

**Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für neue Infrastrukturvorhaben durch die Verzahnung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren. Empfehlungen für die Umsetzung in der Praxis**

**1. Gründe für die zeitliche und inhaltlich-methodische Verzahnung von Raumordnungsverfahren (ROV) und Planfeststellungsverfahren (PFV)**

Das **Raumordnungsverfahren (ROV)** dient dazu, zu einem frühen Planungszeitpunkt die überörtlichen Auswirkungen eines Vorhabens auf andere Raumnutzungen und auf die Umwelt zu ermitteln und zu bewerten. Es leistet einen systematischen Vergleich von Standort- und Trassenalternativen und eine frühe, gesetzlich geregelte Einbeziehung der Öffentlichkeit. Die im Beteiligungsverfahren gesammelten Informationen von Fachbehörden, Naturschutz-Vereinigungen, Kommunen und Öffentlichkeit bieten dem Vorhabenträger eine verlässliche Planungsbasis. Häufig führt das ROV auch zu Optimierungen des Vorhabens, so dass das Vorhaben im Ergebnis raum- und umweltverträglicher wird.

Das **Planfeststellungsverfahren (PFV)** dient als Genehmigungsverfahren für größere Infrastrukturvorhaben. Es prüft die Zulässigkeit eines Vorhabens. Gegenstand der Genehmigung ist die vom Vorhabenträger beantragte Vorzugsvariante. Die Vorzugswürdigkeit dieser Variante muss im Rahmen eines Variantenvergleichs dargestellt werden. Das PFV hat „konzentrierende Wirkung“ für alle erforderlichen Genehmigungstatbestände. Es mündet in einen Verwaltungsakt – den Planfeststellungsbeschluss – der das Baurecht gewährt und gerichtlich überprüfbar ist. Das PFV baut auf den Ergebnissen des ROV auf.

Eine Verzahnung von ROV und PFV kann auf zwei Ebenen stattfinden: Eine **zeitliche Verzahnung** wird dann erreicht, wenn die Vorbereitungen auf das PFV bereits parallel zur Durchführung des ROV anlaufen und etwa das Scoping für das PFV durchgeführt wird, bevor das ROV abgeschlossen wurde. Eine **inhaltlich-methodische Verzahnung** bedeutet, dass die für das PFV zuständige Behörde frühzeitig in das ROV eingebunden wird, um etwa räumliche Abschnittsbildungen oder Bewertungsmaßstäbe für räumliche Alternativen mit zu beraten. Die Eigenständigkeit der Verfahren bleibt dabei gewahrt, auch um wechselseitige Präjudizierungen zu vermeiden.

In Niedersachsen sind in mehreren größeren Planungsverfahren gute Erfahrungen mit einer solchen Verzahnung von ROV und PFV gemacht worden, u.a. bei den Planungen für die beiden neuen 380-kV-Stromleitungen Dollern-Landesbergen und Conneforde-Cloppenburg-Merzen. Bei diesen Beispielen zeigt sich, dass die Verzahnung von ROV und PFV eine **besonders wirksame Möglichkeit der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren** für

größere Infrastrukturvorhaben bieten kann, ohne hierfür Gesetze, Verordnungen oder Zuständigkeiten ändern zu müssen.

Für die Verzahnung beider Verfahren sprechen folgende Gründe:

- Beide Verfahren dauern in der Regel mindestens ein Jahr, häufig auch länger. Durch die zeitliche Verzahnung kann ein **deutlicher Zeitvorteil** erzielt werden, der sich mindestens auf mehrere Monate, im Einzelfall sogar auf mehrere Jahre belaufen kann.
- Durch die Verfahrensverzahnung wird die zeitliche „Lücke“ zwischen Abschluss des ROV und Start des PFV verkleinert. Die Grundlagendaten des ROV können daher weitergenutzt werden – z.B. zu kartierten Biotopen oder Tierarten. Das spart nicht nur Zeit, sondern kann auch einen **finanziellen Vorteil** mit sich bringen.
- Die Verzahnung beider Verfahren geht mit einer Abstimmung von Datengrundlagen und Bewertungsmethoden einher. Die Verfahrensgrundlagen werden damit auch vergleichbarer und konsistenter. Das trägt zur **Rechtssicherheit** des Verfahrensergebnisses bei.
- Die Verzahnung beider Verfahren sorgt dafür, dass (fast) **durchgehend eine verfahrensführende Behörde als Ansprechpartner** betroffenen Bürgerinnen und Bürger und Kommunen vor Ort zur Verfügung steht, weil die zeitliche „Lücke“ zwischen beiden Verfahren entfällt oder kürzer wird.
- Die Verzahnung beider Verfahren verringert das Risiko, dass ein Vorhaben später noch einmal grundlegend umgeplant werden muss, weil sich die Planungsgrundlagen geändert haben. Das schafft **Planungssicherheit** und ist für alle Seiten – Vorhabenträger, berührte Gemeinden, Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer u.a. – von Vorteil.
- Der Grad der zeitlichen und inhaltlich-methodischen Verzahnung kann im Einzelfall entschieden werden – z.B. in Abhängigkeit von Datenlage, Planungsstand und Anzahl der zu prüfenden räumlichen Alternativen. Es handelt sich damit um einen **flexibel einsetzbaren Ansatz der Planungsbeschleunigung**, der den verfahrensbezogenen Besonderheiten gerecht wird.

