AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Panebianco, Stefano; Zeck, Hildegard:

Das Raumordnungsverfahren – Grundlagen, Abläufe, Einsatzbereiche

urn:nbn:de:0156-4196026

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 12 bis 36

Aus:

Panebianco, Stefano; Reitzig, Frank; Domhardt, Hans-Jörg; Vallée, Dirk (Hrsg.):
Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen
Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 25

Stefano Panebianco, Hildegard Zeck

DAS RAUMORDNUNGSVERFAHREN – GRUNDLAGEN, ABLÄUFE, EINSATZBEREICHE

Gliederung

1 Warum werden in Deutschland Raumordnungsverfahren durchgeführt?
2 Welche Funktionen nimmt das Raumordnungsverfahren im deutschen Planungssystem wahr? Wie grenzt es sich von anderen Planungsinstrumenten ab?
3 Für welche Vorhabentypen kommen Raumordnungsverfahren zum Einsatz?
4 Welche Behörden sind zuständig für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens?
5 Wie läuft ein klassisches Raumordnungsverfahren ab? Wie lange dauert es?
6 Welche Wirkungen hat die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens auf die Planung und Realisierung eines Vorhabens?
7 Wie wird das Planungsinstrument des Raumordnungsverfahrens in Deutschland genutzt und wahrgenommen?
Literatur

Kurzfassung
Der folgende Beitrag führt in die Thematik des Sammelbandes ein und stellt Grundlagen, Abläufe und Einsatzbereiche von Raumordnungsverfahren vor. Der erste Abschnitt des Beitrags geht der Frage nach, warum es in einer dynamischen Volkswirtschaft wie Deutschland einer Steuerung von größeren Vorhaben durch Raumordnungsverfahren bedarf. In einem zweiten Abschnitt wird erläutert, welche Funktionen das Raumordnungsverfahren im Zusammenspiel mit anderen Planungsinstrumenten wahrnimmt. Den möglichen Einsatzbereichen des Raumordnungsverfahrens ist der dritte Abschnitt gewidmet; hier wird aufgezählt, für welche Typen von Vorhaben Raumordnungsverfahren eingesetzt werden. Der vierte Abschnitt dieses Beitrags erläutert die behördlichen Zuständigkeiten, der fünfte stellt den Ablauf eines klassischen Raumordnungsverfahrens vor. Im Anschluss wird erörtert, wie sich die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens auf die weitere Planung eines Vorhabens auswirkt. Den Abschluss bildet eine Einschätzung dazu, wie das Instrument des Raumordnungsverfahrens in Deutschland genutzt und wahrgenommen wird und welche Entwicklungen für den künftigen Einsatz dieses Planungsinstruments zu erwarten sind.

Schlüsselwörter
Raumordnungsverfahren – Raumplanung – Raumordnung – Planungsinstrument – Raumverträglichkeit

The spatial planning procedure – foundations, processes, fields of application

Abstract
This paper introduces the topic of the volume and presents the foundations, processes and fields of application of spatial planning procedures. The first section of the paper explores the question of why, in a dynamic economy like Germany, it is necessary to control and manage larger projects through spatial planning. The second section addresses which functions spatial planning procedures assume in interaction with other planning instruments. The possible fields of application of spatial planning procedures are discussed in the third section, which enumerates the types of projects for which spatial planning procedures are utilised. The fourth section of the paper explains the administrative competences, the fifth presents the order of events of a classical spatial planning procedure. This is followed by consideration of how performing a spatial planning procedure impacts on the further planning of a project. The paper concludes with an assessment of how the instrument of the spatial planning procedure is used and perceived in Germany and what developments can be expected in the future utilisation of this planning tool.

Keywords
Spatial planning procedure – spatial planning – regional planning – planning instrument – spatial compatibility

1 Warum werden in Deutschland Raumordnungsverfahren durchgeführt?

Als Mitgliedstaat der Europäischen Union blickt die Bundesrepublik Deutschland auf Jahrzehnte kontinuierlichen Wirtschaftswachstums zurück. Mit der Steigerung von Wertschöpfung und Wohlstand gehen auch wachsende Ansprüche an den Raum einher: Die global vernetzte Wirtschaft benötigt neue Straßen- und Schienenverbindungen, Hafenterminals und Landebahnen, Güterverkehrs- und Logistikzentren; die Immobilien- und Bauwirtschaft verlangt nicht nur nach neuen Flächen für die Siedlungsentwicklung, sondern auch nach Rohstoffen wie Kiesen und Sanden ebenso wie nach neuen Standorten für Bauschutt-Deponien; im Bereich des Einzelhandels drängen großflächige Betriebe an verkehrsgünstig gelegene Standorte „auf der grünen Wiese“; in der Tourismuswirtschaft werden neue Standorte für Freizeitparks, Golfplätze oder Hotelkomplexe nachgefragt; der Umbau der Energiewirtschaft schlägt sich in neuen Wind- und Solarparks, Strom- und Gasleitungen, Wasserkraft- und Pumpspeicherwerken nieder.

Insbesondere in wachstumsstarken Agglomerationsräumen mit einer vergleichsweise hohen Siedlungsdichte kommt es zu einer Ballung von Raumansprüchen – und damit zu Konflikten. Denn die neuen Nutzungen – von der Windenergieanlage bis zum Straßenneubau – tragen nicht nur zu Wohlstand, Mobilität und Versorgungssicherheit bei, sondern haben auch vielfältige, oft großräumige Auswirkungen auf ihr Umfeld und beanspruchen (natürliche) Ressourcen, die ggf. sogar unwiederbringlich verloren gehen können: Sie überformen das Landschaftsbild, erzeugen Lärm- und Lichtimmissionen, verändern den Wasser- und Bodenhaushalt ihres Standorts und gehen nicht sel-

ten mit einer Bedrohung seltener Tier- und Pflanzenarten einher. Auch die Qualität des Wohnumfelds vorhandener oder geplanter Wohngebiete kann in Mitleidenschaft gezogen werden, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wiederverkaufswerte von Immobilien. Zugleich entziehen neue, großflächige Vorhaben anderen Nutzungen, insbesondere der Landwirtschaft, Flächen und tragen somit zu einer Verknappung der kostbaren Ressource „Raum" bei.

Um die verschiedenen Interessen und Ansprüche an den Raum aufeinander abzustimmen und erhebliche Nutzungskonflikte zu vermeiden, die sich aus der räumlichen Nachbarschaft unverträglicher Nutzungen ergeben könnten, verfügt Deutschland über eine koordinierende Planung, die auf der Ebene der Bundesländer und ihrer Teilräume – der Bezirke, Planungsregionen oder Kreise – angesiedelt ist: die Raumordnung. Aufgabe der Raumordnung als übergemeindlicher und fachübergreifender Planung ist es, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum frühzeitig aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen. Daneben obliegt es der Raumordnung, Vorsorge für einzelne Nutzungen zu treffen und etwa Standorte für die Rohstoffgewinnung oder für in der Zukunft benötigte Infrastrukturtrassen langfristig vor anderen Nutzungen zu sichern (§ 1 Abs. 1 ROG). Übergeordnetes Ziel der Raumordnung ist es dabei, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen (§ 1 Abs. 2 ROG). Sie verfolgt damit auf der Ebene größerer Räume, d. h. eines Landesgebiets oder seiner Planungsregionen, vergleichbare Ansprüche wie die Bauleitplanung auf der Ebene des Gemeindegebiets bzw. einzelner Gemeindeteile (§ 1 Abs. 5 BauGB). In ihrer Wirkung steuert und begrenzt die Raumordnung damit wirtschaftliche und infrastrukturelle Aktivitäten und leistet ebenso wie das Bauplanungsrecht, das Wettbewerbsrecht, das Umweltrecht oder das Arbeitsrecht einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft.

Das Raumordnungsverfahren zählt neben den Raumordnungsplänen zu den wichtigsten Instrumenten der Raumordnung. Während die Raumordnungspläne auf Landes- und Regionsebene dazu dienen, die Ziele der räumlichen Entwicklung in einem groben Maßstab festzulegen und damit z. B. vorzugeben, in welchen Städten und Gemeinden in größerem Umfang neue Wohn- und Gewerbegebiete entstehen können oder an welchen Standorten neue Windparks entstehen dürfen, dient das Raumordnungsverfahren dazu, konkrete Vorhaben auf ihre möglichen Auswirkungen zu untersuchen und zu ihrer „raumverträglichen" Ausgestaltung beizutragen. Die Entwicklungs- und Schutzziele, die im übergeordneten Landesentwicklungsplan oder Regionalplan festgelegt wurden, dienen dabei als primärer Maßstab für die Verträglichkeitsprüfung: Fügt sich das neue Vorhaben in den vorgegebenen Plan ein, ist es mit den hier festgelegten Nutzungen und Zielen (weitgehend) kompatibel? Welcher der möglichen Standorte eines neuen Vorhabens ist am besten geeignet, den Vorgaben des Raumordnungsplans zu entsprechen und Konflikte mit dem Umfeld zu vermeiden? Wie kann das betreffende Vorhaben so gestaltet werden, dass es möglichst wenige negative Auswirkungen auf andere Nutzungen hat, also raumverträglich ist? Dieses sind die zentralen Prüffragen des Raumordnungsverfahrens (§ 15 Abs. 1 ROG). Es trägt damit dazu bei, dass die langfristigen Ziele der Raumentwicklung, wie sie in den Raumordnungsplänen von Land und Regionen festgelegt sind, auch umgesetzt werden – und die negativen Auswirkungen im Umfeld eines neuen Vorhabens möglichst gering bleiben.

2 Welche Funktionen nimmt das Raumordnungsverfahren im deutschen Planungssystem wahr? Wie grenzt es sich von anderen Planungsinstrumenten ab?

Das Raumordnungsverfahren dient der frühzeitigen Ermittlung und Bewertung der zu erwartenden raumbedeutsamen Auswirkungen größerer, überörtlicher Vorhaben wie etwa dem Neubau von Flughäfen, Abfalldeponien oder Bundesfernstraßen. Sein gesetzlich definierter Auftrag ist es, für eine konkrete Planung oder Maßnahme „die raumbedeutsamen Auswirkungen … unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen; insbesondere werden die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geprüft. Gegenstand der Prüfung … sollen auch ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen sein (§15 Abs. 1 ROG).

