

### Der rechtliche Rahmen: Raumordnungsgesetz, Landesplanungsgesetze und Raumordnungsverordnung

Reitzig, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reitzig, F. (2019). Der rechtliche Rahmen: Raumordnungsgesetz, Landesplanungsgesetze und Raumordnungsverordnung. In S. Panebianco, F. Reitzig, H.-J. Domhardt, & D. Vallée (Hrsg.), *Raumordnungsverfahren: Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen* (S. 49-58). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64685-7>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

*This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see:*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

*Reitzig, Frank:*

**Der rechtliche Rahmen: Raumordnungsgesetz,  
Landesplanungsgesetze und Raumordnungsverordnung**

urn:nbn:de:0156-4196047



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 49 bis 58

Aus:

*Panebianco, Stefano; Reitzig, Frank; Domhardt, Hans-Jörg; Vallée, Dirk (Hrsg.):*

**Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen**

Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 25

Frank Reitzig

## DER RECHTLICHE RAHMEN: RAUMORDNUNGSGESETZ, LANDESPLANUNGSGESETZE UND RAUMORDNUNGSVERORDNUNG

### Gliederung

Vorbemerkungen

- 1 Überblick über den rechtlichen Rahmen auf Bundesebene
- 2 Die Sonderregelung für die Stadtstaaten in § 15 Abs. 6 ROG
- 3 Überblick über den rechtlichen Rahmen auf Länderebene
- 4 Überblick über das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG
- 5 Überblick über das beschleunigte Raumordnungsverfahren nach § 16 ROG

Literatur

### Kurzfassung

Die Vorschriften zum Raumordnungsverfahren enthalten gegenüber dem früheren Bundesrecht wesentliche Verbesserungen. So werden die Länder nun zur Durchführung von Raumordnungsverfahren neben der Aufstellung von Raumordnungsplänen verpflichtet und es ist obligatorisch eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben. Ferner ist der Prüfungskatalog auf sämtliche raumbedeutsamen Belange ausgedehnt worden. Die in ganz Deutschland geltenden Regelungen von §§ 15 und 16 ROG ergeben mit dem weiter geltenden, ergänzenden oder abweichenden Landesrecht in der Zusammenschau ein für die Raumordnung bedeutendes Verfahrensinstrument, das einerseits wichtige Verfahrenspfeiler enthält (z.B. Öffentlichkeitsbeteiligung) und andererseits dennoch eine an das raumbedeutsame Vorhaben flexibel angepasste Verfahrenssteuerung erlaubt. Von erheblichem Nachteil ist – vor allem für die Anwendungspraxis –, dass die mit der Föderalismusreform 2006 angestrebte klare Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und die beabsichtigte Entflechtung der Verantwortlichkeiten auch und gerade für das Raumordnungsverfahren nicht nur nicht erreicht worden ist, sondern die Verflechtungen vergrößert worden sind. Darüber hinaus sind wichtige, strittige Punkte nicht umfassend oder (noch) nicht geregelt worden. Dies gilt zum einen für die Frage nach einer Pflicht zur Prüfung aller in Betracht kommenden anderweitigen Standort- oder Trassenalternativen durch den Träger der Planung oder Maßnahme nebst Vorlage entsprechender Unterlagen. Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft die Erhöhung der Bindungswirkungen des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens. Eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens wird im Beitrag von Prieb/Reitzig in Teil C dargestellt und diskutiert.

### Schlüsselwörter

Raumordnungsverfahren – rechtliche Grundlagen – Bundesrecht – Raumordnungsverordnung – Stadtstaatenregelung – Landesrecht – beschleunigtes Raumordnungsverfahren

