



Nr. 75

Empfehlungen zum Umweltgesetzbuch



Positionspapier aus der ARL

Nr. 75

Empfehlungen zum Umweltgesetzbuch

Hannover 2008

Das Positionspapier wurde vom Ad-hoc-Arbeitskreis „Umweltgesetzbuch“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Prof. Dr. Werner Buchner, München (Leiter)

Prof. Dr.-Ing. Dietwald Gruehn, Universität Dortmund

Dr. Ulrich Höhnberg, München

Prof. Dr.-Ing. Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr.-Ing. Ulrike Weiland, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ, Leipzig

Sekretariat der ARL: WR V „Rechtsgrundlagen der Raumentwicklung“
Leitung: Ass. jur. Jana Kenzler (Kenzler@ARL-net.de)

Hannover, April 2008

Positionspapier Nr. 75
ISSN 1611-9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Empfehlungen zum Umweltgesetzbuch

Vorbemerkung

Raumordnung sowie Landes- und Regionalplanung stehen bezogen auf Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Gesetzgebung in vielfältiger Wechselwirkung mit der Gestaltung, Vermittlung und dem Schutz von Umweltbelangen. Die Leitvorstellung nachhaltiger Raumentwicklung hat neben den sozialen und ökonomischen Gesichtspunkten in besonderem Maße die ökologischen Anforderungen im Blick. Grundsätze der Raumordnung beziehen sich seit langem und zunehmend auf die Erhaltung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, den sparsamen Umgang mit den Naturgütern, die Anforderungen des Biotopschutzes und das Anliegen eines ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems. Künftig soll der Klimaschutz entsprechend einbezogen werden. Die Instrumente der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung haben sich insbesondere beim vorsorgenden Umweltschutz bewährt. Dementsprechend hat die Kodifikation des Umweltrechts eine nicht unerhebliche Relevanz für das Raumordnungsrecht, die Landes- und Regionalplanung sowie die raumbezogenen Wissenschaften. Die ARL begrüßt grundsätzlich die beabsichtigte Kodifizierung des Umweltrechts und hält es für geboten, zu den Referentenentwürfen zum Umweltgesetzbuch (UGB) Stellung zu nehmen, soweit die vorgesehenen Regelungen für raumordnerische Belange von besonderer Bedeutung sind.

1. Zum Verhältnis von Raumordnung und Umweltplanung

Die ARL begrüßt es, dass der sowohl im sog. Professorenentwurf¹ als auch im Kommissionsentwurf² für ein Umweltgesetzbuch enthaltene Vorschlag, in das UGB Vorschriften über eine Umweltleitplanung bzw. eine Umweltgrundlagenplanung aufzunehmen, im vorliegenden Referenten-Entwurf nicht weiterverfolgt worden ist. Damit wird – zumindest indirekt – anerkannt, dass der geeignete Regelungsstandort für eine medienübergreifende Umweltplanung auf überörtlicher Ebene die räumliche Gesamtplanung in Gestalt der Raumordnungsplanung ist. Die zusätzliche Einführung einer ebenfalls raumbezogenen überfachlichen Umweltgesamtplanung widerspräche dem deutschen Raumplanungssystem, wonach für jede Planungsebene sinnvollerweise nur eine übergeordnete und zusammenfassende verbindliche Planung vorgesehen ist.

Die im Raumordnungsrecht geregelte räumliche Gesamtplanung ist der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung verpflichtet, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt (§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG). In dem in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Katalog materieller Grundsätze der Raumordnung ist die Integration ökologischer Prinzipien und Belange durchgängig gewährleistet.

¹ Der erste Professorenentwurf wurde 1990 fertig gestellt und betraf den „Allgemeinen Teil“, der zweite Professorenentwurf stammt aus dem Jahr 1994 und bezog sich auf den „Besonderen Teil“ eines Umweltgesetzbuches.

² 1997 vorgelegt durch die vom BMU eingesetzte Unabhängige Sachverständigenkommission Umweltgesetzbuch.

2. Zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei Raumordnungsverfahren (Art. 2 Nr. 10 EG UGB-Entwurf)

Art. 2 Nr. 10 EG UGB-Entwurf sieht eine Änderung des UVPG dahingehend vor, dass künftig in Raumordnungsverfahren (bei Vorhaben der Anlage 1) eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) obligatorisch ist. Eine solche bundesgesetzlich normierte Pflicht zur Durchführung einer UVP bei Raumordnungsverfahren erweist sich als nicht sinnvoll. Die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt – und damit Elemente der UVP – sind bereits nach der aktuellen Rechtslage notwendiger Bestandteil eines Raumordnungsverfahrens, denn zu den in die Prüfung einzustellenden Belangen des § 2 Abs. 2 ROG gehören auch Umweltgüter. Demgemäß enthalten viele Landesplanungsgesetze im Zusammenhang mit der Normierung des Raumordnungsverfahrens Regelungen in Bezug auf die Durchführung einer UVP oder einzelner Teile davon. Ob und inwieweit eine formalisierte UVP bei Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, sollte der Entscheidung der Länder überlassen bleiben, in deren Hände auch die Zuständigkeit für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens liegt. Das trägt der besonderen Funktion des Raumordnungsverfahrens Rechnung, als flexibles Instrument komplexe Problemstellungen innerhalb festgelegter Fristen zu bearbeiten und für fachgesetzliche Zulassungsverfahren entscheidbar zu machen.

3. Zur Änderung des ROG durch Art. 17 Nr. 2 EG UGB-Entwurf

Während die Änderung von § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ROG nur redaktioneller Natur ist, gibt die Änderung der für die Abwägung bei Raumordnungsplänen geltenden Vorschrift (§ 7 Abs. 7 ROG) Anlass zu folgenden Erwägungen:

Wenn die Raumordnung als räumliche Gesamtplanung entsprechend dem deutschen System der Raumplanung den Anspruch erhebt, neben den anderen raumbezogenen Fachplanungen auch die Umweltplanungen (z.B. Landschaftsrahmenplanung, wasserwirtschaftliche Planung) zu integrieren, stellt sich bei der die Abwägung betreffenden Vorschrift die Frage nach Gewichtungs- und Präferenzregeln im Interesse der Erhaltung der Umwelt. Die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG) geht zwar von der prinzipiellen Gleichwertigkeit von sozialen und wirtschaftlichen Raumansprüchen mit den ökologischen Funktionen des Raumes aus. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat jedoch bereits in ihrer Entschließung „Raumordnung und Umweltschutz“ vom 15. Juni 1972 die Empfehlung ausgesprochen, dass bei Zielkonflikten dem Umweltschutz dann Vorrang eingeräumt werden müsse, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse drohe oder die langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung gefährdet sei. Die grundsätzliche Gleichwertigkeit der in der räumlichen Gesamtplanung zu berücksichtigenden Belange kann danach im Einzelfall im Sinne eines relativen Vorrangs des Umweltschutzes bei drohenden irreversiblen Umweltschädigungen durchbrochen werden. Eine solche relative Vorrangregelung, wie sie z.B. seit jeher im Landesentwicklungsprogramm Bayern enthalten ist, sollte anlässlich der Einführung des UGB in die die Abwägung betreffende Vorschrift in § 7 Abs. 7 ROG als neuer Satz 5 eingefügt werden. Zugleich sollte im geänderten Satz 4 der Hinweis auf die Geltung von § 35 UGB III-Entwurf im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Natura 2000-Gebiete mit dem Wort „gemäß“ und nicht mit den in einer Abwägungsregelung missverständlichen Worten „ist zu beachten“ formuliert werden.

