

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
Ausschussdrucksache

**19(15)394-C**

Stellungnahme zur 85. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 05.10.2020

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Öffentliche Anhörung zum  
Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Gesetzentwurf der Bundesregierung**  
**Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen**  
**BT-Drs. 19/22139**

am 5. Oktober 2020

**Stellungnahme**

von Dr. Frank Fellenberg, LL.M. (Cambridge)  
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin

Dr. Frank Fellenberg  
Leipziger Platz 3  
10117 Berlin  
Tel.: +49 30 885665-183  
fellenberg@redeker.de

Der Regierungsentwurf soll Planungen und ihre Umsetzung beschleunigen. Er fügt sich in eine Reihe von Gesetzespaketen ein, die eine vergleichbare Zielsetzung verfolgen und jeweils einzelne Beschleunigungsinstrumente herausgreifen. Angesichts der weiterreichenden Beschlüsse des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020 dürften noch weitere Novellen folgen. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf Anmerkungen zu den hier konkret vorgesehenen Regelungen. Insgesamt erscheint die in dem Regierungsentwurf gewählte Umsetzung einzelner Vorschläge zur Beschleunigung von Infrastrukturplanungen gut geeignet, den beabsichtigten Beschleunigungseffekt zu erzielen. Die Vorschläge halten Maß und sie entwerfen weder die Zulassungsverfahren noch den gerichtlichen Rechtsschutz. Einzelne Präzisierungen der gesetzlichen Regelungen erscheinen angezeigt, ebenso punktuelle Ergänzungen.

## **I. Gerichtliches Verfahren – Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung**

### **1. Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte (§ 48 Abs. 1 VwGO-E)**

Die vorgesehene Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten von Oberverwaltungsgerichten erfasst alle relevanten Windenergieanlagen (Gesamthöhe von mehr als 50 Metern), ferner Landesstraßen, größere Häfen, Wasserkraftanlagen mit einer elektrischen Nennleistung von mehr als 100 Megawatt und Planfeststellungen nach dem Bundesberggesetz. Die Regelung zentralisiert den Rechtsschutz für das jeweilige Land und verkürzt den Instanzenzug. Sie ist aus Sicht der Praxis zu begrüßen. Während eine Zuweisung erstinstanzlicher Zuständigkeiten an das grundsätzlich als Revisionsgericht tätige Bundesverwaltungsgericht (§ 50 VwGO) engen Grenzen unterliegt (BVerwGE 131, 274), gilt dies für die Zuweisung an die strukturell als Tatsachengerichte eingerichteten Oberverwaltungsgerichte nicht. Auch der Verlust an Ortsnähe ist bei einer Verlagerung der Eingangszuständigkeit auf die Oberverwaltungsgerichte nicht erheblich und mit Blick auf die Bedeutung der erfassten Vorhaben jedenfalls hinnehmbar.

Eine Beschleunigung wird allerdings nur zu erzielen sein, wenn die zukünftig bei den Oberverwaltungsgerichten gebündelte Rechtskontrolle tatsächlich zeitnah erfolgt. Fehlen dort die personellen Ressourcen und Erfahrungen, verkehrt sich der gewollte Effekt geradezu in sein Gegenteil. Die Bündelung von Verfahren bei den Oberverwaltungsgerichten dürfte es den Ländern indes ermöglichen, spezialisierte und personell hinreichend ausgestattete Senate einzurichten, die landesweit eine zügige Erledigung der von § 48 VwGO erfassten Verfahren gewährleisten.

Die Auswahl der von der Erweiterung erfassten Vorhaben ist nachvollziehbar. Sie könnte aber punktuell noch erweitert werden:

Ergänzend einbezogen werden sollten neben den Landesstraßen auch die entsprechenden Straßenkategorien in den Stadtstaaten (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VwGO-E) und auch Hafenausbauten auf Grundlage landesrechtlicher Planfeststellungserfordernisse (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 VwGO-E).