## **The legal framework: Spatial Planning Act, state planning legislation and Spatial Planning Ordinance**

### **Abstract**

The regulations relating to spatial planning procedures have been significantly improved compared to earlier federal legislation. States are now obliged to carry out spatial planning procedures as well as producing spatial planning plans, and the list of issues to be assessed has been extended to include all concerns relevant to spatial structure. The regulations in §§ 15 and 16 of the Federal Spatial Planning Act apply to the whole of Germany and, together with further supplementary or divergent state legislation, form an impressive procedural tool for spatial planning. This contains, on the one hand, important procedural buttresses (e.g. public participation) but, on the other hand, also allows procedures to be flexibly adapted to suit the project at hand. In view of the importance of public participation, this should not only be stipulated as standard practice in the individual states but also be made mandatory in federal law. A great disadvantage – especially in practice – is that while the 2006 federalism reform aimed to clarify allocations of legislative powers and disentangle areas of responsibility, as far as spatial planning procedures are concerned it was not only unsuccessful but interlinkages and overlaps have actually increased. There are also other controversial issues that have not (yet) been resolved. This is especially true of the duty to assess alternative sites or routes for projects, including the requirement to present the relevant documentation. Another important point concerns the increase in the binding nature of the findings of a spatial planning procedure. The ‘further development of the legal framework’ is presented and discussed in Section C.

### **Keywords**

Spatial planning procedure – legal foundation – federal law – Spatial Planning Ordinance – city state regulation – state law – simplified spatial planning procedure

### **Vorbemerkungen**

Im vorstehenden Kapitel wurden die Entstehungsgeschichte des Raumordnungsverfahrens sowie die Gesetzgebungsverfahren zur Einführung und Änderung der Vorschriften zum Raumordnungsverfahren im Rahmen der Novellierungen des Raumordnungsgesetzes dargelegt. In diesem Kapitel werden die rechtlichen Grundlagen des Raumordnungsverfahrens im Bundesrecht – das Raumordnungsgesetz (ROG) und die Raumordnungsverordnung (RoV) – dargestellt und dessen Verhältnis zu den Regelungen in den Landesplanungsgesetzen erläutert. Ferner wird ein Überblick zum normalen und zum vereinfachten Raumordnungsverfahren gegeben. Die Bindungswirkungen des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens werden in Kapitel C dargestellt und diskutiert.

## 1 Überblick über den rechtlichen Rahmen auf Bundesebene

Mit dem vollständigen Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes (ROG) am 30.06.2009 wird das Raumordnungsverfahren auf der Bundesebene nunmehr durch § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG sowie die §§ 4, 15, 16 und 28 Abs. 1 und 3 ROG geregelt. Die von dem Anwendungsbereich des Raumordnungsverfahrens erfassten Planungen und Maßnahmen werden für die Bundesebene abschließend im Katalog des § 1 RoV aufgezählt. Nach landesrechtlichen Regelungen können weitere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in den Anwendungsbereich einbezogen werden (zu einer abstrakt gefassten Erweiterung siehe z.B. Art. 24 Abs. 1 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPIG) oder § 9 Abs. 1 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG); für eine Erweiterung durch konkrete Benennung von Planungen und Maßnahmen siehe z. B. § 43 Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (NRW LPIG DVO), Art. 16 Abs. 1 Landesplanungsvertrag Berlin/Brandenburg vom 01.11.2011).

Gemäß der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG sind die Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Zu den förmlichen landesplanerischen Verfahren enthält die Regelung eine beispielhafte Aufzählung, zu der neben den landesplanerischen Stellungnahmen auch und in erster Linie die Ergebnisse der Raumordnungsverfahren gehören. § 4 ROG enthält unter anderem Regelungen zu den Bindungswirkungen der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (zu den Einzelheiten siehe Kapitel C in diesem Band).

§ 15 ROG regelt unmittelbar die Anwendungsvoraussetzungen, den Gegenstand und den Ablauf eines Raumordnungsverfahrens. Mittelbar wird dadurch – ohne dass der Gesetzgeber der Auffassung war, dies ausdrücklich benennen zu müssen – das Raumordnungsverfahren als eigenständiges Verfahren in das Recht der Raumordnung eingeführt und die grundsätzliche Pflicht zu seiner Durchführung begründet. § 15 Abs. 6 enthält eine Sonderregelung für die Stadtstaaten. § 16 ROG beinhaltet die Anforderungen an ein vereinfachtes Raumordnungsverfahren. § 28 Abs. 3 ROG enthält schließlich Anwendungsvorschriften für die Raumordnung in den Ländern. Für vor dem 30. Juni 2009 förmlich eingeleitete Raumordnungsverfahren ist auf die Sonderregelung in § 28 Abs. 1 ROG zu verweisen; entsprechende Altverfahren dürften inzwischen abgeschlossen sein.

