Hannover, 29.04.2027

Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des Raumordnungsgesetzes

(Art. 4 des Referentenentwurfs des BMWSB eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts, Stand: 01.04.2026)

Die Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Referentenentwurf abzugeben. Sie begrüßt die Modernisierung des Raumordnungsrechts parallel zum Bauplanungsrecht sowie die damit verbundene strategische Stärkung der Raumordnung, wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart wurde.

Die vorliegende Stellungnahme wurde von Mitgliedern unserer Foren Regionalplanung und Planungsrecht erarbeitet und wird vom Präsidium unterstützt.

Im Folgenden nehmen wir insbesondere Stellung zu den §§ 2, 3, 6, 7, 9, 13, 17 und 29 des Referentenentwurfs zum Raumordnungsgesetz (ROG-E). Konkrete Änderungsvorschläge für den Gesetzestext sind jeweils unterstrichen und in Anführungsstrichen hervorgehoben.

§ 2 ROG-E

Auch wenn es durchaus bedenklich erscheint, dass die Grundsätze in § 2 ROG immer umfangreicher und detaillierter (und somit auch unübersichtlicher) werden, halten wir die vorgesehenen Ergänzungen grundsätzlich für sinnvoll. Bei einer Durchsicht des umfangreichen Textbestandes von § 2 II ROG fällt allerdings auf, dass die für die einzelnen Grundsätze einschlägigen Berücksichtigungsanweisungen sprachlich sehr unterschiedlich ausfallen, so z. B.: § 2 II Nr. 1 Satz 1 „... sind anzustreben“, Nr. 1 Satz 2 „... sind zu sichern“, Nr. 1 Satz 4 „... ist Rechnung zu tragen“, Nr. 2 Satz 6 „... soll nach Möglichkeit vorgezogen werden“, Nr. 2 Satz 7 „... ist soweit als möglich zu vermeiden“. Die Überarbeitung des Textbestandes des ROG-Entwurfs sollte im Sinne einer Konzentration des Themenspektrums fortgeführt werden. In diesem Zuge kann der Gesetzgeber klären, ob die in ihrer Stringenz recht unterschiedlich ausfallenden Berücksichtigungsanweisungen für die Grundsätze der Raumordnung mit einer Gewichtung der Belange verbunden sind.

Zu 2. Buchstabe a (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG-E)

Im Gesetzentwurf und in der Synopse gewinnt man den Eindruck, als wäre der Satz „*Die Brachflächenentwicklung [...] vorgezogen werden.*“ neu eingefügt worden. Hier sind jedoch klarstellend entsprechend dem inhaltlichen Zusammenhang in § 2 Abs. 2 Nr. 2 nur die letzten beiden Sätze in der Reihenfolge vertauscht worden. Inhaltlich hat sich an dem Grundsatz nichts geändert. Darauf sollte in der Begründung deutlich hingewiesen werden.

Zu 2. Buchstabe b (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG-E)

Wir begrüßen die Aufnahme eines Grundsatzes zur Planung von Wohnraumflächen, da in vielen Räumen mit angespannten Wohnungsmärkten überörtliche Lösungen notwendig sind. Inhaltlich könnte der Zusatz ggf. in der Nummer 2 (Siedlungstätigkeit) des § 2 Abs. 2 besser aufgehoben sein.

Zu 2. Buchstabe c, d (§ 2 Abs. 2 Nr. 4, 6 ROG-E)

Die klarstellende Umsortierung bei den Grundsätzen zur Energieversorgung einerseits und zu Umwelt und Klimaschutz andererseits, aber auch die Hervorhebung des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Wasserstoffinfrastruktur ist zu begrüßen. Es wäre zu überlegen, ob in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG-E bei den Erfordernissen der Energieversorgung auch die notwendige Dezentralität im Sinne einer höheren regionalen Energieautonomie und Resilienz betont werden sollte.

Zu 2. Buchstabe e (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 ROG-E)

Wir begrüßen die Aufnahme der Anforderung, größtmögliche Resilienz der Raumstrukturen zu gewährleisten, sowie die besondere Erwähnung von Verteidigungsaufgaben, Zivil- und Katastrophenschutz. Sie trägt den aktuellen Herausforderungen Rechnung und beauftragt die Raumordnung, die Belange der Landes- und Bündnisverteidigung und des Bevölkerungsschutzes angemessen in ihre Plandokumente einzuarbeiten.