Innerhalb des deutschen Mehrebenensystems von Fach- und Querschnittsplanungen nimmt das Raumordnungsverfahren damit eine eigenständige, spezifische Rolle wahr. Es sichert die Umsetzung der in Raumordnungsplänen normierten Ziele, leistet eine Zusammenschau fachplanerischer Ansprüche an ein konkretes Vorhaben und ebnet als Vorverfahren den Weg für das nachfolgende Zulassungsverfahren. Im Einzelnen lässt sich die Rolle des Raumordnungsverfahrens in Abgrenzung zu anderen Planungsinstrumenten wie folgt darstellen (vgl. Abbildung 1):

> *Raumordnungsverfahren und Raumordnungsplan:* Das Raumordnungs***verfahren*** prüft die Verträglichkeit eines konkreten ***Vorhabens*** und untersucht hier ggf. verschiedene Standort- oder Trassenalternativen auf ihre Raumverträglichkeit. Als Ergebnis legt das Raumordnungsverfahren fest, wo und unter welchen Maßgaben ein konkretes Vorhaben weiter geplant werden kann, um mit den Zielen der Entwicklung eines Raumes (möglichst) im Einklang zu stehen. Raumordnungs***pläne*** haben hingegen nicht ein konkretes Vorhaben zum Inhalt, sondern umfassende, themen- und vorhabenübergreifende Ziele für die Entwicklung eines ganzen ***Raumes***, also eines Landesgebiets („Landesentwicklungsplan", „Landesraumordnungsplan" o.ä.) oder einer Region („Regionalplan", „Regionales Raum-ordnungsprogramm" o.ä.) (§8 ROG). Zwischen Raumordnungsverfahren und Raumordnungsplan gibt es zwei Arten von Bezügen:

  Einerseits prüft das Raumordnungsverfahren für ein konkretes Vorhaben, inwieweit die im Raumordnungsplan benannten Ziele durch das Vorhaben eingehalten oder verletzt werden; es „überwacht" damit die Einhaltung des Raumordnungsplans.

  Andererseits kann das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens – also ein als „raumverträglich" erklärter Standort bzw. eine Trasse für ein neues Vorhaben – nach Abschluss des Verfahrens in einen Raumordnungsplan übernommen werden (vgl. Beitrag von Konze/Kufeld/Priebs in diesem Band). Hier kann das Raumordnungsverfahren einen vorbereitenden Beitrag für den Raumordnungsplan leisten.

> *Raumordnungsverfahren und Bauleitplanung:* Gegenstand des Raumordnungsverfahrens sind nicht „kleine" Vorhaben, deren Auswirkungen auf das nähere Umfeld begrenzt bleiben, also z. B. der Neubau einer Erschließungsstraße für ein Wohngebiet. Diese Art von Vorhaben werden durch die örtliche Bauleitplanung der jeweiligen Stadt oder Gemeinde geregelt (§ 30 BauGB) und auf der Grundlage der Baunutzungsverordnung (BauNVO) genehmigt. Prägend für den Gegenstand von Raumordnungsverfahren ist hingegen, dass es sich um größere, ***raumbedeutsame*** Vorhaben handelt, die in ihrer Wirkung in der Regel (deutlich) über ein Gemeindegebiet hinausgehen und insofern überörtlich sind.

Auch zwischen Raumordnungsverfahren und Bauleitplanung bestehen wechselseitige Bezüge: Bei der Prüfung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens nimmt das Raumordnungsverfahren auch in den Blick, inwieweit ein Vorhaben sich mit den bauleitplanerisch gesicherten, sonstigen Nutzungen im betreffenden Raum verträgt – also z. B. mit den im Flächennutzungsplan festgelegten Entwicklungszielen einer Gemeinde. Umgekehrt kann das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens – etwa der konkrete Standort für ein neues Feriendorf oder einen Windpark – in einem nachfolgenden Bauleitplanverfahren weiter konkretisiert und rechtsverbindlich festgesetzt werden.

> *Raumordnungsverfahren und Planfeststellungs-/Zulassungsverfahren:* Das Raumordnungsverfahren ist dem eigentlichen Zulassungsvorhaben für ein Vorhaben ***zeitlich vorgeschaltet***. Während das Raumordnungsverfahren in einem ersten Schritt eine – vergleichsweise grobe – Vorprüfung zur Raumverträglichkeit eines Vorhabens vornimmt, wird in einem zweiten Schritt – dem Zulassungsverfahren – die detaillierte Genehmigungsprüfung vorgenommen und die Baugenehmigung für ein Vorhaben erteilt. Vereinfacht gesprochen geht es im Raumordnungsverfahren vor allem um das ***Wo*** des Vorhabens (vergleichende Prüfung alternativer Vorhabenstandorte/-trassen; Abstimmung mit Nutzungen im Umfeld), beim späteren Zulassungsverfahren insbesondere um das ***Wie*** (Konkretisierung von Standort, Bauwerken, technischer Umsetzung). Die Prüfung der Raumverträglichkeit erfolgt dabei auf der Basis des Raumordnungsrechts (§ 15 ROG in Verbindung mit Landesplanungsgesetzen, vgl. Beitrag von Reitzig in diesem Band), während die sogenannte „Zulassung" in der Regel über ein Planfeststellungsverfahren erteilt wird. Rechtliche Grundlage hierfür ist das Verwaltungsverfahrensgesetz (§§ 72-78 VwVfG) in Verbindung mit dem jeweiligen Fachrecht, also z. B. dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG), dem Bundesberggesetz (BBergG) oder dem Allgemeinen Eisenbahnrecht (AEG).

Weil es sich beim Raumordnungsverfahren um ein Vorverfahren handelt, weist es in mehrfacher Hinsicht Unterschiede zum Zulassungsverfahren auf: Es wird auf relativ grober Maßstabsebene durchgeführt und benötigt weniger detaillierte Datengrundlagen. Außerdem ist das Raumordnungsverfahren weniger formalisiert als die nachfolgenden Zulassungsverfahren, da es sich zwar um ein förmliches Verfahren, nicht aber um ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes handelt (Bäumler 2009: 5). Folglich trifft es auch in formaler Hinsicht keine abschließenden Entscheidungen und mündet nicht in einen Verwaltungsakt, sondern lediglich in eine „Feststellung" bzw. einen „Entscheid". Das Raumordnungsverfahren ist damit weniger formalisiert als das nachfolgende Zulassungsverfahren und eröffnet der zu-

ständigen Behörde ebenso wie den am Verfahren Beteiligten größere Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens sind im nachfolgenden Zulassungsverfahren als „sonstige Erfordernisse der Raumordnung" nicht zwingend zu beachten, aber doch „zu berücksichtigen" (§4 ROG). Sie nehmen damit, trotz vergleichsweise geringer formalrechtlicher Bindungswirkung, wesentliche Weichenstellungen für die Fortführung eines geplanten Vorhabens vor (Priebs 2013: 167; Goppel 2010: 434). Die Prüfergebnisse des Raumordnungsverfahrens liefern dem Vorhabenträger eine verlässliche Basis, um seine Entscheidung zur Fortführung, Änderung oder gänzlichen Einstellung seiner Planung zu treffen.

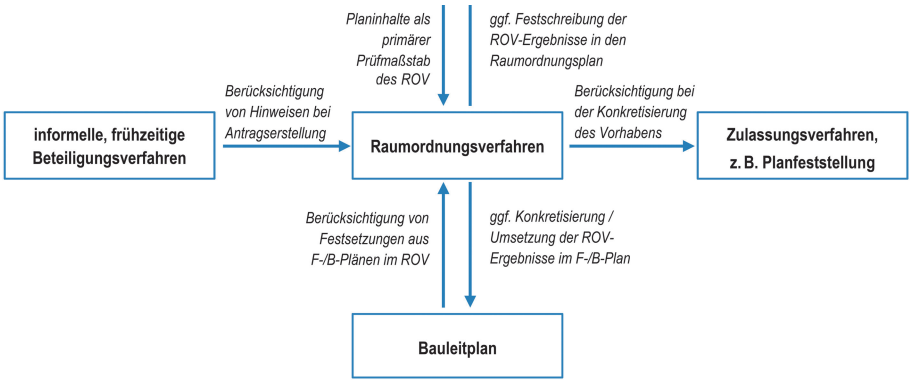

Abb. 1: Das Raumordnungsverfahren im Zusammenspiel mit anderen Planungsinstrumenten / Quelle: Eigene Darstellung

> *Raumordnungsverfahren und informelle Vorverfahren:* Gerade bei größeren Infrastrukturvorhaben kommen zum Teil auch informelle Vorverfahren zum Einsatz, etwa in Form von „Runden Tischen", „Fachgesprächen", „Bürgerdialogen" oder „Arbeitskreisen", in denen – ähnlich wie beim Raumordnungsverfahren – in einem frühen Projektstadium über mögliche Vorhabenvarianten und -auswirkungen und ggf. auch über Lösungen zur Vermeidung von Konflikten beraten wird (vgl. Beitrag von Heidrich in diesem Band). Mit dem Raumordnungsverfahren haben sie gemeinsam, dass sie auf eine frühzeitige Beteiligung und Mitsprache insbesondere der Öffentlichkeit, aber auch berührter Kommunen, Behörden und Verbände noch vor der Konkretisierung und Durchplanung eines Vorhabens abzielen. Die genannten Formate unterscheiden sich jedoch in mehrfacher Hinsicht von förmlichen Raumordnungsverfahren: Da sie nicht durch Gesetz oder Verordnung geregelt sind, weisen sie eine erhebliche Varianz hinsichtlich Zielsetzung und Beteiligtenkreis auf und ermöglichen im Einzelfall eine intensive Mitsprache, die über die Beteiligungsmöglichkeiten des Raumordnungsverfahrens hinausgeht. Der Beteiligtenkreis ist jedoch häufig enger gefasst als beim förmlichen Raumordnungsverfahren, bei dem eine ***Jedermann-Beteiligung*** im Rahmen der Auslegung der Antragsunterlagen vorgegeben ist. Zudem liegt die Verantwortlichkeit für informelle Verfahren in der Regel nicht bei einer Behörde, sondern beim Vorhabenträger. Schließlich sind die Ergebnisse informeller Vorverfahren rechtlich nicht bin-

dend; allenfalls ist eine Selbstbindung seitens des Vorhabenträgers oder verantwortlicher Politikgremien an die Ergebnisse von „Dialogforen", „Runden Tischen" o.ä. Formaten denkbar. Informellen Vorverfahren kommt damit in erster Linie eine „zuarbeitende" und flankierende Funktion für das Raumordnungsverfahren zu: So ist z.B. denkbar, dass in „Runden Tischen" Standort- oder Trassenvarianten erarbeitet werden, die Eingang in das spätere Raumordnungsverfahren finden. Informelle Vorverfahren sind teilweise so angelegt, dass sie gezielt über die gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsfristen und schriftlichen Stellungnahmemöglichkeiten hinausgehen und eine weiterführende Information zum Vorhaben und seinem Planungsstand bieten und damit zu einer umfassenderen Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen sollen.