Zu erwägen ist ferner, die im Bereich bergrechtlicher Verfahren nun vorgesehene Eingangszuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte noch zu erweitern. Vorgesehen ist sie für die gerichtliche Kontrolle von Zulassungen sog. obligatorischer Rahmenbetriebspläne, d.h. solcher Rahmenbetriebspläne, die zwingend vorzulegen und in einem Planfeststellungsverfahren mit förmlicher Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zuzulassen sind (§ 52 Abs. 2a – 2c, § 57 BBergG i.V.m. UVP-V Bergbau). Verfahren zur Zulassung sonstiger (fakultativer) Rahmenbetriebspläne, die ohne Planfeststellungsverfahren und förmliche UVP zugelassen werden, werfen indes häufig vergleichbar komplexe bergrechtliche und umweltrechtliche Fragestellungen auf. So besteht für zahlreiche bergrechtliche Vorhaben keine Pflicht zur förmlichen UVP, da sie als Gesamtvorhaben bereits vor Inkrafttreten der UVP-Richtlinie begonnen wurden (vgl. BVerwG, NVwZ 2002, 1237; OVG NRW, NuR 2005, 416).

Vorzugswürdig wäre es daher, wenn alle Klagen gegen bergrechtliche Zulassungen von Rahmenbetriebsplänen in die Eingangszuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte fielen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 VwGO-E).

## **2. Entfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten (§ 63 BImSchG-E und § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a VwGO-E)**

Der Regierungsentwurf sieht vor, dass der Widerspruch und die Klage eines Dritten zukünftig in weiteren Fällen abweichend von der Regel des § 80 Abs. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Ein solcher gesetzlich angeordneter Sofortvollzug führt dazu, dass eine angefochtene Zulassung vollziehbar bleibt, soweit und solange der Sofortvollzug nicht behördlich ausgesetzt oder gerichtlich die aufschiebende Wirkung des Drittrechtsbehelfs angeordnet wird (§§ 80, 80a VwGO).

### **a) Windenergieanlagen (§ 63 BImSchG-E)**

Die in § 63 BImSchG-E vorgesehene gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs bei der Zulassung von Windenergieanlagen reagiert auf eine in den letzten Jahren wahrgenommene Entwicklung. Die Realisierung von Windenergieanlagen liegt nach der gesetzlichen Wertung des § 1 EEG im Allgemeininteresse. Zugleich kann eine zeitnahe Umsetzung der Vorhaben für den jeweiligen Vorhabenträger wegen der gesetzlichen Einspeisevergütung bedeutsam sein. Der Sofortvollzug kann bereits derzeit behördlich zusammen mit der Zulassungsentscheidung oder nachträglich, auch gerade in Reaktion auf einen Drittrechtsbehelf, angeordnet werden. So wird in vielen Fällen

auch verfahren. Die formalen Anforderungen an die Anordnung sind niedrig. Gleichwohl hat die gesetzliche Anordnung einen Beschleunigungseffekt, soweit ein Vorhabenträger/Investor bereit ist, vor Bestandskraft seiner Zulassung und damit auf eigenes Risiko mit der Durchführung des Vorhabens zu beginnen: Zum einen verschiebt sich die Verfahrenslast auf den Dritten (Anwohner, Umweltvereinigung), der sich nicht mehr auf die Anfechtung der Genehmigung beschränken kann. Zum anderen bringt die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs auch die Wertung zum Ausdruck, dass es sich um Vorhaben handelt, deren Umsetzung das Interesse Dritter an der aufschiebenden Wirkung grundsätzlich überwiegt. Diese Wertung ist im Rahmen der gerichtlichen Interessenabwägung mit erheblichem Gewicht zu berücksichtigen, soweit in dem Eilverfahren noch keine klare Aussage zu den Erfolgsaussichten in der Hauptsache getroffen werden kann. Da der Gesetzgeber das Regel-Ausnahme-Verhältnis der aufschiebenden Wirkung zum Sofortvollzug umkehrt, ist die gebotene Abwägung zwar nicht präjudiziert, aber gesetzlich vorstrukturiert (BVerwGE 123, 241, Rn. 12).

Die Regelung dürfte vermehrt zu Anträgen auf Aussetzung des gerichtlichen Sofortvollzugs führen und kann damit einen Mehraufwand der Oberverwaltungsgerichte (s. vorstehend Ziff. 1) begründen. Das ist bei der Geschäftsverteilung zu berücksichtigen.