Es wird deshalb vorgeschlagen, § 7 Abs. 7 Satz 4 ROG durch die beiden folgenden Sätze zu ersetzen:

„In der Abwägung sind auch die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete gemäß § 35 UGB III-Entwurf zu berücksichtigen. Bei Konflikten zwischen Raumnutzungsansprüchen und ökologischer Belastbarkeit ist den ökologischen Belangen Vorrang einzuräumen, wenn eine wesentliche und langfristige Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen droht.“

4. Zu den Prinzipien zum Schutz von Mensch und Umwelt (§ 2 UGB I-Entwurf)

Aus Sicht der ARL erscheint es erforderlich, die in § 2 Abs. 2 UGB I-Entwurf aufgezählten Prinzipien zum Schutz der Umwelt um den Aspekt des räumlichen Ausgleichs zu ergänzen. Angesichts der Begrenztheit der Flächenressourcen wird die Lösung raumbezogener Verteilungsprobleme im Sinne einer „geographischen Umweltgerechtigkeit“ (s. Klopfer: DVBl. 2000, S. 750 ff.) immer wichtiger.

Es wird deshalb vorgeschlagen, in § 2 Abs. 2 UGB I-Entwurf („Zur Förderung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung sollen...“) folgende Nummer 4 anzufügen:

„4. unvermeidbare Beeinträchtigungen in einem Teilraum durch entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltbedingungen an anderer Stelle ausgeglichen werden.“

5. Zur Strategischen Umweltprüfung (§§ 5 ff. UGB I-Entwurf)

Der in § 6 UGB I-Entwurf geregelte Anwendungsbereich der Strategischen Umweltprüfung (SUP) umfasst in Verbindung mit Anlage 2 des UGB I-Entwurfs auch Raumordnungspläne, die nach den Vorschriften des ROG aufzustellen sind.

Das gültige ROG enthält in § 7 Abs. 5 nur wenige Rahmen setzende Vorschriften zur SUP und verweist ansonsten auf die zugrunde liegende Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie). Da diese SUP-Richtlinie im Wesentlichen durch das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1746) in nationales Recht umgesetzt wurde, konnte für die SUP in der Raumordnungsplanung bisher auf das ROG (bzw. die entsprechend novellierten Landesplanungsgesetze in den Ländern) und das mit dem SUPG novellierte UVPG zurückgegriffen werden, ohne die zugrunde liegende EU-Richtlinie über die SUP heranziehen zu müssen.

In dem am 22. Februar 2008 vorgelegten Referentenentwurf für das „Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (GeROG)“ werden die bisherigen Vorschriften über die SUP des § 7 Abs. 5 ROG in dem neuen § 9 ROG umfassender formuliert und insbesondere mit zwei Anlagen (Anlage 1 zu den Inhalten des Umweltberichtes und Anlage 2 mit Kriterien zur Bestimmung der Umwelterheblichkeit von Planungen in Anlehnung an entsprechende Anlagen zum Baugesetzbuch) ergänzt. Damit soll – ähnlich wie bereits bei der Novellierung des Baugesetzbuchs mit dem Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) – der Anspruch verfolgt werden, dass die Umweltprüfung bei der Aufstellung eines Raumordnungsplanes (allein) nach § 9 ROG durchgeführt werden soll, sofern die Landesplanungsgesetze nicht weitergehende Vorschriften erlas-

sen. Die Begründung zu § 9 des GeROG deutet auf diese Intention hin (S. 53 letzter Abs.).

In der Konsequenz wäre § 6 Abs. 3 UGB I-Entwurf dahingehend zu ergänzen, dass nicht nur die Umweltprüfung in der Bauleitplanung, sondern auch diejenige in der Raumordnungsplanung nach den Vorschriften des jeweiligen Fachgesetzes (BauGB einerseits und ROG andererseits) durchzuführen ist.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Beibehaltung des § 6 Abs. 4 UGB I-Entwurf, wonach die Vorschriften des UGB I-Entwurfs über die SUP immer dann Anwendung finden, wenn die sonstigen Vorschriften des Bundes und der Länder, also u.a. ROG und Landesplanungsgesetze, hinter den Vorschriften des UGB I-Entwurfs zurückbleiben. Nur mit dieser „Auffangklausel“ ist – gerade vor dem Hintergrund der Abweichungsmöglichkeiten der Länder – eine vollständige Umsetzung der EU-Richtlinie über die SUP in der Raumordnungsplanung gewährleistet.

