

Ausschussvorlage WVA 21/23 – Teil 1
öffentlich vom 11.08.2026

**Öffentliche mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf Drucks. 21/4182
– Hessisches Landesplanungsgesetz –**

Stellungnahmen von Anzuhörenden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des
Ausschusses für Wirtschaft, Energie,
Verkehr, Wohnen und Ländlichen Raum
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

35390 Gießen, 29. Juni 2026
Landgraf-Philipp-Platz 1 - 7
☎ 0641 303-2427
Regionalversammlung@rpgi.hessen.de
Gz.: RPGI-31- 93a 0200

Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hessischen Landesplanungsgesetzes (Drucks. 21/4182); Stellungnahme der Regionalversammlung Mittelhessen

Das Präsidium der Regionalversammlung Mittelhessen begrüßt die Möglichkeit, sich zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hessischen Landesplanungsgesetzes zu äußern und gibt dazu, auf Grundlage der Beratungen in der Präsidiumssitzung am 10. Juni 2026, sowie in der gemeinsamen Sitzung des Haupt- und Planungsausschusses (HuP) und des Ausschusses für Energie, Umwelt, Ländlichen Raum und Infrastruktur (EULI) am 22. Juni 2026, folgende Stellungnahme ab:

Der Gesetzentwurf setzt im Wesentlichen redaktionelle Anpassungen oder Änderungen von Verfahrensweisen um, deren Notwendigkeit sich aus geänderten bundesgesetzlichen Vorgaben des Raumordnungsgesetzes ergibt. Außerdem sollen Anpassungen an die gängige Verwaltungspraxis erfolgen sowie weitere zweckmäßige Änderungen.

Vor diesem Hintergrund erhebt die Regionalversammlung Mittelhessen keine Einwände gegen den Gesetzentwurf. Auf folgende Aspekte soll gleichwohl hingewiesen werden:

1. Ein Schwerpunkt des Gesetzentwurfes liegt auf der notwendigen Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Die neuen Fristenregelungen in § 6 HLPG und § 8 HLPG von mindestens einem Monat für die Abgabe von Stellungnahmen bei Beteiligungsverfahren im Rahmen der Planaufstellung und von einem Monat für Stellungnahmen in Zielabweichungsverfahren erscheinen insofern zeitgemäß und dienen einer effizienten Verfahrensdurchführung. Gleiches gilt im Hinblick darauf, dass nunmehr

eine ausschließliche elektronische Beteiligung der Träger öffentlicher Belange vorgesehen ist.

In der Verwaltungspraxis kann dabei den Interessen der Stellungnehmenden dadurch Rechnung getragen werden, dass vorgesehene Beteiligungszeiträume, bspw. mit Blick auf die terminlichen Erfordernisse kommunaler Gremienarbeit, sobald als möglich bereits im Vorfeld eines Offenlageverfahrens bekannt gemacht werden. In der Planungsregion Mittelhessen wurden damit gute Erfahrungen gemacht.

2. Die Umwandlung von § 6 Abs. 6 HLPG in eine „Soll-Regelung“ wird befürwortet, da sie einerseits eine klare zeitliche Orientierung bietet und gleichzeitig Flexibilitätserfordernisse für zunehmend komplex werdende Planungen berücksichtigt.
3. Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass mittelfristig weiterer Änderungsbedarf besteht. Dies betrifft beispielweise ein Erfordernis für konkretere Regelungen für kleinteilige Planänderungsverfahren unter Berücksichtigung des Urteils des BVerwG vom 28.09.2023 (Az. 4 C 6.21).

Gleichzeitig besteht ein großes Interesse an einem möglichst unverzügerten Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen, insbesondere im Hinblick auf die Regelungen zu elektronischen Beteiligungsmöglichkeiten und zur Anpassung an das Raumordnungsgesetz des Bundes, weshalb die Regionalversammlung Mittelhessen ein zeitnahes Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzentwurfes willkommen heißen würde.

gez.

Ulrich Künz

Vorsitzender der Regionalversammlung Mittelhessen



Hessischer Städtetag * Frankfurter Straße 2 * 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft, Energie,
Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum
Schlossplatz 1–3
65183 Wiesbaden

per Mail an h.schnier@ltg.hessen.de
und m.eisert@ltg.hessen.de

**Gesetzentwurf Landesregierung
Gesetz zur Änderung des Hessischen
Landesplanungsgesetzes – Drucks. 21/4182 –**

Sehr geehrter Herr stellv. Ausschussvorsitzender Frömmrich,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und
verweisen zunächst auf unsere Ihnen bereits vorliegende
Stellungnahme 007-2026 vom 09.02.2026 an das Hessische
Wirtschaftsministerium (**Anlage**).

Wir möchten an dieser Stelle noch einmal besonders unsere Kritik
an der geplanten Änderung des **§ 6 Abs. 2 S. 3 HLPG**
hervorheben. Die vorgesehene Verkürzung der Frist zur
Stellungnahme für die Träger öffentlicher Belange würde eine
sachgerechte kommunale Beteiligung erheblich erschweren. Die
fachliche Prüfung komplexer Planunterlagen, die Abstimmung
innerhalb der Verwaltung sowie die Einbindung der politischen
Gremien erfordern einen angemessenen Beteiligungszeitraum.
Bereits die derzeit geltenden zwei Monate stellen eine

Ihre Nachricht vom:
26.05.2026

Ihr Zeichen:
P 2.4

Unser Zeichen:
612.3 Pf/Bö

Durchwahl:
(0611) 1702-0

E-Mail:
posteingang@hess-staedtetag.de

Datum:
07.08.2026

Stellungnahme Nr.:
050-2026

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: (0611) 1702-0
Telefax: (0611) 1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

anspruchsvolle Vorgabe dar. Wir bitten daher dringend darum, an der bisherigen zweimonatigen Stellungnahmefrist festzuhalten und von der geplanten Verkürzung abzusehen.

Ergänzend zu unserer o. g. Stellungnahme möchten wir Folgendes mitteilen:

Eine Mitgliedstadt regt betreffend der geplanten Änderung des **§ 7 HLPG, Absatz 3 HLPG** an, weiterhin explizit im Gesetzestext die Versagung der Genehmigung des Regionalplans insbesondere bei nicht adäquater TöB-Beteiligung, nicht ausreichender Begründung oder wenn eine gerechte Abwägung nicht erkennbar ist, zu benennen.

Weiter spricht sie sich dafür aus, von der Änderung des **§ 4 Abs. 6 HLPG** abzusehen und die erneute Beteiligung weiterhin unmittelbar im HLPG zu nennen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Stephan Gieseler
Geschäftsführender Direktor

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Wohnen
Kaiser-Friedrich-Ring 75
65185 Wiesbaden

**Gesetzentwurf zur Änderung des hessischen Landesplanungs-
gesetzes (HLPG)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die geplanten Änderungen im Hinblick auf elektronische
Beteiligungsverfahren sowohl für die Behörden als auch für die
Öffentlichkeitsbeteiligung begrüßen wir. Dies stellt aus unserer
Sicht einen zeitgemäßen und praxisgerechten Schritt dar, der eine
moderne, digitale Verwaltungsarbeit unterstützt.

Elektronische Beteiligungsmöglichkeiten ermöglichen Bürgerinnen
und Bürgern eine orts- und zeitunabhängige Mitwirkung an
politischen und gesellschaftlichen Prozessen und können
demzufolge dafür Sorge tragen, schnelle Kommunikation zu
fördern, Hürden zu senken und die Reichweite und Transparenz
der Verfahren zu erhöhen.

Ihre Nachricht vom:
19.12.2025

Ihr Zeichen:
VII-093-b-02-05-02-00001

Unser Zeichen:
612.3 Pf/Zi

Durchwahl:
0611/1702-32

E-Mail:
pflug@hess-staedtetag.de

Datum:
09.02.2026

Stellungnahme Nr.:
007-2026

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Kritische Stimmen erreichten uns aus unserer Mitgliedschaft allerdings zur geplanten Änderung des **§ 6 Abs. 2 S. 3 HLPG**.

Mit der geplanten Neuregelung würde den Trägern öffentlicher Belange bei Aufstellung eines Regionalplans eine Frist für die Stellungnahme zum Planentwurf von mindestens einem Monat - anstatt wie bisher von zwei Monaten - gewährt.

Würde der Planungsträger in Folge dieser Regelung die Frist tatsächlich kürzer als zwei Monate fassen, würden in der Praxis erhebliche Planungs- und Abwägungsvorgänge unter Zeitdruck geraten.

Durch die Beteiligung werden stadtinterne Abstimmungsprozesse zwischen einer Vielzahl von Stellen und zu einer Vielzahl von Themen erforderlich. Es ist fraglich, ob in einem einmonatigen Zeitraum der notwendige Prüfungsaufwand sowie die sämtlichen Abwägungs- und Abstimmungsprozesse sachgerecht abgeschlossen werden können. Bereits die derzeit geltende Frist von zwei Monaten ist oftmals zu knapp. Eine weitere Verkürzung der Frist wird daher sehr kritisch gesehen.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass eine solche Verkürzung im Vergleich zur gesamten Verfahrensdauer nur einen minimalen Zeitgewinn bringen würde. Dagegen könnte die inhaltliche Qualität der Stellungnahmen leiden, was sich im Weiteren durch zusätzlich notwendige Abstimmungsgespräche wieder verfahrensverlängernd auswirken könnte.

