AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Arbeitsberichte der ARL 25

RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen

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

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Arbeitsberichte der ARL 25

RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen

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

Hannover 2019

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden im Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung" mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die einzelnen Arbeiten wurden im Wesentlichen im Zeitraum 2015–2016 erstellt und spiegeln den jeweiligen Verfahrens- bzw. Diskussionsstand wider. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:
Prof. Dr. Rainer Danielzyk (danielzyk@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 25
ISBN 978-3-88838-419-6 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-420-2 (Print-Version)
ISSN 2193-1542 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2019
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Sprachliches Lektorat: H. Wegner
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Panebianco, Stefano; Reitzig, Frank; Domhardt, Hans-Jörg; Vallée, Dirk (Hrsg.) (2019):
Raumordnungsverfahren – Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen.
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 25
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-41964

ARL
Akademie für Raumforschung
und Landesplanung
Vahrenwalder Straße 247
30179 Hannover
Tel. +49 511 34842-0
Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de
www.arl-net.de

INHALT

Vorwort
Rainer Danielzyk 3

Einführung – Ziele und Aufbau des Sammelbandes
Hans-Jörg Domhardt, Stefano Panebianco, Frank Reitzig, Dirk Vallée (†) 5

A Grundlagen

Das Raumordnungsverfahren – Grundlagen, Abläufe, Einsatzbereiche
Stefano Panebianco, Hildegard Zeck 12

25 Jahre Raumordnungsverfahren im deutschen Bundesrecht – Entstehungsgeschichte während der Rahmengesetzgebung
Ulrich Höhnberg 37

Der rechtliche Rahmen: Raumordnungsgesetz, Landesplanungsgesetze und Raumordnungsverordnung
Frank Reitzig 49

B Beispiele für Raumordnungsverfahren

Netzanbindung Windpark „Beta Baltic“
Matthias Plehn 60

Pumpspeicherkraftwerk Rio
Daniela Gottreich 68

Bundesstraße 26n
Stefanie Mattern 77

Freiflächen-Photovoltaikanlage „Schornhof“
Walter Kufeld 88

380-kV-Höchstspannungsleitung Wahle-Mecklar
Astrid Worch 100

Hersteller-Direktverkaufszentrum in der Lüneburger Heide
Stephan Löb, Bernd Rczeppa 109

BUGA-Seilbahn Koblenz
Manfred Butter 119

Stuttgart 21: Bahnknoten und Flughafenanbindung
Dirk Vallée (†) 127

C Fragen der Anwendung und Weiterentwicklung

Wann macht ein Raumordnungsverfahren Sinn?
Heinz Konze, Walter Kufeld, Axel Priebs 138

Bundesfachplanung gemäß Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG): Vorbild für die Weiterentwicklung des Raumordnungsverfahrens?
Hildegard Zeck, Gesa Köhler 145

Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern: Wann? Wie? Mit welchem Ergebnis? Erfahrungen aus der niedersächsischen Raumordnungspraxis
Bernhard Heidrich 159

Sollte der Rechtsrahmen des Raumordnungsverfahrens weiterentwickelt werden?
Axel Priebs, Frank Reitzig 171

D Erfahrungen und Praxishinweise

Erfahrungen und Praxishinweise zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren
Stefano Panebianco, Frank Reitzig, Hans-Jörg Domhardt, Dirk Vallée (†) 186

E Empfehlungen

Empfehlungen und Entwicklungsoptionen
Hans-Jörg Domhardt, Stefano Panebianco, Frank Reitzig, Dirk Vallée (†) 210

Kurzfassung / Abstract 216

Rainer Danielzyk

VORWORT

Große Infrastrukturprojekte sind regelmäßig Gegenstand kontroverser Diskussionen und teils heftiger Auseinandersetzungen. Das öffentliche und mediale Interesse ist insbesondere dann besonders groß, wenn „die Bagger rollen". Dabei haben solche Großprojekte selbstverständlich einen sehr langen planerischen Vorlauf. Viel zu wenig ist aber bekannt, dass schon in einem recht frühen Stadium wichtige Weichen für die Realisierung raumbedeutsamer Vorhaben gestellt und grundlegende Abwägungen zwischen höchst unterschiedlichen Interessen vorgenommen werden können: im sogenannten Raumordnungsverfahren. Dieses über Jahrzehnte etablierte Instrument des deutschen Systems der räumlichen Planung erfüllt eine besondere Aufgabe: Es prüft am Beginn eines Planungsprozesses, ob, wo und wie ein raumbedeutsames Vorhaben raum- und umweltverträglich realisiert werden könnte. Hierzu gehören insbesondere Fragen nach möglichen Standort- oder Trassenalternativen.

Bei der Planung neuer Straßen- und Schienenprojekte, von Einkaufszentren, Anlagen der Abfallwirtschaft oder großen Leitungen wird immer wieder zu Recht der schonende Umgang mit den natürlichen Ressourcen verlangt, zugleich aber der Wunsch nach einfachen, transparenten und schnellen Planungsverfahren geäußert. Ein professionell durchgeführtes Raumordnungsverfahren kann beiden Anforderungen sehr gut gerecht werden. In ihm ist eine frühe und umfassende Beteiligung von Gebietskörperschaften, Fachbehörden, Verbänden, zivilgesellschaftlichen Initiativen sowie auch der allgemeinen Öffentlichkeit möglich. Dadurch können für eine erfolgreiche Projektdurchführung relevante Informationen gewonnen und in die weitere Planung einbezogen werden. Damit kann die Gefahr aufwendiger Neuplanungen und langwieriger Kontroversen bis hin zu gerichtlichen Auseinandersetzungen vermindert werden. Es können sowohl die Qualität und Absicherung von Planungs- und Investitionsentscheidungen verbessert als auch die Auswirkungen auf Raum und Umwelt möglichst gering gehalten werden. Letztlich sollte dadurch auch die Akzeptanz des Vorhabens insgesamt verbessert werden können.

In dem skizzierten Spannungsfeld bewegen sich heutzutage Raumordnungsverfahren. Ihre Bedeutung für eine nachhaltige Raumentwicklung und ein erfolgreiches Wirken des Planungssystems ist nicht zuletzt deshalb zu wenig bekannt, weil es dazu auch nur eine überschaubare fachlich einschlägige Literatur gibt. Möglicherweise ist die unzureichende Kenntnis über die Potenziale des Raumordnungsverfahrens auch ein Grund dafür, dass es in der Politik immer wieder einmal als angebliches Investitionshemmnis und Beitrag zur Verlängerung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für gesellschaftlich und wirtschaftlich hoch relevante Projekte infrage gestellt wird. In diesem Kontext will der Informations- und Initiativkreis Regionalplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung einen Beitrag zu einem besseren Einblick in Grundlagen und Anwendungsmöglichkeiten von Raumordnungsverfahren leisten.

Der vorliegende Sammelband ist das Ergebnis eines umfassenden Erarbeitungsprozesses, der sowohl grundsätzliche, eher konzeptionell orientierte Beiträge als auch Berichte über eine Vielzahl erfolgreicher und überzeugender praktischer Anwendungsbeispiele hervorgebracht hat. Zudem werden einzelne, durchaus komplexe fachliche Fragen der Anwendung und Weiterentwicklung thematisiert. Abschließend werden Hinweise für die Planungspraxis zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren gegeben und Überlegungen zur weiteren Entwicklung des Instrumentes vorgetragen. Durch dieses breite Spektrum von Beiträgen wird nicht nur eine Lücke in der relevanten Fachliteratur geschlossen. Vielmehr soll auch erreicht werden, dass der Band sowohl die praktische Anwendung des Raumordnungsverfahrens in Behörden und Planungsbüros unterstützen als auch fachlich interessierten, aber mit den Raumordnungsverfahren selbst weniger vertrauten Personen einen Einstieg in die Thematik ermöglichen kann.

Im Namen der ARL danke ich allen Autorinnen und Autoren des Bandes für ihr großes Engagement, aber auch für die Geduld, mit der sie an der Fertigstellung dieses Sammelbandes mit einer ungewöhnlich großen Anzahl zunächst durchaus heterogener Einzelbeiträge mitgewirkt haben. Ein ganz besonderer Dank gilt dabei dem Team der Herausgeber – Hans-Jörg Domhardt, Stefano Panebianco, Frank Reitzig und Dirk Valée –, das mit großem Einsatz den Rahmen für diesen Band erarbeitet und sich zugleich um die Sammlung und Redaktion der Beiträge gekümmert hat.

Ich möchte dieses Vorwort auch nutzen, um ganz besonders an den überaus wichtigen und großen Beitrag zu erinnern, den Dirk Vallée für diesen Band als dessen Mitherausgeber geleistet hat. Leider ist er ganz plötzlich und für uns alle unerwartet im Mail 2017 verstorben. Dirk Vallée, Universitätsprofessor für Stadtbauwesen und Stadtverkehr an der RWTH Aachen und langjähriges Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie insbesondere im IIK Regionalplanung höchst aktiv, hat sich ganz besonders – weit über den IIK Regionalplanung und die Erstellung dieses Bandes hinaus – für die Wahrnehmung des Raumordnungsverfahrens als wichtiges Planungsinstrument eingesetzt. Seine Stimme wird in der fachlichen Diskussion im Allgemeinen, ganz besonders aber auch im IIK Regionalplanung schmerzlich vermisst. Für diesen Band konnte er noch eine fundierte Reflexion des Raumordnungsverfahrens für das viel diskutierte Projekt „Stuttgart 21“ beitragen.

Ich wünsche diesem lesenswerten Band eine vielfältige Verbreitung sowie umfangreiche Rezeption in der Fachwelt und verbinde das mit der Hoffnung, dass damit auch ein Beitrag zur besseren Wahrnehmung des Raumordnungsverfahrens und seiner Potenziale als wesentliches Instrument des deutschen Systems raumbezogener Planungen geleistet wird.

Hans-Jörg Domhardt, Stefano Panebianco, Frank Reitzig, Dirk Vallée (†)

EINFÜHRUNG – ZIELE UND AUFBAU DES SAMMELBANDES

Das Raumordnungsverfahren zählt zu den wichtigsten Instrumenten der übergeordneten, räumlichen Planung in Deutschland. Es ist dem späteren Planfeststellungs-/Genehmigungsverfahren für ein raumbedeutsames Vorhaben zeitlich vorgeschaltet und hat die Aufgabe, die „Raumverträglichkeit" eines konkreten Vorhabens vorab zu prüfen, bevor die detaillierte, technische Planung einsetzt. Auf diese Weise kann bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein Vorhaben so weiterentwickelt und optimiert werden, dass Konflikte mit anderen Raumnutzungen minimiert und seine Raumverträglichkeit und Akzeptanz erhöht werden. Zudem bietet das Raumordnungsverfahren die Chance einer frühzeitigen Beteiligung von Fachbehörden und Öffentlichkeit (ARL 2014). Rechtliche Grundlage für die Durchführung von Raumordnungsverfahren ist das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) in Verbindung mit der Raumordnungsverordnung (RoV) und mit den Landesplanungsgesetzen.

Angesichts des hohen Stellenwerts des Raumordnungsverfahrens für das deutsche Planungssystem mag es verwundern, dass es vergleichsweise wenig Literatur zur Wirkungsweise und zum Einsatzbereich dieses Planungsinstruments gibt. Häufig handelt es sich hierbei um Dokumentationen oder Fallstudien einzelner Verfahrensbeispiele. Mit diesem Sammelband steuert der **Informations- und Initiativkreis Regionalplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung** eine Veröffentlichung bei, welche die Grundlagen und Einsatzmöglichkeiten von Raumordnungsverfahren aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet.

Ziel des Sammelbandes ist es, wesentliche Merkmale des Raumordnungsverfahrens vorzustellen, interessante Praxisbeispiele zu dokumentieren und damit den breiten Anwendungsrahmen und -nutzen von Raumordnungsverfahren zu veranschaulichen. Zugleich erörtert der Sammelband verschiedene Anwendungsmöglichkeiten und -grenzen dieses Planungsinstruments, zeigt Perspektiven der Weiterentwicklung auf und bietet praktische Empfehlungen zur Gestaltung und Weiterentwicklung von Raumordnungsverfahren.

Entsprechend der skizzierten Zielsetzung gliedert sich der vorliegende Sammelband in fünf Teile: Grundlagen, Praxisbeispiele, Fragen der Anwendung und Weiterentwicklung, Erfahrungen und Praxishinweise sowie Empfehlungen. Die Inhalte dieser fünf Teile werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Der **erste Abschnitt (Teil A)** befasst sich mit ausgewählten **Grundlagen des Planungsinstruments Raumordnungsverfahren**. In einem einführenden Beitrag erläutern Stefano Panebianco und Hildegard Zeck die *Zielsetzung und Funktionsweise des Raumordnungsverfahrens* als Vorverfahren für Planfeststellungs-/Genehmigungsverfahren. Sie gehen dabei unter anderem darauf ein, für welche Arten von Vorhaben Raumordnungsverfahren zum Einsatz kommen und in welchem Verhältnis sie zu anderen Planungsinstrumenten stehen.

Ein zweiter Beitrag von Ulrich Höhnberg beleuchtet die *Gesetzgebungsgeschichte des bundesrechtlich geregelten Raumordnungsverfahrens während der Phase der Rahmengesetzgebung*. Höhnberg zeichnet nach, wie sich das Raumordnungsverfahren vom verwaltungsintern eingesetzten Abstimmungsverfahren zum bundesweit geregelten Standardinstrument für die Raumverträglichkeitsprüfung raumbedeutsamer Vorhaben entwickelte.

Frank Reitzig ergänzt den einführenden Grundlagen-Abschnitt mit einer Beschreibung des derzeitigen *rechtlichen Rahmens des Raumordnungsverfahrens*. Er gibt einen Überblick über den bundesrechtlichen Rahmen im Raumordnungsgesetz und in der Raumordnungsverordnung sowie über den Rechtsrahmen der Landesplanungsgesetze.

Der **zweite Teil** dieses Bandes **(Teil B)** stellt **Beispiele für Raumordnungsverfahren** vor, die in den letzten Jahren in verschiedenen Teilen des Bundesgebiets in unterschiedlichen Fachgebieten durchgeführt wurden. Sie belegen die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten des Raumordnungsverfahrens.

Viele der Beispiele adressieren dabei Vorhaben, die in der einen oder anderen Weise mit der „Energiewende“ in Deutschland verbunden sind – vom Pumpspeicherkraftwerk über den Solarpark bis zur Höchstspannungsleitung. Sie belegen die Rolle des Planungsinstruments Raumordnungsverfahren für einen raumverträglichen Umbau nationaler Energiesysteme. Daneben finden sich auch Beispiele für klassische Infrastrukturvorhaben – Schiene oder Bundesfernstraße – ebenso wie Beispiele für besondere Einsatzbereiche, etwa für die Raumverträglichkeitsprüfung einer Kabinen-Seilbahn oder dreier Planungen für Hersteller-Direktverkaufszentren. Gemeinsam ist den vorgestellten Beispielen, dass sie praxisnah und kenntnisreich geschildert werden: Die Autorinnen und Autoren haben jeweils selbst maßgeblich an der Durchführung der beschriebenen Raumordnungsverfahren mitgewirkt und reflektieren mit ihren Beiträgen ihre Erfahrungen.

Den Auftakt der Beispieldarstellungen macht Matthias Plehn mit der Beschreibung des Raumordnungsverfahrens für die *Netzanbindung des Windparks „Beta Baltic“* in der Ostsee. Das Raumordnungsverfahren untersucht hier Vorhabenvarianten im Seegewässer der Mecklenburger Bucht. Dieses Beispiel belegt die Stärke des Raumordnungsverfahrens, als „Pionierverfahren“ Abstimmung von Interessen und Fachplanungen in neuen Aufgaben- und Planungsgebieten zu bearbeiten.

Daniela Gottreich befasst sich mit dem Raumordnungsverfahren für das *Pumpspeicherkraftwerk Rio* im Landkreis Trier-Saarburg, Rheinland-Pfalz, in dem eine besonders breite und umfassende Alternativenprüfung erfolgte: Insgesamt 28 Standorte wurden in einem abgestuften Verfahren auf ihre Raumverträglichkeit hin untersucht.

Aus dem Norden Würzburgs stammt das Beispiel des Raumordnungsverfahrens für die *Bundesstraße 26n*, das von Stefanie Mattern vorgestellt wird. Als besonders interessant erwies sich hier die Durchführung von „Bürgergesprächen“ als neuem Ansatz der Beteiligung. Auch das Ergebnis des Verfahrens weist eine Besonderheit auf: Es enthält einen Prüfauftrag für unterschiedliche Ausbauvarianten.

Walter Kufeld dokumentiert das Raumordnungsverfahren für die *Freiflächen-Photovoltaikanlage „Schornhof"* in der Gemeinde Berg, Region Ingolstadt (Oberbayern). Es handelt sich hierbei um ein vereinfachtes Raumordnungsverfahren nach § 16 ROG / Art. 24 ff. BayLaPlG, das parallel zum Bauleitplanverfahren durchgeführt wurde.

Die *Höchstspannungsleitung Wahle-Mecklar* wurde in zwei zeitlich parallelen Raumordnungsverfahren geplant – eines für den hessischen, eines für den niedersächsischen Vorhabenteil. Dabei wurden verschiedene Varianten mit einer Länge von insgesamt 792 Kilometern untersucht. Astrid Worch schildert die wesentlichen Schritte und Inhalte dieses länderübergreifenden Verfahrensbeispiels.

Dass auch großflächige Einzelhandelsvorhaben durch Raumordnungsverfahren geprüft werden können, belegt das Beispiel der drei ebenfalls zeitlich parallel durchgeführten Raumordnungsverfahren für *FOC* (*Factory-Outlet-Center*) *in der Lüneburger Heide,* Niedersachsen, das von Stephan Löb und Bernd Rczeppa vorgestellt wird. Die Ergebnisse des Verfahrens wurden in einem raumordnerischen Vertrag festgeschrieben.

Ein weiteres, interessantes Beispiel wird von Manfred Butter beigesteuert: das Raumordnungsverfahren für die *Kabinen-Seilbahn Koblenz* (Rheinland-Pfalz), die anlässlich der Bundesgartenschau 2011 quer über den Rhein errichtet wurde, um die beiden links- und rechtsrheinischen Ausstellungsbereiche zu verbinden. In das Raumordnungsverfahren wurde zugleich ein Zielabweichungsverfahren integriert.

Den Abschluss bildet ein Beispiel aus Baden-Württemberg: der Bahnknoten und die Flughafenanbindung Stuttgart, auch bekannt unter dem Kurztitel *„Stuttgart 21"*. Dirk Vallée beschreibt die Rolle des Raumordnungsverfahrens im fünfzehnjährigen Planungsprozess und zeigt, welche Veränderungen im Verfahren erreicht werden konnten. Zudem geht er der Frage nach, warum das Vorhaben trotz gründlicher Variantendiskussion und breiter Beteiligung auf vehemente Proteste in der Öffentlichkeit stieß.

Die Darstellung der einzelnen Beispiele folgt jeweils dem gleichen Aufbau: Nach einem kurzen „Steckbrief" werden Vorhaben und Vorhabenträger vorgestellt und wesentliche Raumnutzungskonflikte benannt, mit denen sich das jeweilige Raumordnungsverfahren auseinanderzusetzen hatte. Im Folgenden wird für jedes Praxisbeispiel kurz dargestellt, welche Varianten untersucht wurden, welche Optimierungsmöglichkeiten des Vorhabens im Laufe des Verfahrens entwickelt wurden und welche Inhalte in der abschließenden Landesplanerischen Feststellung bzw. raumordnerischen Beurteilung festgeschrieben wurden. Die Darstellungen enden jeweils mit einer Beschreibung der Besonderheiten des vorgestellten Anwendungsbeispiels, einer Reflexion des Verfahrensablaufs und einem Ausblick auf die spätere Vorhabenrealisierung.

Der langjährige und facettenreiche Einsatz von Raumordnungsverfahren bietet Stoff für vielfältige Reflexionen und Erörterungen. Beispielhaft werden im **dritten Teil** des Sammelbandes **(Teil C)** vier **Fragen der Anwendung und Weiterentwicklung des Instruments „Raumordnungsverfahren"** thematisiert, die sich mit den Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen von Raumordnungsverfahren befassen:

Wann macht ein Raumordnungsverfahren Sinn? Wann ist es zielführender, anstelle eines Raumordnungsverfahrens eine Änderung des berührten Raumordnungsplans durchzuführen? Und unter welchen Prämissen kann auf die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens gänzlich verzichtet werden? Diesen Fragen gehen Heinz Konze, Walter Kufeld und Axel Priebs in ihrem Beitrag zu den Einsatzmöglichkeiten des Raumordnungsverfahrens nach.