Eine „Voll-Regelung“ der SUP im ROG und in den Landesplanungsgesetzen ist – unter Beachtung vorgenannter „Auffangklausel“ – zu begrüßen, da so in der Praxis der Raumordnungsplanung – vergleichbar mit der Bauleitplanungspraxis – nur das jeweilige Fachgesetz anzuwenden ist, d.h. der Vollzug in der Planungspraxis wird damit vereinfacht.

§ 9 UGB I-Entwurf enthält Vorschriften zur Festlegung des Untersuchungsrahmens (sog. Scoping). Die bisherige Praxis der SUP für überörtliche Fachplanungen zeigt, dass die Raumordnungsbehörden aufgrund ihrer überfachlichen, die Umweltbelange integrierenden Querschnittsfunktion bei diesem Scoping von größter Bedeutung sind. Aus diesem Grund sollte bei der Vorschrift über die Beteiligung im Scoping (§ 9 Abs. 4 UGB I-Entwurf) die Beteiligung der zuständigen Raumordnungsbehörde als obligatorisch hervorgehoben werden. Gleiches gilt für die Behördenbeteiligung gemäß § 11 UGB I-Entwurf.

Im Hinblick auf die Vorgaben zur Erstellung des Umweltberichts (§ 10 UGB I-Entwurf) werden die bisher im UVPG enthaltenen Regelungen weitestgehend ohne Änderungen übernommen. Die im Umweltbericht vorzunehmende Bewertung der Umweltauswirkungen bezieht sich auf „Ziele des Umweltschutzes“ und „sonstige Umwelterwägungen“, die im Umweltbericht ebenfalls nachvollziehbar darzulegen sind (§ 10 Abs. 2 Nr. 2 UGB I-Entwurf). In den diesbezüglichen Ausführungsvorschriften bzw. -hilfen sollte darauf hingewiesen werden, dass das Raumordnungsrecht und die Festlegungen in Raumordnungsplänen wesentliche Umweltziele als Erfordernisse der Raumordnung enthalten.

In Bezug auf die Vorschriften über die SUP bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene (§ 17 UGB I-Entwurf) ist positiv herauszustellen, dass bei der obligatorischen Alternativenprüfung innerhalb der Umweltprüfung insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger zu untersuchen sind (§ 17 Abs. 2 UGB I-Entwurf). Diese wichtige innovative Vorschrift, die über das bisherige Prüfen von Einzelprojekten deutlich hinausgeht, sollte noch dahingehend ergänzt werden, dass bei der Alternativenprüfung nicht nur „die Ziele und der geographische Anwendungsbereich des Plans oder Programms“, sondern auch „die raumordnerischen Erfordernisse für das Plangebiet“ zu berücksichtigen sind.

6. Zu den Grundpflichten für genehmigungsbedürftige Vorhaben (§ 52 UGB I-Entwurf)

Von der Bundesregierung ist im April 2002 unter dem Titel „Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung“ die nationale Nachhaltigkeits-Strategie verabschiedet worden. Einer der Schwerpunkte dieser Strategie zielt auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, wobei als ambitioniertes Ziel formuliert worden ist, die Neuinanspruchnahme von Flächen bundesweit auf maximal 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 zu begrenzen.

Vor diesem Hintergrund hält es die ARL für erforderlich, in die Grundpflichten für genehmigungsbedürftige Vorhaben nicht nur die sparsame Wasser- und Energieverwendung (§ 52 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 UGB I-Entwurf), sondern auch die Pflicht zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme aufzunehmen. Die für die Raumordnungsplanung (vgl. § 2 Abs. 2 Nrn. 2 und 8 ROG) und die Bauleitplanung (§ 1 a Abs. 2 BauGB) bereits geltenden Regelungen bedürfen einer Ergänzung auf der Ebene der Vorhabengenehmigung.