## 2. Empfehlungen zur Ausgestaltung der Verzahnung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren

Im Folgenden wird dargestellt, wie die zeitliche Verzahnung bei der Verfahren in der Praxis aussehen kann, entlang der zeitlichen Reihenfolge der Verfahrensschritte im ROV.

### **Vorbereitungsphase des Raumordnungsverfahrens**

In Vorbereitung auf ein ROV werden im Einzelfall bereits wichtige Weichenstellungen getroffen (z.B.: Wie soll der Untersuchungsraum abgegrenzt werden? Soll das Vorhaben in Abschnitte gegliedert werden?). Es ist daher zweckmäßig, bereits im Rahmen der ersten Abstimmungen zwischen Landesplanungsbehörde und Vorhabenträger ein **erstes Abstimmungsgespräch zwischen Landes- und Planfeststellungsbehörde** zu diesen methodischen Fragen zu führen. Wenn die Fachdaten, die für das ROV verwendet werden, auch im späteren PFV weiter genutzt werden sollen, sollte die Planfeststellungsbehörde ihre Anforderungen so früh einbringen können, dass der Vorhabenträger diese bereits in den **Unterlagen für die Antragskonferenz** aufgreifen kann.

### **Antragskonferenz für das Raumordnungsverfahren / Scoping für das Planfeststellungsverfahren**

Bei der Antragskonferenz für das ROV werden u.a. die Abgrenzung des Untersuchungsraums, die zu betrachtenden Standort- und Trassenalternativen und die zu erfassenden Daten mit Fachbehörden, Kommunen und Naturschutz-Vereinigungen erörtert. Zugleich stellt dieser Termin das Scoping für die mit dem ROV einhergehenden ersten Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung dar. Die Planfeststellungsbehörde kann an diesem Termin teilnehmen, **um Sichtweisen und Argumente der Konferenzbeteiligten aus erster Hand aufnehmen** zu können und ggf. **Ergänzungen** vorschlagen, die eine (Nach-)Erhebung im späteren PFV überflüssig machen. Eine weitergehende Verzahnung ist möglich, wenn die Antragskonferenz für das ROV im Einzelfall dafür genutzt wird, um **direkt im Anschluss auch das Scoping für das PFV** durchzuführen. Beide Veranstaltungen müssen eigenständig sein (eigene Einladungen, Leitungen, Protokolle), können aber z.B. auf Vor- und Nachmittag desselben Tages gelegt werden. Das erspart dem Vorhabenträger sowie allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern eine doppelte Anreise und ist daher besonders effizient. Allerdings muss die Beratung des Scopings für das PFV dann unter der Prämisse erfolgen, das im Falle mehrerer Standort- oder Trassenalternativen noch nicht feststeht, welche davon die später für das PFV beantragte Alternative sein wird. Eine frühzeitige zumindest informelle Klärung und Abstimmung der Erfassungs- und Bewertungsmaßstäbe für die Umweltstudie des PFV ist gleichwohl bereits zu diesem Zeitpunkt zweckmäßig.

### **Kartierung von Flora und Fauna**

Für größere Infrastrukturvorhaben stellt der Artenschutz regelmäßig einen zentralen Belang dar. Sofern der Untersuchungsraum des ROVs nicht deutlich von dem des PFVs abweicht und die Anzahl räumlicher Alternativen begrenzt ist bzw. diese ohnehin räumlich nicht weit auseinanderliegen, empfiehlt es sich, bereits für das ROV eine vollumfängliche faunistische Kartierung vorzunehmen. Zeichnen sich konflikthafte Teilbereiche mit kleinräumigem Optimierungsbedarf des Standorts/der Trasse ab, sollten auch frühzeitig Biotoptypen kartiert werden, soweit keine aktuellen Daten hierzu vorliegen. So steigt die Chance, dass im späteren PFV nicht Zeit durch Detailuntersuchungen verloren geht.