Zu **§ 6 Abs. 6 HLPG** regt eine Mitgliedsstadt Folgendes an:

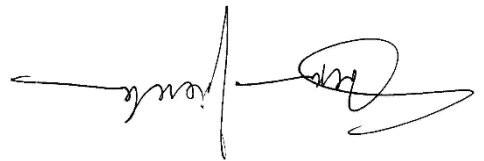
„In der Neufassung des § 6 Abs. 6 HLPG wird aus der Pflicht, Regionalpläne innerhalb von zehn Jahren nach ihrem Inkrafttreten fortzuschreiben, eine „Soll-Regelung“. Diese Regelung sollte ergänzt werden durch die Pflicht zur Evaluierung des geltenden Plans hinsichtlich der Effizienz des Planungsprozesses und der Effektivität der Planinhalte, um die Notwendigkeit einer Fortschreibung festzustellen. Dies sollte analog für den Regionalen Flächennutzungsplan gelten.“

Zu **§15 Abs. 6 S. 2 HLPG** merkt eine weitere Mitgliedsstadt Folgendes an:

„Die Aufzählung der Organisationen, die je ein beratendes Mitglied benennen dürfen, ist in dem vorliegenden Entwurf komplett gestrichen. Wer künftig Mitglieder benennen darf, ist nicht erkennbar. Daher wäre entweder die Streichung rückgängig zu machen oder in anderer Weise die legitimierte Gruppe zu benennen.“

Wir bitten um Berücksichtigung der genannten Punkte und stehen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a stylized, flowing script.

Stephan Gieseler
Geschäftsführender Direktor



Regierungspräsidium Gießen • Postfach 10 08 51 • 35338 Gießen

Hessischer Landtag
Bereich Ausschussgeschäftsführung, Plenardokumentation
z. Hd. Frau Heike Schnier
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Geschäftszeichen: 1060-OE-07-j-0200-00034#2026-00073

Bearbeiter/-in: Franziska Wagner
Telefon: +49 (641) 303 2196
Telefax:
E-Mail: Franziska.Wagner@rpgi.hessen.de
Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 26.05.2026

Datum: 10. August 2026

Schriftliche Anhörung im Hessischen Landtag zum Gesetzentwurf Drucks. 21/4182 - Hessisches Landesplanungsgesetz

Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

Sehr geehrte Frau Schnier,

bezugnehmend auf die v. s. Anhörung teile ich Ihnen mit, dass meinerseits keine Bedenken bestehen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

gez.

Wamser
komm. Regierungsvizepräsident

Dieses Dokument habe ich in der Hessischen eDokumentenverwaltung (DMS 4.0) elektronisch schlussgezeichnet.
Es ist deshalb auch ohne meine handschriftliche Unterschrift gültig.

Hausanschrift und Fristenbriefkasten:
35390 Gießen • Landgraf-Philipp-Platz 1 – 7
Postanschrift:
35338 Gießen • Postfach 10 08 51
Telefonzentrale: 0641 303-0
Zentrales Telefax: 0641 303-2197
Zentrale E-Mail: poststelle@rpgi.hessen.de
Internet: <https://rp-giessen.hessen.de>

Servicezeiten:
Mo. - Do. 08:00 - 16:30 Uhr
Freitag 08:00 - 15:00 Uhr
oder nach Vereinbarung

Die telefonische Vereinbarung eines persönlichen Gesprächstermins wird empfohlen.



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Per E-Mail an: h.schnier@ltg.hessen.de &
m.eisert@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Referenten Hr. Brodt/
Fr. Berwanger/ Hr. Klemmt
Abteilung 2.2
Unser Zeichen

Telefon 06108 6001-40/42/49
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen P 2.4
Ihre Nachricht vom 26.5.2026

Datum 10.8.2026

Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hessischen Landesplanungsgesetz (HLPG)

- Drucks. 21/4182 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hessischen Landesplanungsgesetz (HLPG) nach Befassung in den Gremien Stellung nehmen zu können.

Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden begrüßen wird zunächst, dass die geplante Änderung des HLPG für die Beteiligung von Behörden bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen und bei Zielabweichungsverfahren ein ausschließlich elektronisches Verfahren vorsieht. Dies wird im Hinblick auf die Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung als positiv bewertet. Auch dass für die Beteiligung der Öffentlichkeit die elektronische Stellungnahmemöglichkeit als Regelverfahren vorgesehen ist, wird diesseits begrüßt. Auch bestehen keine Bedenken, der Regionalversammlung weitergehende Freiheiten bei der Berufung beratender Mitglieder zu lassen.

Hessischer Städte- und
Gemeindebund e.V.
Henri-Dunant-Str. 13
D-63165 Mühlheim am Main
Telefon 06108 6001-0
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
Sparkasse Langen-Seligenstadt
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
BIC: HELADEF1SL5

Steuernummer: 044 224 00204

PRÄSIDENT
Markus Röder
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
Dr. Johannes Hanisch
VIZEPRÄSIDENT
Matthias Baaß

GESCHÄFTSFÜHRER
Johannes Heger
Dr. David Rauber
Harald Semler

Wir müssen jedoch feststellen, dass es versäumt wurde, die diesseits seit langem geäußerte Kritik am Zentrale-Orte-Konzept aufzunehmen, welches über das HLPG in den jeweiligen Landesentwicklungsplan Einzug hält. Dieses findet weiterhin auch im Entwurf seinen Niederschlag, u.a. ist in § 3 Abs. 2 Nr. 1 HLPG unverändert festgehalten, dass

„die Festlegungen von Raumkategorien, die Oberzentren und Mittelzentren sowie die Anforderungen an die Ausweisung von Grundzentren“

in dem nach dem HLPG zu entwickelnden Landesentwicklungsplan enthalten zu sein hat. Zuletzt hatten wir im Rahmen des Entwurfs einer Vierten Änderungsverordnung des LEP Hessen 2000 am 20.4.2020 die Kritik an dem Zentrale-Orte-Konzept aufgegriffen und erneuert. Das Zentrale-Orte-Konzept ist durch die zunehmende Digitalisierung (Versand- und Onlinehandel) und die wachsende Mobilität nicht mehr zeitgemäß. Es handelt sich um ein in den 1930er Jahren unter völlig anderen Rahmenbedingungen entwickeltes theoretisches Modell, welches durch vielerlei Entwicklungen in der heutigen Zeit unpraktikabel ist. Bereits vor sechsundzwanzig Jahren erkannte dies der Verordnungsgeber und führte im LEP 2000 (Seite 22, Begründung zu Ziff. 4.2.3) wörtlich aus:

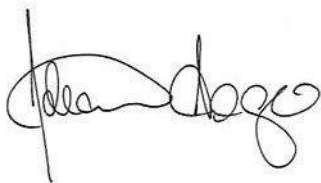
„Durch den Strukturwandel und den inzwischen erreichten hohen Mobilitätsgrad der Bevölkerung wurde die zentralörtliche Standortbindung auch in den ländlichen Räumen inzwischen fortschreitend gelockert und haben sich die Einzugsbereiche zunehmend überlagert, sodass funktionsräumliche Zuordnungen vielfach nicht mehr eindeutig möglich sind. Das zentralörtliche System hat sich dadurch weitgehend zu einem offenen Standortsystem entwickelt...“

Auch wenn § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG vorgibt, dass Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren ist und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten ist, so ist es dennoch unbestreitbar, dass diese Entwicklung zu einem offenen Standortsystem auch auf Grund der immer weiter und schneller fortschreitenden Digitalisierung in den vergangenen Jahren das sog. Zentrale-Orte-Konzept obsolet gemacht hat und ein sklavisches Festhalten sich an dieses verbietet. Denn auch wenn § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG die räumliche Konzentration von Siedlungstätigkeit vorsieht, so sieht dieser auch vor, dass dafür Sorge zu tragen ist, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft zu erfüllen haben, was jedoch nur durch eine Anpassung und Aufweichung des derzeit streng ausgeübten Zentrale-Orte-Prinzips auf Grund der gesellschaftlichen Änderungen möglich ist.

Gleichwohl scheint die Landesregierung hier keinen Anpassungsbedarf durch eine Entsprechende Änderung und Anpassung des strengen Zentrale-Orte-Prinzips zu Gunsten einer aufgeweichten Form, die gerade auch die künftigen (und bereits bestehenden) vielfältigen Aufgaben des ländlichen Raums für die Gesellschaft berücksichtigt, zu sehen. Ohne sachliche Rechtfertigung scheint die Beibehaltung der Struktur von Ober-, Mittel- und Grundzentren nur noch dem alleinigen Zweck zu dienen, die Verteilung der KFA-Mittel zu begründen.

Wir bleiben daher bei unserer Auffassung, dass das Zentrale-Orte-Konzept in der derzeit gewählten Form aufzugeben ist und sich den moderneren Gegebenheiten anzupassen hat, so dass der ländliche Raum gestärkt wird. Dies aufzunehmen und anzupassen wurde im Zuge des Gesetzentwurfs verpasst, obwohl hier die Gelegenheit bestünde, das Zentrale-Orte-Konzept grundlegend zu überarbeiten und die starre Verpflichtung der Einteilung in Zentren aufzubrechen und auf moderne Verhältnisse anzupassen.

Mit freundlichen Grüßen



Heger

Geschäftsführer



BUND Hessen e.V. | Geleitsstraße 14 | 60599 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag

Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr,

Wohnen und Ländlichen Raum

Schloßplatz 1

65183 Wiesbaden

Per E-Mail: h.schnier@ltg.hessen.de

m.eisert@ltg.hessen.de

**Bund für Umwelt und
Naturschutz Deutschland**

Landesverband Hessen e.V.

