG Bezug (so insbesondere Schutzgüter des § 2 UVPG und Anlage 3 des UVPG). Dabei handelt es sich vielfach um Begrifflichkeiten, die in ihrer Rechtsanwendung rechtlich umstritten sind (siehe nur bspw. BVerwG, Urteil vom 26. September 2019 – 7 C 5.18, OVG Lüneburg, Beschluss vom 11. März 2019 – 12 ME 105/18; OVG Koblenz Beschluss vom 9. Februar 2021 – 1 B 11505/20.OVG, OVG Münster, Beschluss vom 27. November 2018 – 8 B 1170/17).

Insofern regen wir an, den Prüfungsumfang für die Raumverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 ROG-E deutlich konkreter zu fassen. Denkbar ist der Erlass einer Rechtsverordnung (ähnlich der ab 01.02.2023 nach § 8 Abs. 5 ROG n.F. geltenden Verordnungsermächtigung für artenschutzrechtliche Vorgaben). Dies würde Rechtssicherheit schaffen, die Genehmigungs- und Planungsbehörden in ihrer Entscheidungsfindung stärken und maßgeblich entlasten und dadurch die Verfahren beschleunigen. Zudem wäre das ein wichtiger Schritt hin zur Standardisierung und Vereinheitlichung der bundesweiten Rechtsanwendung.

Zu § 23 Abs. 2 ROG-E – Beirat für Raumentwicklung

Die Streichung der Wörter „im Benehmen mit den zuständigen Spitzenverbänden“ im Zusammenhang mit der Benennung von Mitgliedern des Beirats für Raumentwicklung erscheint uns nicht zwingend. Es versteht sich, dass das für Raumordnung zuständige Ministerium die Zusammensetzung des Beirats selbst bestimmen kann. Eine Einbeziehung aller kommunalen Spitzenverbände halten wir dabei aufgrund der kommunalen Betroffenheit für zwingend. Werden kommunale oder auch andere Spitzenverbände aufgrund der durch sie jeweils vertretenen gesellschaftlichen Belange in den Beirat berufen, sollten die Verbände jedoch mitbestimmen können, wen sie als Vertreter entsenden. Nur in diesem Sinne haben wir die bisherige Regelung verstanden.

Zu Artikel 13: Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes

Zu § 6 WindBG-E – Verfahrenserleichterungen für Windenergiegebiete

Die Erleichterung der Vorhabenzulassung in den zur Erreichung des 2-Prozent Flächenziels ausgewiesenen Windenergiegebieten, die nicht zugleich Natura 2000-Gebiet, Naturschutzgebiet oder Nationalpark sind, ist von ihrer Zielrichtung begrüßenswert. Wesentlich ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände, dass sich aus der Einführung solcher „Go-to-Gebiete“ reale Vereinfachungen für das Genehmigungsverfahren generieren lassen, Doppelprüfungen im Verhältnis zur Planungsebene vermieden werden und die Genehmigung von Windenergieanlagen in diesen Go-to-Gebieten nicht nachträglich noch an einer vertieften natur- oder artenschutzrechtlichen Prüfung scheitert.

Klare Maßstäbe für sog. Go-to-Areas

Dafür müssen allerdings die Aufgabenbereiche der zuständigen Planungsträger nach dem WindBG, dem BauGB und auch dem ROG sowie auch diejenigen der zuständigen Genehmigungsbehörden klar umrissen sein:

- Es muss dabei feststehen, dass die Erleichterungen bei der Genehmigung einzelner Anlagen nicht umgekehrt eine volle und vertiefte natur- und artenschutzrechtliche Prüfung bereits auf Ebene der Regionalpläne bedeuten. Aufgrund des großen Prüfraums und der großen Maßstäbe (typischerweise 1:50.000) ist eine genehmigungsgleiche parzellenscharfe Prüfung nicht leistbar. Für die Planung muss damit weiterhin eine „grobmaßstäbliche Prüfung“ (auf Grundlage bereits vorhandener Daten) gelten.
- Dies muss unbedingt auch rechtlich im Raumordnungsgesetz und durch flankierende Verordnungen abgesichert werden (so bereits die Ausführungen zum § 7 ROG-E. Anderenfalls können Windenergiegebiete für einen beschleunigten Ausbau der Windenergie nicht rechtssicher geplant werden. Die Flächenziele könnten nicht erreicht werden und es käme dann über die erweiterte Außenbereichsprivilegierung nach § 249 Abs. 1 BauGB n.F. großflächig zu einem völlig ungesteuerten Ausbau von Windkraftanlagen. Für die Akzeptanz der Energiewende in der Fläche ist dies unbedingt zu vermeiden.