7. Zum Verhältnis des UGB I-Entwurfs zum Verwaltungsverfahrensgesetz

Bei der mit dem Entwurf für ein UGB I verfolgten Zielsetzung, die Auswahl und Vielfalt der Vorschriften insbesondere im Bereich des Verfahrensrechts erheblich zu reduzieren (S. 17 der Begründung), dürfen nicht nur die umweltrechtlichen Vorschriften in den Blick genommen werden. Vielmehr ist bei einer Kodifikation des nationalen Umweltrechts auch das Verhältnis zu den verfahrensrechtlichen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), das den „Allgemeinen Teil“ des deutschen Verwaltungsrechts normiert, in die Überlegungen des Gesetzgebers einzubeziehen. Es ist gerade ein bewährtes Mittel zur Reduzierung der Zahl der Vorschriften, die für die besonderen Teile eines Gesetzbuchs gemeinsam geltenden Normen gleichsam „vor die Klammer“ zu ziehen. Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, Vorschriften über die integrierte Vorhabengenehmigung, die im Wesentlichen Verwaltungsverfahrenrecht enthalten, umfassend in ein neues UGB I einzustellen und dabei die im VwVfG bereits bestehenden Regelungen (z.B. zum Planfeststellungsverfahren) außer Betracht zu lassen. Unterschiedliche Ressortzuständigkeiten dürfen kein Hinderungsgrund für eine ganzheitliche Betrachtung und Normierung des Verwaltungsverfahrenrechts sein. In diesem Zusammenhang ist als Beispiel darauf hinzuweisen, dass etwa der bayerische Gesetzgeber die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren mit UVP anlässlich der Umsetzung der UVP-Richtlinie in Landesrecht bereits in das BayVwVfG eingefügt hat.

Es wird deshalb empfohlen zu prüfen, ob und inwieweit verfahrensrechtliche Teile des UGB I in das VwVfG überführt werden können, um im Verhältnis zum VwVfG Doppelregelungen oder unnötigerweise voneinander abweichende Verfahrensvorschriften zu vermeiden.

8. Zur Ausgestaltung der Genehmigung von Vorhaben (§§ 54 ff. UGB I-Entwurf)

Angesichts der fortschreitenden Entwicklung und des zunehmenden Einflusses des europäischen Umweltrechts stellt sich die grundsätzliche Frage, ob das starre Festhalten an der das geltende deutsche Immissionsschutzrecht prägenden Rechtsfigur der gebundenen Genehmigung (s. § 54 Abs. 1 des UGB I-Entwurfs: „Die Genehmigung ist zu ertei-

len, wenn...“) den europarechtlichen Anforderungen auf Dauer gerecht zu werden vermag. Bei Vorhaben, die eine Gewässerbenutzung beinhalten, kann dieser Weg ohnehin nicht beschritten werden (s. § 54 Abs. 2 UGB I-Entwurf).

Nach Auffassung der ARL sollte bei der Kodifikation des deutschen Umweltrechts die Chance zur Ausgestaltung des gesamten Genehmigungstatbestandes im Sinne eines echten integrativen Ansatzes genutzt und bei der integrierten Vorhabengenehmigung ein Versagungsermessen eingeführt werden (z.B. „Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn...“).

Der insbesondere mit UVP- und IVU-Richtlinie auf EU-Ebene verfolgte integrative Ansatz verlangt geradezu die Aufweichung der gebundenen Genehmigungsentscheidung durch notwendig werdende Beurteilungsspielräume sowie die Einräumung einer Ermessensausübung. Die erheblich gesteigerte Komplexität von Entscheidungen lässt sich nicht mehr streng konditional bewältigen, sondern verlangt nach einem finalplanerischen Einschlag bei der Entscheidung (vgl. Gärditz: Die Verwaltung 2007, S. 203/219 m.w.Nachw.). Bei einer Ausgestaltung des Genehmigungstatbestandes als gebundene Entscheidung wird es sich auch in Zukunft als schwierig oder gar als unmöglich erweisen, die Ergebnisse einer durchgeführten UVP oder eines Raumordnungsverfahrens in einer für die Genehmigungsentscheidung adäquaten Weise zu berücksichtigen, wie es § 54 Abs. 3 des UGB I-Entwurfs in Anlehnung an § 12 UVPG sowie § 4 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 Nr. 4 ROG vorsehen. Eine Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP bzw. des Raumordnungsverfahrens setzt danach entweder eine Abwägung oder die Möglichkeit einer Ermessensausübung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens voraus. Das gilt nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Berücksichtigung der Prüfung von Standortalternativen nach § 15 Abs. 1 Satz 4 ROG.