### **Prüftiefe des Raumordnungsverfahrens**

Gerade bei größeren Infrastrukturvorhaben ist es der Regelfall, dass mehrere räumliche Vorhabenalternativen vergleichend betrachtet werden. Das ROV prüft ein Vorhaben und seine Alternativen in einem groben Maßstab (in der Regel 1:25.000); das PFV arbeitet auf der Grundlage eines deutlich genaueren Maßstabs (in der Regel 1:5.000). Im Einzelfall kann es jedoch zweckmäßig sein, bereits im ROV in Bereichen räumlicher Engstellen bzw. konflikthafter Themenfelder „genauer hinzuschauen“ und tragbare Lösungen zu erarbeiten. Eine solche frühzeitige, **auf einzelne Konfliktbereiche fokussierte „Lupenbetrachtung“** beschleunigt das spätere PFV. Sie kann sicherstellen, dass das Vorhaben im betreffenden räumlichen Abschnitt „funktioniert“, also z.B. keine technischen Hindernisse oder artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände bestehen. So werden spätere Umplanungen vermieden.

### **Dokumentation der Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren des Raumordnungsverfahrens**

Zweckmäßiger Weise verwendet die Raumordnungsbehörde für die Dokumentation von Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren **ein technisches System (z.B. Tabellen, Datenbanken)**, das von der Planfeststellungsbehörde weitergenutzt werden kann. So muss sich der Vorhabenträger nur in ein technisches System einarbeiten und kann seine Erwidern zu Eingaben im späteren Planfeststellungsverfahren einfach zuordnen. Die Planfeststellungsbehörde profitiert ebenfalls: Sie kann einfach nachvollziehen, wie die vor ihr für das Vorhaben zuständige Raumordnungsbehörde einzelne Sachverhalte bewertet hat.

### **Teilnahme der Planfeststellungsbehörde am Erörterungstermin**

Die Planfeststellungsbehörde kann am Erörterungstermin teilnehmen, um **Sichtweisen und Argumente der Konferenzbeteiligten aus erster Hand aufnehmen** zu können und dieses Wissen bei der späteren Beratung des Vorhabenträgers zur Erstellung der Verfahrensunterlagen für das PFV entsprechend nutzen zu können.

### **Maßgaben und Hinweise in der Landesplanerischen Feststellung**

Die Maßgaben der Landesplanerischen Feststellung sind bei der späteren Planfeststellung zwingend zu beachten, soweit sie Ziele der Raumordnung betreffen, und zumindest zu berücksichtigen, soweit es sich um Vorschläge zur Verbesserung der Raum- und Umweltverträglichkeit des Vorhabens handelt. Die **Maßgaben sollten so klar gefasst werden**, dass sie eine einfache Umsetzung in der späteren Planfeststellung erlauben. Dies gilt auch für etwaige verbleibende Prüfaufträge, die noch im PFV abzuarbeiten sind.

Oft geben die im ROV beteiligten öffentlichen Stellen und die Öffentlichkeit im ROV bereits **konkrete Hinweise zur Ausgestaltung des Vorhabens**, die erst für das spätere PFV relevant sind. Diese sollten von der Raumordnungsbehörde ebenfalls dokumentiert und in die Landesplanerische Feststellung aufgenommen werden, damit sie auf diesem Wege für das PFV zur Verfügung stehen.

### **Bezugnahmen auf die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens in den Verfahrensunterlagen für das Planfeststellungsverfahren**

Die methodische Abstimmung des Untersuchungsrahmens für das ROV erleichtert es der Planfeststellungsbehörde, auf den Untersuchungsergebnissen des ROV aufzusetzen. Insbesondere die Dokumentation und Bewertung der Alternativenvergleiche mit der hier erfolgten ersten Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung kann bei gut abgestimmten Verfahren auch im PFV weiterverwendet werden. Hierzu bietet es sich an, die **Landesplanerische Feststellung des ROV als Anlage für die Verfahrensunterlagen des PFV** beizufügen. So kann in den Unterlagen des PFV mit Verweisen gearbeitet werden, ohne Inhalte noch einmal umfassend darlegen und wiederholen zu müssen. Das beschleunigt die Erarbeitung der (oft ohnehin sehr umfangreichen) Verfahrensunterlagen für das PFV.