Problematisch könnte die Umschreibung der Resilienz mit „größtmögliche“ sein. Resilienz wird in der Praxis oftmals gerade durch Redundanzen und alternative Strukturen hergestellt. Die Maximierungsformel führt damit in eine Richtung, in der immer weitere Sicherungs- und Parallelstrukturen denkbar wären. Rein technisch steigt die Ausfallsicherheit mit jeder zusätzlichen Redundanz weiter an; ein natürliches Optimum gibt es nicht, sondern nur ein Kosten-Nutzen-Abwägungsproblem. Damit wird der Grundsatz weniger operationalisierbar.

Nach der Begründung ist die Resilienz von Raumstrukturen „*ein wesentlicher Pfeiler der nachhaltigen Raumentwicklung*“. Zu überlegen wäre, Resilienz nicht der Vielzahl von Grundsätzen zuzuordnen, sondern sie wie die gleichwertigen Lebensverhältnisse der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung in § 1 Abs. 2 ROG und damit sichtbarer unterzuordnen. Die Konkretisierungen könnten dann immer noch unter den Grundsätzen erfolgen.

In Satz 4 sollte es ausreichen, von „zu sichern“ zu sprechen. Ein „zu schaffen“ ist für die Raumordnung zu weitreichend. Die Anpassung bestimmter Einrichtungen an militärische Bedarfe (Satz 5) erscheint für die Raumordnung zur schwer umsetzbar.

§ 3 ROG-E

Zu 3. Buchstabe a (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG-E)

Wir begrüßen die Intention, dass Stellungnahmen der Bundesraumordnung ausdrücklich genannt werden. Klarstellend und mit Blick auf die unterschiedlichen Regelungen der Länder halten wir es für sinnvoll, wie folgt zu formulieren: „Stellungnahmen der Bundesraumordnung und landesplanerische Stellungnahmen“.

Der Begriff „Landesplanungen“ könnte in der Weise missverstanden werden, dass darunter nur die förmliche Landesplanungsebene, also die jeweils zuständigen Landesministerien, gemeint sind. Es sind jedoch zum Teil nach Landesrecht auch kommunale Behörden als untere Landesplanungsbehörden tätig. Die von uns vorgeschlagene (alte) Formulierung trägt zur Klarstellung bei, dass die Stellungnahmen aller Behörden gemeint sind, die jeweils nach Landesrecht zur Abgabe einer landesplanerischen Stellungnahme befugt sind.

§ 6 ROG-E

Zu 5. Buchstabe a (§ 6 Abs. 2 ROG-E)

Der neue Satz 2 sollte im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt gefasst werden, um die Anforderungen an die Umweltprüfung nicht über die Vorgaben des Gerichts hinaus (ungewollt) zu erweitern; um die Zielabweichung als ein Instrument des flexiblen Verwaltungshandelns zu erhalten, sollte in Anlehnung an § 34 BNatSchG auf die Möglichkeit der Vorprüfung im Sinne eines Screenings verwiesen werden:

„Vor der Stattgabe ist zu prüfen, ob durch die Zielabweichung voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden können (Screening); § 8 Abs. 3 Satz 1 gilt entsprechend.“

Mit der Forderung einer „Umweltprüfung“ im neuen Satz 2 geht der Entwurf (möglicherweise ungewollt) über die Anforderungen hinaus, die das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung vom 28.09.2023 (Az. 4 C 6/21) für Zielabweichungsentscheidungen formuliert hat. Das Bundesverwaltungsgericht fordert keine Umweltprüfung im Sinne von § 8 ROG. So hat es in dem fraglichen Urteil festgestellt, es sei unionsrechtlich unbedenklich, dass die Zielabweichung keiner SUP-Pflicht unterliegt (BVerwG, 28.09.2023, Az. 4 C 6/21, Rn. 21). Das Bundesverwaltungsgericht fordert sodann die Prüfung, ob *„voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen durch die Zielabweichung nicht ausgeschlossen werden können“* (BVerwG, 28.09.2023, Az. 4 C 6/21, Rn. 30). Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer Umweltprüfung im Sinne von § 8 ROG, wie es der Referentenentwurf vorsieht, sondern stellt eine umweltrechtliche Vorprüfung („Screening“) dar. Ist eine vollständige