Kann die Bundesfachplanung ein Vorbild für die Weiterentwicklung des Raumordnungsverfahrens sein? Der Beitrag von Hildegard Zeck und Gesa Köhler arbeitet Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem – vergleichsweise neuen und noch wenig erprobten – Bundesfachplanungsverfahren gemäß Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) und dem klassischen Raumordnungsverfahren für Höchstspannungsleitungen heraus.

Wann und auf welche Weise sollten Bürgerinnen und Bürger in Raumordnungsverfahren einbezogen werden? Mit welchen Auswirkungen auf das Planungsergebnis? Bernhard Heidrich schildert, ausgehend von der niedersächsischen Raumordnungspraxis, unterschiedliche Ansätze für eine förmliche und informelle Bürgerbeteiligung und diskutiert deren Möglichkeiten und Grenzen.

Sollte der Rechtsrahmen des Raumordnungsverfahrens weiterentwickelt werden? Und wenn ja: An welchen Stellen, mit welcher Zielrichtung? Mit diesem Thema befassen sich Axel Priebs und Frank Reitzig. Sie greifen dabei verschiedene Diskussionsstränge zu den Grenzen des heutigen Rechtsrahmens auf und unterbreiten konkrete Vorschläge zu dessen Weiterentwicklung.

Der **vierte Teil** des Sammelbandes **(Teil D)** befasst sich mit konkreten **Erfahrungen und Hinweisen zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren**. Ablauf und Inhalte eines Raumordnungsverfahrens sind zwar in wesentlichen Punkten gesetzlich normiert, dennoch verbleiben der verfahrensführenden Behörde relativ große Spielräume für die Gestaltung des Verfahrens. Diese beziehen sich teils auf die einzelnen „Etappen" des Raumordnungsverfahrens, z. B. die Antragskonferenz, die Festlegung des Untersuchungsrahmens oder die Landesplanerische Feststellung, teils auf methodische Fragen wie die Vorauswahl von Untersuchungsvarianten, die Bearbeitungstiefe der Umweltverträglichkeitsprüfung oder die Durchführung und Dokumentation des Variantenvergleichs. Daneben sind in enger Abstimmung mit dem Vorhabenträger auch übergeordnete Fragestellungen wie Art und Umfang der Bürgerbeteiligung oder Möglichkeiten der Beschleunigung von Arbeitsschritten zu klären. Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens folgt damit nicht einem einfachen „Schema F", sondern bedarf der Reflexion und Entscheidung zu Grundlagen, Abläufen und angewandten Methoden durch die zuständige Raumordnungsbehörde. Hier setzen die Empfehlungen des vierten Teils an, welche die Herausgeber des Sammelbandes – u.a. mithilfe eines Expertenworkshops – zusammengetragen haben.

Im abschließenden **fünften Teil (Teil E)** werden **Empfehlungen** zur Anwendung des Instruments Raumordnungsverfahren und Optionen zu seiner Weiterentwicklung zusammenfassend dargestellt.

Der Sammelband kann für verschiedene Lesergruppen von Interesse sein. Er richtet sich insbesondere an Planungspraktiker/-innen in Landes- und Regionalbehörden, Kommunen, Unternehmen und Planungsbüros, die mit der Vorbereitung und Durchführung von Raumordnungsverfahren befasst sind. Anregungen für die eigene Verfahrenspraxis bieten hier sowohl die vielfältigen Anwendungsbeispiele (Teil B) als auch die Diskussion ausgewählter Anwendungsfragen (Teil C) und das abschließende Empfehlungskapitel (Teil D). Daneben bietet der Sammelband jedoch auch für „Neueinsteiger" im Themenfeld Raumordnung grundlegende Informationen. Wer sich im Rahmen von Studium, Berufseinstieg oder Wahrnehmung einer neuen Führungsaufgabe mit der Wirkungsweise und den Rechtsgrundlagen von Raumordnungsverfahren vertraut machen möchte, wird vor allem im Grundlagenkapitel (Teil A), aber auch bei den praxisnahen Beispieldarstellungen in Teil B und den verfahrensbezogenen Beiträgen in Teil C fündig werden. Mit Beiträgen zur Weiterentwicklung von Raumordnungsverfahren (Teil C) adressiert der Sammelband darüber hinaus auch Leserinnen und Leser in Politik und Forschung, die sich mit der Wirkung und Normierung von Planungsinstrumenten befassen.

Achtzehn Autorinnen und Autoren, von denen die Hälfte Mitglieder des IIK Regionalplanung sind, haben im vorliegenden Sammelband ihre Kenntnisse eingebracht; mit insgesamt sechzehn Beiträgen bietet der Sammelband verschiedene Perspektiven auf die Thematik „Raumordnungsverfahren" und behandelt dabei wesentliche Aspekte und Fragen. Er erhebt jedoch keinen Anspruch auf eine vollständige Bearbeitung des Themenfelds. Wenn dieser Sammelband zum Verständnis des Instruments „Raumordnungsverfahren" und zu seiner zweckmäßigen Anwendung beitragen kann, wäre ein wichtiges Ziel dieser Veröffentlichung erreicht.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2014): Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 99.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00998

Autoren

Apl. Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt *war bis 31.07.2017 Akademischer Direktor am Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung an der TU Kaiserslautern. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland aktiv. Seine Arbeitsschwerpunkte sind u.a. Konzepte und Instrumente der Regionalplanung.*

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.*

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

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée († *2017*) *war Lehrstuhlinhaber und Direktor des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr an der RWTH Aachen sowie Mitglied in mehreren Fachverbänden und -gesellschaften, darunter in der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie in mehreren Landesarbeitsgemeinschaften.*

A GRUNDLAGEN

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.

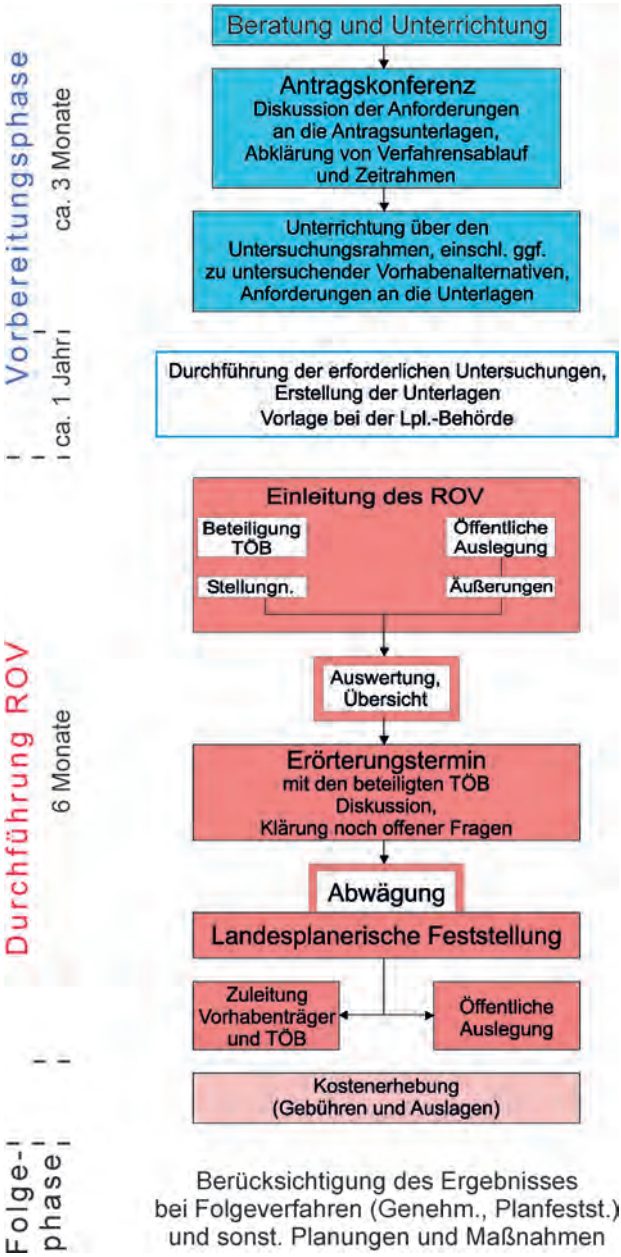

Abb. 2: Ablauf eines Raumordnungsverfahrens am Beispiel des im Niedersächsischen Raumordnungsgesetz (§§9-11 NROG) normierten Ablaufs / Quelle: Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat 303 (2018)

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.*

Ulrich Höhnberg

25 JAHRE RAUMORDNUNGSVERFAHREN IM DEUTSCHEN BUNDESRECHT – ENTSTEHUNGSGESCHICHTE WÄHREND DER RAHMENGESETZGEBUNG

Gliederung

1 Aufnahme des Raumordnungsverfahrens in das Raumordnungsgesetz (ROG) im Jahre 1989
2 Vorausgegangene Entwicklung in den Ländern
3 Anstöße zur bundesrechtlichen Regelung anlässlich der Umsetzung der UVP-Richtlinie
4 Der Entwurf zur Änderung des ROG (BT-Drs. 11/3916) im Gesetzgebungsverfahren
5 Der neue §6a ROG 1989 definiert Inhalte und Wirkungen des Raumordnungsverfahrens
6 Konkretisierung von §6a ROG durch die Raumordnungsverordnung (RoV) des Bundes sowie im Landesplanungsrecht
7 Vom Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 über das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 bis zum Ende der Rahmengesetzgebung
8 Ausblick: Neufassung des ROG als Folge der Föderalismusreform
Literatur

Kurzfassung
Das Planungsinstrument des Raumordnungsverfahrens wird in Deutschland seit vielen Jahrzehnten eingesetzt. Die ersten landesrechtlichen Regelungen reichen auf das Jahr 1957 zurück, seitdem haben der Bund und die Länder die gesetzlichen Grundlagen des Raumordnungsverfahrens kontinuierlich weiterentwickelt. Der folgende, rechtshistorische Beitrag gibt einen Überblick über die Entstehung und Weiterentwicklung des Bundesrechts zum Raumordnungsverfahren. Einen besonderen Schwerpunkt der Betrachtung bildet dabei die Zeitspanne 1989 bis 2008, innerhalb derer der Bund die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung innehatte. Der Beitrag benennt in einem ersten Abschnitt die Vorläufer der bundesrechtlichen Regelungen auf Länderebene im Zeitraum 1957–1988. In einem zweiten Abschnitt werden die Gründe beschrieben, die 1989 zu einer einheitlichen Normierung im Bundes-Raumordnungsgesetz führten, in einem dritten Abschnitt deren wichtigsten Inhalte. Weiter wird ausgeführt, wie die neuen Inhalte des Raumordnungsgesetzes 1990 in einer eigenen „Raumordnungsverordnung“ des Bundes und im Landesplanungsrecht konkretisiert wurden, und wie sich das Bundesrecht anschließend bis 2008 weiterentwickelte. Den Abschluss dieses Beitrags bildet ein kurzer Ausblick auf die zu erwartende weitere Entwicklung der Gesetzgebung im Zeichen der Föderalismusreform.

Schlüsselwörter
Raumordnungsverfahren – Umweltverträglichkeitsprüfung – Entstehungsgeschichte – Rahmengesetzgebung – Raumordnungsverordnung – Raumordnungsgesetz 1989 – Bau- und Raumordnungsgesetz 1998

25 years of spatial planning procedures in German federal law – the history of spatial planning in framework legislation

Abstract
Spatial planning procedures have been used as planning tools in Germany for many decades. The earliest state regulations date back to 1957, from which time the German federation and states have continuously developed the legal foundations of the spatial planning procedure. The following legal-history paper gives an overview of the emergence and development of federal legislation governing the spatial planning procedure. A particular focus of the discussion is the period from 1989 to 2008 when the federation held responsibility for framework legislation. The first section of the paper names the state-level precursors of the federal regulations from between 1957 and 1988. The second section describes the reasons that led to standardisation in the form of the Federal Spatial Planning Act of 1989, while Section 3 considers the most important content of this legislation. Discussion also covers how in 1990 the new contents of the Spatial Planning Act were incorpaorated in a federal spatial planning ordinance and in state planning legislation, and how federal law continued to develop until 2008. The paper concludes with a short survey of further legislative developments that may be expected in the context of the reform of the federal system.

Keywords
Spatial planning procedure – Environment Impact Assessment – historical origins – framework legislation – Spatial Planning Ordinance – 1989 Spatial Planning Act – 1998 Building and Spatial Planning Act

1 Aufnahme des Raumordnungsverfahrens in das Raumordnungsgesetz (ROG) im Jahre 1989

Am 19. Juli 1989 – vor mehr als einem Vierteljahrhundert und rund 24 Jahre nach der Verkündung der Erstfassung des Raumordnungsgesetzes (ROG) des Bundes vom 8. April 1965 (BGBl. 1965 I: 306) – ist das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 11. Juli 1989 (BGBl. 1989 I:1417) in Kraft getreten. Vom 19. Juli 1989 (BGBl. 1989 I: 1461) datiert zugleich die Bekanntmachung der erstmaligen Neufassung des ROG. Mit der dabei vorgenommenen Einfügung eines neuen §6a, der das Raumordnungsverfahren regelte, hat der Bundesgesetzgeber auch hinsichtlich dieses Verfahrens von dem im damaligen Art. 75 Nr. 4 des Grundgesetzes (GG) enthaltenen Recht, Rahmenvorschriften über die Raumordnung zu erlassen, Gebrauch gemacht. Bis dahin beschränkte sich die bundesrechtliche Regelung auf das im früheren §4 Abs. 5 ROG enthaltene allgemeine Abstimmungsgebot, wonach die Behörden des Bundes und der Länder sowie die Kommunen und sonstige öffentliche Planungsträger ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen haben.

2 Vorausgegangene Entwicklung in den Ländern

Das Raumordnungsverfahren hat sich seit den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bei den Landesplanungsbehörden aus den Bedürfnissen der Verwaltungspraxis als Instrument zur vorklärenden Koordinierung von überörtlich raumbedeutsamen Einzelvorhaben entwickelt und wurde auf Länderebene zunächst auf der Grundlage von untergesetzlichen Durchführungserlassen angewendet. Es diente seit jeher dazu, vor der abschließenden Entscheidung in den fachgesetzlich vorgeschriebenen Zulassungsverfahren (z. B. Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren) als Vorfrage die raumordnerische Verträglichkeit eines Vorhabens zu klären (BVerwGE 68: 311/318). Das Verfahren entfaltete seine Wirkung ursprünglich vorwiegend im inneradministrativen Bereich. Gleichwohl wurde es auf Länderebene sukzessive einer gesetzlichen Regelung zugeführt, beginnend in Bayern mit Art. 10 des Landesplanungsgesetzes vom 21. Dezember 1957 (GVBl. 1957 I: 323). Es folgten Schleswig-Holstein mit § 8 des Landesplanungsgesetzes vom 5. Juli 1961 (GVBl. 1961 I: 119) und – zunächst unter der Bezeichnung „Raumplanerisches Verfahren" – Rheinland-Pfalz (LPlG 1966) sowie die anderen westdeutschen Flächenländer mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen. Dort wurde die Koordinierung der regional bedeutsamen Raumansprüche durch ein flächendeckendes, alle Fachbereiche umfassendes landesplanerisches Zielsystem angestrebt (BfLR 1979).

3 Anstöße zur bundesrechtlichen Regelung anlässlich der Umsetzung der UVP-Richtlinie

Die Bestrebungen, das Raumordnungsverfahren auch im Bundesrecht zu verankern, haben durch die auf europäischer Ebene vorgenommene Ausarbeitung und Verabschiedung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 (Richtlinie 1985/337/EWG) über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. der EU 1985 L 175) den entscheidenden Auftrieb erhalten.

Der Deutsche Bundestag hatte am 9. Februar 1984 auf Empfehlung des Innenausschusses zu dem Entschließungsantrag der damaligen Regierungsfraktionen zum Thema „Unsere Verantwortung für die Umwelt" unter 2. Folgendes beschlossen:

> „Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit den Ländern prüfen, ob und wie im gesamten Bundesgebiet das Raumordnungsverfahren als Instrument für die frühzeitige Prüfung der Umweltverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen besser genutzt werden kann, ob es z. B. im Raumordnungsgesetz des Bundes rahmenrechtlich geregelt werden sollte" (Deutscher Bundestag 1984).

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat dazu – unter Hinweis auf die früheren Entschließungen vom 15. Juni 1972 zum Verhältnis von „Raumordnung und Umweltschutz" und vom 1. Januar 1983 zur „Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung" – in ihrer die „Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Raumordnung" betreffenden Entschließung vom 21. März 1985 unter III. wie folgt Stellung genommen:

> „Die Ministerkonferenz empfiehlt, das Raumordnungsverfahren im Rahmenrecht des Raumordnungsgesetzes zu verankern. Sie schlägt dazu folgende Leitlinie vor: Das Raumordnungsgesetz sollte um eine Regelung ergänzt werden, nach der die Länder Rechtsgrundlagen für ein Verfahren zur Abstimmung raumbedeutsamer Vorhaben von überörtlicher Bedeutung mit den Erfordernissen der Raumordnung schaffen sollen (Raumordnungsverfahren), das gleichzeitig auch eine Überprüfung der Verträglichkeit des Vorhabens mit den raumbedeutsamen und überörtlichen Belangen des Umweltschutzes einschließt“ (MKRO 1985).

Auf dieser Grundlage hat die Arbeitsgruppe „Regelung des Raumordnungsverfahrens im ROG“ des Ausschusses Recht und Verfahren der MKRO ihren Formulierungsvorschlag für einen neu einzufügenden §6a ROG im September 1985 vorgelegt.

Weitergehende Formulierungsvorschläge zur „Novellierung des Raumordnungsgesetzes“, die sich nicht nur mit der Regelung des Raumordnungsverfahrens, sondern u.a. auch mit Änderungen der §§1 und 2 ROG (Aufgaben und Grundsätze der Raumordnung) befassen, wurden

- als Bericht einer vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit Sachverständigen aus den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden gebildeten Arbeitsgruppe am 19. November 1987 und
- als Vorschläge eines Ad-hoc-Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) als Arbeitsmaterial (ARL 1988) veröffentlicht.

4 Der Entwurf zur Änderung des ROG (BT-Drs. 11/3916) im Gesetzgebungsverfahren

Die Novellierung des Raumordnungsgesetzes durchlief im Jahr 1988 sowie in der ersten Hälfte des Jahres 1989 das förmliche Gesetzgebungsverfahren, das im vorbereitenden Stadium zunächst die Abstimmung des Referentenentwurfs zwischen den Bundesressorts sowie die Erörterung mit den Ländern und den beteiligten Verbänden umfasste. Zu dem auf dieser Grundlage erstellten Regierungsentwurf vom 29. Juni 1988 (Deutscher Bundesrat 1988) hat der Bundesrat am 23. September 1988 Stellung genommen, bevor der überarbeitete Gesetzentwurf mit einer Gegenäußerung der Bundesregierung versehen am 25. Januar 1989 dem Bundestag zur Beratung zugeleitet worden ist. Nach der parlamentarischen Beratung stimmte der Bundesrat dem Gesetzesbeschluss des Bundestages (vom 15. Juni 1989) am 30. Juni 1989 mehrheitlich zu, sodass die Änderung des ROG samt der Neubekanntmachung am 19. Juli 1989 in Kraft treten konnte.

Hinsichtlich der Regelung des Raumordnungsverfahrens waren die Gesetzgebungsarbeiten auch geprägt von der Notwendigkeit, eine Verzahnung mit dem parallel laufenden Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVPG) herzustellen. Deshalb musste die Formulierung des neuen §6a ROG bereits in Verbindung mit §16 UVPG gesehen werden, auch wenn das UVPG erst 1990 in Kraft getreten ist (BGBl. 1990 I: 205).

5 Der neue §6a ROG 1989 definiert Inhalte und Wirkungen des Raumordnungsverfahrens

Mit der Novellierung von 1989 wurde das ROG durch die rahmenrechtliche Verankerung des Raumordnungsverfahrens in §6a ergänzt (vgl. Text in der Anlage).