**b) Infrastrukturvorhaben von überregionaler Bedeutung in den Bereichen Verkehr und digitale Infrastruktur**

§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a VwGO-E sieht eine entsprechende Regelung des gesetzlichen Sofortvollzugs übergreifend in den Bereichen Verkehr und digitale Infrastruktur vor. Auch hier ist das Regelungsziel unmittelbar nachvollziehbar. Allerdings begegnet die Umsetzung Bedenken.

Bereits der Anwendungsbereich ist unklar. Dem Begriff der Infrastrukturvorhaben im Bereich der digitalen Infrastruktur fehlen klare Konturen. Gleiches gilt für das Erfordernis überregionaler Bedeutung, das auch durch die in den Regierungsentwurf aufgenommene kurze Erläuterung nicht operabel wird. Zwar liegt es auf der Hand, dass Bundesverkehrswege stets die erforderliche überregionale Bedeutung haben. Eine Abgrenzung „nach unten“, d.h. die Bestimmung, ab wann von einer überregionalen Bedeutung ausgegangen werden kann, ist hingegen schwierig. Fraglich kann auch der Bezugspunkt bei der Prüfung der überregionalen Bedeutung sein. Wenn sie auf die jeweils verfahrensgegenständliche Maßnahme bezogen ist, werden die Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a VwGO-E etwa bei einem Änderungsvorhaben oder bei Einzelmaßnahmen seltener erfüllt sein als wenn auf die Bedeutung der jeweiligen Infrastruktur insgesamt abzustellen ist. Gerade bei der Frage, ob eine Zulassung aktuell ausgenutzt werden darf oder nicht, sollte aber Rechtssicherheit bestehen, ohne dass es vorheriger behördlicher oder gerichtlicher Feststellungen bedarf.

Ohnehin sind Zulassungsentscheidungen für die wichtigsten (überregional bedeutsamen) Infrastrukturvorhaben – einschließlich der Zulassung von Planänderungen – bereits nach geltendem Recht aufgrund fachgesetzlicher Regelungen i.S.d. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO sofort vollziehbar (vgl. insb. § 18e Abs. 2 Satz 1 AEG, § 17e Abs. 2 Satz 1 FStrG, § 10 Abs. 4 Satz 1 LuftVG, § 14e Abs. 2 Satz 1 WaStrG). Auch die Landesstraßengesetze sehen für die Planfeststellung oder Plangenehmigung auf Grundlage der Ermächtigung des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, 2. Alt. VwGO in unterschiedlichem Umfang einen gesetzlichen Sofortvollzug vor (vgl. etwa § 38a StrWG NRW, § 39 Abs. 10 SächsStrG).

Die Neuregelung des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a VwGO-E erfasst daher nur Zulassungen, die nicht bereits unter § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO fallen. Einen Anwendungsbereich dürften etwa Bundesfernstraßenprojekte oder Bahnprojekte bilden, für die nicht nach dem Fernstraßenausbaugesetz bzw. dem Bundesschienenwegeausbaugesetz ein vordringlicher Bedarf festgestellt wurde, da in diesem Fall der in § 17e Abs. 2 Satz 1 FStrG bzw. § 18e Abs. 2 Satz 1 AEG fachgesetzlich angeordnete Sofortvollzug nicht eingreift.

Zu bedenken ist allerdings, dass in den vorrangigen fachgesetzlichen Regelungen aus gutem Grund zugleich eine Monatsfrist für etwaige Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage bestimmt ist (vgl. etwa § 17e Abs. 2 Satz 2 FStrG). Darauf ist in der Rechtsbehelfsbelehrung hinzuweisen. Die Frist stellt sicher, dass der Vorhabenträger innerhalb kurzer Zeit Klarheit erhält, ob ein Eilrechtsschutzverfahren zu führen ist. Eine entsprechende Frist besteht bei den von § 80 Abs. 2 Nr. 3a VwGO-E erfassten Zulassungen nicht.