Im Ergebnis besteht – wie nach der Rahmengesetzgebung durch das ROG a.F. – nur ein bundesrechtlicher Rahmen für das Raumordnungsverfahren. Zwar steht dem Bund nach der Föderalismusreform 2006 gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG für die Raumordnung die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu, mit der Möglichkeit, eine umfassende und grundsätzlich abschließende Regelung im Bundesrecht zu treffen. Gleichwohl hat der Bundesgesetzgeber mit den vorstehenden Vorschriften keine umfassende und abschließende Regelung zum Raumordnungsverfahren geschaffen, sondern nur für Teilbereiche Vollregelungen getroffen. Diese Teilbereiche betreffen vor allem die ausdrückliche Festlegung der Raumverträglichkeit als allgemeinen Prüfungsmaßstab und die Neustrukturierung der Verfahrensregelungen (Deutscher Bundestag 2006: 18).

Für diese gesetzgeberische Vorgehensweise des Bundes waren mehrere Gründe ausschlaggebend: Im Vordergrund stand dabei, dass lediglich die von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Rahmenvorschriften in bundesrechtliche Vollregelungen übernommen werden sollten. Zum Zweiten sollte der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nur teilweise ausschöpfen und keine abschließenden Regelungen treffen, so dass zugunsten der Länder bereits im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Raum für ergänzendes Landesrecht geschaffen wurde. Drittens sollte die in der Raumordnung bewährte Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Ministerkonferenz für Raumordnung gewahrt werden. Und viertens wollte der Bundesgesetzgeber möglichst vermeiden, dass die Länder von der mit der Föderalismusreform in Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG eingeführten Abweichungsgesetzgebung Gebrauch machen und vom ROG abweichendes Landesrecht schaffen (Deutscher Bundestag 2006: 18f.).

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich für den geltenden rechtlichen Rahmen zum Raumordnungsverfahren, dass zum Bundesrecht Regelungen in den Landesplanungsgesetzen hinzukommen und beachtet werden müssen. Bei den landesgesetzlichen Regelungen kann es sich um weitergeltendes, ergänzendes, wiederholendes und/oder abweichendes Landesrecht handeln. Seit dem vollständigen Inkrafttreten des ROG am 30.06.2009 hat der Rechtsanwender folglich für jede einzelne landesgesetzliche Regelung zum Raumordnungsverfahren – wie für jede andere Vorschrift in den Landesplanungsgesetzen – aufwendig zu prüfen, ob diese außer Kraft getreten ist, ob eine zulässige und wirksame Abweichung vom Bundesrecht vorliegt oder ob es sich um weitergeltendes, ergänzendes oder wiederholendes Landesrecht handelt (Schmitz 2016).

Die mit der Föderalismusreform 2006 verfolgten Hauptziele sind mit diesem Regelungssystem in keiner Weise erreicht worden (Ritter 2009: 425; Durner 2009). Anstelle des Rahmenrechts mit unmittelbar geltenden, landesrechtlichen Vollregelungen ist ein Zusammenspiel von unmittelbar geltendem Bundesrecht und ergänzendem oder abweichendem Landesrecht getreten. Die Verflechtung der Rechtsbereiche von Bund und Ländern hat damit in der Tendenz sogar zugenommen. Die mit der Föderalismusreform 2006 angestrebte klare(re) Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und die beabsichtigte Entflechtung der Verantwortlichkeiten (Deutscher Bundestag 2006) sind damit – jedenfalls für den Bereich der Raumordnung – in ihr Gegenteil verkehrt worden.

Im Folgenden soll die Sonderregelung für die Stadtstaaten behandelt werden, die diese von der Pflicht zur Durchführung von Raumordnungsverfahren ausnimmt. Anschließend wird das weitergeltende, ergänzende, wiederholende Landesrecht im Sinne von §27 Abs. 3 ROG und das abweichende Landesrecht gemäß Art. 72 Abs. 3 und 84 Abs. 1 Satz 2 bis 4 GG dargelegt.