In ***Absatz 1*** wurden die Länder durch Satz 1 verpflichtet, Rechtsgrundlagen für ein Verfahren zu schaffen, „in dem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt werden (Raumordnungsverfahren)". Neben der Legaldefinition des Raumordnungsverfahrens legte diese Regelung den umfassenden Begriff der „Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung" als Beurteilungsmaßstab fest. Satz 2 stellte mit der Aufzählung der Umweltgüter klar, dass das Raumordnungsverfahren zugleich das Trägerverfahren für eine erste – auf überörtlich raumbedeutsame Belange ausgerichtete – Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung bilden sollte, während Satz 3 die raumordnerischen Prüfungsschritte beschrieb.

Absatz 2 Satz 1 ermächtigte die Bundesregierung, durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorhaben zu bestimmen, „für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist". Nach Satz 2 konnte von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, wenn das betreffende Vorhaben Gegenstand eines räumlich und sachlich hinreichend konkreten Ziels der Raumordnung und Landesplanung in einem Programm oder Plan nach §5 ROG ist und eine erststufige Umweltverträglichkeitsprüfung unter entsprechender Einbeziehung der Öffentlichkeit in dem Verfahren zur Aufstellung dieses Ziels durchgeführt wurde.

In den ***Absätzen 3 bis 5*** wurden rahmenrechtliche Anforderungen hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Elemente des Raumordnungsverfahrens festgelegt, deren nähere Ausgestaltung den Ländern überlassen bleiben sollte. Im Hinblick auf die sich aus der UVP-Richtlinie ergebenden Anforderungen zu den Angaben des Vorhabenträgers, der Beteiligung der berührten Behörden und Stellen sowie zur Einbeziehung der Öffentlichkeit wurden die Landesgesetzgeber zu einer entsprechenden Ausgestaltung verpflichtet. Für Vorhaben des Bundes wurden hinsichtlich der Einleitung des Raumordnungsverfahrens und der Ausgestaltung des Verfahrens bei Vorhaben der militärischen und zivilen Verteidigung den zuständigen Bundesbehörden bestimmte Kompetenzen vorbehalten.

Die ***Absätze 6 und 7*** enthielten umfangreiche Regelungen über die Rechtswirkungen des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens. Danach ist das Verfahrensergebnis bei nachfolgenden Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens von den dafür zuständigen Behörden nach Maßgabe der dafür geltenden fachgesetzlichen Vorschriften ***zu berücksichtigen***, d.h. in die dabei vorzunehmende Abwägung einzustellen. Damit wurde klargestellt, dass von dem Ergebnis nicht die gleiche Bindungswirkung ausgeht wie von einem Ziel der Raumordnung, das strikt zu beachten ist. Das Berücksichtigungsgebot umfasst auch das Ergebnis der im Raumordnungsverfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgeführten erststufigen Umweltverträg-

lichkeitsprüfung. Die Anhörung der Öffentlichkeit und die Bewertung der Umweltauswirkungen können im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden, sofern die Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren dadurch einbezogen wurde, dass

> das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht wird,
> die für die Prüfung der Umweltverträglichkeit erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können,
> Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird und
> die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet wird.

Hinsichtlich des Rechtsschutzes enthält § 16 Abs. 3 UVPG die Regelung, dass das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung überprüft werden kann.

Den Stadtstaaten wurde durch ***Absatz 8*** freigestellt, inwieweit sie Rechtsgrundlagen für ein Raumordnungsverfahren schaffen wollen.

6 Konkretisierung von §6a ROG durch die Raumordnungsverordnung (RoV) des Bundes sowie im Landesplanungsrecht

Von der in §6a Abs. 2 Satz 1 ROG enthaltenen Ermächtigung hat die Bundesregierung mit dem Erlass der Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. 1990 I: 2766) Gebrauch gemacht. Diese enthält eine Aufzählung von ursprünglich 17 – inzwischen bis zu 19 – Vorhabengruppen, für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, wenn sie von überörtlicher Bedeutung sind. Diese Aufzählung hat vor allem wegen der begrifflichen Anpassung an fachgesetzliche Vorschriften inzwischen mehrere Änderungen erfahren, zuletzt durch Art. 5 Abs. 35 des Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24. Februar 2012 (BGBl. 2012 I: 212). Nach diesem Katalog umfasst der Anwendungsbereich des Raumordnungsverfahrens insbesondere Vorhaben im Bereich

> der Wirtschaft (z. B. industrielle Anlagen im bisherigen Außenbereich, Abbau oberflächennaher Bodenschätze),
> des Siedlungswesens (z. B. Feriendörfer, Hotelkomplexe und große Freizeitanlagen),
> des Verkehrs (z. B. Fernstraßen, Schienenstrecken, Rangierbahnhöfe, Flugplätze, Wasserstraßen, Häfen),
> der Energieversorgung (z. B. große Wärme- und Wasserkraftwerke, Hochspannungsfreileitungen, Gasleitungen) sowie
> der Entsorgung (z. B. Abfalldeponien und größere Abwasserbehandlungsanlagen).

Die Befugnis der für die Raumordnung zuständigen Landesbehörden, weitere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung nach landesrechtlichen Vorschriften in einem Raumordnungsverfahren zu überprüfen, bleibt davon unberührt.

Alle westdeutschen Flächenländer haben in der Folgezeit der rahmenrechtlichen Regelung des Raumordnungsverfahrens in §6a ROG durch Änderung bzw. – im Fall von Nordrhein-Westfalen – durch Ergänzung ihrer Landesplanungsgesetze Rechnung getragen. Nach Herstellung der deutschen Einheit haben auch die ostdeutschen Länder im Zusammenhang mit dem Erlass von Landesplanungsgesetzen entsprechende Regelungen getroffen. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Raumordnungsverfahrens wurde dabei von einzelnen Ländern ausdrücklich auf die Raumordnungsverordnung des Bundes Bezug genommen.

Für die Übergangszeit bis zum Erlass von Landesplanungsgesetzen in den fünf neuen Ländern hatte der Bundesgesetzgeber in Art. 12 Nr. 5 des Steueränderungsgesetzes vom 24. Juni 1991 (BGBl. 1991 I: 1322) in dem neu angefügten §6a Abs. 9 die unmittelbare Wirkung der vorangehenden Absätze 1, 3, 4, 6 und 7 angeordnet.

7 Vom Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 über das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 bis zum Ende der Rahmengesetzgebung

Weitere Änderungen hat §6a (später §15) ROG insbesondere durch Art. 4 Nr. 4 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. 1993 I: 466) sowie durch die Neufassung des ROG in Art. 2 des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 – BauROG – vom 18. August 1997 (BGBl. 1997 I: 2081) erfahren.

Die aufgrund des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vorgenommene Neufassung des ROG vom 28. April 1993 (BGBl. 1993 I: 630) erfolgte hinsichtlich des §6a vor allem unter den Gesichtspunkten der Vereinfachung und Verfahrensbeschleunigung. Diese Fassung ist am 1. Mai 1993 in Kraft getreten und hatte folgende Schwerpunkte:

Auf die bundesrechtlich zwingend vorgeschriebene Einbeziehung einer ***formalisierten Umweltverträglichkeitsprüfung*** in das Raumordnungsverfahren wurde insofern ***verzichtet*** als Regelungen, die zunächst im Vorgriff auf das erst 1990 erlassene UVPG aufgenommen worden waren (§6a Abs. 1 Satz 2; Abs. 6 Sätze 2-3 ROG 1989), wieder entfallen sind. Dies bedeutet jedoch in materieller Hinsicht keinen Verzicht auf die „raumordnerische UVP", da im Raumordnungsverfahren nach wie vor auch die überörtlich raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf die in §2 ROG genannten Umweltbelange, die den Schutzgütern in §2 Abs. 1 Satz 2 UVPG entsprechen, zu prüfen sind. Diese Prüfung schließt nunmehr auch die vom Träger des Vorhabens eingeführten Standort- oder Trassenalternativen ein. Die Regelung einer Einbeziehung der Öffentlichkeit wurde den Ländern überlassen.

Durch einen neuen Absatz 3 wurden die Möglichkeiten, ***von einem Raumordnungsverfahren abzusehen***, erweitert. Danach kann von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, wenn eine ausreichende Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung auf andere Weise gewährleistet ist, insbesondere wenn das Vorhaben

> räumlich und sachlich hinreichend konkreten Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht (§6a Abs. 2 Satz 2 ROG 1989) oder
> einem qualifizierten, an die landesplanerischen Ziele angepassten Bebauungsplan entspricht oder widerspricht oder
> in einem anderen gesetzlichen Abstimmungsverfahren unter Beteiligung der Landesplanungsbehörde festgelegt worden ist.

Darüber hinaus konnte nach einer in einem neuen Absatz 12 enthaltenen ***Sonderregelung*** in den ***neuen Ländern*** „bis zum 30. April 1998 von der Durchführung von Raumordnungsverfahren im Einzelfall abgesehen werden, wenn durch das Raumordnungsverfahren bedeutsame Investitionen unangemessen verzögert würden".

Schließlich wurden durch einen neuen Absatz 8 zwei unmittelbar bundesrechtlich wirkende ***Fristen*** bestimmt. Danach ist über die Notwendigkeit, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, innerhalb von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen zu entscheiden. Das Raumordnungsverfahren ist nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von sechs Monaten abzuschließen (Deutscher Bundestag 1993).

Durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und der Neuregelung des Rechts der Raumordnung (***Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG***) vom 18. August 1997 (BGBl. 1997 I: 2081), das am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist, ist das ROG als dessen Artikel 2 neu gefasst worden (zum Gesetzentwurf s. BT-Drs. 13/6392). Wegen der geänderten Paragraphenfolge ist das Raumordnungsverfahren statt in §6a nunmehr – weitgehend unverändert – in §***15*** geregelt. Allerdings wurden die Aussagen zu den Rechtswirkungen des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens entsprechend der neuen Systematik des Gesetzes in §4 in Verbindung mit §3 Nr. 4 ROG aufgenommen.

Im Zuge von weiteren kleinen Änderungen wurden in §15 Abs. 1 Satz 2 ROG 1998 die beiden Prüfungsschritte des Raumordnungsverfahrens zusammenfassend als ***Raumverträglichkeitsprüfung*** bezeichnet. Die rahmenrechtlichen Bestimmungen für das Absehen von einem Raumordnungsverfahren wurden präzisiert und auch auf den Fall ausgedehnt, wenn das Vorhaben den Darstellungen eines Flächennutzungsplans entspricht, der seinerseits an die Ziele der Raumordnung angepasst ist (§15 Abs. 2 Nr.2 ROG 1998). Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wurden die vorzulegenden Verfahrensunterlagen ausdrücklich auf solche Angaben beschränkt, „die notwendig sind, um eine Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens zu ermöglichen" (§15 Abs. 3 Satz 2 ROG 1998; §15 Abs. 2 Satz 1 ROG).

Die Ermächtigung zum Erlass der Raumordnungsverordnung wurde in §17 Abs. 2 ROG 1998 (nunmehr §23 Abs. 1 ROG) überführt. Inhaltlich wurden die großflächigen Einzelhandelsbetriebe dem Vorhaben-Katalog der RoV angefügt (Art. 4 BauROG).

Die letzte Änderung des ROG während der Rahmengesetzgebung, die das Raumordnungsverfahren betraf, erfolgte durch Art. 10 des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. 2006 I: 2833). In einer neuen Formulierung des damaligen §15 Abs. 2 (vor 1998 §6a Abs. 3) ROG wurde es den Ländern erleichtert, unter bestimmten Voraussetzungen von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abzusehen. Damit wurde klargestellt, dass das Absehen von einem Raumordnungsverfahren im Einzelfall nicht vom Vorliegen der in der alten Fassung aufgezählten Voraussetzungen abhängig sein sollte. Diese einschränkenden Voraussetzungen wurden gestrichen, um so den Wünschen einzelner Länder Rechnung zu tragen, denen der Ausnahmekatalog zu eng erschien (Deutscher Bundestag 2006).

8 Ausblick: Neufassung des ROG als Folge der Föderalismusreform

Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern hat die Raumordnung durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. 2006 I: 2034) im Zuge der Föderalismusreform eine erhebliche Kompetenzverschiebung erfahren. Als Folge der ***Abschaffung der Rahmengesetzgebung*** wurde die Raumordnung nunmehr der ***konkurrierenden Gesetzgebung*** zugeordnet (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) mit der Maßgabe, dass der Bund zwar ohne die Beschränkungen der verfassungsrechtlichen Erforderlichkeit (Art. 72 Abs. 2 GG) von dieser Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen kann, die Länder jedoch durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen können (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG).

Auf den Gebieten der ***Abweichungsgesetzgebung***, zu der auch die Raumordnung gehört, treten Bundesgesetze – soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist – frühestens sechs Monate nach der Verkündung in Kraft, wobei im Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgeht (Art. 72 Abs. 3 Sätze 2; 3 GG).

Nach der Überleitungsvorschrift des Art. 125 b Abs. 1 GG war zunächst von der Fortgeltung des aufgrund des früheren Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG erlassenen ROG 1998 auszugehen. Durch den Erlass des Gesetzes zur ***Neufassung des Raumordnungsgesetzes*** und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22. Dezember ***2008*** (BGBl. 2008 I: 2986) hat der Bund jedoch erstmalig von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG Gebrauch gemacht (s. Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drs. 13/6392). Mit dem Inkrafttreten des ROG 2008, das hinsichtlich der Raumordnung der Länder am 30. Juni 2009 erfolgte, ist das Überleitungsrecht des Grundgesetzes zum früheren Rahmenrecht nicht mehr anwendbar. Die danach für das Raumordnungsverfahren geltenden Regelungen (§§15 und 16 sowie §3 Abs. 1 Nr. 4, §4 und §28 Abs.1 ROG) werden im folgenden Beitrag im Lichte der konkurrierenden Gesetzgebung behandelt.

Anlage

Auszug aus dem Raumordnungsgesetz (ROG) i. d. F. vom 19. Juli 1989 (BGBl. 1989 I: 1461)

§6a

Raumordnungsverfahren

(1) Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für ein Verfahren, in dem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt werden (Raumordnungsverfahren). Das Raumordnungsverfahren schließt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf

1 Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen,
2 Kultur- und Sachgüter

entsprechend dem Planungsstand ein. Durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt,

1 ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen,
2 wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können.

(2) Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorhaben, für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist. Von einem Raumordnungsverfahren kann abgesehen werden, wenn für diese Vorhaben räumlich und sachlich hinreichend konkrete Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Programmen und Plänen nach §5 dargestellt werden und das Verfahren den Anforderungen des Absatzes 1 und den für die Einbeziehung der Öffentlichkeit geltenden Anforderungen für das Raumordnungsverfahren entspricht.

(3) Die Länder regeln die Einholung der erforderlichen Angaben für die Planung oder Maßnahme.

(4) Die in §4 Abs. 5 genannten Stellen sind zu unterrichten und zu beteiligen. Bei Vorhaben des Bundes oder bundesunmittelbarer Planungsträger ist im Benehmen mit der zuständigen Stelle über die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens zu entscheiden. Die Öffentlichkeit ist zu unterrichten. Das Nähere regeln die Länder.

(5) Bei Vorhaben der militärischen Verteidigung entscheidet der zuständige Bundesminister oder die von ihm bestimmte Stelle, bei Vorhaben der zivilen Verteidigung die zuständige Stelle über Art und Umfang der Angaben für die Planung oder Maßnahme sowie über die Beteiligung und Unterrichtung der Öffentlichkeit.

(6) Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens und die darin eingeschlossene Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt ist von den in §4 Abs. 5 genannten Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die den im Raumordnungsverfahren beurteilten Gegenstand betreffen, sowie bei Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Von den für die Prüfung der Umweltverträglichkeit vorgeschriebenen Anforderungen kann im nachfolgenden Zulassungsverfahren insoweit abgesehen werden, als diese Verfahrensschritte bereits im Raumordnungsverfahren erfolgt sind. Die Anhörung der Öffentlichkeit und die Bewertung der Umweltauswirkungen können auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden, sofern die Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren dadurch einbezogen wurde, dass

1 das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht wird,
2 die für die Prüfung der Umweltverträglichkeit erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraumes eingesehen werden können,
3 Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird,
4 die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet wird.

Die Pflicht, Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß §5 Abs. 4 zu beachten, bleibt unberührt. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist insbesondere aus den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung herzuleiten. Für Verfahren der Bauleitplanung ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in die Abwägung nach §1 Abs. 5 und 6 des Baugesetzbuchs mit einzubeziehen; die Anpassung der Bauleitplanung richtet sich allein nach §1 Abs. 4 des Baugesetzbuchs.

(7) Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens hat gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung. Es ersetzt nicht die Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen nach anderen Rechtsvorschriften. Das Berücksichtigungsgebot nach Absatz 6 bleibt unberührt.

(8) Für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg gilt die Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 nicht. Schaffen diese Länder Rechtsgrundlagen für Raumordnungsverfahren, finden die Absätze 1 bis 7 Anwendung.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1988): Novellierung des Raumordnungsgesetzes. Vorschläge des Ad-hoc-Arbeitskreises der Akademie. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 138.

BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1979): Raumordnungsverfahren als Instrument zur Durchsetzung raumordnerischer Ziele. = Informationen zur Raumentwicklung 2/3.

Deutscher Bundesrat (Hrsg.) (1988): Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 29. Juni 1988. BR-Drucksache 336/88.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1993): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz). Drucksache 12/4340. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1984): Beschluss des Deutschen Bundestags „Unsere Verantwortung für die Umwelt“. Drucksache 10/870. Berlin.
MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (1985): Entschließung zur „Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Raumordnung“ vom 21. März 1985.

Autor

Dr. jur. Ulrich Höhnberg*, Ltd. Ministerialrat a. D., war im früheren Bayrischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen insbesondere zuständig für Rechtsfragen der Raumordnung. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.*

Frank Reitzig

DER RECHTLICHE RAHMEN: RAUMORDNUNGSGESETZ, LANDESPLANUNGSGESETZE UND RAUMORDNUNGSVERORDNUNG

Gliederung

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

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

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

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

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

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

Vorbemerkungen

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

1 Überblick über den rechtlichen Rahmen auf Bundesebene

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Überblick über den rechtlichen Rahmen auf Länderebene

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Überblick über das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Überblick über das beschleunigte Raumordnungsverfahren nach § 16 ROG

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

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

Literatur

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

Autor

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

B BEISPIELE FÜR RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Matthias Plehn

NETZANBINDUNG WINDPARK „BETA BALTIC“

Gliederung

1 Steckbrief des Verfahrens
2 Vorhaben und Vorhabenträger
3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte
4 Untersuchte Varianten
5 Im Verfahren entwickelte Optimierungsvorschläge
6 Wesentliche Inhalte der Landesplanerischen Feststellung
7 Besonderheiten im Verfahrensablauf
8 Reflexion des Verfahrens
9 Ausblick auf die Realisierung des Vorhabens
Literatur

Kurzfassung
Das Raumordnungsverfahren für die Netzanbindung des Ostseewindparks „Beta Baltic“ wurde im Jahr 2011 durchgeführt. Im Ergebnis des Verfahrens wurde eine Vorzugstrasse für die Kabelverbindung vom geplanten Windpark vor der Insel Fehmarn zum Umspannwerk Bentwisch bei Rostock festgelegt. Der Beitrag beschreibt die wesentlichen Probleme der Trassenführung im see- und landseitigen Bereich und beleuchtet das noch relativ neue Aufgabenfeld der Raumordnung im Meer. Ob und wann „Beta Baltic“ oder andere Windparks in der westlichen Ostsee tatsächlich verwirklicht werden, ist auch fünf Jahre nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens noch nicht absehbar. Das Beispiel macht anschaulich, wie das Raumordnungsverfahren auf einem frühen, durchaus noch unsicheren Stand der Planung zur Auswahl und Bewertung von Planungsalternativen sowie zur vorläufigen Sicherung geeigneter Trassenkorridore beitragen kann.

Schlüsselwörter
Raumordnungsverfahren – offshore – Windenergie – Hochspannungskabel – Ostsee – Mecklenburg – Beta Baltic

The grid connection of the ‘Beta Baltic’ wind farm

Abstract
The spatial planning procedure assessing the connection of the wind farm ‘Beta Baltic’ to the grid was carried out in 2011. The procedure resulted in the identification of a preferred route for the cable link between the planned wind farm close to the island of Fehmarn in the Baltic Sea and the transformer substation Bentwisch near Rostock. The paper describes the main issues confronting the route both at sea and on land and sheds light on the relatively new field of marine spatial planning. Whether and when ‘Beta Baltic’ or other wind farms will actually be developed in the western Baltic Sea

remains unclear, even five years after the spatial planning procedure was completed. The example illustrates how in an early and uncertain phase of planning, a spatial planning procedure can aid the choice and evaluation of planning alternatives and the preliminary securing of suitable transmission routes.