Umweltprüfung erforderlich, erfolgt dies im Rahmen der dann gebotenen Planänderung. Diese Differenzierung ist zum einen deshalb bedeutend, weil eine (volle) Umweltprüfung einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeutet. Zum anderen ist eine Umweltprüfung etwa bei städtebaulichen Sanierungssatzungen und städtebaulichen Entwicklungssatzungen im Rahmen der Zielabweichung gar nicht möglich: So führte im Jahre 2024 der Hessische Verwaltungsgerichtshof unter ausdrücklichem Verweis auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus: *„Unter Berücksichtigung dieser Kriterien [des Bundesverwaltungsgerichts] kann ausgeschlossen werden, dass die Zielabweichungsentscheidung erhebliche Umweltauswirkungen zeitigt und damit die Grundzüge der Planung berührt. Dies ergibt sich im vorliegenden Verfahren daraus, dass die Zielabweichung in Bezug auf eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ergangen ist. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme hat den Charakter einer Sicherungsmaßnahme, die in ihren Wirkungen mit einer Veränderungssperre gem. § 14 Abs. 1 BauGB vergleichbar ist“* (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 14.11.2024 C 597/24.N, Rn. 52). Würde nun durch die beabsichtigte Änderung von § 6 Abs. 2 Satz 2 eine Umweltprüfung stets verpflichtend, wäre die Änderung von § 6 Abs. 2 ROG gegenüber der Rechtsprechung überschießend. Die Zielabweichungsbehörde müsste eine Umweltprüfung für ein bloßes Sicherungsinstrument vornehmen, welches selbst keine Umweltauswirkungen impliziert.

Im Sinne der Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes ist es allerdings zweckmäßig, auf § 8 Abs. 3 Satz 1 ROG zu verweisen.

Das insbesondere im neuen Satz 3 zum Ausdruck kommende Anliegen des Entwurfes, die raumplanerische Flexibilität zu erhöhen, begrüßen wir. Gerade wenn der Plangeber bereits die Weichen seiner Planung im Einklang mit einer begehrten Zielabweichung neu gestellt hat und der Plangeber im Begriff ist, seine bisherige planerische Grundkonzeption mit dem Planänderungsverfahren aufzugeben, sollte die Gewährung einer Zielabweichung nicht daran scheitern, dass die Grundzüge des bisherigen Plans der Zielabweichung im Wege stehen. Dies sollte im Einklang mit dem Referentenentwurf zumindest dann gelten, wenn die Planänderung bereits eine gewisse Verfestigung erfahren hat.

§ 7 ROG-E

Zu 6. Buchstabe a (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG-E)

Die Einfügung des Passus „*unter raumplanerischen Gesichtspunkten*“ in das Abwägungsgebot wirkt etwas befremdlich. Die Begründung (S. 167) dafür, dass es dabei um die Umsetzung der Forderung aus dem Koalitionsvertrag gehe, das Bundesraumordnungsrecht mit einem überragenden öffentlichen Interesse auszustatten, trägt zusätzlich zur Verwirrung bei. Zum einen gab es den Begriff der Raumplanung bisher noch nicht im Gesetz. Er dient eher in Lehre und Wissenschaft als Oberbegriff für die voneinander abzugrenzenden Bereiche der räumlichen Planung einschließlich der Raumordnung und Bauleitplanung. Es ist daher davon auszugehen, dass eigentlich die Abwägung unter „*raumordnerischen*“ Gesichtspunkten erfolgen soll. Mit Blick auf die Aufgabenstellung der Raumordnung (§ 1 ROG) und die Definition der Raumordnungspläne (§ 3 Nr. 7 ROG) ist aber auch ohne

den Zusatz klar, dass es bei der Abwägung für Raumordnungspläne nur um raumbedeutsame Belange auf überörtlicher Ebene gehen kann. Sollte die Forderung aus dem Koalitionsvertrag so zu verstehen sein, dass die Raumordnungspläne strategischer und mit überragendem öffentlichen Interesse ausgestattet werden sollen, dann müsste dies im Gesetz an exponierterer Stelle zum Ausdruck kommen, z. B. in der Aufgabenstellung, der Leitvorstellung oder gar bei der Bindungswirkung.

