

BUND Schleswig-Holstein, Lorentzendam 16, 24103 Kiel

An

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration  
Postfach 71 25  
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/4137

Landesverband  
Schleswig-Holstein e.V.

Fon 0431 66060-0  
Fax 0431 66060-33

bund-sh@bund-sh.de  
www.bund-sh.de

Merlin Michaelis  
Projektleiter „Weniger ist  
mehr – Versiegelung  
stoppen!“

merlin.michaelis  
@bund-sh.de  
Fon 0431 66060-40

3. Juni 2020

## Stellungnahme des BUND Schleswig-Holstein zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes (Drucksache 19/1952)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der BUND Landesverband Schleswig-Holstein bedankt sich für die Zusendung der Unterlagen zu dem oben genannten Verfahren und die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir im Folgenden nutzen.

Da sich die wesentlichen Kritikpunkte, die der BUND Landesverband Schleswig-Holstein in der Stellungnahme zum ersten Entwurf vorgebracht hat, nicht angetastet wurden, haben wir Ihnen unsere erste Stellungnahme noch einmal angehängt.

Diese Punkte sind im Wesentlichen:

- Die Experimentierklausel ist aus Sicht des Landesverbandes nicht notwendig. Das Zielabweichungsverfahren ist im Planungsrecht bereits vorgesehen. Eine weitere Flexibilisierung, wie Sie der Gesetzesentwurf vorsieht, schafft lediglich die Möglichkeit, weiter Umweltschutz und Bürgerbeteiligung zu umgehen und machen eine Raumordnung de facto überflüssig, weil keine Verbindlichkeit mehr besteht. Für eine solche Experimentierklausel ist zwingend eine wissenschaftliche Begleitung notwendig, um die Notwendigkeit der Maßnahmen sicherzustellen. Die Formulierung „räumlich oder zeitlich oder eine räumlich und zeitlich begrenzte Abweichung von Zielen der Raumordnung“ öffnen Tür und Tor für alle vorstellbaren Formen von Projekten, die Tatsachen schaffen und nach Ablauf der „zeitlichen Begrenzung“ irreversibel sind.
- Die Abkehr von der bisher geltenden und flexibel anwendbaren 4-Monatsfrist für die Beteiligung im vorliegenden Gesetzentwurf ist nicht akzeptabel, denn sie bedeutet einen Rückschritt bei dem bundesrechtlichen Ziel der Etablierung einer guten Beteiligungskultur, indem ein weiteres Mal

letztlich nur das Recht der Öffentlichkeit beschränkt wird, sich mit hinreichendem zeitlichen Vorlauf zu einem Planentwurf zu äußern. Dies ist vor allem für ehrenamtlich Tätige, die sich in ihrer Freizeit mit dem Planwerk auseinandersetzen, der Ausschluss aus dem Beteiligungsprozess

- Die ausschließliche digitale Bereitstellung der Planunterlagen, auch bei großen Planwerken, über das Internet sowie teilweise nur über die Landesbehörde, erschwert den allgemeinen Zugang zu den Planunterlagen. Hier muss geprüft werden, ob dieser eingeschränkte Zugang zu den Planunterlagen gegen das Umweltinformationsgesetz verstößt. Aus unserer Sicht muss die Möglichkeit eine analoge Fassung der Unterlagen zu erhalten oder ortsnah einzusehen, aufgenommen werden. Gerade bei Kartenwerken ist der erforderliche Überblick über die Planung auf Bildschirmen nicht zu erlangen. Die Möglichkeit der Einsichtnahme in der Landesplanungsbehörde ist für ehrenamtlich Tätige oft keine Option, da diese ihre ehrenamtliche Tätigkeit i.d.R. nach Feierabend oder am Wochenende wahrnehmen und sofern sie nicht in der Nähe wohnen, noch eine ggf. weite Anreise erforderlich wäre. Gerade das Erfordernis, in räumlich zumutbarer Entfernung Einsicht in die Pläne nehmen zu können, wird nicht gewahrt.