Die verschiedenen Abgrenzungen zeigen das intensive Wechselspiel des Raumordnungsverfahrens mit anderen Planungsinstrumenten und die Einbindung in vor-, parallel- und nachlaufende Verfahren und Planungen. Die Aufgaben des Raumordnungsverfahrens können in dieser Weise durch keines der anderen Verfahren bzw. Planungsinstrumente wahrgenommen werden, vielmehr leistet das Raumordnungsverfahren eine wichtige Vorbereitungs- bzw. Umsetzungsfunktion, die das Spektrum an Planungsinstrumenten und -ansätzen zweckmäßig ergänzt.

3 Für welche Vorhabentypen kommen Raumordnungsverfahren zum Einsatz?

Der Einsatzbereich von Raumordnungsverfahren wird durch Bundesrecht vorgegeben: In §1 der Raumordnungsverordnung (RoV) sind derzeit 18 Kategorien von Vorhabentypen festgelegt, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn das Vorhaben im Einzelfall raumbedeutsam ist und überörtliche Bedeutung hat (§1 RoV, vgl. Tabelle 1).

In aller Regel kann bei den aufgelisteten Vorhabentypen schon aufgrund ihrer räumlichen Dimensionen davon ausgegangen werden, dass sie überörtliche und damit zugleich raumbedeutsame Auswirkungen haben. Als überörtlich gilt ein Vorhaben jedenfalls dann, wenn es in seiner Ausdehnung oder in seinen Auswirkungen über das Zuständigkeitsgebiet einer Stadt oder Gemeinde hinausgeht. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Linieninfrastrukturvorhaben (z.B. Wasserstraße, Pipeline) über das Gebiet mehrerer Kommunen verläuft, oder wenn ein standortgebundenes Vorhaben ein gemeindeübergreifendes Gebiet versorgt und damit auch regionale oder überregionale Anbindungen benötigt (z.B. Kraftwerk, Flughafen, Bergbauvorhaben). Der Begriff der Raumbedeutsamkeit ist nicht abschließend definiert und daher auslegungsbedürftig. Das Raumordnungsgesetz führt hierzu lediglich aus, dass eine Maßnahme dann als raumbedeutsam einzustufen ist, wenn hierdurch „Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel" (§3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Wann der Einfluss eines Vorhabens auf die räumliche Entwicklung bzw. Funktion eines Gebietes so groß ist, dass es als raumbedeutsam eingestuft wer-

1 Errichtung einer **Anlage im Außenbereich** im Sinne des §35 des Baugesetzbuchs, die der Genehmigung in einem Verfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit nach §4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bedarf und die in den Nummern 1 bis 10 der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgeführt ist;
2 Errichtung einer ortsfesten **kerntechnischen Anlage**, die der Genehmigung in einem Verfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit nach §7 des Atomgesetzes bedarf;
3 Errichtung einer **Anlage zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle**, die einer Planfeststellung nach §9b des Atomgesetzes bedarf;
4 Errichtung einer Anlage zur Ablagerung von Abfällen (**Deponie**), die der Planfeststellung nach §35 Absatz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes bedarf;
5 Bau einer **Abwasserbehandlungsanlage**, die einer Genehmigung nach §60 Absatz 3 Satz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes bedarf;
6 Errichtung und wesentliche Trassenänderung einer **Rohrleitungsanlage** zum Befördern wassergefährdender Stoffe, die der Genehmigung nach §20 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf;
7 Herstellung, Beseitigung und wesentliche **Umgestaltung eines Gewässers** oder seiner Ufer, die einer Planfeststellung nach §68 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes bedürfen, sowie von Häfen ab einer Größe von 100ha, Deich- und Dammbauten und Anlagen zur Landgewinnung am Meer;
8 Bau einer **Bundesfernstraße**, die der Entscheidung nach §16 des Bundesfernstraßengesetzes bedarf;[1]
9 Neubau und wesentliche Trassenänderung von **Schienenstrecken** der Eisenbahnen des Bundes sowie Neubau von **Rangierbahnhöfen** und von **Umschlagseinrichtungen** für den kombinierten Verkehr;[1]
10 Errichtung einer Versuchsanlage nach dem Gesetz über den Bau und den Betrieb von **Versuchsanlagen zur Erprobung von Techniken für den spurgeführten Verkehr**;
11 Ausbau, Neubau und Beseitigung einer **Bundeswasserstraße**, die der Bestimmung der Planung und Linienführung nach §13 des Bundeswasserstraßengesetzes bedürfen;
12 Anlage und wesentliche Änderung eines **Flugplatzes**, die einer Planfeststellung nach §8 des Luftverkehrsgesetzes bedürfen;

13 (weggefallen)
14 Errichtung von **Hochspannungsfreileitungen** mit einer Nennspannung von 110 kV oder mehr und von **Gasleitungen** mit einem Durchmesser von mehr als 300 mm;[1]
15 Errichtung von **Feriendörfern, Hotelkomplexen** und sonstigen **großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung** sowie von **großen Freizeitanlagen**;
16 **bergbauliche Vorhaben**, soweit sie der Planfeststellung nach §52 Abs. 2a bis 2c des Bundesberggesetzes bedürfen;
17 andere als **bergbauliche Vorhaben** zum Abbau von oberflächennahen Rohstoffen mit einer vom Vorhaben beanspruchten Gesamtfläche von 10 ha oder mehr;
18 Neubau und wesentliche Trassenänderung von **Magnetschwebebahnen**;
19 Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen **Einzelhandelsbetrieben** und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben.[1]

[1] Beispiele für Raumordnungsverfahren zu diesen Vorhabentypen finden sich in Teil B dieses Bandes.

Tab. 1: Anwendungsbereich von Raumordnungsverfahren (nach §1 RoV) / Quelle: § 1 Raumordnungsverordnung des Bundes (2012)

den kann, ist in der Praxis umstritten (Goppel 2010: 435). In einigen Fällen gibt die Raumordnungsverordnung Vermutungsgrenzen für die Raumbedeutsamkeit vor – etwa für Bodenabbauvorhaben (Gesamtfläche 10 ha), für die Planung von Häfen (Gesamtfläche 100 ha), den Bau von Gaspipelines (Durchmesser 30 cm) oder von Hochspannungsfreileitungen (Nennspannung 110 kV). Bei anderen Vorhaben verbleibt ein vergleichsweise großes Konkretisierungserfordernis der zuständigen Behörde zur Beurteilung der Frage, ob im Einzelfall die von einem Vorhaben ausgehenden Auswirkungen Raumbedeutsamkeit haben können. Die in der Raumordnungsverordnung benannten 18 Kategorien von Vorhaben bilden keinen abschließenden Katalog. Die zuständigen Landesbehörden haben vielmehr die Befugnis, über die in § 1 der Raumordnungsverordnung benannten Vorhabentypen hinaus weitere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung nach landesrechtlichen Vorschriften in einem Raumordnungsverfahren zu überprüfen. Hiervon wird in einigen Bundesländern z. B. bei größeren Freiflächen-Photovoltaikanlagen Gebrauch gemacht bzw. – wie in Bayern – von der Raumordnungsverordnung gänzlich Abstand genommen (Art. 24 BayLplG).

4 Welche Behörden sind zuständig für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens?

Das Raumordnungsgesetz des Bundes lässt offen, welche Behörde für das Raumordnungsverfahren zuständig ist. Daher liegt es in der Zuständigkeit der Bundesländer, den Aufbau der Raumordnung zu organisieren (vgl. die Beiträge von Höhnberg und Reitzig in diesem Band). Entsprechend finden sich in den 13 Flächenländern und ihren Teilräumen im Detail unterschiedliche Zuständigkeiten für die Raumordnung und damit auch für die Durchführung von Raumordnungsverfahren (Tab. 2).

Gemeinsam ist den verschiedenen Aufbaustrukturen der Raumordnung die Unterscheidung in eine landesweite Raumordnungszuständigkeit („Oberste Landesplanung"), die in einem der Landesministerien verortet ist, und einer teilräumlichen Zuständigkeit auf der Ebene von Amts- oder Regierungsbezirken, Planungsverbänden oder Landkreisen („Obere / Höhere Landesplanung", „Untere Landesplanung"). Die Zuständigkeit zur Durchführung von Raumordnungsverfahren obliegt dabei in der Mehrzahl der Bundesländer den Oberen Landesplanungsbehörden. Hierbei handelt es sich in der Regel um regionale Behörden (Regionaldirektionen, Ämter für regionale Landesentwicklung, Bezirksregierungen o.ä), zum Teil aber auch um landesweit agierende Einheiten (Landesverwaltungsamt, Landesdirektion). In mehreren Ländern gibt es zudem gestufte Zuständigkeiten: Je nach Größe und Bedeutung eines Vorhabens ist entweder die Oberste, Obere oder Untere Landesplanungsbehörde zuständig. Dies trifft etwa für Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt zu (s. Tab. 2). In Bayern wurde jedoch die Untere Landesplanungsbehörde mit der Novellierung des BayLplG (2012) abgeschafft.

Innerhalb der Behörden obliegt die Durchführung von Raumordnungsverfahren dem jeweils zuständigen Referat, Dezernatsteil oder Sachgebiet, das in der Regel die Bezeichnung „Raumordnung und Landesplanung" trägt. Es umfasst zumeist nur wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, häufig mit Qualifikationen aus den Disziplinen der Raumplanung, Landschaftsplanung oder Geographie. Sind mehrere Raumordnungsverfahren gleichzeitig durchzuführen, können diese kleinen Organisationseinheiten an Kapazitätsgrenzen stoßen.