In der Begründung sollte erläutert werden, was unter „*erheblichen*" Belangen der Verteidigung und des Zivilschutzes zu verstehen ist. Ggf. sollte auf den Zusatz „erheblichen" ganz verzichtet werden, denn die Planungspraxis zeigt, dass eigentlich jegliche Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes von Bedeutung sind und aus sich heraus gegenüber anderen Belangen in der Abwägung meist überwiegen. [

Darüber hinaus sollte einmal grundsätzlich geklärt werden, ob die Begrifflichkeiten *„besonderes Gewicht"* (ROG-E) und *„überragendes öffentliches Interesse"* (Begründung S. 167) als Synonyme zu verstehen sind und beide einen Vorrang unter den Abwägungsbelangen einräumen. Hier wird mittlerweile mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten in Gesetzestexten gearbeitet. So sind die erneuerbaren Energien gemäß § 2 S. 2 EEG in der Abwägung z. B. wiederum ein *„vorrangiger Belang"*. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass irgendwann eine Inflation der vorrangig zu behandelnden Belange in der Abwägung zu befürchten ist und am Ende doch wieder alle Belange gleichermaßen in der Abwägung zum Tragen kommen. Problematisch ist sicherlich auch, dass die als vorrangig in der raumordnerischen Abwägung zu behandelnden Belange inzwischen in unterschiedlichen Gesetzen aufzufinden sind. Ggf. wäre eine Aufnahme aller in der Abwägung vorrangig zu behandelnder Belange in § 7 ROG-E zur Vermeidung von Abwägungsfehlern zuträglich.

§ 9 ROG-E

Zu 7. Buchstaben a) aa) (§ 9 Abs. 1 S. 1 ROG-E)

Wir begrüßen die Neufassung des § 9 Abs. 1 S. 1 ROG-E und insbesondere die geplante Streichung der Unterrichtung der Allgemeinen Öffentlichkeit. In diesem Zug sollte jedoch gleichermaßen die Verpflichtung des Planungsträgers zur Unterrichtung der berührten öffentlichen Stellen und zum Aufruf der Zulieferung von Informationen (§ 9 Abs. 1 S. 2 ROG-E) gestrichen werden.

§ 9 Abs. 1 sieht bisher vor, dass bereits vor Einleitung des förmlichen Beteiligungsverfahrens zum Raumordnungsplan (§ 9 Abs. 2) im Sinne einer umfassenden Informationsbeschaffung die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen aufzufordern sind, Hinweise und Anregungen sowie Informationen über beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen mitzuteilen, die für die Aufstellung oder Änderung des Raumordnungsplans relevant sein können. Dieser Schritt soll dazu dienen, dem Träger des Raumordnungsplans bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt (noch vor der Entwurfserstellung und vor der Beteiligung im Sinne des § 9 Abs. 2 ROG-E) Transparenz über Planungsvorhaben Dritter sowie über mögliche weitere abwägungsrelevante Informationen zu verschaffen.

Das mit der Regelung verfolgte Grundanliegen ist sinnvoll und wird ausdrücklich begrüßt. Die frühzeitige Kontaktaufnahme und der Informationsaustausch mit den berührten öffentlichen Stellen sind ebenso sinnvoll wie fachlich geboten. In der Praxis gehen die Planungsträger der Raumordnungsplanung deswegen gezielt und frühzeitig auf die besonders relevanten Stellen zu. Diese informelle Vorbereitungsphase beginnt häufig schon weit vor dem Aufstellungsbeschluss (und somit der Unterrichtung nach § 9 Abs. 1). In der Praxis ist auch festzustellen, dass es einer gezielten und direkten Kontaktaufnahme bedarf, um einen fundierten Informationsaustausch sicherzustellen. Eine einfache Unterrichtung nach den Maßgaben des § 9 Abs. 1 kann dies hingegen erfahrungsgemäß nicht gewährleisten. Vielfach werden im Rahmen der Unterrichtung auch keine Planungen, Maßnahmen und vorliegende Informationen gemeldet, sondern bereits inhaltliche Stellungnahmen eingebracht, denen wegen des noch nicht vorliegenden Planentwurfs aber der Bezugspunkt fehlt.

Einer expliziten gesetzlichen Regelung für einen Informationsbeschaffungsprozessvor der Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG-E bedarf es darum nicht. Weiter könnte klargestellt werden, dass eine Unterrichtung der planaufstellenden Behörde über die üblichen Medien (öffentliche Bekanntmachung auf der Internetseite und im Verkündungsblatt der auslegenden Behörde) ausreichend ist.

Zu 7. Buchstaben a) bb) (§ 9 Abs. 1, S. 4 ROG-E)

Mit dem einzufügenden Satz wird eine Regelung über die Geheimhaltung der Angaben nach Satz 2 und 3 gegenüber Dritten getroffen. Wir erkennen die Notwendigkeit einer solchen Regelung ausdrücklich an, halten es aber für dringend erforderlich, dass diejenigen Stellen, die nach der Neuregelung über die Geheimhaltung entscheiden, dies „im Benehmen mit dem jeweiligen Planungsträger“ tun müssen.

