



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Kurzstellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher
Vorschriften (BR-Drs. 656/16)**

**für das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand
und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 18. November 2016

1. Ausgangslage

Im Rahmen eines Bundesratsverfahrens hat das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen am 14. November 2016 die Clearingstelle Mittelstand beauftragt, eine beratende Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 MFG zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften (BR-Drucksache 656/16) zu erarbeiten.

Ziele der Gesetzesnovellierung sind die Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/89/EU vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung (MRO-Richtlinie), die Erweiterung der Regelungen über das Raumordnungsverfahren um eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung und um eine Alternativenprüfung sowie die Aufstellung eines Raumordnungsplans für den länderübergreifenden Hochwasserschutz.

Mit Schreiben vom 14. November 2016 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Stellungnahmen sind eingegangen von:

- IHK NRW
- unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme von Landkreistag Nordrhein-Westfalen und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen wird im Folgenden das Meinungsbild im Hinblick auf die mittelstandsrelevanten Vorschriften zusammengefasst.

2. Anmerkungen der Beteiligten

2.1 Anerkennung der digitalen Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG-E)

IHK NRW sieht Verbesserungspotenzial in Hinblick auf die Anerkennung der digitalen Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge. Anders als im ersten Änderungsentwurf des Gesetzes aus dem Jahr 2015 ist in der aktuellen Fassung die digitale Infrastruktur nicht mehr in den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 3 Nr. 3 enthalten.

Gerade aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft, größtenteils kleine und mittlere Unternehmen, ist jedoch die bundesweite Bereitstellung einer leistungsstarken digitalen Infrastruktur eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung von leistungsfähigen Wirtschaftsstandorten in Deutschland. IHK NRW führt dazu an, dass in Deutschland bereits im Jahr 2012 nach einer Prognos-Studie durch die Digitalisierung ein Wachstumsimpuls von rund 145 Milliarden Euro ausgelöst wurde, das entspreche fünf Prozent des BIP. Verantwortlich dafür seien neue Anwendungen und Dienstleistungen, die ohne leistungsfähige digitale Infrastrukturen nicht möglich wären, wie z.B. Industrie 4.0 oder elektronische Gesundheitsdienstleistungen.

Doch gerade der ländliche Raum sei häufig noch unzureichend mit hochleistungsfähigen Internetanschlüssen versorgt, betroffen davon seien auch viele Gewerbegebiete. Der Wirtschaftsstandort Deutschland sei aber geprägt von Gewerbe- und Industrieunternehmen gerade auch im ländlichen Raum. Dabei gebe es große Disparitäten innerhalb von und zwischen verschiedenen Regionen. Um für gleiche Standortvoraussetzungen zu sorgen, sei die

Bereitstellung einer flächendeckend funktionsfähigen Infrastruktur und zwar gerade auch der digitalen Infrastruktur unverzichtbar. Deren Ausbau erfordere nicht nur erhebliche Investitionen, sondern auch einen nationalen Masterplan, um den Netzausbau regional zusammen zu führen und überall für gleiche Standortbedingungen zu sorgen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht der mittelständischen Wirtschaft notwendig, die digitale Infrastruktur explizit als Bestandteil der Daseinsfürsorge aufzugreifen – nicht zuletzt, weil sie anders als beispielsweise die verkehrliche Infrastruktur auch nicht an anderer Stelle des ROG-E konkret benannt wird.

2.2 Quantifizierung der Vorgaben zum Flächenverbrauch (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG-E)

Einheitlich lehnen die Beteiligten der Clearingstelle Mittelstand in ihren Stellungnahmen die in § 2 Abs. 2 Nr. 6 vorgesehene Aufforderung entschieden ab, quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme festzulegen. Mit der Regelung entstehe die Gefahr, dass nicht dem Bedarf entsprechend Flächen für die Wirtschaft genutzt werden könnten.