Mit freundlichen Grüßen

i.A. Merlin Michaelis

BUND Schleswig-Holstein

## Stellungnahme

### **Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes**

#### **zu B. Lösung**

Wie Sie richtig feststellen, würde „*eine gesetzliche Regelung, wonach die Landesplanungsbehörde im Nachhinein ermächtigt würde, uneingeschränkt von Zielen der Raumordnung Ausnahmen zulassen zu können*“, „*das gesamte Regelungsgefüge des Raumordnungsrechts in Schleswig-Holstein in Frage stellen*“. Aus diesem Grund sieht das Planungsrecht unter bestimmten Bedingungen bereits das sog. Zielabweichungsverfahren vor. Dem BUND erschließt sich nicht, warum diese Regelung nun aufgeweicht werden soll. Eine Aufweichung würde eine Raumordnung de facto überflüssig machen, weil keine Verbindlichkeit bestehen würde.

Eine „*modellhafte, experimentelle Erprobung innovativer Entwicklungsmaßnahmen*“ in den Bereichen Digitalisierung, Siedlungsentwicklung, Sicherung der Daseinsvorsorge, Mobilität, Klimawandel und Energiewende sei notwendig, um zukünftigen, unvorhersehbaren Entwicklungen Rechnung tragen. Der BUND Schleswig-Holstein begrüßt eine zukunftsgewandte Landesplanung, sieht aber nichtsdestotrotz erheblichen Nachbesserungsbedarf in der Begründung des Erfordernisses einer erleichterten Zielabweichung und im Minimum eine Ausformulierung der konkreten Voraussetzungen, unter denen eine Anwendung der erleichterten Zielabweichungsregelung erfolgen darf.

Der geplante §13a bedeutet u.E. eine Aufweichung der verbindlichen Ziele des nationalen Raumordnungsrechts (Raumordnungsgesetz des Bundes - ROG). Um die Kommunen auf die Herausforderungen der Globalen Megatrends vorzubereiten, ist keine Flexibilisierung des Zielabweichungsverfahrens nötig - diese Trends zeichnen sich bereits jetzt ab. Innovative Ansätze, wie eine Festschreibung des Netto-Null-Bedarfs für Flächen, sind bereits heute bekannt und in der Fortschreibung der Regionalpläne zu konkretisieren. Sollten in den nächsten Jahren dringende Anpassungen an Landesplanerischen Instrumenten von Nöten sein, hat die Landesplanung bereits, u.a. mit der Fortschreibung des LEP, bewiesen, dass sie willens ist, vermeintlich notwendige Anpassungen vorzunehmen.

## Entwurf - Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes

### Artikel 1 - Änderung des Landesplanungsgesetzes

#### zu 2.

Die Abkehr von der bisher geltenden und flexibel anwendbaren 4-Monatsfrist für die Beteiligung im vorliegenden Gesetzentwurf ist nicht akzeptabel, denn sie bedeutet einen Rückschritt bei dem bundesrechtlichen Ziel der Etablierung einer guten Beteiligungskultur, indem ein weiteres Mal letztlich nur das Recht der Öffentlichkeit beschränkt wird, sich mit hinreichendem zeitlichen Vorlauf zu einem Planentwurf zu äußern.

§ 5 Abs. 7 und 8 sollen künftig folgende Fassung erhalten (Änderungen sind unterstrichen):

*„(7) Den Beteiligten nach Absatz 5 sind die nach § 9 Absatz 2 ROG erforderlichen Unterlagen zugänglich zu machen. Sie sollen hierzu im Internet bereitgestellt oder in elektronischer Form übermittelt werden. Zusätzlich werden die Unterlagen den Kreisen sowie kreisfreien Städten in schriftlicher Form übersandt. Zu der Abgabe einer Stellungnahme gegenüber der Landesplanungsbehörde ist den Beteiligten nach Absatz 5 eine Frist von höchstens vier Monaten zu setzen; im Fall der Bereitstellung der Unterlagen im Internet ist mit der Fristsetzung die Internetadresse anzugeben. Mit der Fristsetzung ist auf die Folgen verspäteter Stellungnahmen gemäß § 9 Absatz 2 Satz 4 ROG hinzuweisen. Die Stellungnahmen können in schriftlicher oder in elektronischer Form erfolgen. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden leiten ihre Stellungnahmen der Landesplanungsbehörde und den Kreisen zu.*