## 2 Die Sonderregelung für die Stadtstaaten in § 15 Abs. 6 ROG

Von der in § 15 Abs. 1 bis 5 ROG geregelten Pflicht zur Durchführung von Raumordnungsverfahren nimmt § 15 Abs. 6 ROG die Länder (Stadtstaaten) Berlin, Bremen und Hamburg grundsätzlich aus. Für diese Ausnahme gilt allerdings in zwei Fallgestaltungen eine Rückausnahme. Die eine Fallgestaltung betrifft die Fälle, dass ein Land für sein Landesgebiet Rechtsgrundlagen für Raumordnungsverfahren schafft. Die Länder Bremen und Hamburg haben hierzu keine Regelungen eingeführt, sodass in diesen keine Pflicht zur Durchführung von Raumordnungsverfahren besteht.

Anders ist die Rechtslage im Land Berlin. Hier greift im Sinne der zweiten Fallgestaltung eine Rückausnahme, weil das Land Berlin gemeinsam mit dem Land Brandenburg eine Rechtsgrundlage für eine gemeinsame Landesplanung und für eine einheitliche Durchführung von Raumordnungsverfahren in Art. 16 Landesplanungsvertrag vom 01.11.2011 geschaffen hat. Beide Länder haben in der Gemeinsamen Raumordnungsverfahrensverordnung (GROVerfV) vom 14.07.2010 die einheitliche Durchführung von Raumordnungsverfahren im gemeinsamen Planungsraum Berlin-Brandenburg näher ausgestaltet.

## 3 Überblick über den rechtlichen Rahmen auf Länderebene

§ 27 Abs. 3 bestimmt für die Raumordnung in den Ländern, dass die am 29.11.2017 geltenden landesrechtlichen Vorschriften zum Raumordnungsverfahren unberührt bleiben und damit fortgelten, wenn und soweit sie die neu geschaffenen bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 15 und 16 ROG ergänzen (**weitergeltendes Landesrecht**). Der Sinn und Zweck der Vorschrift ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam: Unmittelbar gilt, dass beim Inkrafttreten des ROG geltendes und ergänzendes Landesrecht seine Geltung behält und nicht außer Kraft tritt, weil der Bund aufgrund der geänderten Gesetzgebungskompetenzen das ROG konstitutiv neu regelt (Spannowsky 2010). Damit waren die Landesgesetzgeber nicht veranlasst, unmittelbar nach dem Inkrafttreten des ROG tätig zu werden, weil die bestehenden Vorschriften des Landesrechts kraft bundesgesetzlicher Anordnung unmittelbar weiter gelten (Deutscher Bundestag 2008). Mittelbar kommt darin zum Ausdruck, dass die Länder aufgrund der nicht abschließenden Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund auch künftig befugt sind, ergänzende landesrechtliche Vorschriften zu erlassen (**ergänzendes Landesrecht**) (Spannowsky 2010).

Bisheriges Landesrecht gilt weiter und neu geschaffenes Landesrecht ist in dem vorstehenden Sinne ergänzend wirksam, wenn und soweit die landesrechtlichen Regelungen die neu geschaffenen bundesrechtlichen Regelungen zum Raumordnungsverfahren ergänzen. Mit ergänzendem Landesrecht sind solche Regelungen gemeint, die die nicht abschließenden Regelungen der §§ 15 und 16 ROG ausfüllen, konkretisieren, weiter ausgestalten, ihnen etwas hinzufügen und/oder weitergehende Regelungen treffen, ohne dass sich dadurch ein Widerspruch zu Gegenstand und Inhalt der Regelungen der §§ 15 und 16 ROG ergibt. So verweist § 15 Abs. 1 Satz 1 ROG für die Zuständigkeit zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nur auf die „zuständige