Geleitsstraße 14
60599 Frankfurt am Main

Tel. +49 69 677 376 -0
bund.hessen@bund-hessen.de

www.bund-hessen.de

Bearbeitung: Jochen Kramer

jochen.kramer@bund-hessen.de

Mobil: +49 163 7430372

Frankfurt am Main, 10.08.2026

Schriftliche Anhörung im Hessischen Landtag zum Gesetzentwurf Drucks. 21/4182 - Hessisches Landesplanungsgesetz -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Boddenberg,

sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des BUND Hessen danken wir für die Übersendung eines Entwurfs zum Hessischen Landesplanungsgesetz und nehmen wie folgt Stellung.

Vorwort

Der BUND Hessen begrüßt die im Entwurf vorgesehene notwendige Berücksichtigung der Klimaanpassung im Hessischen Landesplanungsgesetz. In Anbetracht der akuten Auswirkungen des Klimawandels in Hessen mit mehreren hundert Hitzebedingten Todesfällen, dem Wassermangel, den Dürreschäden in der Landwirtschaft, den Schäden in der Natur, den wirtschaftlichen Schäden ist das äußerst angebracht. Zumal die Landkreise und Kommunen in Hessen größtenteils über keine ausreichende Klimaanpassung und Hitzeanpassung verfügen.

Die im Entwurf vorgesehene Halbierung der Zeit zur Abgabe von Stellungnahmen in der Aufstellung der Regionalpläne wird abgelehnt. Die Zeitverkürzung führt zu weniger Bürgerbeteiligung und geringerer informeller Qualität für die Entscheidungsgrundlage zur Aufstellung eines neuen Plans. Aber zu einer Verlagerung der Planungskonflikte in anschließende Verfahren und die Gerichte. Zudem wird das mit der Stellungnahme verbundene Ehrenamt mit der verkürzten Zeit zur Stellungnahme deutlich mehr belastet.

Im Folgenden die Stellungnahme zu einigen konkreten Änderungen des HLPG im Entwurf.

Regelungen im Einzelnen

§ 3 Absatz 1

Nach Satz 2 wird im Entwurf folgender Satz angefügt:

„Darstellungsmittel für den Landesentwicklungsplan sind Text und in der Regel eine Karte im Maßstab 1:200 000.“

Änderungsanregung: Stattdessen eine Karte im Maßstab 1:100.000.

Begründung:

Der Maßstab 1:100.000 entspricht der Kartierung für die Regionalpläne in Hessen.

§ 3 Abs. 2 wird im Entwurf wie folgt geändert:

In Nr. 5 werden nach dem Wort „Klimaschutz“ ein Komma und die Wörter „die Anpassung an den Klimawandel“ eingefügt.

Die Hinzunahme der Anpassung an den Klimawandel wird ausdrücklich begrüßt! Und sollte auch im weiteren Gesetz im Text berücksichtigt werden.

§ 4 Neufassung im Entwurf von Abs. 4

Folgender neuer Halbsatz im Entwurfstext wird abgelehnt und sollte entfallen:
„War die Zugänglichkeit von Unterlagen bei einer Veröffentlichung im Internet aus technischen Gründen vorübergehend nicht gegeben, ist dies für die Rechtswirksamkeit des Landesentwicklungsplans unbeachtlich;“

Begründung:

Die Zugänglichkeit der Unterlagen ist für die Beteiligungsmöglichkeiten unverzichtbar. Sie sind von der Landesplanungsbehörde sicherzustellen und der Zugang zu der Offenlage zu gewährleisten. Sollte es aus technischen Gründen nicht möglich sein, sollte dies nicht den Bürgern und den Trägern öffentlicher Belange nachteilig ausgelegt werden. Das schwächt die Beteiligungsmöglichkeit von Bürgern und Verbänden.

§ 4 Neufassung im Entwurf von Abs. 6.

Folgende Neuformulierung im Text wird abgelehnt und sollte entfallen:

Abs. 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Bei erheblichen Änderungen des Entwurfs des Landesentwicklungsplans gilt § 9 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes.“

Begründung:

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der öffentlich Stellen sollte nicht wie in § 9 Abs. 3 ROG vorgesehen im Landesrecht eingeschränkt werden. Die in § 9 Abs. 3 ROG vorgesehene Fristverkürzung zur Stellungnahme wird abgelehnt. Die Beteiligung der Bürger und Verbände wird in der bisherigen Regelung des § 4 Abs. 6 HLPG stärker berücksichtigt als in der neueren Fassung des im HLPG und als in § 9 Abs. 3 ROG.

§ 4 Neufassung im Entwurf von Abs. 9 Satz 2

Ergänzende Formulierung zu Entwurf des Satz 2: **und den Trägern öffentlicher Belange.**

Somit könnte der ergänzte Satz 2 lauten:

Die oberste Landesplanungsbehörde gibt zu dem Antrag auf Zielabweichung den betroffenen obersten Landesbehörden und, sofern nicht wegen derselben Planung oder Maßnahme auch eine Zielabweichung vom Regionalplan beantragt wird, der betroffenen Regionalversammlung sowie den betroffenen Gebietskörperschaften, **den Fachbehörden und den Trägern öffentlicher Belange** Gelegenheit zur Stellungnahme.

Begründung:

Für die frühzeitige Berücksichtigung aller Kriterien des Sachverhalts einer Planung ist eine frühzeitige informelle Einbeziehung und die Möglichkeit zur Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange zur Vermeidung von nachgelagerten Konflikten sinnvoll.

§ 5 Neufassung im Entwurf von Abs. 2 Satz 4

Der neuen Formulierung in der neuen Nr. 8 wird ausdrücklich zugestimmt:

„8. regionale Grünzüge, Gebiete für den Klimaschutz und zur Klimaanpassung, zur Grundwassersicherung und für den Hochwasserschutz,“

§ 6 Abs. 2 Neufassung im Entwurf von Satz 3

Im Entwurfstext in Satz 3 werden die Wörter „zwei Monaten“ durch „mindestens einem Monat elektronisch zu oder bietet ein elektronisches Herunterladen an“ ersetzt.

Der neuen Reduzierung der Frist zur Stellungnahme wird widersprochen. Die bisherige Frist zur Stellungnahme von zwei Monaten sollte beibehalten werden.

Begründung:

Aufgrund des inhaltlichen Umfangs eines Regionalplans ist bereits eine Frist von 2 Monaten knapp für eine Stellungnahme. Eine Stellungnahme sollte allen Bürgern möglich sein. Dabei sollte auch die Lebenssituation der Bürger berücksichtigt werden. Für Familien, für Berufstätige, für Auszubildende, für Menschen mit Urlaubsplanung, für Menschen mit Erkrankungen, usw. Für alle gilt, dass ein Planwerk erst einmal verstanden werden muss, bevor eine Stellungnahme erfolgen kann – auch wenn ein Bürger nicht vom Fach ist. Wenn dies durch eine zu kurze Frist nicht mehr möglich ist, schwächt es die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger.

Für einen Verband wie den Bund Hessen führt eine Halbierung der Zeit zur Stellungnahme zu einer weniger umfassenden und ausführlichen Stellungnahme. Aber auch zu einer erhöhten Belastung des Ehrenamts. Der BUND ist auf der Orts-, der Kreis- und Landesebene organisiert. Bei einer Offenlage eines Entwurfs zu einer Neuaufstellung eines Regionalplans werden alle regional zuständigen Orts- und Kreisverbände um eine Meldung zu lokalen Auswirkungen der Planung oder Anregungen zur Planung an den Landesverband gebeten, der anschließend die Stellungnahmen zusammenfasst, ergänzt und einreicht. Das Planwerk muss daher auf verschiedenen Organisationsebenen verstanden und eine gemeinsame Stellungnahme dazu erarbeitet werden. Auf der lokalen Ebene wird diese Arbeit durch das Ehrenamt getragen.

Die Rückfragen aus den mit der Aufstellung des Regionalplans und des Regionalen Flächennutzungsplans für die Metropolregion RheinMain befassten Behörden zu einzelnen Planungsanregungen des BUND Hessen zeigen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung ein wichtiges Erkenntnisinstrument für Behörden darstellt. Wird dieses zeitlich verkürzt, verringert sich die informelle Qualität der Entscheidungsgrundlage der Behörde. Werden in einem zu knappen Zeitfenster Planungskonflikte nicht berücksichtigt, erhöht dies den Prüfaufwand in anschließenden Verfahren und deren Verlagerung zu den Gerichten. Daher beschleunigt die vorgenommene Verfahrensverkürzung nichts, sondern bewirkt das Gegenteil. Immerhin soll der Regionalplan eine Gültigkeit von 10 Jahren haben.

§ 6 Abs. 3 Neufassung im Entwurf von Satz 2

Satz 2 der Neufassung lautet: War die Zugänglichkeit von Unterlagen bei einer Veröffentlichung im Internet aus technischen Gründen vorübergehend nicht gegeben, ist dies für die Rechtswirksamkeit des Regionalplans unbeachtlich;

Die neue Formulierung wird abgelehnt.

Begründung:

Die Beteiligungsmöglichkeiten sind von der Landesplanungsbehörde sicherzustellen und der Zugang zu der Offenlage zu gewährleisten. Sollte es aus technischen Gründen nicht möglich sein, sollte dies nicht den Bürgern und den Trägern öffentlicher Belange nachteilig ausgelegt werden. Das schwächt die Umsetzung des im GG vorgesehenen Demokratieprinzips und informelle Erkenntnisse für die Aufstellung des Regionalplans.

§ 7 Änderung im Entwurf von Absatz 3 Satz 1 Nr. 2

Der folgende Satz wird nicht als ausreichend angesehen.