*(8) Die Landesplanungsbehörde leitet die Öffentlichkeitsbeteiligung durch Bekanntmachung im Amtsblatt Schleswig-Holstein ein, die sie zusätzlich nachrichtlich im Internet veröffentlicht. Die für die Beteiligung der Öffentlichkeit erforderliche Auslegung der Unterlagen nach § 9 Absatz 2 ROG erfolgt bei den Kreisen und kreisfreien Städten für die Dauer von einem Monat. Die Auslegung hat unverzüglich nach Übersendung der Unterlagen durch die Landesplanungsbehörde zu erfolgen. Die in Satz 2 genannten Behörden machen Ort und Zeit der Auslegung sowie die Internetadresse mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung örtlich bekannt. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Äußerungen in schriftlicher oder elektronischer Form während der Frist nach § 5 Absatz 7 abgegeben werden können. Mit der Fristsetzung ist in der Bekanntmachung auf die Folgen verspäteter Stellungnahmen gemäß § 9 Absatz 2 Satz 4 ROG hinzuweisen. Die Kosten der Bekanntmachung trägt die Landesplanungsbehörde. Die eingegangenen Stellungnahmen aus der Beteiligung nach Satz 2 sind unverzüglich an die Landesplanungsbehörde weiterzuleiten.*

Die geplante Änderung in § 5 Abs. 7 Satz 4 betrifft sowohl die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange als auch die Beteiligung der Öffentlichkeit. Die weiteren Änderungen in Form von Ergänzungen von Hinweispflichten werden unkritisch gesehen, weil der Landesgesetzgeber hier nur Hinweispflichten auf die – bundesrechtlich vorgesehene – Präklusion von Einwendungen regelt. Dass die Präklusion an sich unionsrechtlich bedenklich ist, mag vorliegend dahinstehen, da es sich wie gesagt um eine bundesrechtliche Vorgabe handelt. Allerdings bestehen auch gegen die unter Nr. 2 b) aa) vorgesehene Streichung Bedenken. Im Einzelnen:

Zur Begründung der Verkürzung der Frist für die Beteiligung der Träger Öffentlicher Belange und – über Abs. 8 Satz 5 – für die Öffentlichkeit heißt es im Entwurf, S. 21:

*„Die Erfahrungen aus aktuellen Beteiligungsverfahren zu in Aufstellung befindlichen Raumordnungsplänen haben gezeigt, dass ein Erfordernis für eine Flexibilisierung der Beteiligungsfrist besteht. Bisher wurde pauschal für jedes Planaufstellungsverfahren eine Frist von vier Monaten vorgegeben. Um eine Beschleunigung des Planaufstellungsverfahrens im Sinne einer schnelleren Herbeiführung von Rechtsklarheit zu ermöglichen, wird die Frist nicht mehr als Mindestfrist, sondern als Höchstfrist ausgestaltet und die Möglichkeit zur Verlängerung der Frist gestrichen. Mit dieser Änderung entfällt auch das Erfordernis für eine nachträgliche Fristverkürzung. Bei der Fristsetzung durch die Landesplanungsbehörde ist abzuwägen zwischen dem Interesse an einer zügigen Durchführung des Planaufstellungsverfahrens zu Gunsten sämtlicher Beteiligter und der Öffentlichkeit sowie dem Interesse an einer ausreichend bemessenen Frist zur Sicherstellung einer angemessenen Beteiligung. Die Frist darf die Mindestfrist nach § 9 Absatz 2 Satz 3 Raumordnungsgesetz von einem Monat nicht unterschreiten.“*

Aus welchen konkreten Daten sich das Erfordernis für eine Flexibilisierung der Beteiligungsfrist ergeben soll, ist dem BUND nicht bekannt – es wird um Übermittlung dieser Daten gebeten. Solange die "Vereinfachungsbedürftigkeit" nicht mit belastbaren Zahlen nachweisbar ist, kann der diffuse Wunsch einzelner Träger der Raumordnung nach freizügigerer und unbeschränkterer Verplanung der Ressourcen nicht ausreichendes Kriterium für die Einführung einer solchen Klausel sein.