Es wäre vorzugswürdig und wird angeregt, vorrangig die bestehenden fachgesetzlichen Regelungen des gesetzlichen Sofortvollzugs zu erweitern. So könnte der Anwendungsbereich des gesetzlichen Sofortvollzugs auf alle nach dem FStrG oder nach dem AEG planfeststellungspflichtigen Vorhaben erweitert werden, indem in § 17e Abs. 2 Satz 1 FStrG und in § 18e Abs. 2 Satz 1 AEG jeweils die Beschränkung auf Bedarfsplanvorhaben, die in den vordringlichen Bedarf eingeordnet sind, gestrichen wird.

Ein weiterer Anwendungsbereich verbleibt für § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a VwGO-E, wenn er auch isolierte Zulassungen erfassen soll, wie etwa die Zulassung von Einzelmaßnahmen im Vorfeld der Vorhabenzulassung außerhalb der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsverfahrens. Hier dürfte indes die ohnehin an geringe Voraussetzungen geknüpfte behördliche Anordnung des Sofortvollzugs in aller Regel ausreichen.

c) **Weiterer Regelungsbedarf**

Bedauerlich ist, dass die Novelle davon absieht, Entscheidungsdeterminanten für die Interessenabwägung im einstweiligen Rechtsschutz vorzugeben. Der gesetzliche oder behördlich angeordnete Sofortvollzug führt zu keiner Beschleunigung, wenn er in gerichtlichen Verfahren unter Hinweis auf die Komplexität der Verfahren wieder aufgehoben wird. Die Frage, nach welchen Kriterien gerichtlich über die Vollziehbarkeit der Zulassung entschieden wird, hat höhere Bedeutung als die Frage, wer die Verfahrenslast trägt, einen Antrag auf Anordnung bzw. Aussetzung des Sofortvollzugs zu stellen. Naheliegend wäre entsprechend einem Vorschlag des Normenkontrollrats insbesondere eine Regelung, die einen Fortbestand des sofortigen Vollzugs von reversiblen und reparablen Maßnahmen auch bei offenen Erfolgsaussichten in der Hauptsache regelhaft vorsieht.

3. **Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung (§ 101 Abs. 1 Satz 2 VwGO-E)**

§ 101 Abs. 1 Satz 2 VwGO-E sieht vor, dass die mündliche Verhandlung so früh wie möglich stattfinden soll. Die Regelung ist nicht auf bestimmte Verfahren beschränkt, sondern soll allgemein gelten. Sie bringt eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck. Die Regelung ist letztlich überflüssig, sie schadet aber auch nicht.

II. **Zulassung eisenbahnrechtlicher Verfahren**

Die vorgesehenen Regelungen, mit denen Maßnahmen zur Elektrifizierung von Schienenstrecken sowie kleinere bauliche Maßnahmen von der Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflicht ausgenommen werden sollen, sind zu begrüßen. Unions- oder verfassungsrechtliche Vorgaben stehen ihnen nicht entgegen. Zwei Anmerkungen erscheinen angezeigt:

Für die vom Katalog des § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1–4 AEG-E erfassten und damit von der Planfeststellungspflicht ausgenommenen Einzelmaßnahmen ist nach § 18 Abs. 1a Satz 2 AEG-E „keine weitere baurechtliche Zulassung erforderlich; landesrechtliche Regelungen bleiben unberührt“. Hintergrund der Regelung ist die sog. Konzentrationswirkung der Planfeststellung. Sie führt dazu, dass bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben andere behördliche Entscheidungen – insbesondere Baugenehmigungen – nicht erforderlich werden (§ 75 Abs. 1 Satz 1, 2. Hs. VwVfG); die materiellen Anforderungen werden dann im Planfeststellungsverfahren geprüft. Bei den nun nicht mehr planfeststellungspflichtigen Einzelmaßnahmen sollen etwaige landesrechtliche Baugenehmigungspflichten offenbar verdrängt werden, also gerade nicht unberührt bleiben, nicht aber andere Genehmigungserfordernisse (z.B. des Denkmalschutzrechts).

Ist dies das Regelungsziel, sollte in § 18a Abs. 1a Satz 2, 2. Hs. AEG-E formuliert werden, dass „*sonstige Genehmigungserfordernisse*“ unberührt bleiben.