Landesbehörde“ und überlässt die Ausfüllung vollständig dem Landesrecht, das ganz unterschiedlich ausgestaltet worden ist. Während nach Art. 7, 25 Abs. 1 BayLPIG die Regierungen als höhere Landesplanungsbehörden zuständig sind, liegt die Zuständigkeit in Niedersachsen nach §§ 18 Abs. 1 und 19 Abs. 1 NROG bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Ein Beispiel für ergänzendes, widerspruchsfreies Landesrecht ist die in § 19 Abs. 5 LplG BaWü oder in § 17 Abs. 7 LPIG RhPf geregelte Pflicht zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Vorschrift des § 27 Abs. 3 ROG findet mit dem **Stand November 2018** in keinem Land mehr uneingeschränkt Anwendung, da die Landesplanungsgesetze inzwischen in allen Ländern – zumindest in Teilen – Änderungen erfahren haben. Teilweise Änderungen der Landesplanungsgesetze finden sich in den Ländern Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, sodass § 27 Abs. 3 ROG nur noch für das nicht geänderte, weitergeltende Landesrecht anwendbar ist. Überholt ist die Anwendbarkeit von § 27 Abs. 3 ROG in den Ländern Bayern, Berlin/Brandenburg, Niedersachsen, Hessen, Thüringen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, da in diesen Ländern die Landesplanungsgesetze vollständig neu gefasst wurden. In diesen Ländern liegt, sofern und soweit mit dem Bundesrecht vereinbar, neu geschaffenes ergänzendes Landesrecht vor. Dies muss für jede einzelne Bestimmung einer landesrechtlichen Vorschrift im Verhältnis zur bundesrechtlichen Regelung geprüft und festgestellt werden.

Von der Fortgeltung nach § 27 Abs. 3 ROG werden solche landesrechtlichen Regelungen nicht erfasst, die inhaltsgleiches oder mit §§ 15 und 16 ROG nicht vereinbares bzw. davon abweichendes Landesrecht enthalten. Dass mit §§ 15 und 16 ROG nicht vereinbares bzw. davon abweichendes, bestehendes Landesrecht nicht fortgilt, folgt bereits aus der in Art. 72 Abs. 1 GG geregelten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, wonach die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur solange und soweit haben, wie der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Mit Inkrafttreten des ROG 2017 am 29.11.2017 sind somit die mit §§ 15 und 16 ROG nicht zu vereinbaren bzw. davon abweichenden landesrechtlichen Regelungen außer Kraft getreten.

Entsprechendes gilt auch für **wiederholendes Landesrecht**, das im Zeitpunkt des Inkrafttretens des ROG nach dem Landesrecht gegolten hat. Mit wiederholendem Landesrecht ist Landesrecht gemeint, das mit den bundesrechtlichen Vorschriften wortgleich oder zumindest inhaltlich übereinstimmt. Den Vorschlag des Bundesrates, dass auch inhaltsgleiches Landesrecht fortgelten soll, hatten Bundesregierung und Bundestag ausdrücklich abgelehnt (Deutscher Bundestag 2008: 27; 38). Demgegenüber ist wiederholendes Landesrecht, das ab dem 29.11.2017 geschaffen worden ist oder künftig erlassen wird, grundsätzlich unzulässig und nichtig und verdrängt die bundesrechtlichen Vorschriften nicht (Runkel 2016).

Aufgrund der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG steht den Ländern außerdem die Möglichkeit offen, vom Bundesrecht **abweichendes Landesrecht** zu erlassen. Inhalt und Grenzen der Abweichungsbefugnis der Länder sind sehr umstritten und bislang durch obergerichtliche Rechtsprechung nicht geklärt. Eine



Darlegung des Streitstandes würde den hier gegebenen Rahmen sprengen; es wird insoweit auf die ausführliche Darstellung in den Kommentierungen verwiesen (Runkel 2018).

Die Einhaltung der Grenzen der Abweichungsbefugnis ist für materiell-rechtliche Abweichungen an den verfassungsrechtlichen Maßstäben von Art. 72 Abs. 3 GG zu prüfen und für formell-rechtliche Abweichungen an Art. 84 Abs. 1 Satz 2 bis 4 GG.