Hervorzuheben sind verschiedene Besonderheiten in der Zuständigkeitsregelung. So ist Niedersachsen das einzige Bundesland, bei dem die Zuständigkeit für die Durchführung von Raumordnungsverfahren regelhaft bei den Landkreisen liegt. Diese organisatorische Lösung ermöglicht eine besondere Nähe zu den Betroffenheiten vor Ort, birgt aber das Risiko einer unterschiedlichen Praxis von Raumordnungsverfahren in den Teilräumen des Landes. Bei Verfahren mit übergeordneter Bedeutung kann die Zuständigkeit an die Oberen Landesplanungsbehörden übergehen (§ 19 NROG; vgl. auch Pielok/Starnofsky 2018). Als weitere Besonderheit ist hervorzuheben, dass in einigen Flächenländern die Zuständigkeit für die Durchführung von Raumordnungsverfahren nicht übereinstimmt mit der Zuständigkeit für die Erarbeitung bzw. die Beschlussfassung von Regionalplänen. Dies betrifft u. a. Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Thüringen. Hier ist die Situation gegeben, dass die Behörde, die – im Rahmen des Raumordnungsverfahrens – über die Einhaltung der Ziele der Raum-

ordnung in einem Raumordnungsplan wacht, nicht die gleiche Behörde ist, die den betreffenden Plan erarbeitet hat. Dies erfordert eine enge Abstimmung beider Behörden vor und während des Raumordnungsverfahrens (vgl. den Beitrag von Priebs/Reitzig in diesem Band).

Land	Zuständigkeit für ROV	Rechtsgrundlage
Berlin / Brandenburg	Oberste Landesbehörden (Gemeinsame Landesplanungsabteilung)	Art. 2 Abs. 2 Nr. 5 i.V.m. Art. 16 Abs. 1 Landesplanungsvertrag
Baden-Württemberg	Höhere Raumordnungsbehörde (Regierungspräsidien)	§18 Abs. 1 LplG BW i.V.m. §30 Abs. 2
Bayern	Höhere Landesplanungsbehörde (Regierungen)	Art. 25 Abs. 1 Satz 1 BayLplG i.V.m. Art. 7
Hessen	Obere Landesplanungsbehörde (Regierungspräsidien)	§12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 HLPG
Mecklenburg-Vorpommern	Untere Landesplanungsbehörde (Ämter für Raumordnung und Landesplanung)	§15 Abs. 3 LplG MV i.V.m. §18
Niedersachsen	Untere Landesplanungsbehörde (Landkreise/kreisfreie Städte bzw. Zweckverbände)	§19 Abs. 1 NROG
Nordrhein-Westfalen	Regionalplanungsbehörde (Bezirksregierungen, Regionalverband Ruhr)	§32 Abs. 1 Satz 1 LPlG NW i.V.m. §4 Abs. 1
Rheinland-Pfalz	Oberste / Obere / Untere Landesplanungsbehörde (Ministerium, Struktur- und Genehmigungsdirektionen, Kreisverwaltungen)	§17 Abs. 1 LPlG RP i.V.m. §3
Sachsen	Obere Raumordnungsbehörde (Landesdirektion Sachsen)	§19 Abs. 3 SächsLPlG i.V.m. §15 Abs. 1
Sachsen-Anhalt	Oberste / Obere / Untere Landesplanungsbehörde (Ministerium, Landesentwicklungsbehörde, Landkreise / kreisfreie Städte)	§14 Abs. 2 LPlG SA i.V.m. §2 Abs. 2 Nr. 9, Abs. 3 Nr. 2

Land	Zuständigkeit für ROV	Rechtsgrundlage
Thüringen	Obere Landesplanungsbehörde (Landesverwaltungsamt)	§10 Abs. 1 ThürLPlG i.V.m. §13 Abs. 1 Nr. 2
Schleswig-Holstein	Landesplanungsbehörde (Der/Die Ministerpräsident/in)	§14 Abs. 3 LaPlaG SH i.V.m.§4

Tab. 2: Regelzuständigkeiten für die Durchführung von Raumordnungsverfahren / Quelle: Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat 303 (2018)

5 Wie läuft ein klassisches Raumordnungsverfahren ab? Wie lange dauert es?

Der Ablauf eines Raumordnungsverfahrens folgt einer klaren, gesetzlich vorgegebenen Struktur (s. Abb. 2). Der Ablauf eines Raumordnungsverfahrens lässt sich wie folgt grob zusammenfassen:

1 Der Vorhabenträger kommt auf die Raumordnungsbehörde zu, bekundet seine Planungsabsicht und reicht eine **Vorhabenbeschreibung** ein. Die Raumordnungsbehörde nimmt eine erste Einschätzung vor, ob ein Raumordnungsverfahren erforderlich ist.

2 Die Raumordnungsbehörde führt eine **Antragskonferenz** durch, in der Erfordernis, Gegenstand, Umfang und Ablauf des Raumordnungsverfahrens erörtert werden. Dabei wird geklärt, welche Untersuchungen der Vorhabenträger durchführen muss und welche Vorhabenalternativen näher zu betrachten sind. Die Raumordnungsbehörde zieht zur Antragskonferenz die wichtigsten am Verfahren zu beteiligenden Behörden, Verbände und sonstigen Stellen hinzu.

3 Die Raumordnungsbehörde legt in der Folge den sogenannten **Untersuchungsrahmen** fest. Dieser beschreibt, was der Vorhabenträger in den Antragsunterlagen darzustellen hat, u.a. die Bearbeitungstiefe für die Ermittlung von Umweltbetroffenheiten. Der Untersuchungsrahmen wird, ebenso wie die zugrunde liegende Vorhabenbeschreibung, im Internet veröffentlicht und den Beteiligten mitgeteilt.

4 Die vom Vorhabenträger beauftragten Planungsbüros erarbeiten die **Antragsunterlagen** und führen hierfür ggf. eigene Studien, Erhebungen und Kartierungen durch. Die Raumordnungsbehörde prüft vor Einleitung des Raumordnungsverfahrens die Antragsunterlagen und fordert ggf. Ergänzungen ein.

5 Die Raumordnungsbehörde führt eine **Beteiligung** der Träger öffentlicher Belange durch und veranlasst die öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen in den Gemeinden ebenso wie im Internet. Jedermann erhält Gelegenheit zur Stellungnahme.

6 Die Raumordnungsbehörde wertet mit Unterstützung des Vorhabenträgers alle eingegangenen Stellungnahmen und Hinweise aus und erörtert diese mit den Beteiligten in **Erörterungsterminen**.

7 Die Raumordnungsbehörde stellt zusammenfassend die ggf. berührten Ziele der Raumordnung dar und wägt alle (abwägungsfähigen) Belange und Stellungnahmen ab. Sie fasst das Ergebnis des Beteiligungsprozesses in der **Landesplanerischen Feststellung** (z. T. auch als „landesplanerischer Entscheid" oder „landesplanerische Beurteilung" bezeichnet) zusammen und stellt darin u. a. fest, ob das Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt, welche raumbedeutsamen Auswirkungen das Vorhaben hat und zu welchem Ergebnis die Prüfung von Standort- oder Trassenalternativen geführt hat. Die Landesplanerische Feststellung enthält außerdem Maßgaben für die weiteren Planungs- und Umsetzungsschritte.

Einen Sonderfall des Verfahrensablaufs stellt das „vereinfachte Raumordnungsverfahren" dar, bei dem auf die Beteiligung einzelner öffentlicher Stellen verzichtet werden kann und insofern die Beteiligungsphase entfällt oder reduziert wird (§ 16 ROG). Voraussetzung ist, dass das zu prüfende Vorhaben nur geringe raumbedeutsame Umweltauswirkungen hat. Die übrigen Verfahrensschritte unterscheiden sich jedoch nicht vom „klassischen" Raumordnungsverfahren in der oben dargestellten Form. Eine weitere Variation stellt die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens mit integriertem Zielabweichungsverfahren nach § 6 Abs. 2 ROG dar; dabei handelt es sich jedoch um jeweils rechtlich selbständige Verfahren, die lediglich zeitlich überlagert werden (vgl. Beitrag von Butter in diesem Band).

Die Dauer eines Raumordnungsverfahrens variiert je nach Größe und Komplexität des Vorhabens, Qualität der Antragsunterlagen und Bearbeitungsaufwand. Die Vorbereitungsphase des Raumordnungsverfahrens (Durchführung der Antragskonferenz, Festlegung des Untersuchungsrahmens, Erarbeitung der Antragsunterlagen) umfasst in der Regel mehrere Monate, nicht selten sogar ein bis zwei Jahre. Die Dauer der Vorbereitungsphase hängt dabei im Wesentlichen nicht von der Raumordnungsbehörde, sondern vom Vorhabenträger ab, der die erforderlichen Antragsunterlagen erarbeitet. Das eigentliche Raumordnungsverfahren beginnt mit der Zusendung der Unterlagen an die Beteiligten und der öffentlichen Auslegung der Antragsunterlagen und endet mit der Veröffentlichung der Landesplanerischen Feststellung. Hierfür sieht das Raumordnungsgesetz einen Bearbeitungszeitraum von maximal 6 Monaten vor (§ 15 Abs. 4 Satz 2 ROG). Bei größeren Infrastrukturvorhaben kann diese Frist jedoch nicht immer eingehalten werden – sei es, weil im laufenden Verfahren neue Wissensstände und/oder neue Vorhabenvarianten eingebracht werden, die Nacharbeiten durch den Vorhabenträger und seine Planungsbüros erfordern, sei es, weil eine (sehr) hohe Zahl von Stellungnahmen eingeht, deren Abarbeitung und Abwägung aufseiten der Behörde mehr Zeit erfordert. Bezieht man die in der Regel mehrmonatige Vorbereitungsphase (Antragskonferenz und -erarbeitung) mit ein, dauern Raumordnungsverfahren für größere Infrastrukturvorhaben nicht selten 2–3 Jahre. Da ein Raumordnungsverfahren wichtige Vorplanungsaufgaben für ein Vorhaben leistet, trägt es jedoch in der Regel zur zeitlichen Verkürzung des nachfolgenden Zulassungsverfahrens bei, sodass

ein Teil des Zeitaufwands wieder „eingespart“ werden kann. Die Beschleunigung nachfolgender Planungsschritte stellt dabei nur eine von mehreren Leistungen des Raumordnungsverfahrens dar.