§ 18a Abs. 1a Satz 5 AEG-E enthält zudem einen unnötig aufwendigen Mechanismus, der den Beschleunigungseffekt konterkariert: Zwar erscheint es sachgerecht, das Planfeststellungserfordernis an das Bestehen einer UVP-Pflicht zu knüpfen. Vorgesehen ist aber, dass für die entsprechende Prüfung bereits der vollständige Planfeststellungsantrag einzureichen ist. Dieser Aufwand ist nicht gerechtfertigt.

Ausreichend sein sollten Screening-Unterlagen (§ 5 UVPG), die eine Beurteilung der möglichen UVP-Pflicht ermöglichen. § 18a Abs. 1a Satz 5 AEG-E sollte entsprechend angepasst werden.

### **III. Raumordnungsverfahren**

Der Regierungsentwurf sieht Änderungen in der Struktur des Raumordnungsverfahrens (ROV) vor. Die drei Hauptziele bestehen darin, das ROV als Kann-Regelung auszugestalten, das Verfahren zu verschlanken und die Verzahnung mit dem Planfeststellungsverfahren zu optimieren. Diese Zielsetzungen sind zu begrüßen. Die gewählte Umsetzung ist jedoch nur bedingt geeignet, für die Anwendungspraxis einen echten Mehrwert zu generieren.

#### **1. Antragserfordernis**

Nach geltendem Recht ist dem Zulassungsverfahren (Planfeststellungsverfahren, immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren etc.) bei bestimmten raumbedeutsamen Vorhaben nach § 15 ROG ein ROV vorgelagert. Sofern das Vorhaben eine UVP erfordert, bestimmt § 49 Abs. 1 UVPG, dass auch bereits im ROV eine dem Planungsstand des Vorhabens entsprechende UVP einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Das nationale Recht geht insoweit über den unionsrechtlichen Mindeststandard hinaus, denn unionsrechtlich ist eine UVP auf dieser Ebene ebenso wenig gefordert wie die Durchführung eines ROV insgesamt. Das ROV ist grundsätzlich zwingend, kann aber in bestimmten Konstellationen beschleunigt durchgeführt werden (§ 16 Abs. 1 ROG) oder auch ganz entfallen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 ROG sowie landesrechtliche Regelungen).

Aufwand und Ertrag des ROV stehen häufig in einem Missverhältnis. Das ROV ist einerseits als eigenständige Verfahrensstufe mit Öffentlichkeitsbeteiligung und UVP ausgestaltet, strukturell aber nicht geeignet, das nachfolgende Zulassungsverfahren substantiell zu entlasten. Das liegt darin begründet, dass das Ergebnis eines ROV, die raumordnerische Beurteilung, keinen bindenden Charakter hat. Sie stellt lediglich eine

gutachterliche Äußerung der zuständigen Behörde dar, die als weiteres Erfordernis der Raumordnung abwägend zu berücksichtigen ist (§§ 3 Abs. 1 Nr. 4, 4 Abs. 1 ROG). Auch ungeachtet der fehlenden Bindungswirkung ist das ROV nur bedingt geeignet, das nachfolgende Zulassungsverfahren zu entlasten, da dem ROV noch keine ausgearbeitete Planung für ein konkretes Vorhaben zugrunde liegt. Eine positive raumordnerische Beurteilung beschränkt sich auf eine Aussage zur voraussichtlichen Machbarkeit der Planung und möglicher Alternativen unter raumordnerischen Gesichtspunkten.

Unabhängig davon, ob ein ROV durchgeführt wurde oder nicht, ist daher in dem nachfolgenden Zulassungsverfahren unter Beteiligung der zuständigen Raumordnungsbehörde zu prüfen, ob die Ziele der Raumordnung beachtet werden. Bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen wie insbesondere der Planfeststellung sind darüber hinaus die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen der Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 ROG). Dies bedeutet, dass das ROV weder für den Vorhabenträger eine Gewähr dafür bietet, dass das Vorhaben mit Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt, noch Betroffene und Verbände nach Durchführung eines ROV eine Gewähr haben, welche Trassenalternative realisiert wird und welche nicht.