Die Begründung, die Verknappung der Frist schaffe schnellstmögliche Rechtsklarheit für die Beteiligten und die Öffentlichkeit, ignoriert die Tatsache, dass schnellstmögliche Klarheit kein Zweck der Beteiligung ist und eine Verkürzung von Einwendungsfristen erfahrungsgemäß zu verkürzten Einwendungen führt, weil schlicht nicht hinreichend Zeit zur Verfügung steht, um eine fachgerechte Einwendung zu erarbeiten. Bei nicht ausreichender Beteiligung verlagert sich der Beteiligungsprozess letztlich lediglich auf den kostenintensiven, zeitaufwändigen Klageweg. In

Kombination mit der außerdem vorgesehenen formellen und materiellen Präklusion von Einwendungen sind – wie bereits für die frühere Einwendungspräklusion bei UVP-pflichtigen Vorhaben – zudem verfassungsrechtliche Bedenken aus Art. 19 Abs. 4 GG und völkerrechtliche und unionsrechtliche Bedenken wegen Art. 9 Abs. 4 der Aarhus-Konvention sowie den Vorgaben der Richtlinie 2001/42/EG veranlasst. Insbesondere Art 9 Abs. 4 der Aarhus-Konvention verlangt auch für die hier in Rede stehenden Pläne im Sinne des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention einen angemessenen und effektiven Rechtsschutz und eine faire, gerechte, zügige und nicht übermäßig teure Abwicklung der Verfahren und stehen damit einer Präklusion ebenso entgegen wie im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention (vgl. zu Art. 9 Abs. 2 der AK EuGH, Urteil vom 15.10.2015, C-137/14). Gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2001/42/EG muss den Behörden nach Art. 6 Abs. 3 und der Öffentlichkeit nach Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 2001/42/EG innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit gegeben werden, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen. Der Umstand, dass die SUP-Richtlinie eine Stellungnahmemöglichkeit binnen ausreichend bemessener Frist verlangt, belegt, dass eine flexible Fristenregelung aus Sicht des Unionsrechts vorzugswürdig ist.

Die geplante Regelung ist folglich vor allem deshalb unverständlich, weil mit der bisher geltenden Regelfrist von 4 Monaten, die sowohl verkürzt als auch verlängert werden kann, das Land Schleswig-Holstein bereits über eine moderne Beteiligungsvorschrift verfügt, die dem Umstand, dass die zur Einwendung ausliegenden Planunterlagen auch durch den Einsatz technischer Darstellungsmöglichkeiten einen stetig wachsenden Umfang aufweisen und zugleich von einer Vielzahl von Fachgutachten und Anlagen geprägt sind, die eine zeitintensive Auseinandersetzung erfordern, durch Gewährung einer deutlich über die bundesgesetzliche Mindestvorgabe hinausgehenden Auslegungsfrist von vier Monaten angemessen Rechnung trägt. Zugleich stellt die bisherige Gesetzesfassung durch die Möglichkeit der Verkürzung oder Verlängerung der Frist sicher, dass im Einzelfall der zuständige Träger der Raumordnung die Möglichkeit hat, von dieser Frist nach oben oder nach unten abzuweichen. Dass das Land Schleswig Holstein diese flexible Regelung nun zulasten der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit durch eine starre, nach oben gedeckelte Frist von vier Monaten ersetzen will, für die zugleich die Möglichkeit einer Verlängerung explizit ausgeschlossen wird, ist nicht nur bedauerlich, sondern auch völlig unnötig. Denn die Länge des Verfahrens zur Aufstellung von Raumordnungsplänen wird nicht durch die Phase der Beteiligung, sondern durch den Aufwand zur Erarbeitung der Pläne selbst und die Dauer

des behördlichen Entscheidungsfindungsprozesses geprägt, wie entsprechende Untersuchungen bspw. von Prof. Dr. Ziekow (Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) belegt haben.