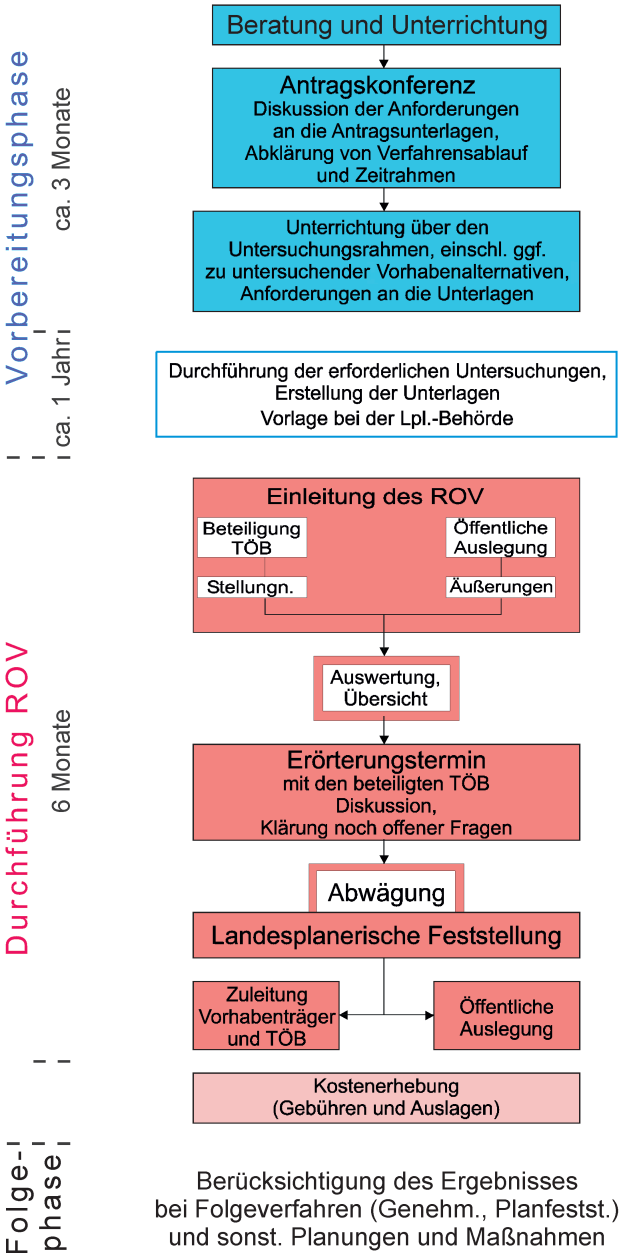

Abb. 2: Ablauf eines Raumordnungsverfahrens am Beispiel des im Niedersächsischen Raumordnungsgesetz (§§9-11 NROG) normierten Ablaufs / Quelle: Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat 303 (2018)

6 Welche Wirkungen hat die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens auf die Planung und Realisierung eines Vorhabens?

Die Erfahrungen mit der Durchführung von Raumordnungsverfahren zeigen, dass dieses Vorverfahren auf verschiedene Weise zu optimierten und raumverträglicheren Planungsergebnissen beitragen kann (vgl. Teil B dieses Bandes). Diese Leistungen eines Raumordnungsverfahrens lassen sich – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – mit den folgenden Stichworten umreißen:

> *Frühzeitige Abstimmung mit anderen (raumbedeutsamen) Planungen:* Die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gehört zu den Kernaufträgen des Raumordnungsverfahrens (§15 Abs. 1 Satz 2 ROG). Basis der Abstimmung sind einerseits die für den Vorhabenraum vorliegenden Plandokumente und Programme (z.B. Bauleitplanungen, Raumordnungspläne, Fachpläne), andererseits die Stellungnahmen der berührten Planungsträger im Beteiligungsverfahren. In der Praxis zeigt sich, dass die Kenntnis anderer Planungen in einem frühen Projektstadium dazu beitragen kann, Fehlplanungen zu vermeiden. Wenn etwa ein Übertragungsnetzbetreiber den Bau einer neuen Stromleitung plant, ist es für deren Trassierung maßgeblich, zu wissen, welche Inhalte der neue Entwurf des berührten Regionalplans haben wird, wo neue Windparks zu erwarten sind, wo andere Netzbetreiber neue Leitungen planen oder in welchen Teilräumen des Untersuchungsraums in der Zukunft touristische Investitionen getätigt werden sollen. Diese Art von Informationen wird im Rahmen des Raumordnungsverfahrens gesammelt, aufbereitet und in die Abwägungsentscheidung eingestellt. Ziel ist es, grob den raumverträglichsten Trassenverlauf festzustellen. Dem Vorhabenträger bietet das Raumordnungsverfahren damit den Service, die für sein Vorhaben relevanten, ebenfalls im Vorhabenraum wirkenden raumbedeutsamen Planungen auf strukturierte Weise in Erfahrung zu bringen und frühzeitig in die eigenen Planungen einfließen zu lassen. Der Vorhabenträger erfährt, welche Vorgaben er bei seiner weiteren Planung strikt zu beachten hat und mit welchen Belangen er sich so konstruktiv auseinandersetzen muss, dass er den Nachweis einer weitestmöglichen Minderung von Beeinträchtigungen führen kann.

> *Verbesserung der Raumkenntnisse und der Vorhabenakzeptanz durch frühzeitige Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Kommunen:* Der Träger eines neuen Vorhabens besitzt in der Regel nur begrenzte Kenntnisse über den Vorhabenraum. In vielen Fällen basieren erste Überlegungen zum künftigen Standort oder Trassenverlauf eines Vorhabens im Wesentlichen auf einer „Schreibtisch-Analyse“ und ggf. ergänzenden Vor-Ort-Begehungen. Das Raumordnungsverfahren leistet eine erste, umfassende Rückkopplung mit den Akteuren vor Ort: Über die schriftliche Beteiligung der Gemeinden und Landkreise einerseits, die öffentliche Anhörung andererseits kann das Wissen der Ortskundigen einbezogen und Planungen können entsprechend angepasst werden. Darüber hinaus kann die im Raumordnungsverfahren geleistete Beteiligung der Öffentlichkeit dazu beitragen, durch frühzeitige Information die Akzeptanz eines Vorhabens zu erhöhen. Zeigt sich im Beteiligungsverfahren, dass fachlich begründete, starke Widerstände gegen einen Vorhabenstandort zu erwarten sind, kann der Vorhabenträger

auch in Erwägung ziehen, das Standortsuchverfahren noch einmal auszuweiten, um weitere, konfliktärmere Standortalternativen in den Blick zu nehmen, oder ggf. ganz von der Realisierung eines Vorhabens absehen, ohne weitere Mittel in die Vorhabenrealisierung zu investieren, sofern es sich nicht um Vorhaben mit gesetzlichem Bedarf handelt

> *Einbindung von zusätzlichem Fachwissen durch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange:* Bereits in den Antragskonferenzen, die in Vorbereitung auf ein Raumordnungsverfahren stattfinden, zeigt sich ein weiterer Nutzen dieses Vorverfahrens: Es bietet dem Vorhabenträger nicht nur die Gelegenheit, zusätzliche ***Raum***kenntnisse zu erlangen (s.o.), sondern auch, aktuelles und differenziertes ***Fach***wissen in seine Planungen einzubeziehen. Denn häufig verfügen die Vertreterinnen und Vertreter von Fachbehörden und Verbänden über fundierte Kenntnisse: Sie können etwa nützliche Erfahrungen aus anderen, ähnlich gelagerten Vorhaben und Planungen einbringen, kennen aktuelle Gerichtsurteile zu Planungsproblemen oder wissen von anstehenden Verordnungs- und Gesetzesänderungen, die für die spätere Ausführung des Vorhabens von Bedeutung sind. Über das Raumordnungsverfahren wird dieses für das Vorhaben relevante Rechts- und Fachwissen, das über viele Fachbehörden verteilt ist, strukturiert erhoben und für die weitere Vorhabentwicklung verfügbar gemacht. Damit werden nicht zuletzt auch die Rechtssicherheit und die Erfolgsaussichten des Vorhabens erhöht.

> *Optimierung des Vorhabens mit Blick auf seine Raumverträglichkeit:* Erste Planentwürfe für neue betriebliche oder infrastrukturelle Vorhaben sind nicht selten durch technische und betriebswirtschaftliche Überlegungen geprägt: Welcher Standort optimiert Transportwege und verfügt über die beste Lage mit Bezug auf Kunden/Zulieferern? Mit welcher Trassenführung lassen sich Reisezeiten minimieren oder Investitions- und Betriebskosten einsparen? Im Raumordnungsverfahren wird diese technische Perspektive um die Perspektive der Raumbetroffenheit ergänzt: Wo zeichnen sich besonders Konflikte mit anderen Nutzungen ab? Welche (negativen) Auswirkungen auf die Umweltschutzgüter sind zu erwarten? Welche Auswirkungen hat ein Vorhaben auf die Entwicklung eines Raumes / einer Region? Diese Raumperspektive – vertreten durch die oben bereits genannten Träger öffentlicher Belange, die Kommunen vor Ort und die Öffentlichkeit – kann und soll dazu beitragen, die wirtschaftlichen Interessen des Vorhabenträgers (so gut wie möglich) mit den sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Funktionen und Interessen vor Ort in Einklang zu bringen. Im Ergebnis führt das Raumordnungsverfahren häufig zu einer Umplanung und Ausrichtung der Vorhabenplanung auf die Vorgaben, die eine bessere Raumverträglichkeit ermöglichen. Neben die Ansprüche des Vorhabenträgers an sein Vorhaben treten die der übrigen Raumnutzer und Betroffenen. Damit weitet sich für alle der Blick auf die Planungserfordernisse und Querschnittsbezüge. Aufgabe der Raumordnungsbehörden bleibt es, diese vor dem Hintergrund der Ziele und Grundsätze einer ausgewogenen und geordneten räumlichen Gesamtentwicklung zu bewerten.