Satz 1: „Die Genehmigung des Regionalplans ist zu erteilen, wenn nicht

Satz 1 Nr. 2: Der Regionalplan gegen Vorschriften dieses Gesetzes, des Raumordnungsgesetzes oder sonstige Vorschriften des öffentlichen Rechts verstößt, soweit Verstöße nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht unbeachtlich sind.“

Stattdessen sollte die bisherige Formulierung von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 beibehalten werden. Wie folgt:

„2. der Regionalplan gegen Vorschriften dieses Gesetzes, des Raumordnungsgesetzes oder sonstige Vorschriften des öffentlichen Rechts verstößt, insbesondere wenn die Träger öffentlicher Belange, die Gebietskörperschaften, die benachbarten Planungsregionen oder die Öffentlichkeit nicht nach den Vorschriften dieses Gesetzes beteiligt worden sind oder der Regionalplan keine ausreichende Begründung enthält oder eine gerechte Abwägung der

Planungserheblichen Belange nicht zu erkennen ist.“

Begründung:

Die Beteiligung öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit ist für ein demokratisches Verfahren grundlegend und für die Gültigkeit des Regionalplans zu erwähnen.

§ 8 Änderung im Entwurf von Abs. 4 Satz 2

Textentwurf: „In Abs. 4 Satz 2 werden die Wörter „oder beachtliche Abwägungsmängel vorliegen oder wenn die Entscheidung mit übergeordneten landesseitigen Interessen, insbesondere den Festlegungen des Landesentwicklungsplans, nicht zu vereinbaren ist“ gestrichen.“

Begründung:

Die Änderung in § 8 Abs. 4 Satz 2 wird abgelehnt. Die bisherigen Formulierungen beinhalten wichtige Versagungsgründe einer Regionalplanung.

Wir bitten darum, unsere Anregungen und Einwendungen im folgenden Verfahren zu berücksichtigen. Wir stehen für eine mündliche Anhörung sowie für fachliche Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

i.A.



Jochen Kramer

BUND Landesverband Hessen

Spendenkonto
Frankfurter Sparkasse
IBAN DE46 5005 0201 0000 3698 53
BIC HELADEF1822

Vereinsregister
73 VR 7003
Frankfurt am Main
Steuernummer
014 255 05443

Der BUND ist eine anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigung i.S.d. UmwRG. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerabzugsfähig, Erbschaften und Vermächnisse an den BUND sind erbschaftssteuerbefreit.

PNT Partner | Kaiserstraße 68 | 60329 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

per E-Mail
h.schnier@ltg.hessen.de und
m.eisert@ltg.hessen.de

Assistenz: Frau Dietermann
Durchwahl: 069 / 4003 400-13
E-Mail: Frankfurt@pnt-partner.

Frankfurt, den 10.08.2026
Az: **00107/26** / DT / DT
(Az. bitte stets angeben)

**Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie,
Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum zum Gesetzentwurf der
Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen
Landesplanungsgesetzes – Drucks. 21/4182 –**

Sehr geehrte Damen und Herren,

gemäß der uns übermittelten Einladung nehmen wir nachfolgend gerne zu dem genannten Gesetzentwurf Stellung. Aus Sicht unserer, auf Planungs- und Umweltrecht – mit allen zugehörigen Feldern – spezialisierten Anwaltskanzlei haben wir regelmäßig auch mit landes- und anderen raumordnungsrechtlichen Regelungen, insbesondere Regionalplänen und Bauleitplänen zu tun. Die Rechtsentwicklungen und Rechtsprechung zu dieser Thematik verfolgen wir eingehend.

(1) Vorabzusammenfassung der wesentlichen Kritikpunkte

Der Entwurf beschreibt sich als im Kern „redaktionelle Folgeanpassung an die Novellierung des Raumordnungsgesetzes“. Diese Selbstbeschreibung trifft nicht zu. Neben einer Vielzahl echter Verweisanpassungen enthält der Entwurf eine Reihe eigenständiger Landesentscheidungen, die sämtlich in dieselbe Richtung weisen: Verkürzung von Beteiligungsfristen, Verengung der Beteiligtenkreise, Absenkung der staatlichen Rechtskontrolle und Erleichterung des Verzichts auf die Raumverträglichkeitsprüfung. Hervorzuheben ist, dass mehrfach gerade das, was eigenen Regelungsgehalt hat, in der Begründung als „sprachliche Anpassung“, „Klarstellung“ oder „redaktionell“ bezeichnet wird.

Ursula Philipp-Gerlach ^{1) 2)}
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Rüdiger Nebelsieck, LL.M. ^{1) 3) 4)}
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dirk Teßmer ^{1) 2)}
Rechtsanwalt

Tobias Kroll ²⁾
Rechtsanwalt

Christian Romer ³⁾
Rechtsanwalt

Annika Ratschow ³⁾
Rechtsanwältin

Dr. Layla Mihatsch ²⁾
Rechtsanwältin

Amelie Wendorf ³⁾
Rechtsanwältin

Joke Unger, LL.M. ^{2) 3) 5)}
Rechtsanwalt

1) Partner i.S.d. PartGG
2) Standort Frankfurt am Main
3) Standort Hamburg
4) Master in Environmental Law
5) Master in Public International Law

PNT Partner Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
www.pnt-partner.de
Sitz Frankfurt am Main
AG Frankfurt am Main (PR 3115)
USt.-IdNr.: DE 206 460 440

Standort Frankfurt am Main
Neue Adresse: Kaiserstraße 68
60329 Frankfurt am Main
Tel.: +49 (0)69 / 4003 400-13
Fax: +49 (0)69 / 4003 400-23
frankfurt@pnt-partner.de
GLS Gemeinschaftsbank eG
IBAN DE89 4306 0967 1335 347000

Standort Hamburg
Lucy-Borchardt-Straße 2
20457 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 / 237 24 36-0
Fax: +49 (0)40 / 237 24 36-99
hamburg@pnt-partner.de

Fünf Regelungen sind nach hiesiger Bewertung misslungen und laufen den Interesse einer guten und durchsetzbaren Raumordnung und -planung zuwider. Die betreffenden Regelungen sollten im weiteren Gesetzgebungsverfahren gestrichen bzw. geändert werden:

- § 7 Abs. 3 HLP-G-E – Entwertung der Genehmigungskontrolle:

Die Umstellung von einer Versagungs- in eine Erteilungsnorm, die ersatzlose Streichung der Regelbeispiele (insbesondere der unterbliebenen Beteiligung) und die neue Klausel, wonach Verstöße nur beachtlich sind, „soweit [sie] nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht unbeachtlich sind“, entziehen der einzigen vorgelagerten und obligatorischen Rechtmäßigkeitskontrolle des Regionalplans ihren Gehalt.

- § 11 HLP-G-E – Regelverzicht auf die Raumverträglichkeitsprüfung:

Der Wechsel von „kann“ zu „soll“ kehrt das bundesrechtliche Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 15 Abs. 1 ROG in sein Gegenteil um. Zugleich entfällt das landesplanerische Gutachten – das Kompensationsinstrument wird also gerade dort geschwächt, wo die Prüfung entfällt.

- § 15 Abs. 6 Satz 2 HLP-G – Verlust des Benennungsrechts:

Die ersatzlose Streichung des Katalogs benennungsberechtigter Organisationen nimmt den anerkannten Naturschutzvereinigungen die einzige gesetzlich verbürgte institutionelle Mitwirkung in den Regionalversammlungen – ohne jeden Entlastungseffekt, da das Recht ehrenamtlich, beratend und ohne Stimmrecht ausgestaltet ist.

- § 4 Abs. 4 Satz 5, § 6 Abs. 3 Satz 3 HLP-G-E – Planerhaltungsklausel:

Die undifferenzierte Erklärung, eine vorübergehend fehlende Zugänglichkeit der Unterlagen im Internet sei „unbeachtlich“, stellt den nach neuem Recht **primären** Beteiligungskanal sanktionslos. Sie ist mit Art. 6 und 8 der SUP-Richtlinie sowie mit Art. 6 und 7 der Aarhus-Konvention nicht vereinbar.

- Ergänzend sind die Halbierung der Beteiligungsfristen, der Wegfall der dezentralen Auslegung bei Kreisverwaltungen und kreisfreien Städten, die Verengung des Beteiligungskreises im Zielabweichungsverfahren und die Beschränkung der Zuständigkeit der Regionalversammlungen kritikwürdig und kontraproduktiv.

(2)Allgemeine Punkte

– insbesondere zum Wert von Öffentlichkeitsbeteiligung, Kontroll- und Prüfdichte

a) Beteiligung ist kein Verfahrensballast, sondern das Ermittlungsinstrument der Abwägung

Raumordnungspläne unterliegen dem Abwägungsgebot. Eine Abwägung kann nur so gut sein wie das Material, auf das sie sich stützt. Genau darauf zielt die Beteiligung: Das Raumordnungsgesetz verpflichtet die planaufstellende Stelle, die öffentlichen Stellen auch um „weitere ihnen vorliegende Informationen“ zu ersuchen, „die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind“. Die Beteiligung ist damit gesetzlich ausdrücklich als Ermittlungsinstrument konzipiert, nicht als nachgelagerte Anhörung zu einem im Wesentlichen feststehenden Ergebnis.