Die begrenzte Funktion legt es nahe, auf ein vorgelagertes ROV vollständig zu verzichten und die Prüfung der Raumverträglichkeit auf das Zulassungsverfahren zu konzentrieren (vgl. die Stellungnahme Nr. 51/2000 des Deutschen Anwaltvereins zum Referentenentwurf des Investitionsbeschleunigungsgesetzes aus August 2020 durch die Ausschüsse Umweltrecht und Verwaltungsrecht). Dieser Verzicht könnte an das Erfordernis geknüpft werden, dass der Vorhabenträger eine umfassende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt, deren Ausgestaltung dann allerdings im ROG über den derzeit in § 25 Abs. 3 VwVfG geregelten Umfang hinausgehend zu regeln wäre.

Soweit dieser Weg, der ein höheres Beschleunigungspotenzial böte, nicht gewählt wird, ist die im Regierungsentwurf vorgesehene kleine Lösung naheliegend, die Durchführung des ROV jedenfalls an einen entsprechenden Antrag des Vorhabenträgers zu knüpfen (§ 15 Abs. 5 Satz 1 ROG-E). Mit einer Entwertung der Raumordnung hat das nichts zu tun. Vielmehr geht es darum, das verfahrensrechtliche Instrumentarium so flexibel auszugestalten, dass es zu den durch die jeweilige Planung aufgeworfenen Konflikten passt. Der Verzicht auf ein ROV schließt es zum einen nicht aus, dass mit den für raumordnerische Aspekte relevanten Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange insbesondere in Bezug auf Trassen- oder Standortalternativen Abstimmungen erfolgen, um die jeweiligen Antragsunterlagen sachgerecht ausarbeiten zu können. Diese Abstimmung kann auch mit dem Scoping nach § 15 UVPG sowie der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG verbunden werden.



Zum anderen werden Vorhabenträger auch zukünftig in geeigneten Fällen den formalisierten Rahmen eines ROV wählen, gerade wenn hiermit bereits in der Vergangenheit gute Erfahrungen gemacht worden sind.

Der Regierungsentwurf belässt es indes nicht bei dem Antragserfordernis, sondern räumt der für Raumordnung zuständigen Landesbehörde in § 15 Abs. 5 Satz 3 ROG-E die Möglichkeit ein, ein ROV einzuleiten, wenn sie „befürchtet, dass die Planung oder Maßnahme (...) zu raumbedeutsamen Konflikten führen wird“. Ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs soll das in der Regel bereits dann der Fall sein, wenn bei linienförmigen Infrastrukturvorhaben großräumige Trassenalternativen in Betracht kommen. Diese Voraussetzung erscheint zu niedrig angesetzt. Sie wird bei Straßen-, Leitungs- oder Schienenvorhaben regelhaft erfüllt sein, so dass es bei der Durchführung eines ROV bleiben wird. Der Regelungsansatz, den Vorhabenträger individuell entscheiden zu lassen, ob er die Durchführung eines vorgelagerten ROV als zielführend und sachgerecht ansieht, liefe damit weitgehend leer.

Soweit an der Möglichkeit einer Einleitung des ROV von Amts wegen festgehalten werden soll, sollte die Schwelle daher angehoben werden. Konsequenz wäre es, die Regelung des § 15 Abs. 5 Satz 3 ROG-E wie folgt zu fassen: „Die für Raumordnung zuständige Landesbehörde kann ein Raumordnungsverfahren einleiten, wenn die Planung oder Maßnahme erhebliche raumbedeutsame Konflikte aufwirft, die die Durchführung eines besonderen Verfahrens zur Prüfung der Raumverträglichkeit erforderlich erscheinen lassen.“

Darüber hinaus ist das Anzeigeverfahren zu aufwendig ausgestaltet: Um der Landesbehörde die Prüfung zu ermöglichen, ob ein ROV von Amts wegen eingeleitet wird, hat der Vorhabenträger das Vorhaben anzuzeigen und Unterlagen vorzulegen, die letztlich den Antragsunterlagen für ein ROV bereits genügen müssen und daher sehr aufwendig zu erstellen sein können. Die Regelung steht im Widerspruch zu der Beschleunigungsintention des Gesetzentwurfs.