Keywords
Spatial planning procedure – offshore – wind energy – high-voltage power cable – Baltic Sea – Mecklenburg – Beta Baltic

1 Steckbrief des Verfahrens

Für die Netzanbindung des vor der Insel Fehmarn geplanten Ostseewindparks „Beta Baltic“ ist die Verlegung eines 70 Kilometer langen Kabels zum Umspannwerk Bentwisch bei Rostock vorgesehen. Träger des Vorhabens ist die 50-Hertz Offshore GmbH aus Berlin. Für den Windpark selbst wurde ein gesondertes Raumordnungsverfahren durch das Land Schleswig-Holstein durchgeführt und bereits im Jahr 2003 (damals noch unter dem früheren Projektnamen „SKY 2000“) abgeschlossen. Das Raumordnungsverfahren zur Netzanbindung wurde vom März bis September 2011 durch das Amt für Raumordnung und Landesplanung in Rostock durchgeführt. Für die Verlegung des Kabels sind mehrere Trassenvarianten untersucht worden. Im Ergebnis des Verfahrens wurde eine Vorzugstrasse festgelegt, innerhalb derer gegebenenfalls auch die Netzanbindungen weiterer Windparks im Bereich der westlichen Mecklenburger Bucht und des Fehmarn-Belts eingeordnet werden könnten. Ob und wann „Beta Baltic“ oder andere Windparks in der westlichen Ostsee tatsächlich verwirklicht werden, ist allerdings auch nach mehr als zehn Jahren Planungszeit noch nicht absehbar.

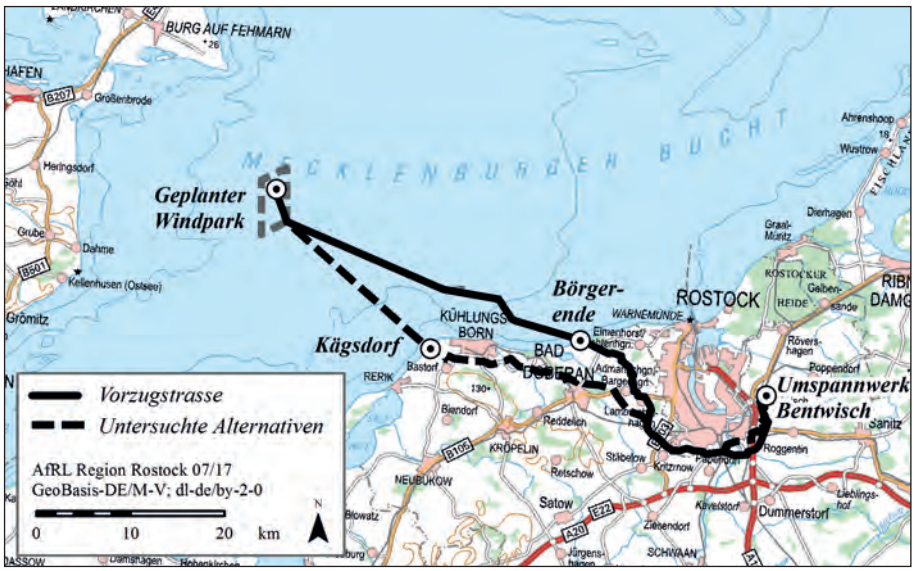

Abb. 1: Varianten im Raumordnungsverfahren für die Netzanbindung des Windparks „Beta Baltic“/ Quelle: Eigene Darstellung; Kartengrundlage: UEK 750

2 Vorhaben und Vorhabenträger

Der Windpark „Beta Baltic“ soll 15 Kilometer vor der Küste der Insel Fehmarn entstehen. Das Wasser ist hier etwa 20 Meter tief. Die Entfernung zum Festland in Schleswig-Holstein und Mecklenburg beträgt jeweils 20 Kilometer. Zum Zeitpunkt der Durchführung des Raumordnungsverfahrens ging man von 50 Windenergieanlagen mit einer elektrischen Nennleistung von insgesamt 115 bis 125 Megawatt aus, die hier errichtet werden könnten. Für die Netzanbindung des Windparks soll ein Wechselstromkabel mit einer Frequenz von 50 Hertz und einer Nennspannung von 150 Kilovolt zum Festland verlegt werden. Die Verlegetiefe beträgt 1,50 Meter. Auf dem Land wird dafür ein Graben ausgehoben. Seeseitig wird das Kabel je nach Beschaffenheit des Meeresgrundes eingespült, eingefräst oder eingegraben. Als technisch und wirtschaftlich günstigste Lösung wurde vom Vorhabenträger der direkte Anschluss des Windparks an das 380-Kilovolt-Übertragungsnetz ermittelt. Hierfür bildet das Umspannwerk Bentwisch bei Rostock den nächstgelegenen Anschlusspunkt. Für die Netzanbindung von Windparks auf See sind gemäß Energiewirtschaftsgesetz nicht die Windparkbetreiber selbst, sondern die Übertragungsnetzbetreiber verantwortlich. Vorhabenträger für die Netzanbindung ist demnach die 50-Hertz Offshore GmbH als Tochtergesellschaft der 50-Hertz Transmission GmbH (vormals Vattenfall). Diese betreibt das Höchstspannungsnetz in Ostdeutschland.

3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte

Bei einer Kabeltrasse sind es in erster Linie baubedingte Wirkungen sowie dauerhafte Nutzungseinschränkungen im Trassenverlauf, die zu Konflikten mit anderen Raumnutzungs- und Schutzansprüchen führen. Als wichtigster Grundsatz der Raumordnung ist bei solchen Vorhaben das Bündelungsprinzip zu berücksichtigen, also die weitestmögliche Anlehnung der Trasse an bereits vorhandene Infrastrukturen. Dieser Grundsatz ist abzuwägen gegen das wirtschaftliche Interesse an einer möglichst kurzen und umwegfreien Trassierung sowie der weitgehenden Vermeidung aufwendiger baulicher Vorkehrungen, wie sie bei der Querung von anderen Infrastrukturen, Siedlungen oder Schutzgebieten erforderlich werden.

Die Verlegung eines Kabels im Meeresgrund erfordert den Einsatz spezieller Technik, die im Betrieb sehr teuer ist. Der Vorhabenträger ging aufgrund bisheriger Erfahrungen davon aus, dass die Kosten eines Seekabels im Verhältnis zur Streckenlänge um ein Vielfaches höher sind als die Kosten eines Erdkabels an Land. Das vorrangige Interesse des Vorhabenträgers lag deshalb darin, den seeseitigen Teil der Trasse möglichst kurz zu halten und das Kabel vom Windpark auf direktem Wege an Land zu führen. Zur Ermittlung möglicher Trassen für das geplante Kabel hat der Vorhabenträger zunächst nach geeigneten Anlandungspunkten gesucht, an denen der Küstenstreifen nicht besiedelt oder bewaldet ist und nicht unter Naturschutz steht. Letztlich konnten zwei geeignete Anlandungspunkte im Küstenabschnitt zwischen Wismar und Rostock ermittelt werden. Eine vollkommen geradlinige Trassenführung vom Windpark zu den Anlandungspunkten wäre aufgrund der vielfältigen anderen Nutzungsansprüche im Küstenmeer nicht möglich. Zwangspunkte der Trassenführung ergaben sich hier aus der Lage militärischer Übungsgebiete und unterseeischer Bergbauflächen.

Im landseitigen Trassenverlauf liegen die wesentlichen Zwangspunkte in der näheren Umgebung der Stadt Rostock. Das Kabel soll westlich von Rostock an Land geführt werden; das Umspannwerk Bentwisch liegt östlich der Stadt. Eine Anlandung des Kabels im östlichen Stadtgebiet war frühzeitig verworfen worden, weil dafür die Fahrrinne zum Rostocker Seehafen hätte unterquert werden müssen. Eine Durchquerung des Stadtgebietes mit der Kabeltrasse wurde vom Vorhabenträger ebenfalls frühzeitig verworfen. Der technische und finanzielle Aufwand, den man bei der Verlegung des Kabels in bebauten Gebieten und bei der Kreuzung zahlreicher anderer Leitungen und Verkehrswege hätte betreiben müssen, erschien unverhältnismäßig hoch.

Somit blieb nur die südliche Umgehung des Stadtgebietes übrig. Wesentliches Problem ist hier die Querung der Warnowniederung. Die Warnow bildet bis in die Rostocker Innenstadt hinein noch einen naturnah ausgeprägten Flusslauf mit Bruchwäldern und Niedermooren. Im Regionalplan ist die Warnowniederung als Vorranggebiet für Naturschutz und Landschaftspflege festgelegt, und es überlagern sich hier mehrere Kategorien von Schutzgebieten nach dem Naturschutzrecht. Außerdem gehört die Niederung zum engeren Einzugsgebiet des Rostocker Wasserwerks, in dem das Trinkwasser für über 200.000 Einwohner direkt aus dem Fluss gewonnen wird. Eine Querung der Warnowniederung mit einem offenen Kabelgraben verbietet sich deshalb. Die Warnow kann nur in geschlossener Bauweise, mittels gesteuerter Bohrung eines Kabelkanals, unterquert werden.

4 Untersuchte Varianten

Ausgehend von den oben beschriebenen Zwangspunkten wurden vom Vorhabenträger zwei Trassierungsvarianten in die engere Auswahl genommen und in das Raumordnungsverfahren eingebracht:

> Anlandung bei Kägsdorf, westlich des Seebades Kühlungsborn, mit 24 Kilometern Seekabel und 46 Kilometern landseitiger Kabeltrasse;

> Anlandung bei Börgerende, zwischen Kühlungsborn und Warnemünde, mit 38 Kilometern Seekabel und 34 Kilometern landseitiger Kabeltrasse.

Die beiden Varianten laufen westlich von Rostock zusammen und verzweigen sich nochmals im Bereich der Warnowniederung südlich von Rostock, wo zwei verschiedene Stellen für die Unterquerung des Flusslaufes mittels gesteuerter Bohrung in Betracht kommen.

Nach Auswertung der vom Vorhabenträger vorgelegten Untersuchungen und der im Raumordnungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen wurde deutlich, dass hauptsächlich die Belange des Naturschutzes für die Trassenvariante über den Anlandungspunkt Börgerende sprechen. Als wichtig für die Variantenauswahl wurde insbesondere die potenzielle Betroffenheit von Biotopen auf dem Meeresgrund angesehen. Die Erkundung der möglichen Seetrassen durch den Vorhabenträger hatte ergeben, dass in der Umgebung des geplanten Windparks überwiegend Schlickgründe anzutreffen sind, während im küstennahen Bereich Sandgründe im Wechsel mit Geschiebemergel

und Bereichen mit Steinbedeckung vorherrschen. Einen dichteren Besatz mit Algen und Muscheln, und damit einen hohen ökologischen Wert, weisen insbesondere die Block- und Steingründe auf. Hinsichtlich der ökologischen Folgen, die eine Durchquerung von Unterwasserbiotopen nach sich ziehen würde, gab es unterschiedliche Auffassungen: Während die vom Vorhabenträger beauftragten Gutachter davon ausgingen, dass sich nach der Wiederverfüllung des Kabelgrabens mit dem vorher ausgehobenen Material auch die natürlichen Lebensgemeinschaften innerhalb weniger Jahre wieder einstellen würden, befürchteten die Naturschutzbehörden, dass durch ein Aufbrechen der Hartsubstrate bestimmte Habitate auf dem Meeresgrund unwiederbringlich zerstört würden.

Aus wirtschaftlicher Sicht gab es keine eindeutige Präferenz für eine der beiden Trassenalternativen. Der potenziell größeren Beeinträchtigung von Fischerei und Sandgewinnung im Seegebiet vor Börgerende standen die größeren Beeinträchtigungen von Landwirtschaft und Tourismus im (wesentlich längeren) landseitigen Abschnitt bei der Kägsdorfer Alternative gegenüber. Wichtig für die Abwägung war nicht zuletzt auch die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens selbst: Die Länge des teuren seeseitigen Trassenabschnitts macht bei der Variante über den Anlandungspunkt Kägsdorf rund ein Drittel aus, während über Börgerende rund die Hälfte der Strecke im Meer verlaufen würde. Allerdings liegt vor Kägsdorf ein Seegebiet mit erheblicher Munitionsbelastung, was sich hier wiederum auf die Baukosten auswirken würde.

Im Ergebnis der Gesamtbetrachtung gaben die Belange des Naturschutzes den Ausschlag für die Wahl der Vorzugstrasse über den Anlandungspunkt Börgerende. Mögliche Vorteile der alternativen Trassenführung über Kägsdorf bezüglich der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens waren aufgrund der im Seegebiet gegebenen Munitionsbelastung und der damit verbundenen Mehrkosten für die Trassenvorbereitung nicht so deutlich absehbar, dass sie die mit dieser Trasse verbundenen stärkeren Eingriffe in den Naturhaushalt rechtfertigen würden.

Landseitig verläuft die Trasse durch Gebiete, die überwiegend durch großflächige ackerbauliche Nutzung geprägt sind. Für die landwirtschaftliche Nutzung entfaltet ein Erdkabel keine Zerschneidungswirkung im eigentlichen Sinne – dennoch wurde versucht, den Trassenverlauf möglichst weitgehend entlang vorhandener Straßen oder Leitungen einzuordnen. Der angestrebten Bündelung der Infrastrukturen sind durch straßenbegleitende Bebauung und andere Zwangspunkte im Trassenverlauf aber auch Grenzen gesetzt. Der Anteil der Trassenabschnitte in Parallelführung zu vorhandenen Straßen, Freileitungen oder Ferngasleitungen beträgt rund ein Fünftel bezogen auf die Gesamtlänge der Trasse bzw. ein Drittel bezogen auf den landseitigen Abschnitt. Darüber hinaus war eine Annäherung an Wald- oder Siedlungsränder abschnittweise möglich, so dass nur auf rund sieben Kilometer Länge die Trasse tatsächlich „querfeldein“ verläuft.

5 Im Verfahren entwickelte Optimierungsvorschläge

Die mecklenburgische Ostseeküste unterliegt einer natürlichen Dynamik von Abtragung (im Bereich der Steilküsten) und Anspülung von Sedimenten (im Bereich der Flachküsten). Dieser natürlichen Dynamik wird seitens des Küstenschutzes unter anderem durch regelmäßige Sandaufspülungen entgegengewirkt. Der dafür benötigte Sand wird auf dem Grund der Ostsee gewonnen. Die zu diesem Zweck bergrechtlich gesicherten Erlaubnis- und Bewilligungsfelder erstrecken sich lückenlos über den gesamten küstennahen Bereich zwischen Kühlungsborn und Börgerende. Somit ist in diesem Bereich keine Trassenführung möglich, welche die Abbaufelder vollständig unangetastet lassen würde.

Das Bergrecht räumt der Rohstoffgewinnung generell eine hohe Priorität gegenüber anderen Raumnutzungen ein. Für den Rohstoffabbau im Bereich der Küstengewässer bestimmt das Bundesberggesetz jedoch, dass das Verlegen von Unterwasserkabeln durch Abbauvorhaben nur insoweit beeinträchtigt werden darf, „wie es nach den Umständen im Einzelfall unvermeidbar ist“. Im Seegebiet vor Kühlungsborn sind geeignete Sandvorkommen für Zwecke des Küstenschutzes großflächig vorhanden, sodass sich aus der Lage und Größe der bekannten Vorkommen keine zwingenden Vorgaben für die Wahl der Kabeltrasse ableiten ließen. Aus diesem Grund wurde im Einvernehmen mit der Küstenschutzbehörde zugunsten der Freihaltung eines Schutzstreifens für das Kabel innerhalb der bergrechtlich bereits gesicherten Aufsuchungs- und Abbaufelder entschieden. Dabei wurde die Trasse im Ergebnis des Raumordnungsverfahrens so angepasst, dass der Rohstoffabbau möglichst wenig eingeschränkt wird.

6 Wesentliche Inhalte der Landesplanerischen Feststellung

Das Raumordnungsverfahren wurde mit der Bestimmung der Vorzugstrasse als Vorgabe für die weitere Planung abgeschlossen. Maßgaben und Auflagen zur technischen Umsetzung des Vorhabens sind dagegen typische Inhalte anschließender Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren. Bei der Kabeltrasse für den Windpark „Beta Baltic“ gibt es jedoch die Besonderheit, dass die Querung der Warnowniederung südlich von Rostock, wie oben beschrieben, nur in geschlossener Bauweise vertretbar ist, sodass die Feststellung der Raumverträglichkeit ausdrücklich von der Umsetzung einer solchen technischen Lösung abhängig gemacht werden musste. Gesteuerte Bohrungen über mehrere hundert Meter sind beim heutigen Stand der Technik möglich, und im Raumordnungsverfahren konnten zwei mögliche Querungsstellen in der Warnowniederung ermittelt werden, wo eine Baustelleneinrichtung ohne große Eingriffe in das Naturschutzgebiet machbar erscheint. Wenn sich – wider Erwarten – später herausstellen sollte, dass die Bohrung an beiden Punkten technisch nicht möglich ist, müssten ursprünglich verworfene Trassierungsalternativen, also die Querung der Warnow im Rostocker Stadtgebiet, die Anlandung des Kabels östlich von Rostock oder auch alternative Netzanschlusspunkte, erneut in Betracht gezogen und das gesamte Vorhaben erneut beurteilt werden.

7 Besonderheiten im Verfahrensablauf

Die Seegewässer, durch die das geplante Kabel über eine weite Strecke verlaufen würde, sind für die Raumordnung noch kein vertrautes Arbeitsfeld, und die für diesen Bereich verfügbaren Planungsgrundlagen sind lückenhaft. Während für die Planung und Bewertung der landseitigen Trassenvarianten auf eine flächendeckende Biotopkartierung zurückgegriffen werden konnte, lagen vergleichbare Daten für die Ostsee nicht vor. Eine Bestandsaufnahme des Meeresgrundes entlang der potenziellen Trassenkorridore wurde daher durch den Vorhabenträger selbst durchgeführt. Was sich links und rechts der untersuchten Korridore befindet und wie sich zum Beispiel eine Verschiebung der Trasse um einige hundert Meter auswirken würde, konnte über weite Strecken nur vermutet werden. So musste sich, als zum Schluss des Verfahrens die Vorzugstrasse mit Rücksicht auf Bergbaubelange nochmals angepasst wurde, die Beurteilung zum Teil auf Analogieschlüsse und das Erfahrungswissen von Mitarbeitern der staatlichen Umweltbehörde stützen.

8 Reflexion des Verfahrens

Im Rückblick kann festgestellt werden, dass das Verfahren seinen Zweck erreicht hat: nämlich auf einem relativ frühen – durchaus noch unsicheren – Stand der Planung Klarheit über die nach gegenwärtiger Einschätzung bestmögliche räumliche Einordnung des Vorhabens zu schaffen. Dem Vorhabenträger wurde damit eine gewisse Sicherheit für die weitere Vorbereitung des eigentlichen Zulassungsverfahrens gegeben. Gleichzeitig können sich andere öffentliche Planungsträger bereits auf das Vorhaben einstellen und mit ihren eigenen Planungen und Entscheidungen darauf Rücksicht nehmen. Angesichts von Nutzungskonkurrenzen in einigen kritischen Bereichen des Trassenverlaufes darf diese Sicherungsfunktion keineswegs unterschätzt werden.

Ob das Verfahren zu einem planerisch „richtigen“ Ergebnis – im Sinne der tatsächlich besten Lösung – geführt hat, kann abschließend erst beurteilt werden, wenn das Kabel verlegt ist. Wie in jedem Raumordnungsverfahren waren Kompromisse zu finden – sowohl bei der Variantenauswahl als auch hinsichtlich der Tiefe der Untersuchungen, aufgrund deren Ergebnisse diese Varianten dann bewertet wurden. Der Anspruch, sämtliche Prüfungsinhalte späterer Zulassungsverfahren schon einmal vorwegzunehmen, wäre dabei weder realistisch noch zweckmäßig.