Das gilt für die Öffentlichkeitsbeteiligung in besonderem Maße. Kenntnisse über lokale Artvorkommen, Kaltluftbahnen, Altlasten, Grundwasserverhältnisse, Nutzungskonflikte und Vorbelastungen liegen typischerweise nicht bei der Planungsbehörde, sondern bei den Ortskundigen und bei den fachlich arbeitenden Vereinigungen. Wer die Zeitfenster halbiert und die Zugangswege verengt, spart nicht Verfahrensaufwand, sondern Erkenntnis. Der Abwägungsausfall, der daraus folgt, wird nicht im Planaufstellungsverfahren sichtbar, sondern Jahre später im Normenkontrollverfahren.

b) Kontroll- und Prüfdichte sind ein Beschleunigungsfaktor, kein Bremsklotz

Der Entwurf steht ausweislich seiner Begründung in der Tradition der Beschleunigungsgesetzgebung. Die empirische Grundannahme – Verfahren dauerten zu lange, weil zu viel geprüft und beteiligt werde – hält der Überprüfung jedoch nicht stand. Die praktisch relevanten Verzögerungen in der Regionalplanung entstehen nicht durch Auslegungsfristen von zwei statt einem Monat, sondern durch Planungsfehler, die zur Unwirksamkeit des Plans führen. Die jüngere Rechtsprechung ist eindeutig: Regionalpläne und Landesentwicklungspläne sind in den vergangenen zwei Jahren wiederholt für unwirksam erklärt worden.¹ Auch die Regionalpläne zur Windenergie sind mehrfach beanstandet worden.²

Ein solches Verfahren kostet mehrere Jahre und zwingt zur Wiederholung des gesamten Aufstellungsverfahrens. Gemessen daran ist jede zusätzliche Beteiligungswoche eine Investition mit außerordentlich günstigem Ertrag. Beschleunigung entsteht durch Fehlervermeidung, nicht durch Fehlertoleranz.

Besonders relevant ist dies für die Flächenziele der Windenergie: Die Anrechenbarkeit ausgewiesener Windenergieflächen auf die Flächenbeitragswerte hängt nach § 4 Abs. 2 WindBG davon ab, dass der Plan wirksam ist; wird er gerichtlich für unwirksam erklärt, bleiben die Flächen nur noch ein Jahr ab Rechtskraft anrechenbar. Danach droht die Zielverfehlung mit der

¹ OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 12. Juni 2026 – 22 D 33/24, 22 D 75/25 und 22 D 261/24 (Regionalplan Ruhr unwirksam); ferner OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 21. März 2024 – 11 D 133/20 (Landesentwicklungsplan NRW auf die Klage einer anerkannten Umweltvereinigung teilweise unwirksam).

² OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 29. November 2024 – 5 KN 6/21 und 5 KN 46/21 sowie Urt. v. 11. Juli 2025 – 5 KN 21/21 zu den Regionalplänen Windenergie an Land.

Rechtsfolge des § 249 Abs. 7 BauGB – also der ungesteuerte, planerisch nicht mehr konzentrierte Ausbau im gesamten betroffenen Planungsraum.³

Wer die Kontrollichte in der Regionalplanung absenkt, gefährdet damit unmittelbar die energiepolitischen Ziele, denen die Beschleunigungsgesetzgebung dienen soll. Rechtssichere Pläne sind die Voraussetzung des Ausbaus, nicht sein Hindernis.

c) Unions- und völkerrechtlicher Rahmen

Raumordnungspläne unterliegen der strategischen Umweltprüfung. Damit greift der Verfahrensmaßstab der SUP-Richtlinie unmittelbar ein. Deren Art. 6 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Planentwurf und Umweltbericht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und ihr frühzeitig sowie effektiv innerhalb angemessener Fristen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.⁴ Art. 8 verlangt, die Stellungnahmen vor der Annahme des Plans zu berücksichtigen.⁵ Die Ausgestaltungsbefugnis der Mitgliedstaaten besteht nur im Rahmen dieses Effektivitätsgebots.

Hinzu treten die Bindungen der Aarhus-Konvention: Beteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Beteiligung stattfinden kann (Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Art. 7 AK)⁶ sowie die Verpflichtung zur angemessenen Anerkennung und Unterstützung von Umweltvereinigungen (Art. 3 Abs. 4 AK).⁷

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat wiederholt entschieden, dass nationale Regelungen, die die Rüge von Verfahrensfehlern beschränken, die Ausübung unionsrechtlich verliehener Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen.⁸ Für Beschränkungen zulasten von Umweltvereinigungen gilt nichts anderes.⁹ Eine landesrechtliche Regelung, die Beteiligungsdefizite von vornherein für unbeachtlich erklärt, wirkt zugleich als Rechtsschutzsperre und ist deshalb auch an Art. 9 AK i. V. m. Art. 47 GRCh zu messen.¹⁰

Dass Art. 72 Abs. 3 GG dem Land auf dem Gebiet der Raumordnung eine Abweichungskompetenz eröffnet, ändert daran nichts: Die unionsrechtliche Bindung trifft auch die Länder. Bemerkenswert ist überdies, dass der Entwurf mehrere abweichende Regelungen enthält, ohne sie als solche zu kennzeichnen; § 1 HLPG bezeichnet das Gesetz auch künftig ausdrücklich als bloß *ergänzendes* Landesrecht.¹¹

³ § 3 Abs. 1 i. V. m. Anlage WindBG (Flächenbeitragswerte zum 31. Dezember 2027 und 31. Dezember 2032); § 4 Abs. 2 WindBG: Anrechenbarkeit ausgewiesener Flächen nur, „sobald und solange“ der Plan wirksam ist, mit einjährigem Nachlauf ab Rechtskraft der Unwirksamkeitsentscheidung; Rechtsfolge der Zielverfehlung: § 249 Abs. 7 BauGB.

⁴ Art. 6 Abs. 1 und 2 der SUP-Richtlinie 2001/42/EG: Planentwurf und Umweltbericht sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen; ihr ist frühzeitig und effektiv innerhalb angemessener Fristen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

⁵ Art. 8 SUP-RL: Die während der Konsultation abgegebenen Stellungnahmen sind bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans zu berücksichtigen; Art. 9 Abs. 1 lit. b verlangt eine zusammenfassende Erklärung darüber, wie dies geschehen ist.

⁶ Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention (UNECE-Übereinkommen vom 25. Juni 1998): Beteiligung „zu einem Zeitpunkt ..., zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann“; für Pläne und Programme über Art. 7 AK i. V. m. Art. 6 Abs. 3, 4 und 8 AK.

⁷ Art. 3 Abs. 4 Aarhus-Konvention: Verpflichtung der Vertragsparteien, Vereinigungen, die den Umweltschutz fördern, angemessen anzuerkennen und zu unterstützen.

⁸ EuGH, Ur. v. 7. November 2013 – C-72/12 (Gemeinde Altrip), Rn. 45 ff.: Beschränkungen der Rüge von Verfahrensfehlern dürfen die Ausübung der unionsrechtlich verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren; die Beweislast für die fehlende Ergebnisrelevanz darf nicht den Rechtsbehelfsführenden auferlegt werden.

⁹ EuGH, Ur. v. 15. Oktober 2015 – C-137/14 (Kommission/Deutschland); EuGH, Ur. v. 20. Dezember 2017 – C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation), jeweils zu den Grenzen nationaler Verfahrensbeschränkungen zulasten von Umweltvereinigungen.

¹⁰ Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 GRCh; zum Effektivitätsgebot Art. 4 Abs. 3 EUV.

¹¹ Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG (Abweichungskompetenz der Länder auf dem Gebiet der Raumordnung), Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG (Vorrang des jeweils späteren Gesetzes). § 1 HLPG bezeichnet das Gesetz – auch nach Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs unverändert – ausdrücklich als Regelungen, die das Raumordnungsgesetz „ergänzen“.

(3) Würdigung einzelner Regelungen im Detail

a) § 7 Abs. 3 HLP-G-E – Entwertung der Genehmigungskontrolle

(1) Regelungsinhalt

Art. 1 Nr. 7 lit. c des Entwurfs fasst § 7 Abs. 3 Satz 1 HLP-G neu.

Geltende Fassung:	Entwurfssfassung:
„Die Genehmigung des Regionalplans ist zu versagen, wenn ... 2. der Regionalplan gegen Vorschriften dieses Gesetzes, des Raumordnungsgesetzes oder sonstige Vorschriften des öffentlichen Rechts verstößt, insbesondere wenn die Träger öffentlicher Belange, die Gebietskörperschaften, die benachbarten Planungsregionen oder die Öffentlichkeit nicht nach den Vorschriften dieses Gesetzes beteiligt worden sind oder der Regionalplan keine ausreichende Begründung enthält oder eine gerechte Abwägung der planungserheblichen Belange nicht zu erkennen ist.“	„Die Genehmigung des Regionalplans ist zu erteilen, wenn nicht ... 2. der Regionalplan gegen Vorschriften dieses Gesetzes, des Raumordnungsgesetzes oder sonstige Vorschriften des öffentlichen Rechts verstößt, soweit Verstöße nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht unbeachtlich sind.“

Die Begründung bezeichnet dies als sprachliche Anpassung und „rechtliche Zusammenfassung des bisherigen Wortlauts“. Das trifft in keiner der drei Änderungsrichtungen zu.

(2) Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses

Aus einer Versagungsnorm wird eine Erteilungsnorm mit Vermutungswirkung zugunsten der Genehmigung. Das ist keine Stilfrage, sondern verändert die Prüfungshaltung und die Begründungslast: Die Genehmigungsbehörde muss künftig das Vorliegen eines Versagungsgrundes positiv feststellen und tragfähig begründen, statt die Rechtmäßigkeit des Plans festzustellen. In Zweifelsfällen – und Abwägungskontrolle besteht weitgehend aus Zweifelsfällen – wirkt die Formulierung zugunsten der Inkraftsetzung.