Wir begründen dies wie folgt: Zum einen muss der Planungsträger rechtzeitig informiert und gehört werden. Zum anderen kann im Zuge des Benehmens geklärt werden, ob betroffene Festlegungen ggfs. so geändert werden können, dass der Geheimhaltung auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.

Zu 7. Buchstabe b) (§ 9 Abs. 2 ROG-E)

Wir regen an, die einstufige Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG zu stärken, indem der für die Abwägung maßgebliche Zeitpunkt auf den Abschluss der dann ersten Anhörung festgelegt wird. Damit würde die Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG als zentraler abwägungserheblicher Verfahrensschritt bestätigt.

Zwischen dem für die Abwägung maßgeblichen Zeitpunkt (z. B. Satzungsbeschluss) und dem Fristende der Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG liegt der Zeitraum, der die maßgebliche Quelle von Verfahrensverzögerungen, zusätzlichen Verfahrensschleifen und wiederholten Entwurfsänderungen ist. Insbesondere ist immer wieder zu beobachten, dass von verschiedenen Stellen und zu verschiedenen Zeitpunkten unkoordiniert Stellungnahmen eingebracht werden, die nicht neue Sachverhalte betreffen, sondern die zwanglos auch in der Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG hätten eingebracht werden können. Die bestehenden Vorschriften zu verfristeten Stellungnahmen erlauben es

den Planungsträgern zwar, diese nicht zu berücksichtigen. Dies ist von ihnen jedoch immer im Hinblick auf den späteren abwägungsmaßgeblichen Zeitpunkt zu prüfen und führt deswegen häufig dazu, dass verfristete Stellungnahmen noch in die Abwägung einbezogen werden müssen und zu Planänderungen und Verfahrensschleifen führen können. Die Hoheit der verfahrensführenden Behörde über das Planverfahren wird so erheblich eingeschränkt. Eine klare Festlegung des abwägungserheblichen Zeitpunkts erhöht demgegenüber die Stringenz der Verfahren, erleichtert die Verfahrenskoordination und beschleunigt das Verfahren.

Darüber hinaus empfehlen wir dringend, im Sinne der Verschlankung und Beschleunigung der Planaufstellungsverfahren auch eine Zustimmungsfiktion in das ROG-E aufzunehmen. Durch eine ausdrückliche Anknüpfung an § 42a VwVfG würde ein bewährtes Instrument des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts auf das Raumordnungsrecht übertragen.

Ferner halten wir eine Weiterentwicklung der Präklusionsvorschriften insbesondere für diejenigen Fälle für erforderlich, in denen Belange pauschal und inhaltlich unbestimmt eingebracht werden, um die Planungsträger von den daraus resultierenden Aufklärungs- und Untersuchungsaufwänden zu entlasten. Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange wie auch aus der Öffentlichkeit sollten nur noch berücksichtigt werden, wenn sie hinreichend konkretisiert und nachvollziehbar begründet sind.

Des Weiteren soll eine vereinfachende Änderung im Zusammenhang mit § 9 Abs. 3 ROG angeregt werden: Ein wesentlicher Grund für die lange Dauer von Planaufstellungsverfahren ergibt sich aus der häufigen rechtlichen Notwendigkeit von mehrere Beteiligungsverfahren (Öffentlichkeit, berührte öffentliche Stellen). Führen die in der ersten Beteiligungsrunde gewonnenen Informationen oder weitere, in dieser Zeit entstandene Änderungen der Planungsgrundlagen zu Planänderungen, die Abwägungsbelange erstmalig oder stärker berühren, wird eine weitere Beteiligungsrunde erforderlich (§ 9 III ROG). § 9 III Satz 2 bis 4 ROG sieht für die neue Beteiligung Erleichterungen bei der Dauer der Veröffentlichung, der Frist zur Stellungnahme und dem Beteiligtenkreis vor. Diese Erleichterungen sind in ihren Voraussetzungen wieder mit rechtlichen Anwendungsfragen verbunden, die ihre Verwendung erschweren. Zudem bleibt das grundlegende planungsrechtliche Dilemma ungelöst: Die Vorbereitung der erneuten Beteiligung nimmt regelmäßig einen erheblichen Zeitraum in Anspruch. In dieser Zeit ändern sich die rechtlichen und tatsächlichen Planungsgrundlagen auch für den von den Änderungen unberührt bleibenden Teilen das Raumordnungsplans. Nach § 11 III Satz 1 ROG ist für die Abwägung des Gesamtplans der Zeitpunkt der abschließenden Beschlussfassung maßgeblich. Deshalb muss der Plangeber sicherstellen, dass seine Planungsgrundlagen für das gesamte Planwerk aktuell bleiben. Die Änderungen der Planungsgrundlagen für den von Änderungen zunächst unberührt bleibenden Planteil können aber ihrerseits einen Änderungsbedarf nach sich ziehen, der sich selbst noch nach der Durchführung der zweiten Bekanntmachungsphase realisieren kann. (Gefahr einer planerischen Endlosschleife). Diesem Dilemma entgeht die vorzeitige Inkraftsetzung des unverändert bleibenden Planteils. Voraussetzungen dafür sind,