Sollte dem Vorschlag einer Ausgestaltung der Genehmigung mit einem Versagungsermessen nicht gefolgt werden, müsste im Interesse der Umsetzung raumordnungsrechtlicher Vorgaben bei der Genehmigung zum einen klargestellt werden, dass zu den „anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ im Sinne von § 54 Abs. 1 Nr. 3 des UGB I-Entwurfs auch Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) gehören. Zum anderen müsste § 54 Abs. 2 in der Weise ergänzt werden, dass bei der Erteilung der Genehmigung nicht nur die Ergebnisse einer durchgeführten UVP, sondern auch die Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens (§ 3 Nr. 4 ROG) zu berücksichtigen sind.

9. Zum Verhältnis von planerischer Vorhabengenehmigung (§§ 62 ff. UGB I-Entwurf) und Planfeststellungsverfahren

Vor dem Hintergrund des bereits angesprochenen Verhältnisses des UGB I-Entwurfs zum VwVfG (s. Nr. 7) erscheint es besonders unbefriedigend, wenn beabsichtigt ist, zusätzlich zu dem im deutschen Verwaltungsrecht seit langem bewährten Instrument des Planfeststellungsverfahrens nunmehr als weiteren Zulassungstyp eine planerische Vorhabengenehmigung einzuführen. Dies würde zu einer unnötigen Aufsplitterung des Verfahrensrechts und zu einem kaum nachvollziehbaren Nebeneinander von zwei ähnlichen Zulassungsentscheidungen führen. Die damit einhergehende Aufblähung von Vorschriften zeigt sich bereits bei der Aufzählung der Verfahrenstypen „Planfeststellungsverfahren, sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung und Verfahren zur Erteilung der planerischen Genehmigung“ in § 38 Satz 1 BauGB (Änderung durch Art. 10 Nr. 5 EG UGB-Entwurf) sowie in der entsprechenden Vorschrift des § 4 Abs. 1 Nr. 2 ROG (Änderung durch Art. 17 Nr. 1 EG UGB-Entwurf).

Wesentliche Unterschiede zwischen Planfeststellungsverfahren und Verfahren zur Erteilung der planerischen Genehmigung sind weder beim Verfahrensablauf und der Entscheidungsfindung durch Abwägung noch bei den Rechtswirkungen der Verfahrensergebnisse (Konzentrations-, Gestaltungs- und Ausschlusswirkung) zu erkennen. Es erscheint wenig sinnvoll, gleichartige Verfahren einschließlich ihrer Ergebnisse mit unterschiedlichen Bezeichnungen zu versehen und jeweils in unterschiedlichem Kontext zu regeln. Auf die Ausführungen zum Verhältnis des UGB I-Entwurfs zum VwVfG (s. Nr. 7) wird Bezug genommen.

Im Hinblick auf die auch beim UGB angestrebte Deregulierung wird deshalb vorgeschlagen, auf die Normierung des neuen Verfahrenstyps der planerischen Vorhabengenehmigung in Kapitel 2 des UGB I zu verzichten. Statt dessen sollte soweit wie möglich auf die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren im VwVfG (§§ 72 ff.) verwiesen werden. Der im UGB I erforderlichenfalls verbleibende Regelungsbestand könnte – wie in den verkehrs- und energierechtlichen Fachgesetzen üblich – im Wesentlichen durch entsprechende Maßgaben zum VwVfG normiert werden.