(3) Ersatzloser Wegfall der Regelbeispiele

Der geltende § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HLP-G benennt die unterbliebene Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange, Gebietskörperschaften, Nachbarregionen und Öffentlichkeit ausdrücklich als Versagungsgrund und stellt ihr das Fehlen einer ausreichenden Begründung sowie die nicht erkennbar gerechte Abwägung zur Seite. Der Landesgesetzgeber hat damit bewusst festgelegt, worauf sich die Genehmigungsprüfung vorrangig zu richten hat.

Der Entwurf streicht diese Konkretisierung ersatzlos. Damit verliert das Beteiligungsrecht seine institutionelle Absicherung im Genehmigungsverfahren – und zwar in genau dem Gesetzentwurf, der die Beteiligung an anderer Stelle zeitlich und räumlich beschneidet. Die Kumulation beider Änderungen ist der eigentliche Befund: Die Beteiligung wird verkürzt und der Mechanismus abgebaut, der ihre Einhaltung kontrolliert.

(4) Die Unbeachtlichkeitsklausel als ein Kategorienfehler

Am schwersten wiegt der neue Halbsatz, wonach Verstöße nur beachtlich sind, „*soweit [sie] nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht unbeachtlich sind*“. Damit werden die Planerhaltungsregeln des § 11 ROG in die Genehmigungsprüfung vorverlagert. Das verkennt deren Funktion.

Die Planerhaltung ist Bestandsschutzrecht. Sie beantwortet die Frage, ob ein bereits erlassener Plan trotz eines Fehlers wirksam bleibt – eine Abwägung zwischen Rechtsrichtigkeit und Rechtssicherheit, die den Vertrauensschutz Dritter und die Folgen einer Gesamtnichtigkeit einbezieht.¹² Die Genehmigung nach § 7 HLPG steht demgegenüber vor der Inkraftsetzung. Hier existiert kein schutzwürdiger Bestand, der erhalten werden könnte; es geht allein um die Frage, ob ein als fehlerhaft erkannter Plan überhaupt in Kraft gesetzt werden soll. Die Antwort darauf kann nicht lauten: ja, sofern der Fehler später nicht mehr durchgreifen würde.

Die praktische Konsequenz ist erheblich. Die Landesregierung dürfte einen Regionalplan, dessen Beteiligungsmangel sie positiv kennt, nicht mehr zurückweisen, sofern der Mangel nach § 11 ROG unbeachtlich ist. Der Staat setzt dann sehenden Auges rechtsfehlerhafte Pläne in Kraft. Hinzu tritt ein Anwendungsproblem: Die Unbeachtlichkeit nach § 11 ROG hängt teilweise vom Ablauf von Rügefristen ab, die im Genehmigungszeitpunkt noch gar nicht laufen. Die Genehmigungsbehörde müsste prognostizieren, ob ein Fehler künftig unbeachtlich *werden* wird.

Unionsrechtlich ist die Regelung zusätzlich deshalb bedenklich, weil Art. 8 SUP-RL die Berücksichtigung der Stellungnahmen vor der Annahme des Plans verlangt. Eine Genehmigungsnorm, die Beteiligungsfehler bei der Annahme ausdrücklich für hinnehmbar erklärt, entzieht dieser Vorgabe die verfahrensrechtliche Grundlage.

Daher ist dringend zu empfehlen, Art. 1 Nr. 7 lit. c des Entwurfs ist zu streichen und § 7 Abs. 3 Satz 1 HLPG mithin in der geltenden Fassung zu belassen.

Hilfsweise sollte zumindest die Versagungsformulierung („ist zu versagen, wenn“) beibehalten werden. Außerdem sollte die Wiederherstellung der Regelbeispiele des Beteiligungs-, Begründungs- und Abwägungsmangels und eine ersatzlose Streichung des Halbsatzes „soweit Verstöße nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht unbeachtlich sind“ betrieben werden.

¹² § 11 ROG (Planerhaltung) differenziert nach Fehlerarten, Beachtlichkeitsschwellen, Rüge- und Heilungsfristen; die Vorschrift betrifft den Bestand eines bereits erlassenen Plans, nicht die vorgelagerte Frage seiner Inkraftsetzung.

b) § 11 HLP-G-E – Regelverzicht auf die Raumverträglichkeitsprüfung

(1) Regelungsinhalt

Art. 1 Nr. 10 des Entwurfs fasst § 11 HLP-G neu. Gegenüber der geltenden Fassung ergeben sich vier eigenständige Änderungen:

- Aus „*kann*“ wird „*soll*“. Der Verzicht auf die Raumverträglichkeitsprüfung wird von einer Ermessensentscheidung zur intendierten Regelentscheidung.
- Das landesplanerische Gutachten entfällt. Die geltende Fassung sieht vor, dass die Landesplanungsbehörde im Planfeststellungsverfahren Gelegenheit „*zur Stellungnahme und zur Vorlage eines landesplanerischen Gutachtens*“ erhält.
- Erstreckung auf § 15 Abs. 4 ROG: Der Verzicht soll künftig auch dort möglich sein, wo der Vorhabenträger die Prüfung selbst beantragt hat.
- Zuständigkeitswechsel: Die Entscheidung trifft die obere Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde.¹³

(2) Wichtigkeit der Raumverträglichkeitsprüfung

Die Raumverträglichkeitsprüfung ist das einzige Verfahren, in dem überörtliche Standort- und Trassenalternativen vorhabenbezogen, aber noch auf der raumordnerischen Ebene und mit eigener Öffentlichkeitsbeteiligung geprüft werden. Ihr Gegenstand umfasst nach § 15 Abs. 1 ROG ausdrücklich eine überschlägige Prüfung der Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG unter Berücksichtigung der Kriterien der Anlage 3 UVPG.¹⁴ Die Beteiligung erfolgt nach § 15 Abs. 3 ROG frühzeitig, mit Internetveröffentlichung, öffentlicher Bekanntmachung und ergänzenden analogen Zugängen.¹⁵

Die Verlagerung dieser Prüfung in das Planfeststellungsverfahren ist keine gleichwertige Kompensation. Dort setzt das Prüfprogramm beim beantragten Vorhaben an. Geprüft werden die vom Vorhabenträger eingebrachten Varianten innerhalb eines bereits gewählten Korridors. Die überörtliche, vorhabenübergreifende Perspektive der Raumordnung – und gerade diese ist der Mehrwert der Raumverträglichkeitsprüfung – geht dabei verloren. Vor allem aber wird die Öffentlichkeit erst in einem Stadium beteiligt, in dem die Standortentscheidung faktisch vorgeprägt ist. Damit ist das Gebot des Art. 6 Abs. 4 der Aarhus-Konvention berührt, die Beteiligung so früh vorzusehen, dass alle Optionen noch offen sind.

Hinzu kommt eine rechtsschutzbezogene Folge: Nach § 15 Abs. 6 ROG ist das Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung im Rechtsbehelfsverfahren gegen die Zulassungsentscheidung überprüfbar.¹⁶ Entfällt die Prüfung, entfällt auch dieser Kontrollmaßstab. Die Zulassungsentscheidung ist dann an keinem raumordnerisch dokumentierten Alternativenvergleich mehr zu messen.

¹³ insoweit handelt es sich um die Kodifizierung der Verwaltungspraxis

¹⁴ § 15 Abs. 1 ROG: Für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung „soll“ eine Raumverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden; Gegenstand ist u. a. eine überschlägige Prüfung der Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 2 Abs. 1 UVPG unter Berücksichtigung der Kriterien der Anlage 3 UVPG.

¹⁵ § 15 Abs. 3 ROG: frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen; Veröffentlichung der Verfahrensunterlagen im Internet für mindestens einen Monat, öffentliche Bekanntmachung, ergänzende analoge Zugangsmöglichkeiten.

¹⁶ § 15 Abs. 6 ROG: Das Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung kann nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung überprüft werden.

(3) Widersprüchlichkeit zu § 15 Abs. 1 ROG

Das Bundesrecht formuliert die Raumverträglichkeitsprüfung als Sollvorschrift: Für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung *so*ll sie durchgeführt werden. Der Entwurf stellt dem eine gegenläufige Sollvorschrift entgegen: Auf die Prüfung *so*ll verzichtet werden. Das ist keine Ausgestaltung, sondern eine Umkehrung des bundesrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Aus dem gesetzlichen Regelfall der Prüfung wird der gesetzliche Regelfall des Verzichts – mit der Folge, dass die Behörde künftig ihre Durchführung begründen muss, nicht mehr den Verzicht.

Für die Erstreckung auf § 15 Abs. 4 ROG gilt Entsprechendes: Das Bundesrecht räumt dem Vorhabenträger dort ein Antragsrecht ein.¹⁷ Ein landesrechtlicher Regelverzicht auch in diesen Fällen ist abweichendes, nicht ergänzendes Landesrecht und hätte als solches offengelegt und begründet werden müssen.

(4) Geschwächte Kompensation und ungedeckte Tatbestandsseite

Besonders wenig überzeugend ist die Kombination zweier Änderungen: Der Verzicht wird erleichtert, und zugleich wird das Instrument geschwächt, das ihn im Planfeststellungsverfahren auffangen soll. Das landesplanerische Gutachten war eine eigenständige, dokumentierte raumordnerische Bewertung; die bloße „Gelegenheit zur Stellungnahme“ ist demgegenüber ein Minus – ohne Formerfordernis, ohne eigenständigen Prüfauftrag, ohne verlässlichen Aktenniederschlag. Für die spätere Abwägungskontrolle und für die Verbandsklage geht damit ein wesentliches Beweismittel verloren.