> *Erarbeitung zusätzlicher Standort- und Trassenvorschläge:* Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann nicht nur zu kleinräumigen Optimierungen eines Vorhabens beitragen (s.o.), sondern auch gänzlich neue Standort- und Tras-

senvorschläge zum Ergebnis haben. Erste Vorschläge für ergänzende Standort- oder Trassenalternativen kann die Raumordnungsbehörde dem Vorhabenträger bereits im Rahmen der Beratungsgespräche unterbreiten, die in Vorbereitung auf das Raumordnungsverfahren geführt werden. Darüber hinaus sind es häufig vor allem die betroffenen Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürger vor Ort, die sich mit eigenen Vorstellungen in den Planungsprozess einbringen und ergänzende Standort- und Trassenvorschläge erarbeiten. Diese sind teils von dem Wunsch getragen, das Vorhaben „möglichst weit weg" zu verorten – gelegentlich schlägt daher eine Kommune vor, einen Standort in der Nachbarkommune zu favorisieren. In Teilen beruhen die Vorschläge jedoch auch auf genauen Kenntnissen des Raumes; nicht selten werden entsprechende Vorschläge daher vom jeweiligen Vorhabenträger aufgegriffen und ggf. sogar zur Vorzugsvariante weiterentwickelt. Dass von Akteuren vor Ort (mit-)entwickelte Standort- und Trassenvorschläge in Teilen zu einer Verbesserung der Vorhabenplanung beitragen, zeigt sich daran, dass verschiedene Vorhabenträger sogar aktiv dazu aufrufen, bereits im Vorwege eines Raumordnungsverfahrens eigene Variantenvorschläge einzubringen (vgl. Beitrag von Heidrich in diesem Band).

> *Risikominimierung und Vermeidung von Planungsfehlern und -umwegen durch eine fachlich fundierte Variantenauswahl:* Das Raumordnungsverfahren leistet eine umfassende Beratung des Vorhabenträgers hinsichtlich der Ermittlung und Bewertung möglicher Standort- und Trassenvarianten. Es unterstützt den Vorhabenträger dabei, von vornherein die aussichtsreichste und raumverträglichste Variante herauszuarbeiten und weiterzuverfolgen. Das Risiko kostspieliger späterer Umplanungen kann so deutlich verringert werden, zudem kann durch die Wahl der raumverträglichsten Variante das Konfliktpotenzial eines neuen Vorhabens bereits zu Planungsbeginn verringert werden.

> *Versachlichung des Planungsprozesses:* Die frühe Phase eines Planungsprozesses wird nicht selten durch Vorurteile und fehlende oder sogar falsche Informationen beeinflusst („Es ist doch sowieso schon alles entschieden." – „Der Vorhabenträger guckt nur auf die Kosten." – „An unsere Belange hat keiner gedacht." – „Das Vorhaben soll eigentlich doppelt so groß werden, das sagt uns nur keiner." – „Den Standort hat doch der Minister entschieden." – „Es gäbe noch eine viel bessere Trassenvariante, die hat sich keiner angeschaut." u.s.w.). Das formalisierte, gesetzlich geregelte Raumordnungsverfahren bietet die Möglichkeit, bereits zu Beginn einer Vorhabenplanung Neutralität, Sachlichkeit und Transparenz in den Planungsprozess einzubringen. Eine Versachlichung wird zum einen dadurch erreicht, dass über das Raumordnungsverfahren eine vollumfängliche Anhörung stattfindet und – mindestens auf dem Schriftwege – jede/r „zu Wort kommen" kann. Versachlichend wirkt darüber hinaus der Umstand, dass das Raumordnungsverfahren zu einer Verschriftlichung und damit zu einer Dokumentation und Nachvollziehbarkeit von Planungsprozessen beiträgt: In der Projektbeschreibung, die als Basis der Antragskonferenz dient, in den Antragsunterlagen für das Beteiligungsverfahren, in den Abwägungssynopsen, den Protokollen von Antragskonferenzen und Erörterungsterminen und der Landesplanerischen Feststellung lässt sich „amtlich" nachlesen, warum, wo und wie ein Vorhaben geplant wird, welche

Methodik bei der Abschätzung der Vorhabenauswirkungen zugrunde gelegt wurde und welche Belange in welcher Weise berücksichtigt und gewichtet wurden. Auch die noch nicht abschließend geklärten Punkte und die einer Genehmigung ggf. noch entgegenstehenden Betroffenheiten, die noch eingehender untersucht werden müssen (z.B. FFH-Gebiete mit schutzwürdigen Vorkommen, die noch nicht erfasst sind), werden nachvollziehbar dargelegt. Die auf diese Weise erzielte Nachvollziehbarkeit stärkt das Vertrauen in die Qualität der Planungsergebnisse. Schließlich profitiert die Vorhabenentwicklung auch von dem Umstand, dass mit der Einleitung des Raumordnungsverfahrens eine der Neutralität und der unparteiischen Abwägung verpflichtete, übergeordnete Behörde die Verfahrensführung übernimmt. Wenn seitens dieser Behörde Sachinformationen des Vorhabenträgers bestätigt (bzw. im Einzelfall auch korrigiert/relativiert) werden, wenn die vom Vorhabenträger vorgenommene Varianten(vor)auswahl nach kritischer Überprüfung bestätigt (oder modifiziert) wird, trägt dies dazu bei, die Akzeptanz des Planungsfortschrittes zu erhöhen.

> *Erarbeitung von Problemlösungen und deren „Festschreibung" über die Landesplanerische Feststellung:* Das Raumordnungsverfahren bietet aufgrund seines vergleichsweise geringen Formalisierungsgrads die Möglichkeit, Maßnahmen zur Vermeidung oder zumindest zur Verringerung von Betroffenheiten anzudenken, z.B. durch die Optimierung des Vorhabenstandorts, das Vorsehen von Sicht- oder Lärmschutzwänden oder die Minderung bereits bestehender Raumbelastungen im Zuge der Vorhabenumsetzung. Wenn es im Raumordnungsverfahren gelingt, bereits früh die „Knackpunkte" des Vorhabens mit Blick auf seine Auswirkungen zu ermitteln und hierfür – auf der Basis von Stellungnahmen, Erörterungsterminen und Einzelgesprächen mit Akteuren vor Ort – wirksame Lösungen anzudenken, kann dies zum Ausgleich von Interessen und damit zur Akzeptanz des Vorhabens beitragen. Dies gilt umso mehr, wenn Teile der angedachten Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung von Konflikten bereits über Maßgaben und Hinweise in der Landesplanerischen Feststellung für alle Seiten sichtbar festgeschrieben werden können und damit zumindest Berücksichtigungspflicht für nachfolgende Planungsschritte und das Genehmigungsverfahren erhalten. Die konkrete Ausformung und verbindliche Festlegung von Vermeidungs-, Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen obliegt jedoch dem nachfolgenden Zulassungsverfahren.

> *Sicherung langfristiger Handlungsoptionen:* Nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens verfügt der Vorhabenträger über einen fachlich abgesicherten, konfliktminimierten und für die Umsetzung grundsätzlich freigegebenen Standort für sein Vorhaben, der mit der Rechtswirkung des „sonstigen Erfordernisses der Raumordnung" auch bei anderen raumbedeutsamen Planung zu berücksichtigen ist und damit einen gewissen Schutz vor der Inanspruchnahme durch Dritte erhält. Gleiches gilt für im Raumordnungsverfahren landesplanerisch festgestellte Trassen für Linieninfrastrukturen. Der Mehrwert eines solchen planerisch gesicherten Standorts bzw. einer gesicherten Trasse zeigt sich gerade bei größeren Infrastrukturvorhaben: Lange bevor die technische Durchplanung eines Vorhabens erfolgt bzw. Mittel für die Vorhabenrealisierung gesichert werden können, kann der Vorhabenträger mit dem Ergebnis des – im Vergleich zum Zulassungs-

verfahren vergleichsweise schnell durchzuführenden – Raumordnungsverfahrens die spätere Vorhabenrealisierung für viele Jahre räumlich absichern. Zudem besteht die Möglichkeit, das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in eine neue Festlegung im zugehörigen Raumordnungsplan zu überführen und den betreffenden Standort / die betreffende Trasse als Vorranggebiet auszuweisen. Mit dem Status „Ziel der Raumordnung" kann die (räumliche) Handlungsoption für ein Vorhaben noch effektiver und langfristiger gesichert werden (vgl. Beitrag von Kufeld/Konze/Priebs in diesem Band).

Die zusammenfassende Aufzählung von Leistungen des Raumordnungsverfahrens verdeutlicht dessen Mehrwert für die Planung und Realisierung raumbedeutsamer Vorhaben: Im günstigen Fall verbessert das Raumordnungsverfahren das Planungsergebnis, verhindert Fehl- und Umplanungen, versachlicht den Planungsprozess, leistet Beteiligung und erhöht so mittelbar auch die Akzeptanz für Vorhaben. Trotz dieser Vorzüge stehen manche Vorhabenträger der Aussicht, vor dem Zulassungsverfahren ein – zusätzliches – Vorverfahren durchführen zu müssen, eher reserviert gegenüber. Die befürchteten negativen Wirkungen des Raumordnungsverfahrens auf die Vorhabenplanung dürften mit den Stichworten „zusätzlicher Zeiteinsatz", „Mehrkosten" und „Einflussnahme durch Dritte" treffend beschrieben sein.

> *Zusätzlicher Zeiteinsatz:* Die Durchführung von Raumordnungsverfahren ist nicht zum zeitlichen „Nulltarif" zu haben: Der Verzicht auf ein vorgeschaltetes Raumordnungsverfahren dürfte im Regelfall zur Verkürzung der Gesamtplanungsdauer eines Vorhabens führen. Die Sorge, dass Planungsverfahren durch die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens über Gebühr in die Länge gezogen würden, erscheint in der Mehrzahl der Fälle jedoch nicht begründet. Zum einen ist zu erwarten, dass durch die konfliktminimierende Wirkung des Raumordnungsverfahrens die Umsetzung des nachfolgenden Zulassungsverfahrens erleichtert und beschleunigt wird. Zum anderen können viele der für das Raumordnungsverfahren erhobenen Datengrundlagen und durchgeführten Auswertungs- und Analysearbeiten auch für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren weiterverwendet werden bzw. werden dort im Sinne einer Abschichtung entbehrlich. Darüber hinaus ist es bei guter Abstimmung der Verfahrensschritte möglich, das Raumordnungs- und das Zulassungsverfahren mindestens in Teilen zeitlich zu verschränken. Schließlich liegt es nicht zuletzt im Einflussbereich des Vorhabenträgers, wieviel Zeit in die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens zu investieren ist: Eine strukturierte Vorgehensweise, vollständige und fachlich fundierte Antragsunterlagen, schnelle Rückmeldungen zu Anforderungen der Raumordnungsbehörde und zügige Entscheidungsfindungen im Hause des Vorhabenträgers dürften wesentlich zu einem flüssigen Verfahrensablauf und damit zu Zeitersparnissen beitragen. Gemessen an der Gesamtdauer einer Vorhabenplanung – von ersten Planungsentscheidungen des Vorhabenträgers bis zum ersten Spatenstich – dürfte der zeitliche „Netto-Mehreinsatz" für Raumordnungsverfahren deutlich geringer sein als häufig vermutet und in den meisten Fällen durch die erzielbaren positiven Wirkungen auf Projektqualität und -akzeptanz mehr als gerechtfertigt sein. Je früher und gezielter vom Vorhabenträger auf ein Raumordnungsverfahren hingearbeitet wird, umso größer ist häufig der Zeit-, Planungs- und Abstimmungsgewinn für das Vorhaben.