Abweichendes Landesrecht hat bislang nur der **Freistaat Bayern** erlassen. Nach Art. 24 Abs. 1 BayLPIG sind nur Vorhaben von „erheblicher überörtlicher Raumbedeutung“ Gegenstand von Raumordnungsverfahren. Mit dieser Vorschrift gehen zwei materielle Abweichungen von § 15 Abs. 1 Satz 1 ROG einher. Zum einen wird die nach dem ROG in Verbindung mit der Raumordnungsverordnung geltende Kataloglösung aufgegeben. Zum anderen betrifft die Abweichung vor allem eine weitgehende Beschränkung des Anwendungsbereichs für Raumordnungsverfahren. Das Raumordnungsverfahren ist in Bayern nur noch für Vorhaben eröffnet und nicht wie nach dem Bundesrecht auch für Planungen, insbesondere raumbedeutsame Bauleitpläne der Gemeinden. Ferner kommt ein Raumordnungsverfahren nur für solche Vorhaben in Betracht, die für die Nutzung des Raums, seine Funktion oder Entwicklung in besonderem Maße von Bedeutung sind. Es erfolgt also eine Beschränkung auf größere und komplexere Vorhaben (Bayerische Staatsregierung 2012: 12).

**Verwaltungsvorschriften** zum Raumordnungsverfahren sind auf der Länderebene nur in Baden-Württemberg mit Stand vom 17.12.2013 (GABl. 2014, 22) zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung und in Sachsen-Anhalt mit Stand vom 08.07.1999 (MBI. 1999 I, 1237) vorhanden. Diese Verwaltungsvorschriften enthalten ins Einzelne gehende Regelungen zu Inhalt, Zweck, Gegenstand und zum Ergebnis von Raumordnungsverfahren sowie detaillierte Vorgaben für die Vorbereitung nebst (Antrags-) Unterlagen, Einleitung, Beteiligung, Durchführung, Erörterung und den Abschluss des Verfahrens.

#### 4 Überblick über das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG

Das Raumordnungsverfahren wird durch § 15 ROG für alle Länder **verpflichtend als besonderes Verfahren** vorgeschrieben. Es kommt nach § 15 Abs. 1 Satz 1 ROG zur Anwendung, wenn Entscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 RoV anstehen. In der **Katalogliste von § 1 Satz 3 RoV** sind die Planungen und Maßnahmen aufgezählt, die üblicherweise im Einzelfall raumbedeutsam sind und eine überörtliche Bedeutung haben. Hierzu gehören insbesondere bestimmte umweltverträglichkeitspflichtige Anlagen, die einer Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz bedürfen, Deponien, Abwasserbehandlungsanlagen, bestimmte Planfeststellungsvorhaben für Gewässer, Häfen, Deich- und Dammbauten nach dem Wasserhaushaltsgesetz, der Bau von Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Flugplätzen und Schienenstrecken der Eisenbahnen des Bundes, die Errichtung von großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung, von

großen Freizeitanlagen und von Einkaufszentren und großflächigen (Einzel-)Handelsbetrieben sowie der Abbau von oberflächennahen Rohstoffen mit einer Gesamtfläche von mindestens 10ha (vgl. Beitrag von Panebianco/Zeck in diesem Band).

Die Beurteilung der **Anwendungsvoraussetzungen** (das „Ob“ einer Durchführungspflicht) anhand der Begriffe „raumbedeutsam“ und „überörtlich“ ist eine Prognoseentscheidung. Sie wird anhand der zu Beginn des Verfahrens ersichtlichen tatsächlichen Umstände des Einzelfalls getroffen. Die Prognoseentscheidung beinhaltet, ob eine Planung oder Maßnahme im Sinne von §3 Nr. 6 ROG über ihren Standort hinaus Raum beanspruchen und/oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflussen wird.

Gegenstand des Raumordnungsverfahrens ist eine **umfassende Raumverträglichkeitsprüfung**. Die Prüfung umfasst nach §15 Abs. 1 Satz 2 und 3 ROG nunmehr ausdrücklich alle raumrelevanten (Umwelt-)Auswirkungen der Planung oder Maßnahme unter überörtlichen Gesichtspunkten. Die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung im Sinne von §3 Nr. 4 und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ist ein Teil der Prüfung, ebenso wie die vom Planungs- oder Maßnahmenträger eingeführten Standort- oder Trassenalternativen. Sonstige ernsthaft in Betracht kommende Alternativen sind wegen der Soll-Bestimmungen nur für den Regelfall zu prüfen, so dass von einer Prüfung und Vorlage entsprechender Unterlagen ausnahmsweise abgewichen werden kann (zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens vgl. Beitrag von Prieb/Reitzig in Teil C). Maßstab für die Raumverträglichkeit sind aber auch die bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung in §2 Abs. 2 ROG, da sie inhaltliche Beurteilungskriterien enthalten (Spannowsky 2010).