Hinzu tritt, dass speziell für die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, wie den BUND Schleswig-Holstein, die Begrenzung der Frist besonders nachteilig ist. Der BUND verfügt über einen ehrenamtlichen Unterbau, der gerade auf die Mitwirkung der Menschen vor Ort setzt, sodass speziell bei der Erstellung von Einwendungen zu Raumordnungsplänen, neben den Orts- und Kreisgruppen, auch verschiedenste Fachgremien beteiligt werden. Bedenkt man zudem, dass bei der Erstellung von Einwendungen zu Raumordnungsplänen gerade die Kenntnis vor Ort von Bedeutung ist, wird offenkundig, dass der Beteiligungszeitraum von vier Monaten gerade ausreicht, um eine fachlich und inhaltlich hochwertige Stellungnahme zu einem Raumordnungsplan zu organisieren. Hinzu tritt, dass die Mitglieder und Aktiven vor Ort in der Mehrzahl ehrenamtlich tätig sind und deshalb regelmäßig nur in der Freizeit in der Lage sind, ihre Stellungnahmen zu erarbeiten, was bereits bei einem Zeitrahmen von vier Monaten häufig zu Zeitdruck führt. Darüber hinaus ist bei solch umfassenden Plänen, wie den Raumordnungsplänen, welche die Entwicklung eines Gebietes für viele Jahre prägen, nicht selten versierter fachlicher Rat von Externen erforderlich, die bei der zunehmenden Verfahrens- und Regelungsdichte immer schwerer verfügbar sind resp. einbezogen werden können. Mit einer Verkürzung der Frist beschneidet die Landesplanung faktisch die Möglichkeit der Träger öffentlicher Belange, in ausreichendem Maße Stellung zu beziehen, die umso schwerer wirkt, da das ROG eine zwingende Präklusion vorsieht.

Unverständlich ist auch, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, der Behörde die Möglichkeit zur freiwilligen Berücksichtigung verspätet vorgetragene Einwendungen abzuschneiden, (vgl. die Änderungen in Nr. 2 b) aa)). In der Begründung heißt es dazu:

*„Bisher konnte die Landesplanungsbehörde entscheiden, ob sie Stellungnahmen unberücksichtigt lässt. Im Sinne einer Beschleunigung der Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen wird nunmehr - auch angesichts der grundsätzlichen Möglichkeit zu einer Fristverlängerung - auf die bundesgesetzliche Regelung verwiesen. Die Pflicht zu einer ordnungsgemäßen Abwägung bleibt hiervon unberührt.“*

Unklar ist bereits, wieso der Begründung von einer fortbestehenden Möglichkeit zur Gewährung einer Fristverlängerung ausgegangen wird, obwohl eben jene Möglichkeit durch die Änderungen abgeschafft werden soll. Hinzu tritt, dass ausgerechnet bei der Entscheidung, ob noch im Verfahren erhobene Einwendungen, die außerhalb der Frist erfolgt sind, berücksichtigt werden sollen, das Interesse an einer Beschleunigung des Verfahrens hervorgehoben wird, zugleich aber

auf das Gebot ordnungsgemäßer Abwägung verwiesen wird. Hier ist letztlich unklar, was der Gesetzgeber eigentlich regeln möchte. Denn das Abwägungsgebot wird es regelmäßig erfordern, auch verspätete Stellungnahmen noch zu berücksichtigen, wenn sie neue, bisher nicht betrachtete Aspekte beinhalten. Diese Möglichkeit schneidet der Gesetzgeber aber mit dem Verweis auf die gesetzlichen Folgen der Präklusion ab. Erneut ist zu fordern, dass die bisherige Regelung beibehalten werden sollte, die der Behörde sowohl die Möglichkeit gibt, verspätetes Vorbringen zurückzuweisen als auch dieses noch zu berücksichtigen. Warum diese Flexibilität hier abgeschafft werden soll, ist nicht nachvollziehbar und wohl kaum der Beschleunigung dienlich, da auch hier Einwendungen letztlich in spätere Klageverfahren verlagert werden, nämlich entweder in eine Klage gegen den Raumordnungsplan selbst oder aber in eine Klage gegen Vorhaben, in denen eine Inzidentkontrolle des Raumordnungsplans erfolgen kann.