Die Tatbestandsseite („*wenn sichergestellt ist, dass die Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung im Planfeststellungsverfahren festgestellt werden kann*“) klingt gegenüber der geltenden Fassung strenger, ist aber verfahrensrechtlich nicht unterlegt: Der Entwurf benennt keine einzige Vorkehrung, durch die die „*Sicherstellung*“ bewirkt würde. Ohne solche Vorkehrungen bleibt die Formel eine bloße Prognose der verzichtenden Behörde über die Arbeit einer anderen Behörde.

Daher ist dringend zu empfehlen,

- in § 11 Abs. 1 Satz 1 HLP-G-E „soll“ durch „kann“ zu ersetzen,
- in § 11 Abs. 1 Satz 2 HLP-G-E die Vorlage eines landesplanerischen Gutachtens vorzusehen (Beibehaltung der geltenden Fassung),
- § 11 Abs. 1 Satz 3 HLP-G-E (Erstreckung auf § 15 Abs. 4 ROG) zu streichen und
- Eine Verzichtsausschluss für Vorhaben aufzunehmen, die UVP-pflichtig sind, die ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen können oder für die mehrere ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenvarianten bestehen.

¹⁷ § 15 Abs. 4 Satz 1 ROG: Antragsrecht des Vorhabenträgers auf Durchführung einer Raumverträglichkeitsprüfung.

c) § 15 Abs. 6 Satz 2 HLPG – Verlust des Benennungsrechts der anerkannten Naturschutzvereinigungen

(1) Regelungsinhalt

Art. 1 Nr. 13 lit. b des Entwurfs hebt § 15 Abs. 6 Satz 2 HLPG ersatzlos auf. Die Vorschrift benennt bislang elf Organisationen bzw. Organisationsgruppen, die je ein beratendes Mitglied für die Regionalversammlung oder eine Person für den Planungsbeirat benennen können¹⁸ – unter Nr. 3 die anerkannten Naturschutzvereinigungen.¹⁹ Künftig entscheidet allein die Regionalversammlung, ob und wen sie beruft.

(2) Funktion des Benennungsrechts

Die Regionalversammlungen sind kommunal besetzte Gremien; ihre Mitglieder werden von den Vertretungskörperschaften der Landkreise, kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Gemeinden gewählt. Fachlicher Sachverstand zu überörtlichen Umweltbelangen ist in ihnen strukturell nicht repräsentiert. Genau diese Lücke schließt das Benennungsrecht: Es bringt fachliche Perspektiven in die laufende Beratung ein – also vor der Beschlussfassung und außerhalb des formalisierten Stellungnahmeverfahrens, das immer erst auf einen fertigen Entwurf reagieren kann.

Innerhalb des Katalogs sind die anerkannten Naturschutzvereinigungen die einzige Stimme, die ausschließlich Umweltbelange vertritt. Neben ihnen stehen Kammern, Bauern- und Waldbesitzerverband, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Wohnungs- und Grundeigentümerverbände, Verkehrsverbünde und Verbraucherorganisationen. Mit der Streichung des Satzes 2 entfällt die einzige gesetzlich verbürgte Vertretung des Umweltschutzes in der laufenden Beratung der Regionalversammlungen.

(3) Vom Recht zur Gunst

Entscheidend ist der Wechsel der Rechtsnatur. Bislang steht das Benennungsrecht den genannten Organisationen kraft Gesetzes zu; es ist von der Zusammensetzung und den politischen Mehrheiten der Regionalversammlung unabhängig. Künftig entscheidet dasselbe Gremium, dessen Planung sachverständig begleitet werden soll, darüber, wer es begleiten darf. Gerade konfliktträchtige Belange – Naturschutz gegen Flächeninanspruchnahme, Freiraumschutz gegen Siedlungs- und Gewerbeentwicklung – sind damit nicht mehr gesichert. Der institutionelle Wert des Rechts liegt in seiner Unabhängigkeit von der Mehrheit; eben diese wird beseitigt.

¹⁸ § 15 Abs. 6 Satz 2 HLPG geltender Fassung benennt elf Organisationen bzw. Organisationsgruppen mit Benennungsrecht, darunter unter Nr. 3 die anerkannten Naturschutzvereinigungen.

¹⁹ Anerkannte Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 63 Abs. 2 auch i. V. m. § 74 Abs. 3 BNatSchG.

(4) Mangelnde Tragfähigkeit der Begründung

Die Begründung stützt die Streichung darauf, von dem Recht sei „in der Vergangenheit kaum Gebrauch gemacht“ worden. Das überzeugt aus drei Gründen nicht:

(a) Der Befund ist nicht belegt. Eine Erhebung über die Praxis der drei hessischen Regionalversammlungen wird nicht mitgeteilt.

(b) Die geringe Inanspruchnahme eines Rechts ist kein Argument für seine Abschaffung, sondern allenfalls für seine Attraktivierung – etwa durch ein geregeltes Auswahlverfahren zwischen mehreren anerkannten Vereinigungen oder durch eine Informationspflicht der Geschäftsstelle über das Benennungsrecht zu Beginn jeder Wahlzeit.

(c) Die Streichung erzeugt keinerlei Entlastung. Das beratende Mitglied ist ehrenamtlich tätig, hat kein Stimmrecht und verursacht keine Kosten für die Regionalversammlung. Es gibt hier also nichts abzubauen außer Beteiligung. Wo ein Bürokratieabbau ohne Bürokratieersparnis stattfindet, handelt es sich der Sache nach um Beteiligungsabbau.

Völkerrechtlich steht die ersatzlose Beseitigung eines bestehenden institutionellen Mitwirkungsrechts überdies in Spannung zu Art. 3 Abs. 4 der Aarhus-Konvention, der die Vertragsparteien zur angemessenen Anerkennung und Unterstützung von Umweltvereinigungen verpflichtet.

Daher ist dringend zu empfehlen,

Art. 1 Nr. 13 lit. b des Entwurfs ist zu streichen und § 15 Abs. 6 Satz 2 HLPG somit in seiner geltenden Fassung zu erhalten.

Mindestens ist jedenfalls der Nr. 3 (anerkannte Naturschutzvereinigungen) zu erhalten und um eine Verfahrensregelung für den Fall zu ergänzen, dass mehrere anerkannte Vereinigungen benennen wollen.

d) § 4 Abs. 4 Satz 5 und § 6 Abs. 3 Satz 3 HLPG-E – die neue Planerhaltungsklausel

(1) Regelungsinhalt

Der Entwurf fügt für den Landesentwicklungsplan wie für die Regionalpläne wortgleich eine neue Unbeachtlichkeitsregel ein:

„War die Zugänglichkeit von Unterlagen bei einer Veröffentlichung im Internet aus technischen Gründen vorübergehend nicht gegeben, ist dies für die Rechtswirksamkeit des Landesentwicklungsplans [bzw. des Regionalplans] unbeachtlich; im Übrigen gelten die Planerhaltungsvorschriften von § 11 des Raumordnungsgesetzes.“

(2) Betroffen von der Regelung ist der primäre Beteiligungskanal

Die Regelung erscheint auf den ersten Blick als technische Randfrage. Dies ist sie aber nicht! Seit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes ist die Internetveröffentlichung der primäre und obligatorische Beteiligungskanal: Die Unterlagen sind für mindestens einen Monat im Internet zu veröffentlichen; die analogen Zugangsmöglichkeiten sind lediglich ergänzend und stehen unter einem Angemessenheits- und Zumutbarkeitsvorbehalt.²⁰ Wer die Verfügbarkeit dieses Kanals sanktionslos stellt, macht die Beteiligungspflicht im Kern unverbindlich.

(3) Tatbestandliche Konturenlosigkeit

Die Regelung enthält keine einzige Begrenzung, die ihre Reichweite eingrenzen würde:

- „vorübergehend“ ist zeitlich nicht bestimmt. Erfasst wäre nach dem Wortlaut auch ein Ausfall von drei der vier Auslegungswochen, solange er nur wieder endet.
- „aus technischen Gründen“ ist nicht auf unabwendbare Störungen beschränkt. Erfasst wären auch von der Behörde zu vertretende Ursachen – fehlerhafte Serverkonfiguration, missglückte Migration, unterlassene Wartung.
- Keine Erheblichkeits- oder Kausalitätsschwelle. Es kommt nicht darauf an, ob der Ausfall die Beteiligung tatsächlich beeinträchtigt hat oder ob das Ergebnis darauf beruhen kann.
- Keine Folgepflicht. Weder ist die Auslegungs- oder Stellungnahmefrist um die Dauer der Störung zu verlängern, noch ist die Störung zu dokumentieren oder bekannt zu machen.
- Absolute Rechtsfolge. Der Fehler ist „unbeachtlich“ – ohne Heilungsmöglichkeit, ohne Rügeobliegenheit, ohne Abwägung.

Damit tritt die Landesregelung neben die differenzierte bundesrechtliche Planerhaltung, ohne deren Systematik – Fehlerarten, Offensichtlichkeit, Ergebnisrelevanz, Rüge- und Heilungsfristen – auch nur ansatzweise aufzunehmen. Sie ist deshalb entgegen § 1 HLPG keine *Ergänzung*, sondern eine *Abweichung* vom Bundesrecht in einem unionsrechtlich determinierten Bereich.

(4) Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Raumordnungspläne unterliegen der strategischen Umweltprüfung; der Verfahrensmaßstab der SUP-Richtlinie ist daher unmittelbar anwendbar. Die Klausel verstößt gegen ihn in zweifacher Hinsicht:

(a) Art. 6 Abs. 1 und 2 SUP-RL. Die Richtlinie verlangt, dass die Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und dass ihr effektiv innerhalb angemessener Fristen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Eine nationale Regelung, die die Nichtzugänglichkeit des primären Zugangswegs pauschal für folgenlos erklärt, entzieht dieser Pflicht ihre

²⁰ § 9 Abs. 2 Satz 2 ROG: Veröffentlichung der Unterlagen im Internet für die Dauer von mindestens einem Monat; Satz 5: ergänzende analoge Zugangsmöglichkeiten nur nach Maßgabe von Angemessenheit und Zumutbarkeit.