In §15 Abs. 2 bis 5 ROG werden **grundlegende Verfahrensvorschriften** geregelt. Es handelt sich um keine abschließende Regelung des verfahrensrechtlichen Teils des Raumordnungsverfahrens; dieser bedarf der Ergänzung durch Verfahrensvorschriften in den Landesplanungsgesetzen. Zu den grundlegenden Verfahrensvorschriften gehört nach §15 Abs. 2 ROG die **Pflicht des Planungs- oder Maßnahmenträgers**, alle notwendigen Verfahrensunterlagen für eine Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens der zuständigen Raumordnungsbehörde vorzulegen.

Nach Vorliegen der erforderlichen Unterlagen hat die zuständige Raumordnungsbehörde gemäß §15 Abs. 4 Satz 1 ROG innerhalb von vier Wochen über die **Einleitung** des Raumordnungsverfahrens zu entscheiden. Die Frist von sechs Monaten für den Abschluss der Raumverträglichkeitsprüfung beginnt nach §15 Abs. 4 Satz 2 ROG allerdings erst dann zu laufen, wenn die notwendigen Unterlagen vollständig eingereicht worden sind. Im Falle von Planungen und Maßnahmen der Verteidigung oder des Zivilschutzes entscheidet das zuständige (Bundes-)Ministerium über Art und Umfang der Angaben für die Planung oder Maßnahme. Sofern Planungen oder Maßnahmen betroffen sind, bei denen der Bund unmittelbar oder mittelbar der Träger ist, bestimmt §15 Abs. 5 ROG, dass über die Einleitung des Raumordnungsverfahrens im Benehmen mit dem Träger – Anhörung und Versuch einer Einigung – zu entscheiden ist.

§ 15 Abs. 3 ROG enthält schließlich verfahrensrechtliche **Mindestanforderungen an die Beteiligung** in Raumordnungsverfahren. Die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und die Nachbarstaaten, auf die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen erhebliche Auswirkungen haben können, sind nach § 15 Abs. 3 Satz 1 und 2 ROG zwingend zu beteiligen. Bei den betroffenen Nachbarstaaten erfolgt die Beteiligung nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit, wenn der Nachbarstaat in gleicher Weise eine Beteiligung des Bundes und der Länder vorsieht. Die Beteiligung erfolgt zumindest durch ein Anhörungsverfahren; im Übrigen ist die zuständige Raumordnungsbehörde – gemäß dem Bundesrecht – darin frei, eine Erörterung durchzuführen oder sonstige informelle Beteiligungsformen einzusetzen.

Eine **Öffentlichkeitsbeteiligung** ist nach § 15 Abs. 3 Satz 1 ROG 2017 nun zwingend vorgeschrieben; und zwar unabhängig davon, ob nach dem Landesrecht das Raumordnungsverfahren mit der Umweltverträglichkeitsprüfung verbunden ist. Die Mindestanforderung an Art, Umfang und Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich aus § 15 Abs. 3 Satz 2 ROG. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt durch eine mindestens einmonatige Auslegung der Verfahrensunterlagen, die mindestens eine Woche vorher öffentlich bekannt zu machen. Es muss die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Die Stellungnahmefrist muss mindestens der Auslegungsfrist entsprechen. Da die Verfahrensunterlagen auszulegen sind, kann die Auslegung erst durchgeführt werden, wenn der Planungs- oder Maßnahmenträger die für eine Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens oder der Planung notwendigen Unterlagen im Sinne von § 15 Abs. 2 ROG vollständig vorgelegt hat. Nach § 15 Abs. 3 Satz 3 ROG sollen elektronische Informationstechnologien ergänzend genutzt werden. Die Raumordnungsbehörde hat dabei durch organisatorische und technische Maßnahmen zu gewährleisten, dass die verwendete elektronische Informationstechnologie vor fremden Zugriffen gesichert wird (§ 9 Abs. 2 Satz 6 ROG). Die zuständige Raumordnungsbehörde ist – gemäß dem Bundesrecht – darin frei, eine Erörterung durchzuführen oder sonstige informelle Beteiligungsformen zu wählen. Eine Besonderheit für die Verfahrensunterlagen gilt nach § 15 Abs. 2 Satz 2 ROG bei Planungen und Maßnahmen der Verteidigung oder des Zivilschutzes. In diesen Fallgruppen entscheidet das zuständige (Bundes-)Ministerium über Art und Umfang der Angaben für die Planung oder Maßnahme und damit über den Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung.