#### **zu 4.**

Der Entwurf sieht die Einfügung eines § 13a mit der Überschrift „Erprobung von Entwicklungsmaßnahmen, Evaluation“ vor, der folgenden Wortlaut haben soll:

*„(1) Zur Erprobung einer innovativen, möglichst interkommunalen Entwicklungsmaßnahme, insbesondere zu Zwecken der Digitalisierung, der Siedlungsentwicklung, der Daseinsvorsorge, der Mobilität, des Klimaschutzes, der Energiewende und der Energieversorgung, kann die Landesplanungsbehörde im Einzelfall auf der Basis eines raumordnerischen Vertrages nach § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 ROG eine räumlich oder zeitlich oder eine räumlich und zeitlich begrenzte Abweichung von Zielen der Raumordnung zulassen. Der raumordnerische Vertrag nach Satz 1 kann eine Zielabweichungsentscheidung vorbereiten oder ersetzen. § 6 Absatz 2 ROG und § 13 gelten entsprechend.*

*(2) Die Landesplanungsbehörde wertet die Entwicklungsmaßnahmen nach Absatz 1 aus und entscheidet bei Bedarf über eine Anpassung der Raumordnungspläne.“*

#### **Die geplante Regelung wird abgelehnt.**

Sie begegnet in mehrfacher Hinsicht sowohl rechtlichen als auch praktischen Bedenken:

Zunächst beabsichtigt der Gesetzgeber hier eine Abweichung von der geltenden bundesrechtlichen Regelung in § 6 ROG. Hier soll an die Stelle des Bundesrechts eine inhaltlich andere materielle Regelung gesetzt werden, auch wenn diese nach dem Wortlaut nur in Einzelfällen gelten soll. Der Sache nach handelt es sich um eine Erweiterung der Möglichkeit, im Einzelfall Abweichungen von Zielen der Raumordnung zuzulassen. Ein solches abweichendes Landesgesetz im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 Grundgesetz ist zwar grundsätzlich möglich, sollte aber mindestens entsprechend des verfassungsrechtlichen Zitiergebotes auch entsprechend kenntlich gemacht werden. Denn rechtsstaatlich als Minimum gefordert sein dürfte, die bundesrechtlichen Regelungen, zu denen nunmehr eine inhaltliche Divergenz besteht, zumindest kenntlich zu machen, um in der Praxis die notwendige Rechtssicherheit zu gewährleisten (vgl. dazu Kment, Raumordnungsgesetz, Kommentar, Teil B, Rn. 32). Dass der Landesgesetzgeber im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung eine grundlegende Änderung auch der materiellrechtlichen Voraussetzungen der Zielabweichung im Einzelfall vorsehen darf, bedarf mindestens einer konkreten Begründung.

Die im Verordnungsentwurf zu findende Begründung ist wenig aussagekräftig und trägt eher zur Verwirrung bei:

*„Die neue Regelung konkretisiert und ergänzt die bestehenden Regelungen für Zielabweichungsverfahren zur Erprobung innovativer, möglichst interkommunaler Entwicklungsmaßnahmen. Voraussetzung für eine Zielabweichung ist, dass die Abweichung vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 13 Landesplanungsgesetz in Verbindung mit § 6 Absatz 2 Raumordnungsgesetz). Es werden verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Regelungen für eine Zielabweichung in bestimmten Fällen getroffen. Hierdurch wird der unbestimmte Rechtsbegriff der raumordnerischen Vertretbarkeit konkretisiert. Die Umsetzung von Zielabweichungsverfahren soll dadurch in den genannten Fällen erleichtert werden. Die Regelung findet im Einzelfall, mithin nur in herausragenden Fällen Anwendung und ermöglicht nur eine Abweichung von Zielen der Raumordnung (...).“*

