



Stellungnahme Nr. 24 Juni 2022

zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (2. ROGÄndG)

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

Rechtsanwältin Dr. Tina Bergmann

Rechtsanwalt Dr. Peter Eichhorn

Rechtsanwalt Dr. Jost Hüttenbrink

Rechtsanwältin Dr. Lisa von Laffert

Professor Dr. Hans-Peter Michler (Berichterstatter)

Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M. (Harvard)

Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm

Rechtsanwalt Jan Weidemann

Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues (Vorsitzende)

Rechtsanwalt Michael Then, Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwalt Sven Krautschneider, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Fraktionsvorsitzende
Justizminister/Justizsenatoren der Länder
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Bundesverband der Deutschen Industrie
Rechtsanwaltskammern
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Neue Richtervereinigung
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
ABV e. V.
Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW
Redaktion der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ
ZAP, AnwBl, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Deubner Verlag Online Recht, Beck aktuell, Jurion Expertenbriefing, Juris Nachrichten, LexisNexis Rechtsnews, Otto Schmidt Verlag

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung nach § 47 GGO wahr. Die BRAK stellt jedoch fest, dass ihr der Referentenentwurf mit einer ausdrücklich nicht verlängerbaren Frist von 7(!) Werktagen zur Stellungnahme übersandt worden ist, was eine fundierte Auseinandersetzung mit dem Entwurf nicht ermöglicht. Weiter stellt die BRAK in diesem Zusammenhang fest, dass sie im Rahmen einer Verbändeanhörung bisher weder zum sogenannten Osterpaket, noch zum zwischenzeitlich in Kraft getretenen Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz - LNGG) vom 24. Mai 2022 (BGBl. 2022 I Seite 802) oder zu weiteren Gesetzentwürfen des angesprochenen „Sommerpaketes“ angehört wurde. Allen (bekannten) Entwürfen liegt ein auch von der BRAK nachvollziehbares Beschleunigungsinteresse für Planungsverfahren, insbesondere im Bereich der (erneuerbaren) Energien und sonstiger notwendiger Infrastruktur, zugrunde. Deutlich wird jedoch auch, dass bei allen Gesetzen die bisher üblichen Beteiligungsverfahren weder in technischer, zeitlicher noch in inhaltlicher Hinsicht durchlaufen werden.

Nicht nur im hier maßgeblichen Zweiten Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes (Entwurf) werden zum Beispiel die Sonderregelungen der für die Zeit der COVID-19-Pandemie gedachten Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes als „Normalfall“ übernommen. Eine Befristung, wie sie bisher vorgesehen war, findet sich im Regelungsentwurf selbst nicht mehr.

Zu den entsprechenden und durch das Investitionsbeschleunigungsgesetz eingeführten Regelungen für das Raumordnungsverfahren in § 15 ROG (jetzt: Raumverträglichkeitsprüfung) hat die BRAK in ihrer Stellungnahme 37/2020 vom August 2020 wie folgt Stellung genommen:

„In verfahrensrechtlicher Hinsicht und aus Sicht des Rechtsschutzes sind nach Ansicht der BRAK jedenfalls folgende Anmerkungen zur geplanten Neuregelung in § 15 Abs. 2 und 3 ROG-E angezeigt: Um das Verfahren zu beschleunigen, sollen die Antragsunterlagen nicht mehr öffentlich ausgelegt werden, sondern nunmehr im Internet zugänglich gemacht werden. Die Begründung verweist insofern ausdrücklich auf das Planungssicherstellungsgesetz, zu dem die BRAK Stellung genommen hat (vgl. BRAK Stellungnahme-Nr. 20/2029), und meint, die Regelungen des Entwurfs seien gegenüber dem Planungssicherstellungsgesetz vorrangig. Das bedeutet, die Regelungen wären – anders als die des Planungssicherstellungsgesetzes – nicht befristet. Die pauschale Regelung in § 15 Abs. 3 Satz 2 ROG-E ist nach Ansicht der BRAK so nicht verhältnismäßig. Nicht mit dem Internet vertraute Bevölkerungsschichten dürfen nicht ausgeschlossen werden. Die Regelung sieht eine Modernisierung vor, die sinnvoll erscheint. Allerdings sollte bedacht werden, dass sie eine Ergänzung zu der analogen Bekanntmachung ist, diese jedoch nicht ohne weiteres ersetzen kann. Die BRAK begrüßte es, wenn das in den meisten Fachgesetzen vorgesehene Regel (analoge Bekanntmachungen und Auslegungen) – Ausnahme (digitale Form) – Verhältnis „nur“ umgekehrt wird, die analogen Formen aber nicht aktuell und anlässlich vorübergehender praktischer Schwierigkeiten aufgegeben werden. Die Behörden müssen dabei auch eine Einsichtnahme vor Ort weiterhin ermöglichen. Wie im Planungssicherstellungsgesetz sollen auch hier als zusätzliches Informationsangebot zusätzlich zur Veröffentlichung im Internet andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten, etwa durch Versendung oder öffentlich zugängliche Lesegeräte, zur Verfügung gestellt werden, soweit dies nach Feststellung der zuständigen Behörde angemessen und zumutbar ist. Auf diese Zugangsmöglichkeiten ist in der Bekanntmachung hinzuweisen.“

Daran hält die BRAK weiterhin fest; aus Sicht der BRAK schränkt diese Ausgestaltung der Beteiligungsmöglichkeiten die betroffene Öffentlichkeit weiter ein.