Aus Sicht von IHK NRW sprechen mehrere Aspekte gegen quantifizierte Vorgaben: Erstens müsse es zunächst eine valide statistische Flächenerhebung geben; Instrumente wie ein Flächenmanagement könnten dann für die bedarfsgerechte Bereitstellung von ausreichend (Gewerbe-)Flächen sorgen. Zweitens hat sie rechtssystematisch Bedenken gegen den Formulierungsvorschlag, da hier erstmals in den Grundsätzen der Raumordnung detaillierte Vorgaben darüber gemacht würden, wie ein Grundsatz der Raumordnung erreicht werden soll. Dadurch könnten gesamtwirtschaftlich bedeutsame Vorhaben – etwa zur Gewinnung von Rohstoffen oder Energieversorgung – verhindert werden, indem den umwelt- oder bergrechtlichen Zulassungsverfahren vorenthaltene Abwägungen vorweg genommen würden. Drittens befürchtet IHK NRW, dass die Vorgabe zu einem Hemmschuh für Firmenansiedlungen oder -erweiterungen und damit für Investitionen werde, da in der Vergangenheit Vorgaben zur Flächenreduktion häufig zu Lasten der Wirtschaft erfolgten – obwohl die Unternehmen im Bundesgebiet nur rund sieben Prozent der Siedlungsfläche in Anspruch nähmen. Zudem bleibe völlig unklar, welchen Anteil die sechs Planungsregionen und die 396 Städte und Gemeinden in NRW vor dieser Vorgabe jeweils umsetzen sollten und wie dieser Anteil bestimmt werden solle. Im Übrigen schließt sich IHK NRW den diesbezüglichen Einschätzungen von Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW an.

Unternehmer NRW hält die Aufforderung weder für sachgerecht noch für erforderlich. Statische Begrenzungen in der Landes- und Regionalplanung würden den häufig sehr unterschiedlichen Bedarfen an Wohn-, Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung vor Ort nicht gerecht. Das zeige nicht zuletzt das aktuelle Beispiel des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen, den auch der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW anführen.

Mit dem neuen LEP würden Flächenausweisungen deutlich zu stark eingeschränkt und die Kompetenzen der Entscheidungsträger vor Ort zu sehr beschnitten, so unternehmer nrw. Die pauschalen, landesweiten Vorgaben und unverhältnismäßige Hürden zum Flächenverbrauch entsprächen nicht den differenzierten Ansprüchen an eine regional bedarfsgerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung. Landes- und Regionalplanung dürfe eine dringend notwendige, aktive Standortpolitik mit Anreizen für Erweiterungen und Neuansiedlungen von Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht verhindern.

Die kommunalen Spitzenverbände erläutern, welche nachteiligen Konsequenzen derartige quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme haben. Eine solche

Zielvorstellung entfalte rechtliche Wirkungen, nämlich bei den Abwägungs- und Ermessensentscheidungen auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung. Die Abwägung in der Bauleitplanung könnte unzulässig beschnitten werden. Zwar tragen Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW die Verringerung der Flächeninanspruchnahme als politisches Ziel ausdrücklich mit. Jedoch dürfe eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Ausweisung tatsächlich benötigter neuer Wohn- und Gewerbeflächen, nicht durch unnötige restriktive rechtliche Vorgaben behindert oder gar unmöglich gemacht werden.

Wie das Beispiel NRW eindrucksvoll zeige, werde unnötig die Gefahr geschaffen, dass bei einem tatsächlichen Bedarf von den Städten und Gemeinden keine neuen Wohn-, Gewerbe- und Industrieflächen mehr ausgewiesen werden könnten, obwohl gerade die Aktivitäten auf kommunaler Ebene dazu beitragen, dass die (reale) Inanspruchnahme von Freiraum bereits so sparsam wie möglich ausfalle. Es müsse anerkannt werden, dass sich die Flächenbedarfe – insbesondere vor dem Hintergrund des vielerorts dringend benötigten Wohnraums – nicht ausschließlich mit Innenentwicklungspotenzialen erfüllen ließen.

Auch die kommunalen Spitzenverbände kritisieren, dass es völlig unklar bleibe, welchen Anteil die jeweiligen Planungsregionen und die Städte und Gemeinden von einer derartigen Vorgabe jeweils im Rahmen ihrer Siedlungsflächenentwicklung umsetzen sollten und wie dieser Anteil bestimmt werden solle. Die Regelung sei daher zu unbestimmt und somit rechtswidrig. Generell stelle sich die Frage, ob konkrete Begrenzungen der Flächenentwicklung auf Regional- und Landesplanungsebene überhaupt rechtskonform festgelegt werden könnten. Allein aus diesem Grund solle die geplante Änderung unbedingt unterbleiben.

Zudem ist eine solche Regelung aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände entbehrlich. Die Länder seien bereits nach der geltenden Vorgabe des § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG verpflichtet, die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern. Über §§ 1 Abs. 5, 1 a Abs. 2 BauGB seien die Kommunen gesetzlich verpflichtet, sparsam mit Grund und Boden umzugehen, wie auch unternehmer nrw erwähnt. In diesem Sinne sehe nun auch § 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG-E vor, dass die Auswirkungen auf die Fläche in die Umweltprüfung einbezogen würden. Dies halten sie für ausreichend.