9 Ausblick auf die Realisierung des Vorhabens

Bei der Durchführung des Raumordnungsverfahrens wurde von einer Inbetriebnahme des Windparks „Beta Baltic“ in den Jahren 2014 oder 2015 ausgegangen. Fünf Jahre nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens ist jedoch weder die Verwirklichung des (auf schwierigem Baugrund geplanten) Windparks absehbar, noch ist das Planfeststellungsverfahren für die Netzanbindung eröffnet worden. In der Netzentwicklungsplanung der Übertragungsnetzbetreiber war der Anschluss von „Beta Baltic“

oder anderer Windparkvorhaben in der westlichen Ostsee bislang nur in der längerfristigen Perspektive enthalten. Die langwierigen Planungsprozesse bei oftmals unsicheren Realisierungsperspektiven machen deutlich, dass es hier um eine mit erheblichen Unwägbarkeiten, technischen Schwierigkeiten und hohen ökonomischen Risiken verbundene neue Technologie der Energiegewinnung geht, mit der Erfahrungen erst noch gesammelt werden müssen.

Mit der Einbeziehung des Küstenmeeres in die Raumordnungspläne der Länder Mecklenburg-Vorpommern (2005) und Schleswig-Holstein (2010) sowie der Aufstellung des Raumordnungsplanes für die ausschließliche Wirtschaftszone des Bundes (2009) wurde erstmals ein planerischer Rahmen für die Windenergienutzung auf der Ostsee geschaffen. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat im Jahr 2016 eine Neufassung seines Raumentwicklungsprogrammes verbindlich gemacht, die für das Küstenmeer zahlreiche neue Festlegungen (auch für mögliche Windparks) enthält. Die im Raumordnungsverfahren ermittelte Vorzugstrasse zur Netzanbindung des Windparks „Beta Baltic“ wurde im Raumentwicklungsprogramm aufgegriffen und als Vorbehaltskorridor für unterseeische Leitungen festgelegt. Unabhängig davon, ob „Beta Baltic“ jemals verwirklicht wird, hat das Raumordnungsverfahren jedenfalls zur – ohnehin notwendigen – Identifizierung und planerischen Sicherung geeigneter Trassenkorridore und Anlandungspunkte für Stromleitungen im Küstenmeer beigetragen.

Literatur

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Kiel.
Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005. Schwerin.
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2009): Raumordnungsplan für die ausschließliche Wirtschaftszone des Bundes. Bonn.
Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung (Hrsg.) (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016. Schwerin.

Autor

Matthias Plehn, *Amt für Raumordnung und Landesplanung Region Rostock. Der Autor ist Dipl.-Ing. für Raumplanung und hauptsächlich mit der regionalen Steuerung der Windenergienutzung befasst. Die Region Rostock ist eine von vier Planungsregionen in Mecklenburg-Vorpommern. Das Amt für Raumordnung ist untere Landesplanungsbehörde und nimmt – als Geschäftsstelle des Planungsverbandes Region Rostock – auch Aufgaben der Regionalplanung wahr.*

Daniela Gottreich

PUMPSPEICHERKRAFTWERK RIO

Gliederung

1 Steckbrief des Verfahrens
2 Vorhaben und Vorhabenträger
3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte
4 Erfordernis eines Zielabweichungsverfahrens
5 Alternativenprüfung
6 Wesentliche Inhalte des raumordnerischen Entscheids
7 Besonderheiten im Verfahrensablauf / Reflexion des Raumordnungsverfahrens
8 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung
Literatur

Kurzfassung
Die Energiewende in Deutschland erfordert neben neuen Übertragungsleitungen für regenerativ erzeugten Strom auch den Bau neuer Speicherkraftwerke. Für das bei Trier geplante Pumpspeicherkraftwerk Rio wurde 2012/2013 ein Raumordnungsverfahren durchgeführt. Der folgende Beitrag dokumentiert wesentliche Schritte und Inhalte der raumordnerischen Prüfung. Das Verfahrensbeispiel aus Rheinland-Pfalz belegt, dass sich mithilfe von Raumordnungsverfahren eine breite Alternativenprüfung durchführen lässt, die zu einer Entlastung des nachfolgenden Zulassungsverfahrens führen kann. Als weitere Besonderheiten des Raumordnungsverfahrens für das Pumpspeicherkraftwerk Rio benennt der Beitrag unter anderem die Integration eines Zielabweichungsverfahrens und die Bindung des Verfahrensergebnisses an den (künftigen) Stand der Energiespeichertechnik.

Schlüsselwörter
Pumpspeicherkraftwerk – Raumordnungsverfahren – Zielabweichungsverfahren – Alternativenprüfung – erneuerbare Energien – Energiespeicherung

Pumped-storage power plant Rio

Abstract
The energy transition in Germany requires not only new transmission lines for power produced from renewable sources but also the construction of new storage power plants. A spatial planning procedure was conducted in 2012/13 for the planned pumped-storage power plant located near Trier. This paper documents the most important steps and contents of the spatial planning evaluation. The case study from Rhineland-Palatinate demonstrates that a wide range of alternatives can be assessed using a spatial planning procedure, which can ease the pressure on the subsequent approval procedure. The paper also discusses further special features of the spatial

planning procedure for the pumped-storage power plant Rio, including the integration of a procedure for derogation from spatial planning goals and the linking of the procedural findings to the (future) status of energy storage technology.

Keywords
Pumped-storage power plant –spatial planning procedure – procedure for derogation from spatial planning goals – assessment of alternatives – renewable energies – energy storage

1 Steckbrief des Verfahrens

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord (Koblenz) führte in 2012/2013 ein Raumordnungsverfahren für das geplante Pumpspeicherkraftwerk Rio im Landkreis Trier-Saarburg durch. Antragsteller war die SWT Stadtwerke Trier Versorgungs-GmbH als regionaler Energieversorger, Gegenstand des Verfahrens ein Pumpspeicherkraftwerk mit einer Leistung von ca. 300MW und einem Flächenbedarf von rund 150ha. Wegen entgegenstehender Ziele der Raumordnung wurde ein Zielabweichungsverfahren integriert. Einen besonderen Stellenwert hatte die schrittweise Bestimmung möglicher Vorhabenstandorte: Die Alternativenprüfung umfasste im ersten Schritt 28 potenzielle Standorte im gesamten Planungsraum.

Abb. 1: Fotosimulation PSKW Rio, Blick auf Ortslage Ensch mit gefülltem Unterbecken / Quelle: BGHplan Umweltplanung und Landschaftsarchitektur GmbH 2012

2 Vorhaben und Vorhabenträger

Der Ausbau erneuerbarer Energien sorgt für einen wachsenden Bedarf an Speichern für elektrische Energie. Bundesweit befinden sich daher verschiedene Pumpspeicherkraftwerke in Planung. In der Region Trier hat der regionale Energieversorger, die SWT Stadtwerke Trier Versorgungs-GmbH (Tochtergesellschaft der Stadtwerke Trier AöR), im Jahr 2012 Planungsunterlagen für ein neues Pumpspeicherkraftwerk an der Mosel im Bereich der Verbandsgemeinde Schweich vorgelegt. In Anlehnung an die UN-Klimaschutzkonferenz in Rio de Janeiro (1992) wählte der Vorhabenträger die Bezeichnung „Rio" für seine Kraftwerksplanung. Das Vorhaben wurde begründet als wesentlicher Bestandteil des Investitionsprogramms der Antragstellerin in erneuerbare Energien mit dem Ziel, den Strombedarf in ihrem Versorgungsgebiet, der Region Trier, innerhalb der nächsten Jahre zu 50% über regional erzeugte erneuerbare Energien zu decken. Hierzu sei der Ausbau flexibler Kraftwerksleistung sowie der Energiespeicherung erforderlich. Das Pumpspeicherkraftwerk Rio wird mit einer Leistung von ca. 300 MW bei einem Durchfluss von 150 m³/sek. ausgelegt, um den Stromverbrauch der Region auszuregeln und die Möglichkeit zu schaffen, ein regionales Energiekonzept zu verwirklichen.

Das geplante Pumpspeicherkraftwerk liegt ca. 10 km nordöstlich des Oberzentrums Trier und besteht aus einem Oberbecken (Hummelsberg, 70 ha) und einem Unterbecken (Kautenbachtal, 43 ha) mit jeweils 6 Mio. m³ Speichervolumen. Der nutzbare Höhenunterschied zwischen den beiden Becken beträgt ca. 200 m. Weitere wesentliche Vorhabenbestandteile sind die Untertagebauwerke (Kaverne, Triebwasser-, Versorgungsstollen), eine Umspannanlage mit Betriebsgebäude (ca. 5 ha) und Standorte zur Überschussmassen-Ablagerung (ca. 30 ha). Der Gesamtflächenbedarf für die dauerhaften Anlagen beträgt etwa 150 ha. Der Staudamm des Unterbeckens mit einer Höhe von 60 m liegt in ca. 500 m Entfernung zur Ortslage Ensch. Die erstmalige Befüllung der Becken erfolgt über eine Rohrleitung aus der Mosel bei Ensch. Die Zuleitung des Wassers zu den Turbinen verläuft über einen 350 m tiefen Vertikalschacht vom Oberbecken und über einen 2.200 m langen Stollen vom Unterbecken her. Der Anschluss des Pumpspeicherkraftwerks an das Strom-Übertragungsnetz soll über ein Erdkabel an das bestehende Höchst- und Hochspannungsnetz erfolgen, das über das Projektgebiet verläuft.

3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte

Die zu würdigenden raumordnerischen Belange ergaben sich aus dem Landesentwicklungsprogramm IV (LEP IV) (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2008) und dem Regionalen Raumordnungsplan Region Trier (RROP) (Planungsgemeinschaft Region Trier 1995). Dieser befand sich zudem in der Neuaufstellung und wurde mit Blick auf die lange Verfahrensdauer (anschließendes Planfeststellungsverfahren nach §68 WHG) in der raumordnerischen Beurteilung bereits berücksichtigt, auch wenn das Anhörungsverfahren noch nicht eingeleitet war. Die tangierten freiraumbezogenen Festlegungen betrafen v. a. einen Regionalen Grünzug, eine historische Kulturlandschaft, ein Vorbehaltsgebiet für Erholung und Tourismus, Vorrang-

und Vorbehaltsgebiete des regionalen Biotopverbundes, Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft und ein Vorranggebiet Wald (Erholungs-, Erosionsschutz-, lokaler Klimaschutzwald).

4 Erfordernis eines Zielabweichungsverfahrens

Zu zwei raumordnerischen Zielfestlegungen stand das Projekt hinsichtlich des Standortes für das Unterbecken im Widerspruch und es war im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens zu prüfen, ob Abweichungen von den folgenden verbindlichen Vorgaben zugelassen werden konnten: „Natürliche und naturnahe Oberflächengewässer sind landesweit zu sichern bzw. wiederherzustellen“ (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2008) und „Als weitere Freiräume sind auch im ländlichen Bereich natürliche Überschwemmungsbereiche fließender Gewässer und topographische Elemente wie Wiesentäler und Hangbereiche, die in bioklimatischer, ökologischer oder ästhetischer Hinsicht von besonderer Bedeutung sind, freizuhalten“ (Planungsgemeinschaft Region Trier 1995). Das Raumordnungsverfahren wurde nach dem Erörterungstermin für die Dauer des Zielabweichungsverfahrens ausgesetzt.

Die dauerhafte Unterbrechung der Durchgängigkeit des Kautenbaches durch den Bau des Unterbeckens stand zudem nicht nur im Widerspruch zu raumordnerischen Vorgaben, sondern auch im Konflikt mit fachrechtlichen Entsprechungen der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes.[1] Zwar ist erst im nachfolgenden wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu prüfen, ob eine Ausnahme von den Bewirtschaftungszielen nach §31 Abs. 2 WHG und eine Befreiung gemäß §67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG erfolgen kann. Die Frage nach dem erforderlichen überwiegenden öffentlichen Interesse an der Realisierung des Projektes als Voraussetzung für Ausnahmen und Befreiungen nach den Fachgesetzen wurde aber von den betroffenen Fachbehörden bereits im Zielabweichungsverfahren gestellt. Hier kam dann auch der von der Antragstellerin vorgelegten Alternativenprüfung zur nachvollziehbaren Herleitung des beantragten Standortes als Vorzugsstandort eine besondere Bedeutung zu.

5 Alternativenprüfung

In der Alternativenprüfung wurden mögliche Standorte im Versorgungsgebiet der Antragstellerin (entspricht der Region Trier) anhand eines dreistufigen Kriterienkatalogs, der seitens der Antragstellerin im Rahmen der Antragskonferenz zur Diskussion gestellt wurde, verbal-argumentativ auf ihre Eignung für das Pumpspeicherkraftwerk mit den entsprechenden Parametern untersucht. Auf der ersten Stufe wurden zunächst die zwingenden technischen Mindestanforderungen an ein Pumpspeicher

1 §34 WHG im Hinblick auf die Bewirtschaftungsziele nach §27 WHG und gesetzlich geschützte Biotope nach §30 BNatSchG und den gesetzlich geschützten Biotopverbund §21 Abs. 5 BNatSchG: Die oberirdischen Gewässer einschließlich ihrer Randstreifen, Uferzonen und Auen sind als Lebensstätten und Biotope für natürlich vorkommende Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und so weiterzuentwickeln, dass sie ihre großräumige Vernetzungsfunktion auf Dauer erfüllen können.

kraftwerk mit einer Leistung von ca. 300 MW definiert, z. B. Höhenunterschied zwischen Ober- und Unterbecken von mindestens 200 m, Flächenbedarf der Becken von mindestens 30 ha. Die als bedingt geeignet oder als geeignet eingestuften Standorte wurden auf der zweiten Stufe weiter betrachtet. Hier erfolgte dann ein Ausschluss der in der ersten Stufe ermittelten potenziellen Standorte anhand raumordnerischer und ökologischer Ausschlusskriterien, z. B. Abstände/Sichtbeziehungen zu Siedlungen, Wasserschutz-, Naturschutz-, Natura 2000-Gebiete, bei erheblicher Betroffenheit von FFH-Lebensraumtypen oder der Erhaltungsziele, Vorranggebiete für Rohstoffe, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, in den beiden letztgenannten Fällen bei einem Anteil von > 50 % der Fläche. Insgesamt wurden auf der zweiten Stufe anhand von acht K.-o.-Kriterien Standorte ausgeschlossen. Dabei wies die überwiegende Zahl der ausgeschlossenen Standorte Konflikte mit mehreren Kriterien auf. Häufigste Gründe für den Ausschluss auf Stufe 2 waren: geringer Abstand zu Wohnbebauung, Lage im FFH-Gebiet mit wahrscheinlich erheblicher Betroffenheit von FFH-Lebensraumtypen bzw. Zielarten, Lage in Wasserschutzgebieten, Lage in Vorranggebieten für Rohstoffabbau oder in genehmigten Rohstoffabbauflächen, Lage in Vorranggebieten für die Landwirtschaft, Lage in Vorranggebieten für die Forstwirtschaft.

Auf der dritten Stufe wurden die dann noch verbliebenen Standorte anhand von acht weiteren gleichgewichteten Kriterien hinsichtlich ihrer Eignung bewertet (Betroffenheit raumordnerischer Erfordernisse und von Umweltschutzgütern, technische Anforderungen wie Baustellenanlieferung, Netzanschluss). Das Kriterienkonzept der Alternativen-Standortprüfung war entsprechend dem gesetzlichen Auftrag des Raumordnungsverfahrens auf überörtliche Gesichtspunkte zu beschränken. Die Anwendung der Kriterien der ersten Stufe im Bereich der Region Trier führte zu 28 potenziellen Standorten. Auf der zweiten Bewertungsebene mit Untersuchung von 22 Standorten schieden nach Abprüfung anhand der genannten Kriterien 18 Standorte aus.

Insgesamt verblieben zwei geeignete Standorte und zwei bedingt geeignete Standorte. In der Gesamtschau und -bewertung der Standorte werden die wesentlichen Vorteile des Standortes Hummelsberg-Kautenbachtal in der sehr guten Verkehrserschließung an die A 1 sowie in der sehr guten Möglichkeit der Netzanbindung, die unmittelbar am Beckenstandort erfolgen kann, gesehen (Minimierungsgebot). Im Übrigen wurden die Raumnutzungskonflikte an diesem Standort als grundsätzlich lösbar angesehen. In der raumordnerischen Bewertung konnte festgestellt werden, dass die Standortalternativenprüfung unter überörtlichen Gesichtspunkten nachvollziehbar und daher nicht zu beanstanden war. Es hat sich im Raumordnungsverfahren keine andere Standortlösung als der Standort Hummelsberg-Kautenbachtal aufgedrängt.

Weiterhin waren Ausführungsalternativen am Standort untersucht, aber im Ergebnis nachvollziehbar verworfen worden: Unterbecken im benachbarten Obersäßer Tal – Konflikt mit Altbergbau; Verschiebung des Staudamms im Kautenbachtal – zu geringer nutzbarer Höhenunterschied; Mosel als Unterbecken – hierzu erforderliche Erhöhung des Stauziels der Mosel um 1 m aufgrund der dann erforderlichen Folgemaßnahmen faktisch nicht umsetzbar.

Die Nulllösung hätte den Verzicht auf die Speicherung von in der Region erzeugter erneuerbarer Energie zur Folge. In Rheinland-Pfalz wurde zwar zum Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung ein Standort für ein weiteres Pumpspeicherkraftwerk im Gebiet eines anderen Versorgungsträgers mit dementsprechender Leistungsauslegung diskutiert. Das Pumpspeicherkraftwerk Rio war aber das bis dato erste Projekt zur Energiespeicherung, das einen entsprechenden Konkretisierungsstand erreicht hatte und für eine regionale Lösung in der Planungsregion und im Gebiet der Versorgungsträgerin infrage kam. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens wurde zudem mehrfach auf andere, weniger raumbeanspruchende technische Möglichkeiten der Energiespeicherung verwiesen (Druckluftspeicher, Wasserstoffspeicher, Power-to-Gas, Batteriesysteme). Hierzu war allerdings festzustellen, dass diese im Gegensatz zur bewährten Technik der Pumpspeicherkraftwerke noch keinen Stand der Technik erreicht hatten, der zum Status quo als ernsthafte Alternative in Betracht zu ziehen gewesen wäre.

6 Wesentliche Inhalte des raumordnerischen Entscheids

Das Pumpspeicherkraftwerk trägt in der Region dazu bei, dass die Energiekonzepte des Bundes (bis 2020 mindestens 35% und bis 2050 mindestens 80% des Stromverbrauchs aus erneuerbarer Energie), des Landes Rheinland-Pfalz (bis 2030 100% des Stromverbrauchs aus erneuerbarer Energie) und der Region Trier umgesetzt werden. Für die Begründung des besonderen öffentlichen Interesses an der Realisierung des Pumpspeicherkraftwerks konnte auf eine Stellungnahme des Fachressorts zurückgegriffen werden. Im Ergebnis hat die SGD Nord als Obere Landesplanungsbehörde dem Zielabweichungsantrag stattgegeben, erforderliche fachrechtliche Zulassungen blieben davon aber ausdrücklich unberührt. Für die grundsätzliche Machbarkeit des Vorhabens war im Raumordnungsverfahren die Feststellung der Fachbehörden entscheidend, dass es möglich erscheine, für alle Eingriffe in die betroffenen Schutzgüter geeignete Kompensationsflächen für entsprechende Maßnahmen vor Ort und im Naturraum zu finden. Auch die Fragen des Artenschutzes können erst im Planfeststellungsverfahren anhand der dann abgeschlossenen Erhebung der notwendigen Daten abschließend geklärt werden.

Die raumordnerische Verträglichkeit des Vorhabens konnte nur unter Beachtung der Zielabweichungsentscheidung mit diversen Nebenbestimmungen und weiteren Maßgaben festgestellt werden. Insbesondere wurde bestimmt, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses keine gleich geeignete Energiespeichertechnik vorliegen darf, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden ist. Diese Maßgabe ergab sich aus dem Zielabweichungsverfahren, konkret der im Rahmen der im Folgeverfahren erforderlichen fachrechtlichen Befreiungen zu prüfenden Frage einer besseren Umweltoption im Sinne von §31 Abs. 2 Nummer 3 WHG bzw. den naturschutzfachlichen Befreiungsvoraussetzungen. Weiterhin wurden Nebenbestimmungen bzw. Maßgaben zur Ausgestaltung des Kompensationskonzeptes bezogen auf naturschutzfachliche, wasserwirtschaftliche (auch Hochwasserschutz), land- und forstwirtschaftliche Belange, die sich auch in raumordnerischen Vorgaben widerspiegeln, definiert. Dabei sind im Rahmen des

Kompensationskonzeptes auch die sich aus dem forstwirtschaftlichen Kompensationsbedarf wiederum ergebenden Konflikte mit landwirtschaftlichen und Offenlandflächen zu lösen.