Verbindlichkeit. Die Ausgestaltungsbefugnis des Art. 6 Abs. 5 SUP-RL erlaubt die nähere Regelung der Modalitäten, nicht die Entwertung der Pflicht selbst.

(b) Art. 8 SUP-RL. Die Stellungnahmen sind vor der Annahme des Plans zu berücksichtigen. Eine Stellungnahme, die mangels Zugänglichkeit der Unterlagen nicht abgegeben werden konnte, kann nicht berücksichtigt werden. Die Klausel entzieht der Berücksichtigungspflicht damit ihren Gegenstand.

Hinzu tritt die Rechtsschutzdimension. Eine Unbeachtlichkeitsregel wirkt nicht nur materiell, sondern prozessual: Der Verfahrensfehler kann gerichtlich nicht mehr durchgreifen. Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass nationale Beschränkungen der Rüge von Verfahrensfehlern die Ausübung unionsrechtlich verliehener Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen und dass insbesondere die Beweislast nicht einseitig den Rechtsbehelfsführenden auferlegt werden darf.²¹ Eine Regelung, die den Fehler bereits tatbestandlich für unbeachtlich erklärt, geht über jede vom Gerichtshof gebilligte Beschränkung hinaus: Sie macht die Rüge nicht schwer, sondern unmöglich. Das ist zugleich an Art. 9 der Aarhus-Konvention i. V. m. Art. 47 GRCh zu messen.

Ergänzend ist auf Art. 6 Abs. 4 der Aarhus-Konvention hinzuweisen: Eine Beteiligung, deren Unterlagen tatsächlich nicht erreichbar waren, ist keine „effektive Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Sinne der Konvention. Die Klausel würde eine Beteiligung als ordnungsgemäß fingieren, die nicht stattgefunden hat.

(5) Der sachgerechte Regelungsweg

Das dahinterstehende Anliegen (Rechtssicherheit für die planaufstellende Stelle bei technischen Störungen) ist legitim, jedoch lässt sich dieses ohne Beteiligungsverlust erreichen - und zwar durch eine Verlängerungs- statt einer Unbeachtlichkeitsregel. Eine solche Lösung schafft der Behörde sogar mehr Sicherheit als der Entwurf, weil sie den (europarechtlich kritischen) Fehler behebt.

Daher ist dringend zu empfehlen, wie folgt zu formulieren²²:

„War die Zugänglichkeit der Unterlagen bei der Veröffentlichung im Internet aus technischen Gründen für mehr als einen Werktag nicht gegeben, verlängern sich die Veröffentlichungsfrist und die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen um die Dauer der Störung. Die Störung ist zu dokumentieren und unverzüglich nach ihrer Behebung auf der Internetseite der Behörde sowie in derselben Weise wie die Bekanntmachung nach § 9 Abs. 2 Satz 3 des Raumordnungsgesetzes bekannt zu machen. Im Übrigen gelten die Planerhaltungsvorschriften des § 11 des Raumordnungsgesetzes.“

Diese Fassung ist unionsrechtskonform, verwaltungspraktisch handhabbar und führt – anders als die Entwurfsfassung – nicht zu einem Aufhebungsrisiko für den gesamten Plan.

²¹ EuGH, Urt. v. 7. November 2013 – C-72/12 (Gemeinde Altrip), Rn. 45 ff. (vgl. oben Fn. 10).

²² anstelle von § 4 Abs. 4 Satz 5 und § 6 Abs. 3 Satz 3 HLPG-E

e) Weitere wichtige Kritikpunkte

Die folgenden Regelungen weisen ebenfalls eigenen Gehalt auf und sollten im Ausschussverfahren erörtert werden.

(1) Halbierung der Beteiligungsfristen

Die bisher zweimonatige Auslegung beim Landesentwicklungsplan (§ 4 Abs. 4 HLPG) und die zweimonatige Stellungnahmefrist der Träger öffentlicher Belange bei Regionalplänen (§ 6 Abs. 2 Satz 3 HLPG) werden auf die bundesrechtliche Minstdauer von einem Monat zurückgeführt. Das Raumordnungsgesetz setzt insoweit ein Mindest-, kein Höchstniveau; die Beibehaltung der höheren Landesstandards wäre ohne Weiteres möglich gewesen. Die Begründung benennt den Zweck offen: Es solle „bei den Trägern öffentlicher Belange mehr Druck erzeugt“ werden. Über § 4 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5 HLPG trifft dieser Druck auch die anerkannten Naturschutzvereinigungen. Zusätzlich deckelt § 4 Abs. 4 Nr. 3 HLPG-E die Stellungnahmefrist auf zwei Wochen nach Ende der Bereitstellung, obwohl § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG eine Frist von bis zu drei Monaten zulässt.²³

(2) Wegfall der dezentralen Auslegung bei Regionalplänen

Die geltende Fassung des § 6 Abs. 3 HLPG ordnet die öffentliche Auslegung nicht nur bei der oberen Landesplanungsbehörde, sondern auch bei den Kreisverwaltungen und den kreisfreien Städten an.²⁴ Der Entwurf verweist stattdessen auf § 4 Abs. 4 HLPG-E, dessen Nr. 1 nur noch die Auslegung bei der obersten und den oberen Landesplanungsbehörden vorsieht. Für die Planungsregion Nordhessen bedeutet dies den Rückgang von rund zwei Dutzend wohnortnahen Auslegungsorten auf einen einzigen in Kassel – bei gleichzeitiger Halbierung der Auslegungsdauer. Diese einschneidende Änderung wird in der Begründung mit keinem Wort erwähnt; die Angabe, es entstünden keine Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände, ist insoweit unzutreffend.

(3) Verengung des Beteiligtenkreises im Zielabweichungsverfahren

§ 4 Abs. 9 Satz 2 HLPG-E ersetzt die bisher zu beteiligenden „betroffenen Träger öffentlicher Belange“ durch die engere Formel „betroffene Gebietskörperschaften und Fachbehörden“; anerkannte Naturschutzvereinigungen fallen unter keine der beiden Kategorien. Zusätzlich entfällt die Beteiligung der Regionalversammlung, sofern parallel eine Zielabweichung vom Regionalplan beantragt wird, und § 8 Abs. 2 Satz 3 HLPG-E beschränkt die gesonderte Beteiligung auf das, was die oberste Landesplanungsbehörde für „sachdienlich“ hält. In der praktisch bedeutsamen Konstellation der Doppelabweichung wird damit nur noch einmal und in verkleinertem Kreis beteiligt. Das steht in bemerkenswertem Kontrast zur Rechtsprechung, die die Klagebefugnis von Umweltvereinigungen gegen Zielabweichungsentscheidungen gerade

²³ § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG: angemessene Frist, die zumindest der Veröffentlichungsfrist entspricht und drei Monate nicht übersteigen soll; Nr. 3 ordnet den Ausschluss verspäteter Stellungnahmen an.

²⁴ § 6 Abs. 3 HLPG geltender Fassung: öffentliche Auslegung bei der oberen Landesplanungsbehörde, den Kreisverwaltungen und den kreisfreien Städten für die Dauer von zwei Monaten.

anerkannt hat.²⁵ Der Entwurf hätte umgekehrt Anlass geboten, eine Veröffentlichungspflicht für Zielabweichungsentscheidungen einzuführen; bislang werden sie nur den Antragstellenden bekannt gegeben.

(4) Beschränkung der Zuständigkeit der Regionalversammlungen

§ 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 HLPGE reduziert die Zuständigkeit der Regionalversammlung von „Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Fachplanungen“ auf solche „mit besonderer Bedeutung für die gesamte Planungsregion“. Damit wird der überwiegende Teil der Einzelvorhaben – Straßen, Leitungen, Abbauvorhaben, Windparks – dem regionalen politischen Gremium entzogen; die Stellungnahme erfolgt künftig allein durch die obere Landesplanungsbehörde. Die Begründung räumt die Einschränkung ein, bezeichnet sie aber als „klarstellend“.

(5) Wegfall der Neuaufstellungspflicht für Regionalpläne

§ 6 Abs. 6 HLPGE wandelt die Pflicht zur Neuaufstellung in eine Sollvorgabe und streicht die Sätze 2 bis 5 (Fristsetzung, Selbsteintritt, Fortgeltung) ersatzlos. Veraltete Regionalpläne können damit sanktionslos fortgelten. Bemerkenswert ist die Asymmetrie zu § 4 Abs. 8 HLPGE, der für den Landesentwicklungsplan unverändert ein Außerkrafttreten nach zehn Jahren anordnet. Für die Aktualität der Umweltprüfung und der Datengrundlage sowie für die Flächenziele der Windenergie ist dies ein Rückschritt.

Für Rückfragen steht der Unterzeichner gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dirk Teßmer
Rechtsanwalt

²⁵ BVerwG, Urt. v. 28. September 2023 – 4 C 6.21 (aus dem hessischen Verfahren VG Gießen, 1 K 9645/17, und VGH Kassel, 4 A 610/19): Klagebefugnis einer Umweltvereinigung gegen die Zulassung einer Abweichung von Zielen eines Regionalplans; ferner VGH Kassel, Beschl. v. 14. November 2024 – 4 C 597/24, und BVerwG, Beschl. v. 8. April 2026 – 4 B 5.25.