10. Zur Behördenbeteiligung (§ 89 UGB I-Entwurf)

Bei der in § 89 Abs. 1 des UGB I-Entwurfs geregelten Beteiligung anderer Behörden ist zumindest in der Begründung klarzustellen, dass bei überörtlich raumbedeutsamen Vorhaben auch die für die Landesplanung zuständigen Behörden sowie die Träger der Regionalplanung zu beteiligen sind.

11. Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls bei der UVP (Anlage 7 zum UGB I-Entwurf)

Da die UVP-Richtlinie bei den Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen einer UVP weitere Kriterien zulässt, sollten bei den standortbezogenen Kriterien unter Teilziffer 2.3.11 neben den Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte als weitere raumstrukturelle Kriterien auch „regionale Grünzüge sowie Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete im Sinne des § 7 Abs. 4 des Raumordnungsgesetzes“ aufgenommen werden.

12. Zur Landschaftsplanung (§ 8 ff. UGB III-Entwurf)

Entsprechend der neuen grundgesetzlich verankerten Abweichungsgesetzgebung können die Länder im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege von den bundesgesetzlichen Regelungen abweichen. Von diesem Abweichungsrecht ausdrücklich ausgenommen sind lediglich die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG). In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813, S. 11) wird als ein Beispiel für Regelungsbereiche, die den Abweichungsrechten der Länder geöffnet sind, die Landschaftsplanung genannt.³ Diese Abweichungsmöglichkeit steht im Widerspruch zur Bedeutung der Landschaftsplanung als dem zentralen raumbezogenen und vorsorgeorientierten Planungsinstrument des Naturschutzes. Die Aufgabe der Landschaftsplanung besteht darin, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren sowie Erfordernisse und Maßnahmen

³ Vom zeitlichen Rahmen ist die landesgesetzgeberische Abweichung nach Art. 125b GG erst möglich, wenn der Bund von seiner neuen Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, spätestens ab dem 1.1.2010.

zur Verwirklichung dieser Ziele zu entwickeln (§ 9 Abs. 1 UGB III-Entwurf). Als auf den gesamten Naturhaushalt bezogene Planung liefert sie für die Raumordnung wesentliche Informationen und ist insgesamt wichtige Grundlage für Vorgänge der überörtlichen Gesamtplanung. Ebenso kommt ihr eine Unterstützungsfunktion für die SUP raumordnerischer Pläne zu. Eine Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsplänen ist daher unverzichtbar. Die Landschaftsplanung sollte konsequenterweise vom Bundesgesetzgeber als abweichungsfestes Instrument des Naturschutzes anerkannt werden.

Aus Sicht der Raumplanung ist es wichtig, dass die Planungsebenen Landes-, Regional- und Bauleitplanung jeweils einen ebenspezifischen Beitrag von der Landschaftsplanung erhalten. Mindestens könnte eine "Experimentierklausel", wie sie im ROG für den Regionalen Flächennutzungsplan enthalten ist, eingefügt werden, wonach ein regionaler Landschaftsplan die bisherigen Plantypen Landschaftsrahmenplan und örtlicher Landschaftsplan ersetzen könnte. Um die Funktion der Landschaftsplanung für die Gesamtplanung sicherstellen zu können, sollte im UGB ein Auftrag an die Länder formuliert werden, klare und praxistaugliche Regelungen in Bezug auf die Integration der Landschaftsplanung in die Raumplanung zu treffen.

Schließlich fehlt den Regelungen zur Landschaftsplanung die fachgesetzliche Raumordnungsklausel, nach der Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind (§ 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG). Gleiches gilt für wasserwirtschaftliche Planungen.⁴ Die Verankerung von Raumordnungsklauseln im Fachgesetz misst dem Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung das notwendige Gewicht bei und hat gegenüber der (allgemeinen) Raumordnungsklausel des § 4 ROG eine wichtige ergänzende Bedeutung.

⁴ Maßnahmeprogramme nach § 66 UGB II-Entwurf und Bewirtschaftungspläne nach § 67 UGB II-Entwurf.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de