> *Mehrkosten:* Dem Vorhabenträger entstehen durch die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens auf zwei Ebenen Kosten: Zum einen sind Sach- und Personalausgaben für die Erarbeitung der Antragsunterlagen und für die Mitwirkung in Antragskonferenzen, Beteiligungsverfahren, Erörterungsterminen, Auswertung und Erwiderung von Stellungnahmen zu veranschlagen, zum anderen ist – mindestens in der Mehrzahl der Bundesländer – für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens eine Gebühr zu entrichten, die sich nach Umfang und Komplexität des Vorhabens richtet und bei größeren Vorhaben sechsstellige Beträge erreichen kann. Die faktisch entstehenden Kosten sind jedoch, ähnlich wie beim Zeiteinsatz, nicht in Gänze als „Netto-Mehrkosten" einzustufen. So kann der Großteil der für die Antragsunterlagen erzeugten Informationen und Unterlagen – etwa die Ergebnisse faunistischer Kartierungen – auch im folgenden Zulassungsverfahren Verwendung finden. Was im ersten Verfahrensschritt mehr investiert wird, kann daher oft im zweiten Verfahrensschritt wieder eingespart werden. Dagegen stellen sich die an die verfahrensführende Behörde zu entrichtenden Gebühren ebenso wie verfahrensbezogene Veranstaltungskosten als effektive Mehrkosten dar. Diesen stehen jedoch nennenswerte Leistungen für das Vorhaben gegenüber. Das Raumordnungsverfahren bietet einen strukturierten Prozess zur Sammlung und Auswertung von Fach- und Sachwissen der beteiligten Behörden, Verbände und Akteure vor Ort; der Vorhabenträger erhält damit im Gegenzug für die erhobenen Gebühren fachliche Expertise, die zur Weiterentwicklung und Optimierung seines Vorhabens beiträgt. Weitere „Leistungen" des Raumordnungsverfahrens für den Vorhabenträger lassen sich mit den Begriffen der Risikominimierung und Akzeptanzsteigerung zusammenfassen.

> *Einflussnahme durch Dritte:* Mit der Einleitung des Raumordnungsverfahrens öffnet der Vorhabenträger seine Planungen für die Vorstellungen, Ansprüche und Forderungen Dritter – sei es der betroffenen Gemeinden und Landkreise, der beteiligten Fachbehörden und Verbände oder der in ihren Rechten berührten Privaten (Flächeneigentümer und -nutzer, Anwohner, andere Unternehmen im Vorhabenraum). Die zum Zeitpunkt des Raumordnungsverfahrens noch wenig verfestigte Planung kann damit aus der Sicht des Vorhabenträgers ein größeres Maß an „Fremdbestimmung" erfahren als dies bei unmittelbarer Einleitung eines Zulassungsverfahrens zu erwarten wäre. Diese Annahme erscheint zutreffend, ist aber die unvermeidbare Kehrseite eines beteiligungsorientierten und transparenten Planungsansatzes, der Raum- und Fachwissen Dritter zugunsten der Optimierung des Vorhabens einbinden möchte. Im Übrigen dürfte die Einschätzung zutreffend sein, dass auch ohne Raumordnungsverfahren vonseiten zunehmend informierter und selbstbewusster Akteure vor Ort eine Mitbestimmung eingefordert würde; das förmliche Raumordnungsverfahren leistet dann hierfür einen strukturierteren Rahmen, als es manche – gelegentlich auch ausufernde – informelle Beteiligungsprozesse vermögen. Anders ausgedrückt: Wenn ohnehin die Einflussnahme Dritter auf das Vorhaben zu erwarten bzw. gewünscht ist, dann bietet das Raumordnungsverfahren hierfür einen erprobten, rechtlich abgesicherten und vermutlich vergleichsweise zeiteffizienten Rahmen.

7 Wie wird das Planungsinstrument des Raumordnungsverfahrens in Deutschland genutzt und wahrgenommen?

Das Instrument des Raumordnungsverfahrens wird in Deutschland seit rund 50 Jahren eingesetzt, um für größere Infrastrukturvorhaben und betriebliche Anlagen eine möglichst hohe Raumverträglichkeit zu erreichen (vgl. Beitrag von Höhnberg in diesem Band). Es gehört damit zu den fest etablierten, intensiv genutzten und praxisbewährten Planungsinstrumenten, für die in allen Flächenländern eigene gesetzliche Grundlagen und behördliche Zuständigkeiten existieren und die zur international geachteten hohen Planungsqualität am „Standort Deutschland" beitragen. Das Raumordnungsverfahren hat sich damit „in der Rechtswirklichkeit in hohem Maße durchgesetzt" (Goppel 2010: 434).

Länderübergreifende Statistiken zur Anzahl oder zum Gegenstand von Raumordnungsverfahren liegen derzeit nicht vor; es ist jedoch davon auszugehen, dass allein in den letzten zwei Jahrzehnten bundesweit mehrere Hundert Raumordnungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben durchgeführt wurden. Dabei dürften sich zwischen den einzelnen Flächenländern Unterschiede hinsichtlich der Anwendungshäufigkeit von Raumordnungsverfahren zeigen. Während etwa in Schleswig-Holstein in Teilen auf die Durchführung von Raumordnungsverfahren verzichtet wird, werden in anderen Bundesländern, z.B. in Niedersachsen, für die Mehrzahl überörtlich raumbedeutsamer Vorhaben Raumordnungsverfahren durchgeführt. Die Gründe für die in Teilen abweichende Anwendungspraxis verdienten eine eigene, vertiefte Untersuchung; es ist nicht auszuschließen, dass die gelegentlich zögerliche Anwendung von Raumordnungsverfahren auch auf personelle Engpässe in den Raumordnungsbehörden zurückzuführen ist.

Ob sich Tendenzen zur Nutzungshäufigkeit des Planungsinstruments Raumordnungsverfahren abzeichnen, kann angesichts fehlender, bundesweiter Statistiken nicht allgemeingültig festgestellt werden. Plausibel erscheint die Annahme, dass sich die Zahl der jährlich durchgeführten Raumordnungsverfahren in der jüngeren Vergangenheit eher verringert hat, weil manche der typischerweise über Raumordnungsverfahren geprüften Vorhabentypen zwischenzeitlich konzeptionell in Raumordnungsplänen festgelegt wurden und daher keiner einzelfallbezogenen Prüfung mehr bedürfen; dies gilt etwa für den Verfahrensgegenstand „raumbedeutsame Windenergieanlagen", der zwischenzeitlich in nahezu jedem Raumordnungs- oder zumindest Flächennutzungsplan planerisch erfasst ist, oder auch für die Gewinnung von oberflächennahen Rohstoffen. Die Komplexität von Raumordnungsverfahren – und damit auch die Anforderungen an die Antragsunterlagen und die Bearbeitungsdauer – dürften hingegen eher zugenommen haben, u.a. aufgrund einer zunehmenden „Verrechtlichung" von Fach- und Querschnittsplanungen und aufgrund wachsender Beteiligungserfordernisse.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Inhalte der über Raumordnungsverfahren geprüften Vorhaben im Zeitverlauf verändern. In den 1990er Jahren etwa dürfte ein Schwerpunkt von Raumordnungsverfahren auf der Vorplanung von neuen Windparks, Richtfunktrassen und Antennenträgern gelegen haben, ebenso wie auf neuen Infrastrukturvorhaben infolge der Wiedervereinigung (Innenministerium Niedersachsen

1992). In den 2010er Jahren gewinnt u.a. der Verfahrensgegenstand „Höchstspannungsleitungen" an relativer Bedeutung, weil im Zuge der Energiewende der Bedarf an neuen Stromleitungen zum Abtransport des regenerativ erzeugten Stroms steigt. Für die Planung länderübergreifender Stromleitungsvorhaben ist sogar ein neuer Typ von Raumordnungsverfahren – das sogenannte Bundesfachplanungsverfahren – durch den Bundesgesetzgeber eingeführt worden (vgl. Beitrag von Zeck/Köhler in diesem Band).

Das Beispiel des Regelungsgegenstands „Windenergienutzung" zeigt ebenso wie das Beispiel des Themas „Anbindung von Offshore-Windparks" den Pioniercharakter des Raumordnungsverfahrens: Treten neue, technisch noch wenig erprobte Typen von Großvorhaben auf, obliegt es dem Raumordnungsverfahren, durch die strukturierte Organisation eines Vorverfahrens die fachlichen Grundlagen für die weitere Vorhabenplanung zusammenzuführen und die räumlichen Umsetzungsmöglichkeiten dieses neuen Vorhabentyps durch die Koordination von Fachwissen aus allen berührten Behörden und Verbänden auszuloten. Ist die neue Technik – hier der Bau von mehr als 100 Meter hohen Windenergieanlagen oder die Verlegung von viele Kilometer langen Seekabeln im Offshore-Bereich – nach einigen Jahren erprobt und in ihren Auswirkungen auf anderen Nutzungen besser bekannt, erfolgt eine Übernahme dieses Vorhabentyps in übergeordnete Raumordnungspläne. Hier kann das Raumordnungsverfahren als methodischer Wegbereiter neuer Inhalte von fachübergreifenden Querschnittsplanungen dienen.

Die ***Wahrnehmung*** des Planungsinstruments Raumordnungsverfahren und seiner Möglichkeiten und Wirkungen ist ebenso wie die Anwendungshäufigkeit dieses Verfahrenstyps noch wenig erforscht und dürfte je nach Akteursperspektive variieren.