Schließlich, so Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW, bestätige die aktuelle Flächenstatistik eindrucksvoll, dass die Flächensparziele in der Praxis auch ohne starke Vorgaben effektiv erreicht würden (vgl. Indikatorenbericht der NRW-Landesregierung vom 14.6.2016, S. 24). So betrage etwa ausweislich die aktuelle Flächenstatistik für Nordrhein-Westfalen (Stand 31.12.2015, IT.NRW) die Inanspruchnahme für Gebäude- und Betriebsflächen und deren Freiflächen nur noch 0,98 ha pro Tag.

2.3 Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren (§ 15 Abs. 1 Satz 3 ROG-E)

IHK NRW und die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass im Rahmen der Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren nicht nur etwaige vom Planungsträger eingeführte Standort- oder Trassenalternativen geprüft werden sollen, sondern auch solche von „dritter Seite“ einbezogen werden können. Allerdings bedürfe es für einen rechtssicheren Umgang einer Präzisierung der Formulierung „ernsthaft in Betracht kommend“. Beispielsweise in der öffentlichen Debatte über Hochspannungsleitungen würden Trassenvarianten vorgeschlagen, die technisch oder wirtschaftlich kaum zu realisieren seien, so IHK NRW. Sie schlägt vor, die Formulierung dahingehend zu konkretisieren, dass die zu prüfenden Trassenvarianten für die Vorhabenträger „wirtschaftlich zumutbar und tragfähig“ sein müssen.

Unternehmer nrw plädiert hingegen dafür, die entsprechende Formulierung aus dem ROG 2008 beizubehalten. Regelmäßig stünden etwa bei Erweiterungen von Abbaustätten keine im raumordnerischen Maßstab relevanten Alternativen zur Verfügung. Bei Neuaufschlüssen würden dem Vorhabenträger möglicherweise aus betrieblicher Sicht ungeeignete Prüfflächen angetragen. Diese Alternativendarstellung sei mit erheblichen Kosten verbunden und vor dem Hintergrund standortgebundener Rohstoffe nur sehr eingeschränkt geeignet, Lösungen aufzuzeigen. Ebenso sei nicht angeführt, ob Nullvarianten zu prüfen sind. Im Übrigen verzögere eine Alternativenprüfung die Raumverträglichkeitsprüfung; die Bearbeitungsfristen von sechs Monaten wären regelmäßig nicht mehr einzuhalten.

2.4 Bundesweite Raumordnungspläne (§ 17 Abs. 2 ROG-E)

Bezüglich der im ersten Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes vorgesehenen Stärkung der Bundesraumordnungsplanung in § 17 Abs. 2 werden von den Beteiligten der Clearingstelle Mittelstand divergierende Positionen benannt.

Es wäre nach Ansicht von IHK NRW für die gesamte gewerbliche Wirtschaft sehr zu begrüßen, wenn der Bund durch die Novelle des Raumordnungsgesetzes die Möglichkeit erhielte, mit Bundesraumordnungsplanungen zur besseren Planung und Koordinierung von bundesweiten Infrastrukturnetzen beizutragen. So könnte eine solche einen wichtigen Beitrag zum Ausbau der Stromnetze leisten, der für die Versorgungssicherheit der Wirtschaft in Zeiten der Energiewende von entscheidender Bedeutung sei. Selbstverständlich dürfe dies nur in enger Abstimmung mit den Ländern erfolgen und sollte sich auf bundes- und europaweit bedeutsame Nutzungen beschränken.

Die kommunalen Spitzenverbände sind hier allerdings anderer Meinung und begrüßen, dass die Erweiterung der raumordnerischen Kompetenzen des Bundes in § 17 Abs. 1 und 2 ROG-E sich ausdrücklich auf den Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone, den Bereich des Hochwasserschutzes und auf Standortkonzepte für Häfen und Flughäfen als Grundlage für die verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung beschränkt.

2.5 Besetzung des Beirats für Raumentwicklung (§ 23 Abs. 2 ROG-E)

Sowohl IHK NRW als auch die kommunalen Spitzenverbände halten die gewählte Formulierung zur Besetzung des Beirats für Raumentwicklung für zu offen. Es sei sicherzustellen, dass Vertreter der gesamten gewerblichen Wirtschaft wie auch der Kommunen bzw. der kommunalen Spitzenverbände in den Beirat berufen würden, da sie wichtige raumbezogene Belange repräsentierten.