Zunächst bleibt bereits unklar, was materiell-rechtlich eigentlich gelten soll. Einerseits wird auf die Vorgaben des § 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz verwiesen, zugleich wird erklärt, es würden „materiell-rechtliche Regelungen“ für eine Zielabweichung in bestimmten Fällen getroffen. Was mit den materiell-rechtlichen Regelungen gemeint ist, erschließt sich nicht. Sollte die Begründung so zu verstehen sein, dass in beliebigen Einzelfällen, die der im Wortlaut genannten interkommunalen Entwicklungsmaßnahme zu einem der dort genannten Zwecke zugeordnet werden können, stets eine „vertretbare Abweichung“ von den Zielen der Raumordnung vorliegen soll, wäre die steuernde Wirkung der Ziele der Raumordnung praktisch dahin. Zudem lädt die

Bestimmung förmlich zu einem kollusiven Verhalten zwischen Umweltnutzern und Raumordnungsbehörden ein, indem der Abschluss eines raumordnerischen Vertrages mit der Landesplanungsbehörde vorgesehen ist. Hinsichtlich der Frage, ob es verfahrensrechtlich bei den bisherigen Vorgaben bleibt, ist der Entwurf nicht hinreichend klar. Zwar wird auf § 13 Landesplanungsgesetz verwiesen. Ob hiermit eine Anwendbarkeit der Verfahrensvorgaben gemeint ist und wie dies praktisch ablaufen soll, bleibt aber völlig unklar. Sollten die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des § 13 Abs. 1, wonach die Landesplanungsbehörde nur in einem besonderen Verfahren entscheiden, dass von Zielen der Raumordnung abgewichen werden kann (Zielabweichungsverfahren) und sie hierüber ergänzend zu § 6 Absatz 2 ROG im Einvernehmen mit den jeweils fachlich berührten obersten Landesbehörden und nach Beteiligung der weiteren jeweils fachlich berührten öffentlichen Stellen entscheiden kann, weiter Geltung beanspruchen, stellt sich die Frage, ob dann der Vertrag selbst zum Gegenstand der dortigen Beteiligung gemacht werden muss.

Hiermit sind zugleich Defizite im Bereich des Rechtsschutzes verbunden. Die Änderung wird als Versuch gewertet, insbesondere den anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen Beteiligungs- und Klagerechte durch die Möglichkeit zu entziehen, staatliches Handeln in eine kooperative Vertragsform zu überführen. Insbesondere problematisch ist es deshalb, dass der Entwurf vorsieht, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag letztlich die Zielabweichungsentscheidung selbst und damit den eigentlichen klagefähigen Verwaltungsakt ersetzen kann. Diese Änderung steht mit Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention nicht im Einklang und ist deshalb abzulehnen.

Zudem ist weiter unklar, was mit „Erprobung einer innovativen, möglichst interkommunalen Entwicklungsmaßnahme, insbesondere zu Zwecken der Digitalisierung, der Siedlungsentwicklung, der Daseinsvorsorge, der Mobilität, des Klimaschutzes, der Energiewende und der Energieversorgung“ gemeint ist. Die Erläuterung, dass nur in „herausragenden Fällen“ von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden können soll, grenzt die Bestimmung nicht erkennbar ein oder konkretisiert in irgendeiner Form den möglichen Anwendungsbereich. Ganz im Gegenteil lässt die gegebene Begründung befürchten, dass praktisch jedes Vorhaben, das (nach welchen Kriterien?) als „innovativ“ bezeichnet werden kann, praktisch unter Außerachtlassung raumordnerischer Ziele zugelassen werden kann. In der Begründung heißt es:

*„Der Begriff Entwicklungsmaßnahme ist dabei weit zu verstehen. Hiermit sind Maßnahmen umfasst, die zu einer attraktiven, zukunftsgerichteten und nachhaltigen Entwicklung der Kommunen beitragen können, möglichst auf der Basis von z. B. Stadt-Umland-Konzepten, Amtskonzepten, regionalen Anpassungs- und Entwicklungsstrategien, regionalen Entwicklungskonzepten und bilateralen interkommunalen Planungen. Die Entwicklungsmaßnahme*

*muss innovativ, das heißt neu, bisher nicht erprobt oder deutlich verbessert sein. Auch sollte es sich möglichst um eine interkommunale Entwicklungsmaßnahme handeln. Dies entspricht dem Anliegen des Landesentwicklungsplans, dass die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen gefördert werden soll.“*