## 5 Überblick über das beschleunigte Raumordnungsverfahren nach § 16 ROG

Das beschleunigte Raumordnungsverfahren steht gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 ROG unter dem allgemeinen Vorbehalt, dass keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen. Entgegenstehende Rechtsvorschriften können sich insbesondere aus dem Umweltrecht ergeben, wenn – wie in Art. 16 Abs. 4 Landesplanungsvertrag Berlin/Brandenburg in Verbindung mit § 1 Abs. 2 GROVerfV – die Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit der Umweltverträglichkeitsprüfung verknüpft wird.

Ist der Vorbehalt nicht einschlägig, kann das beschleunigte Verfahren in zwei Fallgestaltungen angewendet werden. Die eine Fallgruppe betrifft die Fälle, in denen nur geringe raumbedeutsame Auswirkungen zu erwarten sind; die andere die Fälle, in denen die für die Prüfung der Raumverträglichkeit erforderlichen und geeigneten Stellungnahmen schon in einem anderen Verfahren abgegeben wurden. Trifft eine der beiden Fallgruppen zu, ergeben sich eine Verfahrenserleichterung und eine Verkürzung der Abschlussfrist. Auf die Beteiligung einzelner öffentlicher Stellen nach § 15 Abs. 3 Satz 1 und 6 ROG kann verzichtet werden; die Frist zum Abschluss des Verfahrens beträgt nach § 16 Abs. 1 Satz 2 ROG grundsätzlich drei Monate.

---

### Literatur

- Bayerische Staatsregierung** (Hrsg.) (2012): Gesetzentwurf zum Bayerischen Landesplanungsgesetz. Drucksache 16/10945. München.
- Deutscher Bundestag** (Hrsg.) (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG). Drucksache 16/10292. Berlin.
- Deutscher Bundestag** (Hrsg.) (2008): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung zum Entwurf GeROG. Drucksache 16/10900. Berlin.
- Deutscher Bundestag** (Hrsg.) (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. Drucksache 16/813. Berlin.
- Durner, W.** (2009): Das neue Raumordnungsgesetz. In: *Natur und Recht* 31 (6), 373-380.
- Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (1996): Hinweise über die Durchführung von Raumordnungsverfahren für Leitungsvorhaben und Verfahrensvorschriften zur Beachtung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bei der Zulassung von Energieleitungen. Unveröffentlicht.
- Ritter, E.-H.** (2009): Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (ROG 2009): Weiterentwicklung oder beginnendes Siechtum? In: *Die Öffentliche Verwaltung* (11), 425-434.
- Runkel, P.** (2018): Vorbemerkungen vor M vor §§1-29 ROG. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Schmitz, H.; Reitzig, F.: *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder*. Bd. 2, Lfg. 1/18, Oktober 2016. Berlin.
- Schmitz, H.** (2016): Kommentar zu §15 ROG. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Schmitz, H.; Reitzig, F.: *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder*. Bd. 2, Lfg. 1/18, März 2018. Berlin.
- Spannowsky, W.** (2010): Kommentar zu §2 und 28 ROG. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K.: *ROG*. München.

---

### Autor

*Frank Reitzig ist Rechtsanwalt in Berlin. Als Fachanwalt für Verwaltungsrecht sind seine Tätigkeitsschwerpunkte das Bau-, Planungs- und Umweltrecht. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie im Informations- und Initiativkreis Regionalplanung aktiv. Er ist ferner als Autor an einem Kommentar zum ROG und zum BauGB beteiligt.*