

# Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung  
zur geplanten Novellierung des Raumordnungs-  
verfahrens im geplanten Artikelgesetz zur Be-  
schleunigung der Planungs- und Genehmigungs-  
verfahren

Berlin, Oktober 2020

19. Legislaturperiode

Die Stellungnahme wurde im Oktober 2020 im Umlaufverfahren durch den Beirat für Raumentwicklung beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Ad hoc-Arbeitsgruppe „Planungsbeschleunigung/Raumordnungsverfahren“ vorbereitet:

Bremer, Stefanie, Prof. Dr., Univ. Kassel

Fuchs, Tine, Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Hahn, Manuela, Regionalverband Großraum Braunschweig

Portz, Norbert, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Priebs, Axel, Prof. Dr., Univ. Wien

Schmitz, Holger, Dr., Kanzlei Noerr LLP (Leitung)

Berlin, Juli 2020

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

**Kontakt:**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216 – 218, 10719 Berlin

E-Mail: [HIII1@bmi.bund.de](mailto:HIII1@bmi.bund.de)

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

# **Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Raumordnungsverfahrens im geplanten Artikelgesetz zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren**

## **Einleitung**

Der Beirat für Raumentwicklung unterstützt das Ziel der Bundesregierung, mit dem vorgesehenen Artikelgesetz weitere Beschleunigungspotentiale für die Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten zu heben und hierzu Mehrfachbefassungen von Behörden sowie der Öffentlichkeit nach Möglichkeit dort wo sinnvoll zu vermeiden und effektivere Methoden der Beteiligung zu erproben. Um Effektivitätsgewinne zu heben, darf das Raumordnungsverfahren (ROV) hierbei nicht als Hemmschuh missverstanden werden. Ziel muss es nach Überzeugung des Beirats vielmehr sein, die beschleunigenden Effekte dieses bewährten Instruments stärker in den Blick zu nehmen; hierbei kann es sinnvoll sein, die bestehenden Regelungen im Detail nach zu schärfen.

In der Planungspraxis hat sich längst gezeigt, dass das ROV ein für den Projektträger wertvoller Einstieg in die konkrete Vorhabenplanung darstellt. Im ROV wird frühzeitig und im Vorfeld kostspieliger Detailplanungen geprüft, ob die Planung oder Maßnahme in der vorgesehenen Form voraussichtlich realisierbar ist oder ob Veränderungen des Standortes, der Trassenführung, der Dimension oder anderer Ausführungsmerkmale erforderlich sind. Weil das ROV frühzeitig Konflikte erkennen lässt können schon zu einem frühen Zeitpunkt diejenigen Alternativen ausgeschlossen werden, die ansonsten erst nach weiteren aufwändigen und kostspieligen Planungsschritten insbesondere im Zulassungs- oder Planfeststellungsverfahren scheitern würden. Bereits heute ist ein ROV dann nicht erforderlich, wenn die jeweilige Planung oder Maßnahme mit den Erfordernissen der Raumordnung ersichtlich vereinbar ist, in allen anderen Fällen muss es innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen werden, wenn nicht eine Verkürzung auf 3 Monaten in Betracht kommt. Planungsverzögerungen können daher schon nach derzeitiger Rechtslage nicht dem ROV angelastet werden.

## **Empfehlungen**

Der Beirat für Raumentwicklung gibt für die gleichwohl noch mögliche Nachschärfung des ROV folgende, auf den Erfahrungen der Planungspraxis beruhende, Empfehlungen:

- Das am 29.05.2020 in Kraft getretene, befristete Planungssicherstellungsgesetz, das auch für Verfahren nach dem Raumordnungsgesetz gilt, zeigt am deutlichsten bestehende Effektivierungspotentiale auf. Indem Verfahrensschritte weitergehend digital durchgeführt werden können, kann die gemäß § 15 Abs. 3 ROG fakultative Öffentlichkeitsbeteiligungen partiell ins Internet verlagert und Aufwendungen für die Auslegung von Unterlagen und physisch stattfindende Einsichtnahmen, Erörterungstermine und

mündliche Verhandlungen können eingespart werden. Der Beirat für Raumentwicklung spricht sich daher über die bisher zeitlich bis Ende März 2021 befristete Regelung im Planungssicherstellungsgesetz dafür aus, die Möglichkeit rein digitaler Beteiligungen als Dauerrecht auch für Verfahren nach dem ROG zu verankern. Der Beirat begrüßt insoweit auch die an die Bundesregierung gerichtete Forderung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zu prüfen, welche Instrumente sich in der praktischen Anwendung so bewähren, dass sie auch außerhalb der zu bewältigenden Ausnahmesituation sinnvoll eingesetzt werden können und wie die barrierefreie Teilhabe daran weiter verbessert werden kann.

- Ob ein ROV erforderlich ist, ist stets von der Raumordnungsbehörde zu entscheiden. Allerdings sollte es auch künftig möglich sein, dass ein ROV auf Antrag des Planungs- oder Maßnahmenträgers durchgeführt wird, damit dieser, frühzeitig Klarheit über die zu erwartenden Konflikte bekommt.
- Über die Raumverträglichkeit einer Planung oder Maßnahme muss stets die Raumordnungsbehörde entscheiden.
- Im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung sind auch die Umweltbelange in den Blick zu nehmen; der Verzicht auf diese frühzeitige Prüfung kann später zu erheblichen Zeitverlusten führen und vermeidbare Kosten auslösen. Ein Verzicht auf ein förmliches UVP-Verfahren darf nicht zu einer Vernachlässigung der Untersuchung von Umweltauswirkungen führen.