Der beschriebene Ansatz liegt u.E. bereits der **EU-Notfallverordnung Nr. 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien** zugrunde, die zum Jahreswechsel in Kraft getreten ist. Sie legt den Rahmen für einen beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien fest und beschränkt die artenschutzrechtliche Prüfung auf einen „Populationsschutz“. Damit gilt nach unserem Verständnis ein gröberer Prüfungsmaßstab auch bereits für das vorgelagerte Flächenscreening.

Anpassung an europäische Vorgaben

Zum § 6 Abs. 2 WindBG-E gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass es sich bereits bei der temporär geltenden Verordnung (EU) Nr. 2022/2577 des Rates vom 22.

Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien um eine Regelung im Sinne des § 6 Abs. 2 des WindBG-E handelt. Dies sollte im Gesetz klargestellt werden.

Artikel 13 (§ 6 WindBG) ist auch inhaltlich an diese neue EU-Notfallverordnung anzupassen. Diese ist im Übrigen für Erneuerbare Energien insgesamt, nicht nur für Windenergieanlagen, ausgelegt. Die natur- und artenschutzrechtlichen Prüfungserleichterungen gelten zudem gesamthaft (ohne Beschränkung auf Vögel). Die in § 6 WindBG vorgesehene Beschränkung auf Vögel würde nur mäßige Erleichterungen bringen, da artenschutzrechtliche Prüfungen in Bezug auf andere Tierarten (Fledermäuse, Säugetiere, Amphibien) weiterhin erforderlich blieben.

Die EU-Notfallverordnung gilt befristet für 18 Monate. Dieser Zeitraum wird für die nötigen Planungen zur Ausweisung von Windenergiegebieten nicht ausreichen. Daher ist parallel dazu bei der Novellierung der Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RED III) auf EU-Ebene anzustreben und rechtlich abzusichern, dass für die Ausweisung der sog. Go-to-Gebiete zur Erreichung des 2-Prozent-Flächenziel ebenfalls nur eine solche grobmaßstäbliche Prüfung gelten kann. Die muss auch bereits für das vorgelagerte Flächenscreening gelten.

Weitere Konkretisierungsbedarfe

In der Rechtsanwendung des § 6 Abs. 1 WindBG-E ergeben sich aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände folgende offene Fragestellungen und weitere Konkretisierungsbedarfe:

- Bei § 6 Abs. 1 Satz 3 WindBG-E ist eine Klarstellung erforderlich, in welchem Umfang und auf welcher Basis die Feststellung eines erwartbaren Verstoßes gegen das Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG erfolgen soll. Schließlich wird eine Prüfung für Vögel durch § 6 Abs. 1 Satz 1 WindBG-E grundsätzlich ausgeschlossen. Bei Wegfall der Beschränkung auf Vögel (s.o.) wäre dies auch für andere Tierarten zu klären.
- Nicht eindeutig erscheint nach dem Wortlaut der § 6 Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 WindBG-E („Windenergiegebiet“) zudem, ob Schutzmaßnahmen für das gesamte Gebiet oder für einzelne Windenergieanlagen angeordnet werden müssen. Die kommunalen Spitzenverbände regen an, hier ausdrücklich eine Begrenzung auf einzelne Anlagen möglich zu machen.
- Die kommunalen Spitzenverbände schließen sich ferner der Empfehlung des Bundesrates an, dass die Vorgaben an die Planungsebene insbesondere bei der Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzbelangen konkreter zu fassen sind. Hierbei ist aus den oben genannten Gründen eine „grobmaßstäbliche“ Prüfung vorzusehen und rechtlich abzusichern; hierfür sollten die Ermächtigungsgrundlagen im Raumordnungsgesetz und im Baugesetzbuch zur Schaffung einer konkretisierenden Rechtsverordnung (so bereits die Ausführungen zu § 15 Abs. 1 ROG-E) genutzt werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anregungen.