Zudem sind geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung der Erholungsnutzung des Plangebietes nachzuweisen. Hier sind das von der Antragstellerin angekündigte touristische Konzept, in dem es insbesondere um ein Besucherinformationszentrum in Ensch sowie einen Besucherstollen geht, sowie Infrastrukturmaßnahmen im Umfeld der Bauwerke (z.B. Aussichtspunkte) zu nennen. Zudem ist auf eine landschaftsangepasste Einbindung des Vorhabens zu achten (auch wegen der Lage im Landschaftsschutzgebiet „Moselgebiet von Schweich bis Koblenz"). Weiterhin wurden der Antragstellerin erforderliche gutachterliche Untersuchungen bzw. deren Vertiefungen aufgegeben (geologisches Erkundungsprogramm, hydraulische Tests, Untersuchungen zu kleinklimatischen Auswirkungen, zur Frostgefährdung angrenzender Weinbauflächen durch die Wasserflächen, zu schalltechnischen Auswirkungen aufgrund von Sprengungen, zu Schadstoffemissionen und Staubdepositionen).

7 Besonderheiten im Verfahrensablauf / Reflexion des Raumordnungsverfahrens

Die Antragstellerin hat das Projekt in einem sehr frühen Stadium der Öffentlichkeit vorgestellt und in regelmäßigen Abständen mit politischen Entscheidungsträgern diskutiert. Ziel war es, einen offenen Dialog unter allen Beteiligten zu fördern. Trotz Kenntnis dieser Informationspolitik war es nicht absehbar, dass im Rahmen der Unterrichtung der Öffentlichkeit (die Planunterlagen haben in acht Kommunalverwaltungen ausgelegen) nur vier private Einwendungen eingingen, die im Wesentlichen Bedenken bezüglich der Stand- und Erdbebensicherheit der Becken insbesondere des Staudammes des Unterbeckens und des auf Altbergbau liegenden Oberbeckens bzw. der Dichtigkeit des Untergrundes vortrugen. Die politischen kommunalen Gremien standen hinter dem Projekt.

Wie bei wohl allen Großprojekten ist festzustellen, dass sich allein durch den hohen Bedarf an Kompensationsflächen wiederum neue Raumnutzungskonflikte – zumeist zulasten der Landwirtschaft – ergeben. Zudem bleiben aufgrund der Maßstabsebene des Raumordnungsverfahrens die Aussagen zu möglichen Kompensationsmaßnahmen in der Regel eher vage, was bei kritischer Begleitung insbesondere von Naturschutzverbänden, Landwirtschaftskammer und interessierter Öffentlichkeit regelmäßig zu Kritik bis hin zu Ablehnung des Projektes führt. In diesem Raumordnungsverfahren haben zwischen Antragstellerin und den anerkannten Naturschutzverbänden auch während der Zeit des Raumordnungsverfahrens Gespräche zur Weiterentwicklung des Kompensationskonzeptes stattgefunden. Im Erörterungstermin wurde dann auch von den Verbänden auf diesen Stand Bezug genommen und die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen wurden dahingehend ergänzt bzw. angepasst. Die Feststellung der Raumverträglichkeit hing in diesem Verfahren maßgeblich davon ab, dass es auf Basis des konkretisierten Kompensationskonzeptes für die relevanten Fachstellen und die Verfahrensstelle möglich erschien, für alle betroffenen Schutzgüter geeignete Kompensationsmaßnahmen umzusetzen. Zum Erörte-

rungstermin hatte die Antragstellerin auch eine Aktualisierung des Konzeptes zur Ablagerung der Überschussmassen vorgelegt und zur Diskussion gestellt. Insgesamt wurde das Projekt auch während des Raumordnungsverfahrens durch die Antragstellerin aufgrund neuer Erkenntnisse (auch aus den Diskussionen mit den Verfahrensbeteiligten) weiterentwickelt und konkretisiert. Verfahrensstelle und Beteiligte mussten sich entsprechend darauf einstellen, was aber aufgrund des ständigen Austausches zwischen Antragstellerin und der verfahrensführenden Landesplanungsbehörde bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord problemlos gelang.

Der Umfang der in diesem Raumordnungsverfahren von der Antragstellerin eingebrachten Alternativenprüfung, die das Standortsuchverfahren und die Standortauswahl für die Verfahrensstelle nachvollziehbar dokumentiert hat, ging deutlich über den ansonsten üblichen Rahmen hinaus. Aber auch die Alternativendiskussion hat im Beteiligungsverfahren und im Erörterungstermin einen großen Stellenwert gehabt, den sie ohne die breite Aufbereitung in den Antragsunterlagen vermutlich so nicht gehabt hätte – zumindest hätte sie nicht so detailliert und konkret erfolgen können. Dies war aber eine bewusste Entscheidung der Antragstellerin, das Raumordnungsverfahren v.a. für eine breite und tiefe Alternativendiskussion zu nutzen und damit das nachfolgende Planfeststellungsverfahren zu entlasten. Die gewählten Kriterien wurden – je nach eigener Betroffenheit – kritisch hinterfragt und damit auch die eigentlich stringente Herleitung des gewählten Standortes. Auch gab es Einwendungen, die die technische Grundkonzeption des Vorhabens, also die Ableitung der aus Antragstellersicht erforderlichen Leistungsdaten, infrage gestellt haben: Reicht nicht auch ein Pumpspeicherkraftwerk mit einer Leistung von 200 MW und entsprechend geringerem Flächenbedarf? Eine Diskussion, die am Ende oft nur mit Verweis auf die gesetzlich zugewiesene Aufgabe eines Raumordnungsverfahrens, nämlich die Prüfung der vom Vorhabenträger in das Verfahren eingebrachten Alternativen, wieder einzufangen war.

Als besonders diffizil hat sich in diesem Verfahren die Verzahnung von Raumordnungsvorgaben (Zielfestlegung der Landes- und Regionalplanung zum Schutz von Oberflächengewässern und ökologisch wertvollen Gebieten) mit fachrechtlichen Bestimmungen (Verbotstatbestände nach WHG und BNatSchG) im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens herausgestellt. Im Ergebnis hat dies zu einer bisher nicht üblichen Prüftiefe im Zielabweichungsverfahren (Unter welchen Voraussetzungen können fachrechtliche Ausnahmegenehmigungen erteilt werden?) sowie dazu geführt, dass der Zielabweichungsbescheid und damit der raumordnerische Entscheid die Raumverträglichkeit des Vorhabens unter den Vorbehalt möglicher technischer Weiterentwicklungen und damit zukünftiger Systemalternativen gestellt hat. Nur so erschien es möglich, dem Anspruch gerecht zu werden, mit dem raumordnerischen Entscheid auch ein tatsächliches Testat über die grundsätzliche Machbarkeit des Vorhabens ausstellen zu können.

Die Integration eines Zielabweichungsverfahrens in ein Raumordnungsverfahren ist hier bewährte Praxis, was v.a. dem Umstand geschuldet sein dürfte, dass die Zuständigkeit für beide Verfahren in einer Hand liegt. Zwar erfolgen zwei gestufte Beteiligungen – eine umfassende zum Raumordnungsverfahren und eine zweite gezielte Ansprache der von der Zielabweichung betroffenen Fachstellen. Aber aus der Beteiligung

zum Raumordnungsverfahren ergeben sich für die Zielabweichungsentscheidung maßgebliche Argumente, v.a. zur Frage der raumordnerischen Vertretbarkeit der Abweichung und dem Ausschluss alternativer Standortoptionen. Da das Raumordnungsverfahren in Abstimmung mit der Antragstellerin für die Dauer des Zielabweichungsverfahrens unterbrochen wurde, ergab sich natürlich eine Verfahrensverzögerung. Diese und die Verknüpfung der beiden Verfahren war aber alternativlos: Ein vorgezogenes Zielabweichungsverfahren hätte ohne die Erkenntnisse aus dem Raumordnungsverfahren sicherlich keinen positiven Abschluss finden, das Raumordnungsverfahren ohne Zielabweichungszulassung nicht die Raumverträglichkeit attestieren können. Zudem war ohnehin erst auf Grundlage der Fachstellungnahmen im Rahmen der Beteiligung zum Raumordnungsverfahren der tatsächliche materielle Zielkonflikt und damit die Erforderlichkeit des Zielabweichungsverfahrens festzustellen.

8 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung

Nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens mit der grundsätzlichen Bestätigung der Raumverträglichkeit hat die SWT Stadtwerke Trier Versorgungs-GmbH im November 2013 zusammen mit der juwi-Gruppe, Wörrstadt, eine gemeinsame Projektentwicklungsgesellschaft unter dem Namen SWT PSKW-Rio GmbH gegründet.

Nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens und Durchführung des Scoping-Termins für das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren wurden durch den Projektträger weitere Untersuchungen und Schritte zur Vorbereitung des Planfeststellungsverfahrens vorgenommen (erste Phase geologische Erkundung, hydrologisches Messprogramm, Flurbereinigungsverfahren). Aufgrund bisher noch fehlender Investitionsanreize wird die Vorbereitung des Planfeststellungsverfahrens derzeit nicht weiterbetrieben. Allerdings wurde der Standort des Pumpspeicherkraftwerkes in den in Neuaufstellung befindlichen RROP der Region Trier als geplanter Kraftwerksstandort aufgenommen.

Literatur

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2008): Landesentwicklungsprogramm IV Rheinland-Pfalz. Mainz.

Planungsgemeinschaft Region Trier (Hrsg.) (1995): Regionaler Raumordnungsplan Region Trier. Teilfortschreibungen für die Teilbereiche Gewerbliche Wirtschaft, Sicherung und Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und Einzelhandel. Trier.

Autorin

Daniela Gottreich, *Dipl.-Ing. Raum- und Umweltplanung, stellvertretende Leiterin Referat Raumordnung, Landesplanung der Struktur- und Genehmigungsdirektion (SGD) Nord, Koblenz. Als eine moderne Bündelungsbehörde (Obere Landesbehörde) des Landes Rheinland-Pfalz vereint die SGD Nord Gewerbeaufsicht, Wasser- und Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Raumordnung, Landesplanung, Naturschutz und Bauwesen sowie eine Servicestelle für Unternehmer und Existenzgründer unter einem Dach. Weitere Informationen unter www.sgdnord.rlp.de.*

Stefanie Mattern

BUNDESSTRASSE 26N

Gliederung

1 Steckbrief des Verfahrens
2 Vorhaben und Vorhabenträger
3 Untersuchte Varianten
4 Wesentliche Raumnutzungskonflikte
5 Wesentliche Inhalte der landesplanerischen Beurteilung – Maßgaben
6 Im Raumordnungsverfahren entwickelte Optimierungsvorschläge
7 Besonderheiten im Verfahrensablauf
7.1 Förmliche raumordnerische Umweltverträglichkeitsprüfung
7.2 Bürgergespräch
8 Reflexion des Raumordnungsverfahrens
9 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung
Literatur

Kurzfassung
Mit der vierstreifigen Bundesstraße 26n (B 26n) soll ein wichtiger Lückenschluss im großräumigen Fernstraßennetz bei Würzburg, eine Entlastung hoch belasteter Ortsdurchfahrten und eine bessere Erschließung des Landkreises Main-Spessart erreicht werden. Für die aber auch heftig umstrittene B 26n wurde im ROV 2011, abweichend von der bayerischen Verwaltungspraxis, die förmliche UVP durchgeführt und erstmalig ein Bürgergespräch ins Beteiligungsverfahren eingebunden. Im Ergebnis ist die B 26n nur unter einer Vielzahl an Maßgaben raumverträglich. Verknüpft ist diese Feststellung mit dem Prüfauftrag einer im Querschnitt reduzierten Ausbauvariante, die sich über den geltenden Bedarfsplan hinwegsetzt. Mit der Aufnahme der landesplanerisch geforderten einbahnig-zwei-/dreistreifige Ausführung im Bedarfsplan 2030 bestätigt sich, dass so die wesentlichen verkehrlichen, raumstrukturellen und umweltverträglichsten Ziele erreicht werden können. Gegenwärtig wird das Linienbestimmungsverfahren vorbereitet.

Schlüsselwörter
Bundesstraßenneubau – Varianten – förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung – Bürgergespräch – raumordnerische Maßgaben – reduzierte Ausbauvariante

Bundesstraße 26n

Abstract
The four-lane federal road B 26n is intended to close an important gap in the large-scale long-distance road network around Würzburg, reduce traffic on severely congested through-roads and improve road connections to the Main-Spessart district. The development of the B 26n is very controversial. In 2011 the formal environmental

impact assessment was carried out as part of the spatial planning procedure, deviating from normal practice in Bavaria, and a public discussion was integrated into participation procedures for the first time. The results show that the B 26n is only spatially compatible and environmentally acceptable under a number of conditions. This finding is linked to the mandate to assess a scaled-down development option with a reduced cross-section, which overrides the valid requirements plan. The adoption of the single-/two-/three-lane version, as stipulated by state planning, in the 2030 requirements plan confirms that the most important traffic, spatial-structural and environmental goals can be achieved in this way. The routing determination procedure is currently in preparation.

Keywords
Rebuilding federal roads – variants – formal Environmental Impact Assessment – public discussion – spatial planning stipulations – scaled-down development option

1 Steckbrief des Verfahrens

Die geplante B26n im Norden Würzburgs gehört zu den größten bayerischen Neubauplanungen. Diese autobahnähnliche Bundesstraße soll die Autobahnen A 7, A 70 und A 71 am Autobahnkreuz Schweinfurt/Werneck mit der Autobahn A 3 westlich von Würzburg verbinden.

Die Regierung von Unterfranken, höhere Landesplanungsbehörde, hat im Februar 2011 hierfür das Raumordnungsverfahren (ROV) eingeleitet und Ende 2011 mit dem Ergebnis abgeschlossen, dass der Neubau der B 26n nur unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Maßgaben den Erfordernissen der Raumordnung entspricht. Dieses ROV umfasste im Besonderen – abweichend von der bayerischen Verwaltungspraxis – die förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung und ein dem Beteiligungsverfahren nachgeführtes Bürgergespräch.

2 Vorhaben und Vorhabenträger

Der Vorhabenträger – die Bundesrepublik Deutschland sowie der Freistaat Bayern, vertreten durch das Staatliche Bauamt Würzburg – plant den Neubau einer zweibahnig-vierstreifigen Bundesstraße im nordwestlichen Verdichtungsraum Würzburg. Diese leistungsfähige, ortsdurchfahrtsfreie Straße durch die Landkreise Main-Spessart und Würzburg sieht eine Länge von ca. 50 km mit zehn Anschlussstellen vor und umfasst zudem je einen Zubringer von Lohr a. Main (17 km) und von Karlstadt (4 km).

Mit dem Vorhaben wird eine Verbesserung des überregionalen Verkehrs angestrebt, indem der Lückenschluss im großräumigen Fernstraßennetz zwischen der A 71 (Erfurt) und der A 81 (Stuttgart) zur Entlastung des störanfälligen Autobahnnetzes der A 3 und A 7 im Großraum Würzburg führen soll. Neben der stärkeren Einbindung der Region Würzburg in das überregionale Straßennetz wird zugleich eine bessere regionale Erschließung vieler Städte und Gemeinden im Landkreis Main-Spessart an

das Autobahnnetz angestrebt. Zudem soll die hohe Belastung vieler Ortsdurchfahrten, v. a. im Stadtgebiet Würzburg („Abkürzungsverkehr“) und in Gemeinden des Werntals, verringert werden (Reg UFr. 2011: 21).

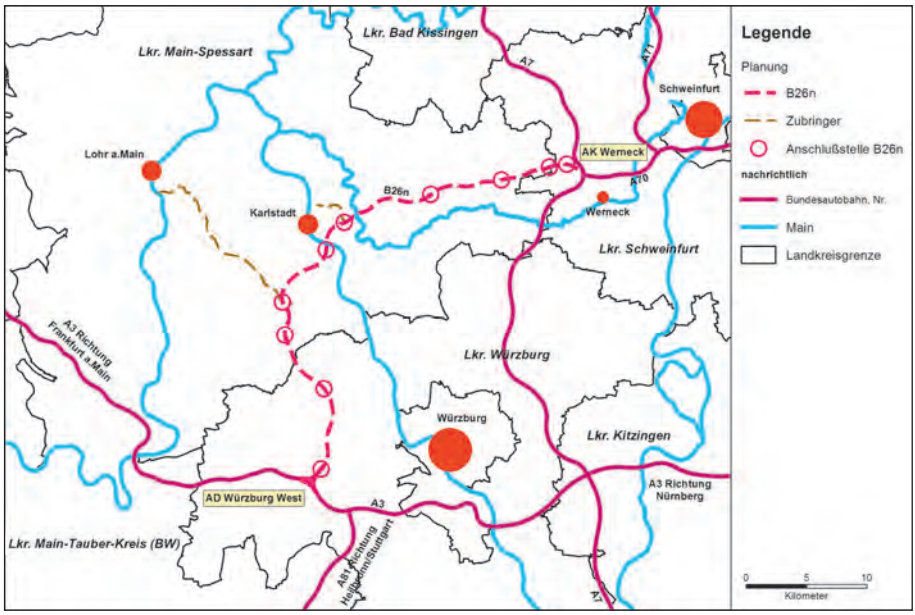

Abb. 1: Übersicht der Raumordnungslinie der Bundesstraße 26n / Quelle: Raumordnungskataster der Regierung von Unterfranken 2015

Das Vorhaben ist im geltenden Bedarfsplan für Bundesfernstraßen enthalten, dieser sieht es jedoch in zwei Abschnitten mit unterschiedlicher Priorität vor. Der nördliche Abschnitt „Karlstadt – Autobahndreieck Werneck (A 7)“ ist im vordringlichen Bedarf, der südliche Abschnitt „Autobahndreieck Würzburg/West (A 3) – Karlstadt“ dagegen im weiteren Bedarf des Bedarfsplans eingestuft (BMVBW 2004; FStrAbÄndG 2004; Anl. zu § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrABÄndG). Des Weiteren wurde der Zubringer Lohr a. Main in die 2. Dringlichkeit des 7. Staatsstraßenausbauplans aufgenommen (StMI 2011).

Der Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan gingen eine Verkehrsuntersuchung und Machbarkeitsstudie (2001) voraus. Die B 26n ist daraufhin im damaligen Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern 2006 gemäß B V 1.4.2 Abs. 3, 4. Tiret (StMWIVT 2006: 50) und im Regionalplan der Region Würzburg gemäß B IX 3.2 (RPV Würzburg 2008: 140) als textliches Ziel der Raumordnung festgelegt worden.

Im Oktober 2007 stellte der Vorhabenträger der Landesplanung das Vorhaben erstmalig vor. Die Erforderlichkeit eines ROV ergab sich aus der geltenden einschlägigen Rechtsgrundlage des Bayerischen Landesplanungsgesetzes gem. Art. 21 Abs. 1 Nr. 1

BayLplG[1] (GVBl 2004 I: 521) sowie dem Umstand einer fehlenden zeichnerischen Festlegung im LEP und im Regionalplan und damit fehlender räumlicher Konkretisierung. In der Folge fanden weitere umfängliche Vorarbeiten durch den Vorhabenträger statt (u.a. weitere Verkehrsgutachten und -prognosen von 2007 und 2010, Umweltverträglichkeitsstudie (UVS)). In einem Scoping-Verfahren Anfang 2010 wurden die Raumordnungslinie vorgestellt sowie Untersuchungsraum und -tiefe für das ROV festgelegt. Nach abschließender Vervollständigung der Raumordnungsunterlagen konnte im Februar 2011 das ROV auf Antrag des Staatlichen Bauamtes Würzburg von der höheren Landesplanungsbehörde eingeleitet werden (Reg UFr. 2011: 25).

3 Untersuchte Varianten

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden die großräumigen Varianten „Korridor Mitte“ sowie „Modifizierte Kombinationslösung Nord und Süd“ durch einen Vergleich von Teilvarianten innerhalb dieser Korridore herausgearbeitet. Diese beiden Varianten wurden seitens des Vorhabenträgers unter Berücksichtigung der verkehrlichen und aller weiteren Belange, insbesondere der Umweltbelange (UVS, FFH-Vorprüfung, Artenschutz), einem Vergleich unterzogen. Im Ergebnis hat der Vorhabenträger der Variante „Korridor Mitte“ den Vorzug eingeräumt und damit den Prüfgegenstand bestimmt, indem er sich entschied, eine Antragslinie ohne Alternativen in das ROV einzubringen. Insoweit war das Verfahren der Trassenauswahl dem ROV vorgeschaltet. Diesem Vorgehen samt seinem Ergebnis stimmte die Landesplanung zu. Die umweltbezogenen Vor- und Nachteile der im Vorfeld geprüften Varianten wurden zudem in den Abwägungsprozess der landesplanerischen Beurteilung eingestellt (§ 6 Abs. 3 Satz 5 UVPG), um die Auswahlgründe für die Raumordnungslinie zu dokumentieren und um deutlich zu machen, dass keine weiteren diskussionswürdigen Varianten existieren (Reg UFr. 2011: 34; 77 ff.).