dass dieser Planteil eine sinnvolle räumliche Ordnung bewirkt (Planbarkeit). Der verbleibende, regelmäßig in seinem Umfang wesentlich reduzierte Planteil wird dann in einem weniger komplexen ergänzenden Verfahren zu Ende geführt und für sich in Kraft gesetzt (vergl. § 12 IV LplG BW 2025).

§ 11 ROG

Eine Änderung dieser Regelung zur Planerhaltung ist derzeit nicht angedacht. Man könnte jedoch an eine Vorschrift zur Teilwirksamkeit von Raumordnungsplänen denken: Raumordnungspläne als großräumige und hochkomplexe Planwerke (Landesentwicklungskonzepte, Gesamtfortschreibungen) enthalten regelmäßig Festlegungen zu einem weitgespannten Themenspektrum. Rechtlich beachtliche Fehler (§ 11 ROG) führen zur Unwirksamkeit des gesamten Plans, wenn nicht die von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen des Grundsatzes der Teilunwirksamkeit erfüllt sind. Ausgangspunkt der Überlegungen der Gerichte ist der in § 139 BGB niedergelegte Rechtsgedanke. In der Regel infiziert ein unwirksamer Teil eines Rechtsakts die gesamte Regelung. Nur in Ausnahmefällen gilt der rechtmäßige Teil der Regelung für sich weiter. Gerade an das subjektive Element des Ausnahmetatbestandes, dem mutmaßlichen Willen des Plangebers, stellt die Rechtsprechung im Planungsrecht hohe Anforderungen (mutmaßlicher Wille). Der Gesetzgeber besitzt die Befugnis, den Grundansatz umzukehren und einen Grundsatz der Teilwirksamkeit festzulegen. Wenn sich eine Rechtsverletzung auf einen räumlich oder sachlich eingrenzbaren Teil des Planwerks beschränken lässt, der verbleibende Teil eine sinnvolle räumliche Ordnung bewirkt und der Plangeber selbst die Teilbarkeit nicht ausdrücklich ausgeschlossen hat, bleibt der fehlerfreie Planteil in Kraft (Umkehrung der Regelvermutung). Der Gesetzgeber verleiht dem Planungsträger eine größere Definitionsmacht über den inneren Zusammenhang seiner Planinhalte. Zudem erhöht er mit dem Grundsatz der Teilwirksamkeit die Planerhaltungsmöglichkeiten deutlich (vergl. § 5 III LplG BW 2025). Aufgrund des weitgestreckten Themenspektrums der Raumordnungsplanung (Bildung, Wirtschaft, Einzelhandel, Rohstoffsicherung, Klimawandel, Siedlungsstruktur etc.) besitzt die Teilwirksamkeit für die Planungspraxis eine erhebliche Bedeutung.

§ 13 ROG-E

Zu 9. (§ 13 Abs. 5 ROG-E)

Es ist sehr zu begrüßen das die Vorschrift über mögliche Inhalte der Raumordnungspläne grundlegend neu formuliert wurde. Schon durch den Aufbau der Norm und die erklärenden Unterpunkte zu den Inhalten Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur könnte ein besseres Gleichgewicht unter den Elementen der Raumstruktur erreicht werden. Gerade mit Blick auf die Freiraumstruktur wird ein größeres Gewicht auf den Schutz des von Nutzung freien Raums, des unbesiedelten Bereichs, gelegt, so dass damit erfreulicherweise ein Perspektivenwechsel in der Raumordnung und eine Stärkung des Freiraumschutzes eingeleitet werden könnte (vgl. Forschungsbericht der ARL Nr. 24, Hannover 2025).