Auch die Interkommunalität der Entwicklungsmaßnahme scheint jedenfalls nach der Begründung kein zwingendes Erfordernis zu sein, sondern sollte nur möglichst gegeben sein. Abgesehen von den rechtlichen Bedenken, sind in praktischer Hinsicht erhebliche negative Auswirkungen zu befürchten:

Eine „räumlich oder zeitlich oder eine räumlich und zeitlich begrenzte Abweichung von Zielen der Raumordnung“ stellt eine Gefahr für die Natur dar, denn wenn eine Fläche erst einmal verbraucht, überbaut bzw. versiegelt wurde, ist die Natur i.d.R. irreversibel geschädigt. Zeitlich begrenzte Abweichungen von Zielen der Raumordnung können bleibende Tatsachen schaffen. Der für die Eingriffe erforderliche Ausgleich stellt keine 100%ige Kompensation dar. Insbesondere Eingriffe in seltene, gefährdete und oft nicht oder nur langfristig wiederherstellbare Lebensgemeinschaften, können faktisch oft nur unzureichend kompensiert werden. Vor diesem Hintergrund kommt der Vermeidung von Eingriffen eine besondere Rolle zu.

Der BUND bezweifelt, dass Belange des Naturschutzes bei Inanspruchnahme der Experimentierlösung ebenso starke Berücksichtigung im Vergleich zu regulären Abweichungsverfahren fänden, da eine abgeschwächte Beteiligung zu befürchten ist. Denn mit dem Verzicht auf eine bescheidmäßige Abweichungsentscheidung von den Zielen der Raumordnung im Rahmen des üblichen Verfahrens nach § 13 des Landesplanungsgesetzes einher geht eine Umgehung der gebotenen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens, sodass neben Rechtsschutzfragen auf Fragen der Beteiligung im Rahmen des Verfahrens in Rede stehen.

Der in der Begründung formulierte Anspruch, „die Auswertung sollte fachlich und ggf. wissenschaftlich angemessen sein“, hält der BUND für unzureichend. Wir fordern eine verbindliche fachliche und wissenschaftliche Evaluation der Erprobung von Entwicklungsmaßnahmen, die im Gesetzestext zu verankern ist.

Insgesamt betrachtet bezweifeln wir sowohl das Vorliegen einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage als auch eine Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf die Beteiligung im Verfahren und den gegen die vertraglichen Regelungen praktisch nicht vorhandenen Rechtsschutz.

**zu 5.**

Die ausschließliche digitale Bereitstellung der Planunterlagen, auch bei großen Planwerken, über das Internet sowie teilweise nur über die Landesbehörde, erschwert den allgemeinen Zugang zu den Planunterlagen. Hier muss geprüft werden, ob dieser eingeschränkte Zugang zu den Planunterlagen gegen das Umweltinformationsgesetz verstößt.

Aus unserer Sicht muss die Möglichkeit eine analoge Fassung der Unterlagen zu erhalten oder ortsnah einzusehen, aufgenommen werden. Gerade bei Kartenwerken ist der erforderliche Überblick über die Planung auf Bildschirmen nicht zu erlangen. Die Möglichkeit der Einsichtnahme in der Landesplanungsbehörde ist für ehrenamtlich Tätige oft keine Option, da diese ihre ehrenamtliche Tätigkeit i.d.R. nach Feierabend oder am Wochenende wahrnehmen und sofern sie nicht in der Nähe wohnen, noch eine ggf. weite Anreise erforderlich wäre. Gerade das Erfordernis, in räumlich zumutbarer Entfernung Einsicht in die Pläne nehmen zu können, wird nicht gewahrt.

**Artikel 2 - Änderung des Ausführungsgesetzes zum Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953**  
**(BGBl. I S. 591)**

**zu 4.**

Zukünftige Flurbereinigungsverfahren werden wahrscheinlich zunehmend naturschutzbezogen sein. Daher fordern wir, dass neben Land- und Forstwirtschaft zwingend auch die Natur- und Umweltschutzverbänden bei der Planung um Umsetzung einbezogen werden müssen.

**zu 6.**

§ 6 ist entsprechend den Forderungen zu 4. für die Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzverbände anzupassen.