Aus dem Blickwinkel der ***zuständigen Raumordnungsbehörden*** gehört die Durchführung von Raumordnungsverfahren zum klassischen Verwaltungsgeschäfts, mit allerdings geringen Fallzahlen. Zu „Stoßzeiten" – also etwa nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens oder in der Phase der Außenreaktion auf eine Landesplanerische Feststellung – binden diese Verfahren in hohem Umfang Personalkapazitäten. Durch die zunehmende Öffnung des – ursprünglich nur als Behördenverfahren eingeführten – Raumordnungsverfahrens für die breite Öffentlichkeit hat die Anzahl der zu bearbeitenden Stellungnahmen in den letzten Jahren stetig zugenommen, bei größeren Vorhaben werden in Teilen mehr als 10.000 Stellungnahmen eingereicht. Zudem erfordert die Durchführung zusätzlicher Beteiligungsformate im Vorwege und parallel zum Raumordnungsverfahren einen verstärkten zeitlichen Einsatz der zuständigen Raumordnungsbehörden und auch berührter Fachbehörden, um ihr Sachwissen anderen Beteiligten zu vermitteln.

In der Wahrnehmung der ***Fachbehörden***, die mit dem Zulassungsverfahren und der abschließenden Genehmigung von Vorhaben betraut sind, ist das Raumordnungsverfahren als vorgeschaltetes Prüf- und Bewertungsverfahren anerkannt, weil es durch eine Vorauswahl von Varianten die spätere Vorhabengenehmigung erleichtert. In Teilen sind aber auch reservierte Haltungen gegenüber der Raumordnung anzutreffen – etwa dann, wenn die Raumordnung über Maßgaben und Hinweise mit dem Verweis

auf den Querschnittsbezug auf fachliche und technische Aspekte eingeht und vermeintlich in das Geschäft der Zulassungs- und Planfeststellungsbehörden „hineinregiert". Die bessere Verzahnung – und gelegentlich auch Abgrenzung – von Raumordnungs- und Zulassungsverfahren verdient daher in Zukunft den Einsatz beider Seiten.

Die Sichtweise von ***Vorhabenträgern*** auf das Planungsinstrument Raumordnungsverfahren hängt nicht zuletzt davon ab, welche Erfahrungen in der Vergangenheit hiermit gesammelt wurden. Vorhabenträger, die regelmäßig mit der Realisierung größerer, konfliktträchtiger Vorhaben befasst sind, dürften den Beitrag der Raumordnung zu einer frühzeitigen Konfliktentschärfung zu schätzen wissen und hierfür einen zusätzlichen Verfahrensschritt konstruktiv in Kauf nehmen.

Aus ***politischer Perspektive*** wird das Raumordnungsverfahren in Teilen als Möglichkeit der Einflussnahme auf die Realisierung eines Vorhabens betrachtet. Dabei wird der gutachterliche und neutrale Charakter des Raumordnungsverfahrens jedoch verkannt bzw. missachtet, wenn der verfahrensführenden Raumordnungsbehörde politische Vorgaben gemacht werden, die eine sachgerechte Berücksichtigung aller Belange und eine entsprechende Abwägung einschränken. Grundsätzlich gelten Raumordnungsverfahren als Geschäft der laufenden Verwaltung. Dass Verfahren gleichwohl häufig von politischen Diskussionen und Gremienberatungen begleitet werden, schwächt die Bedeutung und eigenständige Funktion des Raumordnungsverfahrens und seines Ergebnisses nicht. Im Gegenteil ermöglicht eine parallele politische Beratung auch eine frühzeitige Auseinandersetzung mit den eigenen örtlichen oder regionalen Entwicklungsvorstellungen, den eigenen Handlungsmöglichkeiten und ggf. auch konkreten Anpassungs- bzw. Aktualisierungsbedarfen der bisherigen Raumordnungs- oder Fachplanungen.
Das Planungsinstrument selbst wird in seinem Beitrag für das deutsche Planungssystem im politischen Raum allgemein anerkannt. Der Bundesgesetzgeber sieht daher seit mehr als 25 Jahren für größere, konflikthafte Vorhaben in weitgehend unveränderter Form die Durchführung von Raumordnungsverfahren vor (vgl. Beitrag von Höhnberg in diesem Band).

Die ***öffentliche Wahrnehmung*** des Instruments Raumordnungsverfahren ist nur schwer abzuschätzen. In der breiten Öffentlichkeit dürften der Begriff „Raumordnungsverfahren" ebenso wie dessen Aufgaben, Abläufe, Möglichkeiten und Grenzen nur wenig bekannt sein. Dies zeigt sich etwa an den Inhalten von Stellungnahmen, die im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens eingehen: Sie reichen von Zweifeln am Bedarf eines Vorhabens bis zu konkreten Forderungen zu seiner technischen Ausführung und gehen damit über den Inhalt eines Raumordnungsverfahrens hinaus. Tendenziell lässt sich in den letzten Jahren aus (von Vorhaben betroffenen) Teilen der Bürgerschaft ein verstärkter Ruf nach der Durchführung von Raumordnungsverfahren beobachten. Wenn etwa Anwohner vor Ort das Vertrauen in die Planungskompetenz ihrer Gemeinde verlieren, weil sie ihre Belange nicht ausreichend berücksichtigt sehen, fordern sie ein Eingreifen der Raumordnung („Da muss erst noch ein Raumordnungsverfahren gemacht werden!"). In anderen Fällen wird die Raumordnung zu Hilfe gerufen, wenn sich ein Vorhabenträger nicht oder nur zögerlich auf die Betrachtung zusätzlicher Vorhabenvarianten einlassen möchte. Ein Beispiel hierfür bietet die Pla-

nung einer neuen Bahnanbindung im Zuge der festen Fehmarn-Belt-Querung; hier wurde erst auf Drängen der Beteiligten vor Ort die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens veranlasst, mit dem Ergebnis, dass eine neue, vom Vorhabenträger bisher nicht favorisierte Variante als die raumverträglichere ermittelt werden konnte. Entsprechende Erfahrungen verstärken den Ruf nach der Raumordnung als neutralem „Prüfer" und „Problemlöser" für die Standortwahl größerer, raumbedeutsamer Vorhaben.

Für die Zukunft ist anzunehmen, dass das Instrument des Raumordnungsverfahrens verstärkt zum Einsatz kommen dürfte. Hierfür spricht, dass im Zeichen des kontinuierlichen Umbaus des Wirtschaftssystems, der fortschreitenden internationalen Vernetzung von Unternehmen und des Umbaus insbesondere der Energieversorgung der Bedarf für neue, raumbedeutsame Infrastrukturen weiter zunehmen wird. Auch der wachsende Wunsch einer breiten Öffentlichkeit, frühzeitig in Planungsverfahren eingebunden zu werden und sich hierbei nicht nur zu technischen Details des Vorhabens („Wie hoch wird die Lärmschutzwand?"), sondern auch zu grundsätzlicheren Lösungsmöglichkeiten („Warum wird nicht Trassenvorschlag xy weiterverfolgt?") zu äußern, dürfte dazu beitragen, dass dem Instrument des Raumordnungsverfahrens eine intensive Nutzungsphase bevorsteht.

Der Gegenstand von Raumordnungsverfahren dürfte, mit fortschreitender Entwicklung von Raumanforderungen und Nutzungsarten, auch in Zukunft eine Ausweitung erfahren. So ist etwa denkbar, dass – anders als bisher – auch unterirdische Raumnutzungen einem Raumordnungsverfahren zugänglich gemacht werden. Denkbar ist auch, dass neue Zielsetzungen zum Klimaschutz, zu raumbezogenen Energie- und Klimabilanzen oder zu räumlichen Risikoabschätzungen neue Planungs- und Prüfanforderungen stellen, die notwendigerweise in einer umfassenderen Vorprüfung – wie dem Raumordnungsverfahren – abgearbeitet werden müssen.

Bei der künftigen Nutzung dieses Planungsinstruments wird es darauf ankommen, die besonderen Stärken des Raumordnungsverfahrens – u. a. die frühzeitige Einbindung von Raum- und Fachwissen, die strukturierte Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange und die verfahrensimmanente Chance zur Minimierung von Konflikten – offensiv zu nutzen und im Sinne einer raumverträglichen, zügigen und transparenten Vorhabenplanung weiterzuentwickeln. Dabei dürften insbesondere die Anforderungen an eine nachvollziehbare und fundierte Bewertungsmethodik für den Vergleich von Standort- und Trassenalternativen weiter steigen, ebenso wie der Wunsch, durch zusätzliche Formate und Wege der Beteiligung eine verbesserte Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie weiterer Beteiligter vor Ort in den Planungsprozess zu erreichen (vgl. Beitrag von Heidrich in diesem Band).

Wie wird das Planungsinstrument des Raumordnungsverfahrens in Deutschland genutzt und angenommen? Welche Tendenzen zeichnen sich hierzu ab? Die Antworten dieses Beitrags beruhen auf der Praxiskenntnis der Autoren und haben – angesichts fehlender, bundesweiter Erhebungen – vielfach den Charakter von Einschätzungen und Annahmen. Wünschenswert erscheint es, diese Einschätzungen auf eine breite empirische Basis zu stellen und hierfür – neben vertiefenden Fallstudienbetrachtun-

gen einzelner Raumordnungsverfahren – auch länderübergreifende, möglichst flächendeckende Auswertungen zum Einsatz von Raumordnungsverfahren vorzunehmen. Die angewandte Raumplanungsforschung sollte dabei insbesondere die Einsatzbereiche, die Verfahrensabläufe und die Wirkungen des Raumordnungsverfahrens systematisch in den Blick nehmen. Die Vielzahl der in Vergangenheit und Gegenwart durchgeführten Raumordnungsverfahren dürfte hierfür ein ausgezeichnetes Forschungsfeld bieten.

Literatur

Bäumler, R. (2009): § 15 ROG. In: Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J.; Arenz, W. (Hrsg.): Raumordnung in Bund und Ländern. Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern. Stuttgart.
Goppel, K. (2010): § 15 ROG. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München.
Innenministerium Niedersachsen (Hrsg.) (1992): Raumordnungsbericht. Hannover.
Pielok, C.; Starnofsky, C. (2018): Niedersächsisches Raumordnungsgesetz: Kommentar. Wiesbaden.
Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Das Geographische Seminar. Braunschweig.

Autoren

Dr. rer. pol. Stefano Panebianco *ist Mitarbeiter des Amtes für regionale Landesentwicklung Lüneburg (Obere Landesplanungsbehörde). Zu seinen Aufgabenschwerpunkten zählen die Genehmigung von Regionalplänen und die Durchführung von Raumordnungsverfahren. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.*

Dipl.-Geogr. Hildegard Zeck*, Referat für Raumordnung und Landesplanung im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Schwerpunkte sind u. a. die Fortschreibung des niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms, der Ausbau der Windenergie an Land und auf See sowie der Netzausbau. Sie ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.*