Zu 9. (§ 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 ROG-E)

Wir begrüßen die vorgesehene Verknüpfung von Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen (Buchstabe a). In der Wissenschaft wird allerdings zwischen normativ festgelegten *Versorgungs*bereichen und empirisch ermittelten *Verflechtungs*bereichen unterschieden (vgl. Terfrüchte/Flex 2018. S. 2973). Aus Gründen der Normklarheit empfehlen wir die Nutzung des Begriffs „Versorgungsbereich".

Die Zusammenfassung mit dem früheren Buchstaben e „Achsen" halten wir hingegen für bedenklich, da Achsen in der raumordnerischen Praxis nur teilweise im Zusammenhang mit Zentralen Orten festgelegt werden. Achsen werden häufig auch zur Bündelung von Verkehrs- und Versorgungssträngen festgelegt oder als Entwicklungsachsen für die Siedlungsentwicklung. Empfohlen wird daher, es bei einem gesonderten Buchstaben für Achsen zu belassen.

Wir begrüßen die Einführung von Bedarfen und Grenzen für einzelne Nutzungen im Siedlungsraum (Buchstabe d), regen aber eine Ergänzung von Untergrenzen an: „Flächenbedarfe, Untergrenzen und Obergrenzen für einzelne Nutzungen im Siedlungsraum".

Zu 9. (§ 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 ROG-E)

Sinnvoll ist die allerdings etwas zu kurz geratene Begründung der Umstrukturierung (S. 169 f.). So wird darin zumindest beispielhaft auf die im ROG-Text entfallenen Passagen wie die Nutzung standortgebundene Rohstoffe, den Hochwasser- oder Moorschutz hingewiesen. Nachdem allerdings erst mit der letzten ROG-Novellierung 2023 die nähere Bestimmung der Freiraumstruktur des § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2e) zu *„Freiräume zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes, insbesondere für Moorerhalt und Moorschutz*" nach einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen (BT-Drs 20/5830, S. 12, 44) aufgenommen worden war, wäre in dieser ROG-Novellierung nun eine etwas ausführlichere erläuternde Begründung zu den Begrifflichkeiten *„natürlicher Klimaschutz*" und *„Anpassung an den Klimawandel*", ggf. u. a. unter Hinweis auf die EU-Verordnung 2024/1991 v. 24.6.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (ABl. 2022 L 93) angebracht.

Zu 9. (§ 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG-E)

Die Aufnahme der Festlegung von kritischen Infrastrukturen wird begrüßt (siehe oben). Allerdings handelt es sich dabei in der Regel um eine Teilmenge anderer Infrastrukturen der Buchstaben a und b des § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG-E sowie teilweise auch um zentralörtliche Infrastrukturen, sofern diese raumbedeutsam sind (z. B Krankenhäuser). In Anlehnung an Buchstabe d wird angeregt, ebenfalls von Infrastrukturen zu sprechen, „die zugleich kritische Infrastrukturen sind". Damit können sowohl bestehende Signaturen der Buchstaben a und b ergänzt werden und zugleich weitere raumbedeutsame Infrastrukturen erstmalig textlich und/oder zeichnerisch festgelegt werden.

§ 17 ROG-E

Zu 11. Buchstabe b) (§ 17 Abs. 2 S. 1 ROG-E)

Wir begrüßen, dass der Katalog der Raumordnungspläne des Bundes erweitert wurde und dass insbesondere ein Bundesraumordnungsplan für die Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes aufgenommen wurde.

§ 29 ROG-E

Wir begrüßen die Einführung einer „Sonderreglung für den regionalen Wohnraumbedarf“ in das ROG-E. Die Regionalplanung bekommt damit in diesem Bereich einen dezidiert gesetzlich benannten Kompetenztitel, mit dem sie auch gegenüber Städten und Gemeinden mit hoher Legitimation auftreten kann, um die Belange der Wohnraumschaffung zu stärken und auf einen interkommunalen Ausgleich der Flächenpotenziale hinzuwirken. Die Sonderregel kann insbesondere in jenen Flächenländern zur Ausweisung von Vorranggebieten für die Wohnbaulandentwicklung verhelfen, die diese Festlegungsmöglichkeit bislang nicht vorsehen.