4 Wesentliche Raumnutzungskonflikte

Im ROV galt es zu überprüfen, inwieweit die geplante B26n gemessen am Maßstab der Erfordernisse der Raumordnung raumverträglich ist bzw. mithilfe welcher Maßgaben sie raumverträglich verwirklicht werden kann. Insgesamt standen den beabsichtigten positiven verkehrlichen Auswirkungen der geplanten B26n aufgrund der räumlichen Ausdehnung des Vorhabens und seiner technischen Parameter naturgemäß erhebliche und schwerwiegende Beeinträchtigungen insbesondere der Umweltschutzgüter gegenüber, sowohl im Hinblick auf vorhandene hochwertige Schutzgebiete sowie Arten und Lebensräume als auch bezüglich der Schönheit und großer Bereiche relativer Ungestörtheit der Landschaft (Trockenlebensräume, Fluss- und Auelandschaften von Main und Wern sowie Laub- und Mischwälder) (Reg UFr. 2011: 33).

---

1 Das Vorhaben fiel in die Novellierung des BayLplG (GVBl 2004: 521), welches seit dem 01.07.2012 als bayerisches Vollgesetz das ROG ablöst (GVBl 2012: 254); gem. Art 24 Abs. 2 Satz 3 BayLplG findet § 16 Absatz 1 UVPG auch weiterhin keine Anwendung.

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens trugen die beteiligten 62 Gebietskörperschaften, 120 Träger öffentlicher Belange sowie die Öffentlichkeit insgesamt in 1.564 Einzelstellungnahmen ihre Bedenken, Forderungen, Anregungen und Hinweise vor. Allein aus der Öffentlichkeit und den gebildeten Initiativen gingen 1.433 überwiegend inhaltsgleiche Sammeleinwendungen und zusätzlich Unterschriftenlisten mit 106.686 Unterzeichnern ein. Von Beginn an wurde das Vorhaben in der Öffentlichkeit sehr kontrovers und größtenteils ablehnend diskutiert, die Notwendigkeit als auch die zugrunde gelegten Verkehrsprognosen wurden infrage gestellt. Da jedoch der Bedarf durch Gesetz und einschlägige Ziele der Raumordnung festgestellt ist, fand dieser Aspekt keine Berücksichtigung im Rahmen des ROV (Reg UFr. 2011: 26 ff.).

Den größten Anteil an den Verfahrensunterlagen hatte die Umweltverträglichkeitsprüfung, welche die Bewertung der raumbezogenen umweltrelevanten Belange der einzelnen Schutzgüter einschließlich ihrer Wechselwirkungen umfasste.

Die höhere Landesplanungsbehörde erfasste und bewertete anhand der umfangreichen Raumordnungsunterlagen sämtliche Belange auf der entsprechenden Maßstabsebene systematisch. Neben den überfachlichen Belangen wurden alle vom Vorhaben betroffenen fachlichen Belange thematisiert, die nicht als umweltrelevante Schutzgüter im Rahmen der UVP abzuhandeln waren. Dazu zählten v.a. die Belange des Verkehrs, des Siedlungswesens, der gewerblichen Wirtschaft wie auch der Freizeit und des Tourismus, der Land- und Forstwirtschaft sowie sonstige raumbedeutsame fachliche Belange und Planungen. Letztere umfassten insbesondere vielzählige Querungen anderer Infrastrukturen sowie kommunale Vorhaben der regenerativen Energiegewinnung durch Photovoltaik und Windkraft als auch Rohstoffsicherungsflächen.

Zur sachgerechten Ermittlung der Raumverträglichkeit war eine bilanzierende Gesamtbetrachtung zwingend, die alle einschlägigen Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung aus allen Bereichen gemeinsam und gleichzeitig in den Blick nahm und das Vorhaben auf dieser Basis bewertete. Dabei standen einzelne Belange zweifellos zahlreich in Konkurrenz zum Vorhaben oder vielfach in sachlicher Konkurrenz zueinander. Zu all diesen betroffenen Belangen enthalten die Ziele und Grundsätze der Raumordnung Vorgaben, wobei die Ziele zu beachten, die Grundsätze zu berücksichtigen sind. Sie bilden gemeinsam ein System, das insgesamt und in der Summe die Entwicklung des Landes sowie der Region unter Beachtung der Erfordernisse der Nachhaltigkeit befördern will. Erst in einer bilanzierenden Bewertung aller Belange in Abwägung unter- und gegeneinander, auch unter den einzelnen Teilaspekten eines Belangs, lässt sich in Interpretation und Auslegung der jeweiligen Ziele und Grundsätze ein abschließendes Urteil über die Raumverträglichkeit des Vorhabens finden (Reg UFr. 2011: 206).

5 Wesentliche Inhalte der landesplanerischen Beurteilung – Maßgaben

Die Bewertung und Abwägung aller Belange ergab, dass dem Vorhaben grundsätzlich keine normativen Vorgaben der Raumordnung entgegenstanden, die dessen Verwirklichung nicht zuließen. Insofern bestätigte dies, dass die gewählte Raumordnungslinie die raumverträglichste Variante blieb, da bereits im frühen Planungsstadium darauf

geachtet wurde, dass ökologisch sensible Bereiche möglichst geschont oder umgangen wurden. Gleichwohl bedingt die Inanspruchnahme von Boden sowie Freiraum in seinen vielfältigen Funktionen als Landschafts-, Erholungs-, Biotop- und Tierlebensraum für den Neubau einer 50km langen Bundesstraße in einem relativ dicht besiedelten und von verschiedensten Ansprüchen überlagerten Kulturraum einen nicht zu vermeidenden Eingriff mit teilweise erheblichen Auswirkungen auf einzelne Umweltbelange. Diese ließen sich in vielen Fällen durch die Beachtung von umfänglichen allgemeinen wie auch detailspezifischen Maßgaben v.a. in Bezug auf die Siedlungsstruktur, die Land- und Forstwirtschaft sowie hinsichtlich anderer Infrastruktureinrichtungen als auch der Schutzgüter Mensch, Pflanzen, Tiere, biologische Vielfalt und Wasser soweit minimieren oder gar vermeiden, dass sie in ihrer Summe nicht zur raumordnerischen Unverträglichkeit des Vorhabens führten.

Ergebnis der landesplanerischen Beurteilung war, dass der Neubau der B26n unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Maßgaben den Erfordernissen der Raumordnung entspricht. Mittels der gesetzten Maßgaben konnten auf Ebene der Raumordnung gegenüber der eingebrachten Raumordnungslinie einige Möglichkeiten der Optimierung ermittelt werden. Zudem enthielten die Maßgaben hinsichtlich des Artenschutzes umfänglich Prüfaufträge, Empfehlungen und Vorschläge für das nachfolgende Zulassungsverfahren (Reg UFr. 2011: 11 ff.).

6 Im Raumordnungsverfahren entwickelte Optimierungsvorschläge

Der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen sieht vor, in einem ersten Schritt nur den östlichen Abschnitt der B26n zu errichten, der die A7 mit Karlstadt verbindet. Damit stünde für einen mehrjährigen Zeitraum lediglich ein Teil der Verbindungsstraße B26n zwischen den Bundesautobahnen A3 und A7 zur Verfügung. Westlich von Karlstadt, in Richtung der A3, wäre mit einem zum Teil deutlich erhöhten Verkehrsaufkommen auf Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen zu rechnen – mit den entsprechenden Mehrbelastungen für Mensch und Umwelt, gerade in vielen Ortsdurchfahrten im Landkreis Main-Spessart.

Um dieser Problematik zu begegnen, wurden im Raumordnungsverfahren zwei alternative Ausbauszenarien erarbeitet, die Eingang in die landesplanerische Beurteilung fanden. Diese sieht mit erster Priorität vor, dass die B26n in möglichst zeitnah aufeinander folgenden Bauabschnitten – also „in einem Stück“ – von der A7 bis zur A3 zu errichten ist. Für den Fall, dass der Bund an seinem Plan festhält, zunächst nur den östlichen Teil der neuen Bundesstraße zu bauen, gibt ihm die landesplanerische Beurteilung vor, diesen Teil der B26n nur zwei- bis dreistreifig zu errichten, statt – wie bisher geplant – vierstreifig (und inklusive dessen Zubringers). Zusammen mit weiteren angeführten geeigneten baulichen Maßnahmen in bestimmten Orten soll auf diese Weise als Folge des Neubauvorhabens das zusätzliche Verkehrsaufkommen im nachgeordneten Straßennetz wirksam begrenzt werden.

Darüberhinausgehend formuliert die landesplanerische Beurteilung den Prüfauftrag an den Vorhabenträger, die Realisierung der B26n über die gesamte Länge in nur zwei- bis dreistreifiger statt geplanter vierstreifiger Ausführung zu untersuchen und diese

Variante ggf. in den neuen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen aufzunehmen. Denn die B 26n mit reduziertem Querschnitt wäre aus Sicht der höheren Landesplanungsbehörde – sofern die wesentlichen verkehrlichen Ziele dennoch erreicht würden – die vorzuziehende umweltverträglichere Lösung (Reg UFr. 2011: 12 ff.).

7 Besonderheiten im Verfahrensablauf

Um Akzeptanz und Realisierungschancen dieses teils umstrittenen Großvorhabens zu steigern, war man bereits im frühen Planungsstadium bemüht, die Anwendung des Instruments ROV zu verbessern. Begleitet von mehreren behördlichen Abstimmungsgesprächen entschied sich die höhere Landesplanungsbehörde, für dieses Vorhaben eine ***förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung*** – abweichend des BayLplG – und ein ***Bürgergespräch*** im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

7.1 Förmliche raumordnerische Umweltverträglichkeitsprüfung

Für den Bau der B 26n besteht die bundesrechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gem. Ziffer 14.4 Anlage 1 zu § 3 UVPG. Im erforderlichen Verfahren der Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 BFernStrG erfolgt die UVP nach dem jeweiligen Stand der Planung, die jedoch entfallen kann, wenn gem. § 15 Abs. 1 UVPG eine UVP erster Stufe ins ROV integriert ist und die damit verbundenen Anforderungen berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund wurde für dieses Vorhaben – abweichend von der bayerischen Regelung gem. Art. 24 Abs. 2 Satz 3 BayLplG, wonach § 16 Abs. 1 UVPG keine Anwendung findet und lediglich eine Überprüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit den raumbedeutsamen und überörtlichen Belangen des Umweltschutzes vorsieht – eine UVP erster Stufe entsprechend dem Planungsstand in das ROV integriert (gem. UVP-Richtlinie). Diese Entscheidung erfolgte – in Abstimmung mit der obersten Landesplanungsbehörde – auch unter Berücksichtigung der Änderung der Rechtslage des § 16 Abs. 1 UVPG durch Art. 1 Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt[2].

7.2 Bürgergespräch

Die Regierung von Unterfranken setzte von Beginn an auf eine offensive, transparente und bürgerfreundliche Informationspolitik. Erstmals in Bayern wurde die Beteiligung der Öffentlichkeit im ROV um ein Bürgergespräch im Anschluss an das Anhörungsverfahren ausgeweitet: eine zusätzliche Gelegenheit für Betroffene, ihre Standpunkte zu erläutern und Hinweise für das Verfahren zu geben.

---

2 Mit dem Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt (RGU) vom 11.8.2009 wurden zahlreiche Umweltgesetze geändert, die zum 1.3.2010 in Kraft traten (RGU – BGBl. 2009 I: 2723); gem. Art. 1 Nr. 4 RGU ist eine UVP im ROV durchzuführen, soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist. S. Fußnote 1: § 16 Abs. 1 UVPG findet aufgrund Art. 24 Abs. 2 Satz 3 BayLplG keine Anwendung (GVBl 2012 I: 254).

Die Aktivierung der Bürger erfolgte über Pressemitteilungen und Internetinformationen sowie die persönliche Einladung ausgewählter Zielgruppen (insbesondere Bürgerinitiativen pro und contra, Verbände) mit dem Ziel, eine ausgewogene und repräsentative Beteiligung zu befördern. Das Bürgergespräch erfolgte ganztägig mit Fortsetzungsmöglichkeit des Gesprächs am nächsten Tag. Die Prozessbegleitung (Prozessablauf, Organisation) und Moderation wurde intern von Verwaltungsmitarbeitern – vornehmlich der höheren Landesplanungsbehörde – übernommen. Durch einen klar strukturierten Ablauf des Bürgergesprächs (Themenblöcke, Rednerlisten, Rednerzeitbegrenzung etc.) konnte gewährleistet werden, dass die Beiträge repräsentativ und konstruktiv eingebracht wurden. Als Beitrag zur Versachlichung der Diskussionen standen auch die Fachplaner des Vorhabenträgers zur Verfügung, um die Fachgutachten in den wesentlichen Zügen allgemein verständlich vorzustellen und um Fragen der Bürger zu beantworten. Zu dem Bürgergespräch gekommen waren die Vertreter der bereits im Vorfeld stark engagierten Bürgerinitiativen, Vertreter der Internationalen Gabriele-Stiftung („Universelles Leben"), Vertreter der Naturschutzverbände und Kammern, Mandatsträger und die politisch Verantwortlichen in der Region, aber auch allgemein interessierte Bürgerinnen und Bürger. Rund 150 Teilnehmer nutzten im laufenden Tagesdurchschnitt des Bürgergesprächs die Gelegenheit, ihre Positionen – in der Regel – sachlich vorzubringen. Die Niederschrift zum Bürgergespräch wurde im Internet veröffentlicht (Reg UFr. 2011: 31).

8 Reflexion des Raumordnungsverfahrens

Mit der frühzeitigen und umfassenden Prüfung und Bewertung der Umweltwirkungen des Vorhabens im ROV im Rahmen der raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung (einschließlich der Verträglichkeit mit den Schutzansprüchen des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 und mit den Zielen des Artenschutzes) wurden die Entscheidungsgrundlagen vor Zulassung dieses besonders umweltrelevanten Vorhabens verbessert und transparenter. Eine wesentliche Rolle spielte die mit der Umweltverträglichkeitsprüfung verbundene Alternativenprüfung. Erst die Einbeziehung der bereits im Vorfeld ausgeschiedenen großräumigen Trassenalternativen (Machbarkeitsstudie) oder technischer Vorhabenvarianten (u. a. Tunnelvarianten) in die Umweltverträglichkeitsprüfung ermöglichte die Identifizierung der Vor- und Nachteile der beantragten Raumordnungslinie aus Umweltsicht – die, wie vorab dargestellt, ohne Alternativen beantragt wurde. Die Alternativenprüfung sowie der zugrunde liegende fachliche Alternativenvergleich eröffneten damit wesentliche Optionen für eine möglichst weitgehende Vermeidung oder Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen. Durch entsprechende Maßgaben in der landesplanerischen Beurteilung konnten wichtige Hinweise für Untersuchungsschwerpunkte des folgenden Zulassungsverfahrens gegeben werden, welche die negativen Folgen für die Umwelt vermeiden bzw. minimieren sollen (Reg UFr. 2011: 12 ff.). Gleichwohl folgten daraus umfangreiche und differenzierte fachliche Anforderungen, was zusätzlichen Mehraufwand in einer ohnehin zeitlich relativ eng bemessenen Verfahrensdauer bedeutete.

Mit dem erstmals im ROV praktizierten Bürgergespräch wurde ein Argumentationsforum auf dem Stand des Verfahrens geboten. Denn die Anhörung war erfolgt, die Bearbeitung der Anhörergebnisse und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens

sowie die raumordnerische Gesamtbetrachtung waren jedoch noch nicht abgeschlossen und damit Entscheidungsspielräume vorhanden. Inhaltlich wurden jedoch kaum noch neue Argumente vorgetragen. Der Mehrwert des Bürgergesprächs war vor allem in seiner Befriedungswirkung zu sehen. Es trug dazu bei, frühzeitig – weit vor dem Linienbestimmungsverfahren – in einen aktiven Dialog mit dem Bürger einzutreten sowie mögliche Missverständnisse bzgl. der Planung aufzuklären als auch Konfliktpotenziale, Möglichkeiten und Grenzen sowie Chancen und Risiken dieses Vorhabens deutlich zu machen. Der Austausch von Befürwortern und Gegnern des Vorhabens führte häufig dazu, dass sich eigene Standpunkte auch innerhalb der Bürgerschaft relativierten und die Konfrontation Behörde–Bürger sich etwas auflöste. Es fand eine intensive Diskussion und sogar Annäherung der Standpunkte hinsichtlich der zeitlichen Abschnittsbildung und eines alternativ reduzierten Querschnitts der B 26n statt. Für eine erhöhte Akzeptanz des Vorhabens war zudem die im Rahmen der UVP verbundene Alternativenprüfung bedeutsam. Denn in der öffentlichen Diskussion um die B 26n stand die Frage nach Alternativen, die mit geringeren Auswirkungen auf Mensch und Umwelt verbunden wären, im Fokus und es wurde vielfach der Nachweis eingefordert, dass die tatsächlich beste Alternative gewählt wurde.

Mit dem Prüfauftrag zu den Ausbauszenarien der B26n hat die Landesplanung im Sinne einer besseren Raumverträglichkeit und damit auch Akzeptanz des Neubaus sich quasi über den Bedarfsplan hinweggesetzt. Dies schien allein schon deshalb sinnvoll, weil bereits im ROV bekannt war, dass in absehbarer Zeit der BVWP fortzuschreiben war. Mit diesem Prüfauftrag und v.a. der „abgespeckten" Ausbauvariante wurde eine erneute Überprüfung eingefordert und damit ggf. die Realisierungswahrscheinlichkeit des Vorhabens insgesamt erhöht. Denn möglicherweise wäre das Vorhaben aufgrund der Anforderungen im Kosten-Nutzen-Verhältnis im ursprünglichen Umfang gar nicht mehr zur Anmeldung in den BVWP vorgesehen worden.

Die Regierung von Unterfranken als höhere Landesplanungsbehörde konnte im Rahmen des Bürgergesprächs öffentlich ihre Neutralität, Verfahrenstransparenz und Bürgernähe darstellen. Das Bürgergespräch bedeutete bei knappen Personalressourcen jedoch einen erheblichen Zusatzaufwand für die Landesplanung, da in Bayern, anders als in anderen Bundesländern, keine Mittel für fachliche Dienstleistungen (Planungsbüros etc.) zur Verfügung stehen. Dennoch kann es insgesamt als ein erfolgreicher Schritt zu mehr Bürgerbeteiligung und Verfahrenstransparenz mit Vorbildfunktion für künftige Verfahren in Bayern gewertet werden. Dieses Beispiel gab mit Anstoß, über neue Beteiligungsformen im ROV nachzudenken, wie ein entsprechender Beschluss der MKRO im Oktober 2011 zeigte (MKRO 2011).

Das Raumordnungsverfahren zur B 26n konnte aufgrund seiner Komplexität und der zusätzlichen Verfahrensbausteine der förmlichen UVP und des Bürgergesprächs nicht innerhalb der sechsmonatigen Verfahrensfrist abgeschlossen werden. Aufgrund der personellen Leistungsgrenze kann künftig dem Anspruch der standardisierten Anwendung dieser Verfahrensschritte nur dann Rechnung getragen werden, wenn gleichzeitig Personal und Mittel zur Bewältigung dieser komplexen Verfahren zur Verfügung gestellt werden (ARL 2014: 9).

9 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung

Nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens hat das Staatliche Bauamt Würzburg für die Raumordnungslinie der B26n die Antragsunterlagen für den Antrag auf Bestimmung der Linie nach §16 FStrG erstellt und dabei die Maßgaben hinsichtlich des Prüfauftrags zu den Ausbauszenarien eingearbeitet. Dieser Antrag wurde gemäß Ministerratsbeschluss vom 12.03.2013 von der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr im September 2013 zur Bewertung und Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) an den Bund übermittelt (StMI 2013).

Im Rahmen der Bewertung des BVWP wurde bestätigt, dass die wesentlichen verkehrlichen und raumstrukturellen Ziele der B26n mit der landesplanerisch geforderten einbahnig-zwei-/dreistreifigen Ausführung erreicht werden können.