Diese (im Investitionsbeschleunigungsgesetz für das Raumordnungsverfahren auf der Grundlage des Planungssicherstellungsgesetzes) eingeführten Einschränkungen

- sollen nunmehr auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen (§ 9 Abs. 2 2. ROGÄndG-E) übernommen werden,
- Stellungnahmen der Öffentlichkeit sollen nunmehr elektronisch übermittelt werden können (§ 9 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 2. ROGÄndG-E) und
- der beschlossene Raumordnungsplan soll nunmehr im Internet veröffentlicht werden (§ 10 Abs. 2 Satz 1 2. ROGÄndG-E).

Darüber hinaus regelt § 18 Abs. 1 Satz 2 2. ROGÄndG-E nunmehr ausdrücklich, dass im Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes nach § 17 Abs. 3 ROG eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung ganz entfällt.

Die BRAK sieht, anders als die Begründung des Referentenentwurfs, in der Übernahme dieser für besondere Situationen getroffenen Regelungen, die mit Beschränkungen von Mitwirkungsrechten der Teile der betroffenen Öffentlichkeit einhergehen, denen die dafür erforderlichen digitalen Möglichkeiten aus welchen Gründen auch immer nicht zur Verfügung stehen, keine „Weiterentwicklung“, die durch das Planungssicherstellungsgesetz eingeführt wurde. Mit der Übernahme für die aus Anlass der COVID-19-Pandemie eingeführten Einschränkungen als Regelfall geht vielmehr ein Abbau von Beteiligungsrechten Betroffener im Planungsverfahren für den „Normalfall“ und damit ein Abbau rechtsstaatlicher Mitwirkungsrechte einher, was die BRAK kritisch sieht. Die Notwendigkeit dieser Rechtsverkürzung wird nicht dargelegt, etwa eine Auseinandersetzung damit, ob und dass entsprechende Beteiligungen ggf. zeitintensiv oder fehleranfällig wären, und eine weitere Analyse entsprechender Gründe fehlt. Die BRAK hat mehrfach darauf hingewiesen, dass sie davon ausgeht, dass die eigentlichen zeitlichen und gegebenenfalls auch rechtlichen Verzögerungsmomente nicht an dem bisher zur Verfügung stehenden Verfahrensrecht, sondern vielmehr an einer oftmals schlechten personellen und sachlichen Ausstattung der ausführenden Verfahrensstellen liegen. Die BRAK regt hier eine entsprechende Untersuchung und Bewertung der Fehlerursachen dringend an, um nicht „flächendeckend“ Rechtsschutzverkürzungen des Einzelnen den Vorrang zu geben vor einer besseren Ausstattung staatlicher Stellen zur Wahrung des hohen Rechtsschutzniveaus – trotz Verfahrensbeschleunigung.

Gesetzliche Klarstellungen etwa zur Antragsbefugnis in § 6 Abs. 2 2. ROGÄndG-E oder zur Ermittlung von Vorranggebieten in § 7 Abs. 3 2. ROGÄndG-E sind zur Vermeidung von Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten im Verfahren positiv zu betrachten. Eine sachliche Wertung dieser gesetzgeberisch vorgenommenen Wertungen, auch hinsichtlich der Erweiterung der Fehlerheilungsvorschriften etwa in § 11 Abs. 2 2. ROGÄndG-E, nimmt die BRAK nicht vor. Dies ist eine politische Bewertung.

Soweit eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch die „engere Verzahnung“ mit dem Raumordnungsverfahren auf der Grundlage des § 15 des Entwurfs angestrebt oder gesehen wird, ist die BRAK hier kritisch: unter Verfahrensrechtssicherheit wäre es zwar sicherlich zu begrüßen, wenn das Verhältnis zwischen Raumordnungsverfahren und sich anschließenden Planungs- und Genehmigungsverfahren, insbesondere Planfeststellungsverfahren, klar geregelt wäre. Dieses Ziel erreicht der Regelungsvorschlag in § 15 des Gesetzentwurfs indes nicht.

Wenn und soweit stattdessen ermöglicht wird, ohne weitere Prüfung auf Unterlagen aus dem Raumordnungsverfahren in einem späteren Planfeststellungsverfahren zurückzugreifen, kann auch dies zu Rechtverkürzungen führen: Es kann dazu führen, dass zwischenzeitlich z. B. stattgehabte rechtliche oder tatsächliche Entwicklungen der Flächen im anschließenden Planungs- oder Genehmigungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden, ohne dass die vorherigen Feststellungen im Rahmen der Raumordnung für den Betroffenen rechtlich überprüfbar gewesen wären.

* * *