Vorzugswürdig und ausreichend wäre es, wenn in § 15 Abs. 5 Satz 2 ROG-E die Vorlage von Unterlagen gefordert wird, „die der für Raumordnung zuständigen Landesbehörde eine Entscheidung über die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens nach Absatz 5 Satz 3 ermöglichen.“

## **2. Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens**

Die vorgesehenen Änderungen zur Modernisierung des ROV sind hingegen zu begrüßen. Das gilt namentlich für den verstärkten Einsatz elektronischer Formate. Richtig erscheint insbesondere die ausschließliche Veröffentlichung der Unterlagen im Inter-

net. Die Kritik, Teile der Bevölkerung würden hierdurch nicht erreicht, erscheint zunehmend wirklichkeitsfern. Tatsächlich sind umgekehrt die überkommenen Formen der Beteiligung einer der wesentlichen Gründe dafür, dass die Öffentlichkeit sich deutlich weniger an den Verfahren beteiligt, als dies nach dem Gewicht der Vorhaben und der von ihnen berührten Belange zu erwarten und zu wünschen wäre. Entsprechende Digitalisierungsschritte sind auch für das Planfeststellungsverfahren selbst wünschenswert und sollten im Rahmen weiterer Beschleunigungsnovellen eingeführt werden. Sie könnten in Übernahme und Fortschreibung von Regelungen des Planungsicherstellungsgesetzes einen ganz erheblichen Beschleunigungseffekt nach sich ziehen.

### **3. Verzahnung mit Zulassungsverfahren**

Die Regelungen zur besseren Verzahnung des ROV mit dem nachfolgenden Zulassungsverfahren werden keine wesentliche Beschleunigung bewirken.

Die in § 15 Abs. 4 Satz 5 ROG-E vorgesehene Regelung bei abschnittsweiser Zulassung sollte ersatzlos gestrichen werden. Sie würde dazu führen, dass bei Gesamtvorhaben, die im Wege der Abschnittsbildung Gegenstand mehrerer Planfeststellungsverfahren sind, auch das ROV entsprechend aufzuspalten wäre und verschiedene Verfahren, jeweils mit Öffentlichkeitsbeteiligung, durchzuführen wären. Ein ROV kann indes gerade dann eine Funktion erfüllen, wenn es die Gesamtplanung in den Blick nimmt.

Die Vorgabe des § 15 Abs. 4 Satz 1 ROG-E, das Verfahren in sechs Monaten durchzuführen, bietet den Beteiligten Orientierung, ein Verstoß bleibt aber folgenlos. Soweit § 15 Abs. 4 Satz 2 ROG-E bestimmt, dass das Zulassungsverfahren zeitnah nach Abschluss des ROV eingeleitet werden soll, wird dies keine Beschleunigung bewirken. Der Vorhabenträger hat in der Regel jedes Interesse daran, die Planung voranzutreiben. Welche Zeit das in Anspruch nimmt, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Die eigentlichen Herausforderungen – z.B. die Bewältigung naturschutzrechtlicher und wasserrechtlicher Anforderungen, eigentumsrechtliche Fragen – stellen sich bei der Erarbeitung der detaillierten Antragsunterlagen für das Zulassungsverfahren. Sie werden auf der Ebene des ROV nicht adressiert und bewältigt. Aus dem gleichen Grund wird das Zulassungsverfahren auch durch die neue Abschichtungsregelung des § 15 Abs. 4 Satz 4 ROG-E voraussichtlich nicht wesentlich entlastet werden. Nach ihr soll die Prüfung im Zulassungsverfahren auf Belange beschränkt werden, die nicht Gegenstand des ROV waren. Eine vergleichbare Regelung besteht mit § 49 Abs. 2 UVPG bereits für den Bereich der UVP. Derartige Abschichtungsregelungen laufen in der Praxis weitgehend leer, da sich der Detaillierungsgrad der Prüfungen auf der Ebene des ROV und des Zulassungsverfahrens deutlich voneinander unterscheidet.