Durch die vorgesehene Ergänzung des ROG sehen wir vor allem die Chance, die Raumordnung der Länder zu mehr Aktivitäten zu bewegen und dadurch die kommunale Bauleitplanung besser bei der Bewältigung von Wohnungskrisen in Teilräumen von Deutschland zu unterstützen. Allerdings sehen wir nicht, dass die Gemeinden explizit verpflichtet werden können, die notwendigen Flächen, die für den ermittelten Wohnungsbedarf erforderlich wären, auch zu mobilisieren und zu entwickeln. Alleine durch Einführung einer Festlegungspflicht von Vorranggebieten für die Wohnbaulandentwicklung wird die erforderliche Ausweitung des marktverfügbaren Angebots von Flächen mit Baurechten auf angespannten Wohnungsmärkten nicht erreicht werden können.

Wir sehen die Umsetzung der vorgesehenen Verpflichtung des Absatzes 1 zur Festlegung von Vorranggebieten auch deswegen skeptisch, weil die Länder von ihrer Abweichungsmöglichkeit Gebrauch machen könnten. Auch bestehen Bedenken bezüglich der verwaltungsrechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Gemeinden insbesondere mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Im Gegensatz zur Windenergieplanung besteht keine bundesgesetzliche Pflicht zur Planung von Wohnraum, die im Raumordnungsgesetz umgesetzt werden müsste. Es wird daher angeregt, in einem § 29 ROG-E eine offenere Regelung zu schaffen, die den Ländern Möglichkeiten für weitere Vorschriften einräumen würde.

Gerade vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sollte der neue § 29 ROG-E zunächst als Kann-Bestimmung ausgestaltet und mit beispielhaften Hinweisen zur instrumentellen Ausgestaltung (Nummern 1 bis 6) versehen werden. Denn anders als bei der *Sonderregelung für die Windenergie an Land* (§ 28 ROG) geht es bei der Schaffung von Wohnraum nicht primär um die raumordnerische Sicherung einer hinreichenden Flächenkulisse, die durch ein Bundesgesetz vorgegeben wurde (wie das WindBG). Vielmehr muss auf den festgelegten Vorranggebieten auch ein Mindestmaß an

Wohneinheiten realisiert werden, um den Wohnraumbedarf zu decken. Wir unterstützen ausdrücklich die Einführung von Regelungen zu Mindestdichten für Festlegungen nach § 29 ROG-E.

Die Orientierung an den Sätzen 3 und 4 des § 201a BauGB erachten wir als grundsätzlich sinnvoll. Allerdings führt die gemeindescharfe Betrachtung des § 201a BauGB zu einer Fragmentierung jener Räume, die als Region oftmals einen gemeinsamen regionalen Wohnungsmarkt ausbilden. Wir empfehlen daher, klarstellend die jeweilige Planungsregion insgesamt und explizit als Raumbezug zu adressieren, um dem intendierten *„raumverträglichen Ausgleich zwischen Gebieten mit Engpässen und Gebieten mit geeigneten Flächenpotenzialen*“ in der gesamten Region gerecht werden zu können. Die Festlegung von Vorranggebieten nach § 29 ROG-E muss also auch in Gemeinden möglich sein, die nicht unter die baugesetzlichen Regelungen des § 201a BauGB fallen.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass der § 29 ROG-E mehrere Begriffe enthält, die der Auslegung bedürfen ("ausreichendes Maß", "mittelfristig", "Engpass", "geeignete Flächenpotenziale", "Region", "Eigenentwicklung"), da eine Legaldefinition jeweils fehlt. Die Wirksamkeit der neuen Regelung kann erhöht werden, wenn in der Gesetzesbegründung eine nähere Erläuterung zu diesen Begrifflichkeiten erfolgt.

Ergänzende Anregung

Aus unserer Sicht ist zu überlegen, eine Sonderregelung für die Solarenergie in das Raumordnungsgesetz aufzunehmen. Auch für diese erneuerbare Energie könnten Regelungen über Vorrang- und Beschleunigungsgebiete auf der überörtlichen, insbesondere regionalen Ebene der Raumordnung bedeutsam sein (vgl. bereits Art. 6 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort v. 9.9.2024, BT-Drs. 20/12785, S.25, 79 f. zur Einfügung eines § 29 ROG). Dies würde wiederum die dezentrale energetische Raumnutzung und damit die Energiesicherheit und Resilienz der einzelnen Räume stärken sowie die Energiewende beschleunigen. Außerdem wird Planungssicherheit geschaffen und durch eine ordnende überörtliche Planung die Akzeptanz erhöht.