Der Beirat unterstützt ausdrücklich alle Möglichkeiten, mit denen die Verzahnung zwischen dem ROV und Zulassungsverfahren, insbesondere dem fachrechtlichen Planfeststellungsverfahren, sinnvoll verbessert werden. Allerdings haben die Verfahren einen unterschiedlichen Charakter: während das ROV frühzeitig Standort- und Trassenalternativen prüfen kann, bezieht sich das Planfeststellungsverfahren auf eine konkrete Trasse bzw. einen konkreten Standort und regelt abschließend alle Ausführungsdetails.

Wichtig ist dem Beirat auch der Hinweis, dass sich die Praxis des ROVs je nach Art und Dimensionierung der Planung und Maßnahme sowie nach den Gegebenheiten in den Ländern unterscheidet. Dies hängt nicht zuletzt mit der unterschiedlichen Dichte der Festlegungen in den Raumordnungsplänen zusammen. Ist wenig geregelt, muss aufwändiger geprüft werden, wo Konflikte entstehen und wie diese lösbar sind. Außerdem hat die Planung von linienhafter Infrastruktur wie einer Fernstraße oder einer Eisenbahnlinie eine erheblich größere Dimension als die Prüfung eines Bodenabbaugebiets, eines Feriendorfes oder eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes. In der Diskussion sollte stets klar sein, von welcher Art und Dimension die gerade betrachtete Planung oder Maßnahme ist.

Bereits heute ist es möglich, auf ein ROV zu verzichten, wenn die Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird (§ 16 Abs. 3 ROG). An dieser Möglichkeit kann angeknüpft werden,

entscheidend ist allerdings, dass über die Raumverträglichkeit stets die zuständige Raumordnungsbehörde entscheidet, wie oben dargelegt. Die Prüfung der Raumverträglichkeit hat einen überfachlichen, integrativen Anspruch, der von ausschließlich sektoral agierenden Fachbehörden nicht erfüllt werden kann. Da bekanntlich die Schärfe der Konflikte zwischen unterschiedlichen fachlichen Belangen eher zunimmt, bedarf es auch unter Beschleunigungsgesichtspunkten dieser überfachlichen Einschätzung und Entscheidung.

Hinsichtlich weiterer Möglichkeiten zur Planungsbeschleunigung schließt sich der Beirat den Empfehlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung an, die verkürzt wie folgt lauten<sup>1</sup>:

- Obwohl Raumordnungs- und Zulassungsverfahren unterschiedliche Aufgaben erfüllen und ihre rechtliche Eigenständigkeit zu wahren ist, kommt zeitlich, abschnittsweise und vor allem hinsichtlich der Grundlagenerarbeitung eine frühzeitige Verzahnung der Verfahren in Betracht. Dieser Weg sollte häufiger und gezielter ausgeschöpft werden, um den Aufwand und die Dauer von Planungsprozessen zu reduzieren und möglichst die raumverträglichsten Problemlösungen umzusetzen.
- Im ROV sollten frühzeitig die Anforderungen der Planfeststellung mitgedacht werden, um Doppelerhebungen zu vermeiden. Hintergrund ist, dass in beiden Verfahren – in unterschiedlicher Detailschärfe und Untersuchungstiefe – die Wirkungen des Vorhabens bzw. seiner Alternativen auf andere Raumnutzungen und auf Umweltschutzgüter zu klären sind. Bringt die Planfeststellungsbehörde bereits zum Zeitpunkt der Antragskonferenz für das ROV ihre Anforderungen hinsichtlich der (später) erforderlichen Datenqualität und Untersuchungstiefe ein, können in vielen Fällen im ROV doppelt verwendbare Kartierungen erarbeitet werden.
- Typischerweise ergeben sich bei der Prüfung der Raumverträglichkeit einzelne Engstellen/ Konfliktpunkte, die für eine angemessene Beurteilung eine Maßnahmenkonkretisierung und eine erhöhte Untersuchungstiefe erfordern. In Abstimmung mit der Planfeststellungsbehörde kann es sich anbieten, die Konfliktslage bereits im ROV – in Form einer ausschnittshaften räumlichen/fachlichen Vertiefung der Prüfung – detaillierter zu betrachten. Die zusätzliche Zeit in der Vorbereitung der Antragsunterlagen wird meist dadurch mehr als aufgeholt, dass das im ROV gefundene Ergebnis bei der späteren Konkretisierung des Vorhabens im Zulassungsverfahren einfacher umsetzbar ist.
- Wenngleich das ROV einen zeitlichen Vorsprung vor dem Zulassungsverfahren hat, bestehen dennoch Möglichkeiten der zeitlichen Verzahnung: So können z. B. Antragskonferenz (ROV) und Scopingtermin (Zulassung) zeitlich und räumlich so gestaltet werden, dass beide als jeweils selbständige Veranstaltungen am gleichen Tag / in

---

<sup>1</sup> Verkürzt nach: Panebianco et al. (Hrsg.): Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen. Arbeitsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 25, Hannover 2019, Seiten 212-213

denselben Räumlichkeiten durchgeführt werden. Gibt es Vorhabenabschnitte, die sich bereits bei der Erarbeitung der ROV-Antragsunterlagen als vergleichsweise konfliktarm erweisen und steht die räumliche Lage des Vorhabens damit weitgehend fest, kann der Vorhabenträger bereits mit Grundlagenuntersuchungen für das Planfeststellungsverfahren beginnen, bevor das ROV abgeschlossen ist.

### **Unterstützungsangebot**

Abschließend bietet der Beirat seine Unterstützung bei der konkreten Ausgestaltung einer evtl. Neuregelung an. Da ihm der aktuelle Regelungsentwurf nicht vorliegt, war ihm eine Bewertung im Detail nicht möglich.