Die einbahnig-zweistreifige Trassierung des Mittelkorridors mit abschnittsweisen Überholfahrstreifen wurde schließlich als wirtschaftlichste und umweltverträglichste Lösung in den Bundesverkehrswegeplan 2030, den das Bundeskabinett am 3. August 2016 beschlossen hat, aufgenommen. Der BVWP führt den Neubau der B26n in mehreren (Teil-)Projekten auf. Der Abschnitt „AK Schweinfurt/Werneck (A7) – Karlstadt" wird im vordringlichen Bedarf geführt. Für die Fortsetzung von Karlstadt bis zum Anschluss an die BAB3 besteht „Weiterer Bedarf mit Planungsrecht (WB*)". Integraler Bestandteil der Gesamtmaßnahme B26n ist der „Zubringer Lohr", der ebenfalls im weiteren Bedarf mit Planungsrecht (WB*) eingestuft ist (BMVI 2016).

Im Zuge der anschließenden Linienbestimmung hat die landesplanerische Beurteilung, die die Prüfung der Umweltverträglichkeit einschließt, für den reduzierten Querschnitt der B26n Bestand. Verlauf und Radien der aktuellen Trassenführung sind gleich geblieben. Aufgrund der nach wie vor unterschiedlichen Dringlichkeitseinstufungen der B26n im vordringlichen und weiteren Bedarf sind die diesbezüglichen Maßgaben der landesplanerischen Beurteilung im weiteren Verfahren besonders zu berücksichtigen.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2014): Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 99.

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003): Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2003. Berlin.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030. Berlin.

Ministerkonferenz für Raumordnung (2011): 38. Sitzung, Beschluss „Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren" vom 24.10.2011. München.

Reg UFr. – Regierung von Unterfranken (Hrsg.) (2011): Landesplanerische Beurteilung mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung für den geplanten Neubau der B26n westlich AD Würzburg-West – Karlstadt – AK Schweinfurt/Werneck. Würzburg.

StMI – Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2013): Bundesverkehrswegeplan.
https://www.baysis.bayern.de/web/content/ausbauprogramme/bundesverkehrswegeplan/default.aspx/ (16.11.2015).
StMI – Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2011): Siebter Ausbauplan für Staatsstraßen in Bayern.
https://www.baysis.bayern.de/web/content/ausbauprogramme/ausbauplan/ default.aspx/ (16.11.2015).
StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hrsg.) (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.

Autorin

Oberregierungsrätin Stefanie Mattern *war nach dem Studium in Greifswald und Hannover (Dipl.-Geogr.) zunächst als Regionalmanagerin in Thüringen tätig. Sie arbeitet seit 2003 bei der Regierung von Unterfranken, Würzburg. Sie ist seit 2008 als Regionsbeauftragte in der Region Main-Rhön in der Regionalplanung zuständig. Seit 2015 hat sie die stellvertretende Sachgebietsleitung für Aufgaben der Landesplanung inne. Aktuelle Themenschwerpunkte sind Windkraft, Wasser, Verkehr und Mobilität sowie Klimawandel. Seit 2011 ist sie Mitglied im IIK Regionalplanung der ARL.*

Walter Kufeld

FREIFLÄCHEN-PHOTOVOLTAIKANLAGE „SCHORNHOF“

Gliederung

1 Steckbrief des Verfahrens
2 Vorhaben und Vorhabenträger
3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte
3.1 Pflanzen und Tiere
3.2 Boden
3.3 Landschafts- und Ortsbild
3.4 Klimaschutz und Luftreinhaltung
3.5 Siedlungswesen
3.6 Freizeit und Erholung, Tourismus
4 Untersuchte Varianten
5 Im Raumordnungsverfahren entwickelte Optimierungsvorschläge (ausgewählte Beispiele)
6 Wesentliche Inhalte der landesplanerischen Beurteilung (Maßgaben – enge Auswahl)
7 Besonderheiten im Verfahrensablauf
8 Reflexion des Raumordnungsverfahrens
9 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung
Literatur

Kurzfassung
Das Raumordnungsverfahren ist in der Praxis ein wertvolles landesplanerisches Abstimmungsinstrument zur Lösung von überörtlich raumbedeutsamen Nutzungskonflikten.

Das konkrete Praxisbeispiel einer geplanten Freiflächen-Photovoltaikanlage in Oberbayern zeigt, dass

> das Raumordnungsverfahren als vorhabenbezogenes Instrument der Raumordnung eine räumliche Vorsorgefunktion für eine klimaverträgliche Energieversorgung übernehmen und somit ein Beispiel für proaktiven Klimaschutz sein kann;

> die Raumordnung mit ihren informellen und formellen Instrumenten wichtige Beiträge zu einer räumlichen Gesamtstrategie zur Bewältigung des Klimawandels „Minderung des Energieverbrauchs, Erhöhung der Energieeffizienz und Reduzierung des CO_2-Ausstoßes“ leisten kann;

> das Raumordnungsverfahren als „Vorverfahren“ zu daran anschließenden Zulassungsverfahren Nutzungskonflikte in einer frühen Phase aufzeigt und Planungsoptimierungen ermöglicht.

Schlüsselwörter
Freiflächen-Photovoltaikanlage – Raumordnungsverfahren – Raumnutzungskonflikte – Energiewende – Klimaschutz

Ground-mounted photovoltaic system ‘Schornhof’

Abstract
The spatial planning procedure is a valuable coordinative planning instrument, used in practice to resolve supra-local conflicts of use that have spatial impacts.

A ground-mounted photovoltaic system planned in Upper Bavaria is considered as a concrete example drawn from practice, and illustrates that:

> as a project-related spatial planning instrument, a spatial planning procedure can make provision for climate-friendly power supplies and thus demonstrates pro-active climate protection;

> with its informal and formal instruments, spatial planning can make an important contribution to an overall spatial strategy for tackling climate change: ‘Minimising energy consumption, increasing energy efficiency and reducing CO2 emissions’;

> as a ‘preliminary’ procedure followed by later approval procedures, a spatial planning procedure can reveal land-use conflicts at an early stage and enable planning to be optimised.

Keywords
Ground-mounted photovoltaic system – spatial planning procedure – land-use conflicts – energy transition – climate protection

1 Steckbrief des Verfahrens

Für die geplante Freiflächen-Photovoltaikanlage „Solarpark Schornhof“ in der Gemeinde Berg im Gau, Region Ingolstadt (Oberbayern) mit einer beantragten Gesamtgröße von ca. 140ha und einer geplanten Leistung von mindestens 52MWp führte die Regierung von Oberbayern ein Raumordnungsverfahren durch. Die geplante Anlage ist in zwei Teilflächen von insgesamt ca. 138,2ha gegliedert, wobei der zur Darstellung als Sondergebiet und damit konkret für die Installation von Solarmodulen vorgesehene Anteil ca. 98,5ha beträgt. Für Grünflächen incl. Wegeflächen sind insgesamt ca. 14,8ha vorgesehen, die Ausgleichsflächen betragen insgesamt ca. 24,9ha. Das Projekt stellte bis dato die größte Solarprojekt-Planung in Oberbayern dar. Das Areal liegt im Landschaftsraum „Donaumoos“ (mit Niedermoorresten) und wird landwirtschaftlich genutzt. Das „Donaumoos“ ist eine Niederung südlich der Donau im Dreieck zwischen Ingolstadt, Neuburg an der Donau und Pöttmes. Ursprünglich war es das größte bayerische Niedermoor, hat aber durch seine Trockenlegung zum Zwecke der Urbar-

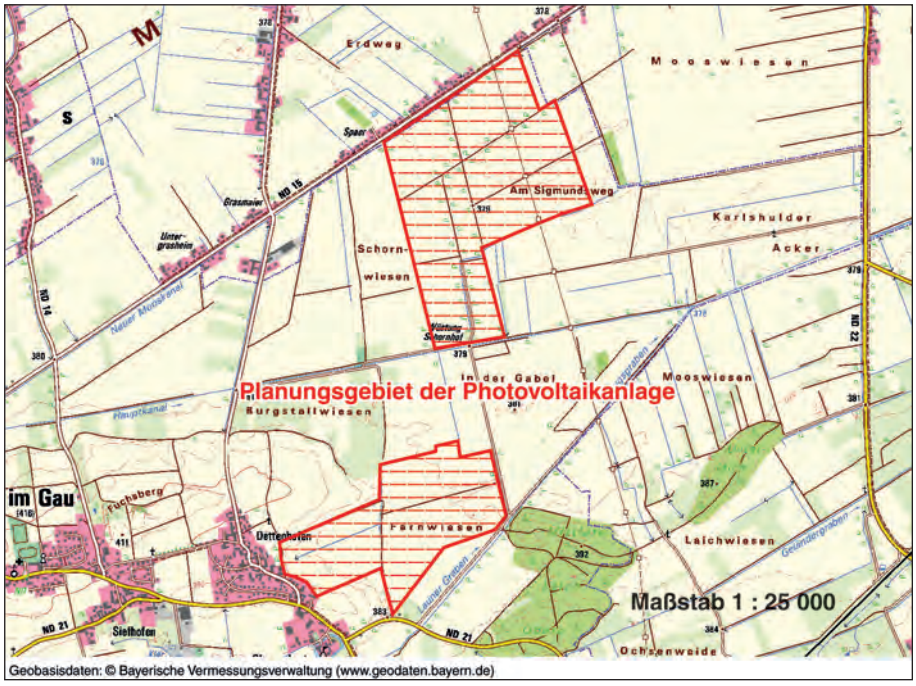

Abb. 1: Raumordnungsverfahren für die Freiflächen-Photovoltaikanlage „Solarpark Schornhof" in der Gemeinde Berg im Gau – Lageplan (Luftbild) und Planungsgebiet / Quelle: Regierung von Oberbayern 2010

machung und die damit ermöglichte intensive landwirtschaftliche Nutzung seinen Moorcharakter fast vollständig verloren. Die Sanierung des Donaumooses ist, auf Grundlage eines raumgeordneten Donaumoos-Entwicklungskonzeptes, Ziel eines seit 1991 tätigen kommunalen Zweckverbandes. Die Regierung von Oberbayern hat als höhere Landesplanungsbehörde im Rahmen des, parallel zum Bauleitplanverfahren, am 10.02.2010 eingeleiteten vereinfachten Raumordnungsverfahrens die eingegangenen Stellungnahmen geprüft und abgewogen. Das Raumordnungsverfahren wurde mit der landesplanerischen Beurteilung vom 27.04.2010 positiv mit Maßgaben abgeschlossen.

2 Vorhaben und Vorhabenträger

Die Gemeinde Berg im Gau – ein nichtzentraler Ort mit 1.277 Einwohnern (Stand: 31.12.2014) im Landkreis Neuburg-Schrobenhausen / Region Ingolstadt – beabsichtige, für einen Bereich nordöstlich des Ortsteiles Dettenhofen bis zur Gemeindegrenze nach Karlshuld die planungsrechtlichen Grundlagen für die Errichtung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage zu schaffen. Vorhabenträger und zugleich Antragsteller für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens war die Gemeinde Berg im Gau. Als Betreiber und zugleich Projektentwickler für die Freiflächen-Photovoltaikanlage war die Firma „PV-Strom“ vorgesehen, die bereits in der Region andere Solarfelder, wenn auch in deutlich geringeren Größenordnungen, realisiert hat. Die Gemeinde unterstützt mit diesem Projekt eine Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und hofft zudem mit dem Bau dieser Anlage auch auf entsprechende Gemeindesteuereinnahmen.

In dem Solarpark ist die Errichtung von fest aufgeständerten Modulen mit einer maximalen Höhe von 3,5 m mit einem voraussichtlichen Abstand der Modulreihen von ca. 6,6 m geplant. Als Fundamente sind Stahlbodenanker vorgesehen. Für die weitere Bebauung (Umspannstation mit max. 750 m² Grundfläche) sowie für 40 bis 50 Technikstationen (jeweils max. 30 m²) zur Anlagensteuerung und Transformation der gewonnenen Energie und für bauliche Anlagen zu Zwecken der Umweltbildung (Infopavillon) ist eine maximal zulässige Versiegelung von 2.500 m² festgeschrieben.

3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte

Von dem Vorhaben werden raumbezogene überfachliche Belange sowie raumbezogene fachliche Belange der Siedlungsentwicklung, der gewerblichen Wirtschaft und Energieversorgung, des Verkehrs, der Land- und Forstwirtschaft sowie der Erholungsvorsorge, der Denkmalpflege und außerdem raumbezogene umweltrelevante Belange des Immissions- und Klimaschutzes, des Boden-, Gewässer- und Hochwasserschutzes sowie insbesondere von Natur, Landschaft und Ortsbild berührt.

Nachfolgend wird eine enge Auswahl der Erfordernisse der Raumordnung (Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP Bayern) vom 01. September 2006 (StMWIVT 2006) sowie des Regionalplans Ingolstadt (RP 10) (RPV 2003)) genannt, die für das Vorhaben besonders relevant erscheinen. Gleichzeitig werden die wesentlichen Raumnutzungskonflikte beleuchtet, die in der landesplanerischen Beurteilung zur Diskussion standen.

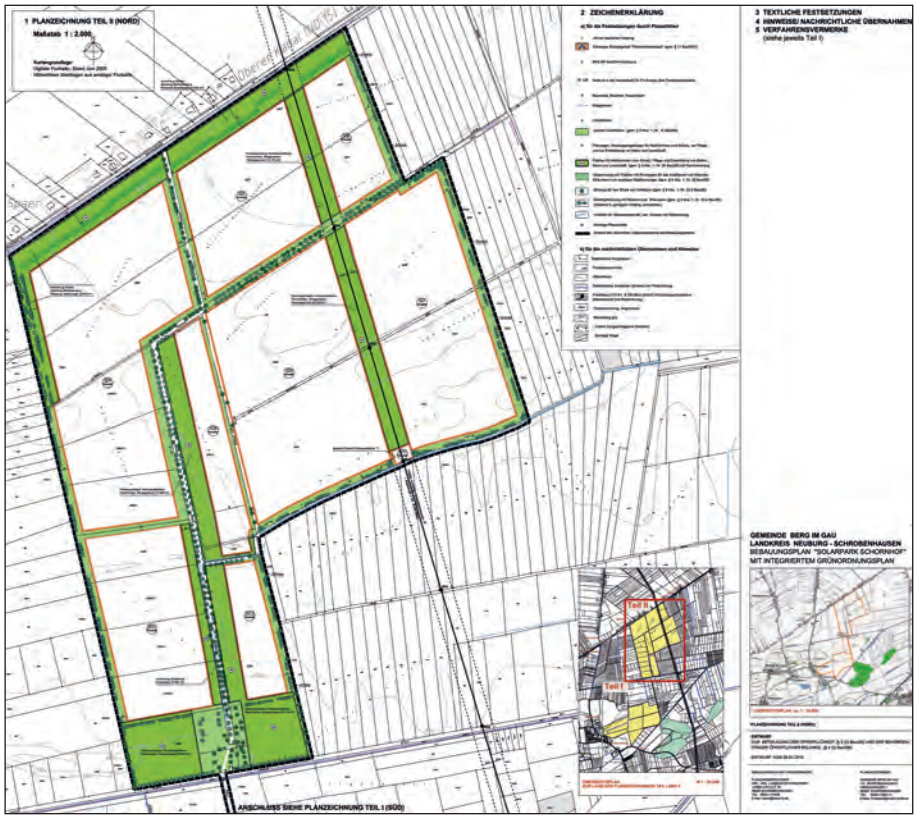

Abb. 2: Bebauungsplan „Solaranlage Schornhof" / Quelle: Gemeinde Berg im Gau 2010

3.1 Pflanzen und Tiere

Es ist anzustreben, Natur und Landschaft bei Planungen und Maßnahmen möglichst so zu erhalten und weiterzuentwickeln, dass – aufbauend auf natürlichen und kulturhistorischen Gegebenheiten – jeweilig vorhandene naturräumliche Potenziale besondere Berücksichtigung finden (StMWIVT 2006: 27).

Das Vorhaben befindet sich zwar am Rande von naturschutzfachlich bzw. landschaftspflegerisch relevanten Schutzgebieten und tangiert das landschaftliche Vorbehaltsgebiet Donaumoos und Paarniederung (RPV Ingolstadt 2003c: 4 f.), das konkrete Planungsgebiet liegt jedoch in einem Bereich intensiver agrarischer Nutzung und besitzt daher momentan nur geringe Bedeutung für Fauna und Flora. Das Artenspektrum ist beschränkt und ohne bemerkenswerte Besonderheiten. Es werden keine amtlich kartierten, besonders schützenswerte Biotope überplant, Wiesenbrütergebiete sind nicht betroffen. Im Entwicklungskonzept Donaumoos wird die Bedeutung des von dem Vorhaben betroffenen Funktionsraumes für den Arten- und Biotopschutz als gering beschrieben. Zum planungsrelevanten Kenntnisstand lassen sich keine artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände erkennen, die dem Vorhaben entgegenstehen würden. Durch die Schaffung eines großflächig extensiv bewirtschafteten, durch Eingrünung und Einfriedung abgeschlossenen und damit beruhigten Raumes sind bzgl. der faunistischen Artenvielfalt positive Effekte zu erwarten. Dies betrifft, bis auf bestimmte Arten, insbesondere die auf Offenland angewiesene Avifauna.

3.2 Boden

Verluste an Substanz und Funktionsfähigkeit des Bodens, insbesondere durch Versiegelung, Erosion, Verdichtung, Auswaschung und Schadstoffanreicherung, sollen bei allen Maßnahmen und Nutzungen minimiert werden. Soweit möglich und zumutbar soll der Boden entsiegelt und regeneriert werden (StMWIVT 2006: 26).

Im Zuge des Projektes kommt es faktisch nur zu einer geringfügigen Versiegelung des Bodens. Zudem werden keine zusätzlichen Zufahrtswege errichtet, gegebenenfalls die bestehenden für den kurzfristigen Bedarf bei der Erstellung der Anlage ertüchtigt. Eventuelle Wartungswege für periodisch anstehende Arbeiten werden als Grünwege angelegt. Durch die im Zuge des Projektes initiierte Extensivierung landwirtschaftlich genutzter Flächen mit entsprechend geregelten Pflegemaßnahmen sowie die Funktionsunterbrechung von Drainagen kann auch im Bereich der Sonderbauflächen eine Regenerierung des Niedermoores und Torfbodens erwartet sowie eine weitere Moorsackung verhindert werden, wodurch die Belange des Bodenschutzes positiv berührt und die Entwicklungsziele des Donaumooskonzeptes verwirklicht werden.

3.3 Landschafts- und Ortsbild

Das Landschaftsbild soll in seiner naturgeographisch und kulturhistorisch begründeten charakteristischen Eigenart erhalten werden (RPV Ingolstadt 2003b: 3).

Das Donaumoos ist (bodengeographisch gesehen) Süddeutschlands größtes Niedermoor. Es ist mit seiner weitflächig offenen, waldarmen Landschaft, seinen Straßendörfern, Birkenalleen, Entwässerungskanälen und Windschutzpflanzungen von ganz spezifischem Erscheinungsbild (RPV Ingolstadt 2003b: 4).

In der Zusammenschau von mittlerer struktureller Vielfalt, mittlerer Naturnähe und hoher Eigenart des Landschaftsbildes muss von einer mittleren Qualität und damit auch von einer mittleren Empfindlichkeit des Landschaftsbildes ausgegangen werden. Des Weiteren besitzt, im Gegensatz zu übrigen Anteilen des Donaumooses, der Bereich, in dem die Planungen liegen, keinen sonstigen Schutzstatus wie z. B. landschaftliches Vorbehaltsgebiet oder Landschaftsschutzgebiet. Aufgrund dieser zwar festgestellten mittleren Empfindlichkeit des Landschaftsbildes, aber des hohen Einwirkungsbereichs des Vorhabens muss insgesamt von einer erheblichen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes ausgegangen werden. Dabei bestehen allerdings verschiedene Möglichkeiten zur Verminderung der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes: Um die Weite des Landschaftsraumes in einigen Bereichen erlebbar zu belassen, sind die spornartigen Ausdehnungen in Bezug auf die bebaubare Fläche durch qualifizierte und intensive Eingrünungen, die im Süden bis in den Bereich ebener Flächen reichen sollten, von den Siedlungen zu trennen und diese auch mit dem Ziel der Schaffung eines intakten Ortsrandbereiches zu gestalten. Es sollen kompakte Baukörper geschaffen werden, die den Korridor zwischen beiden Teilflächen möglichst breit belassen.

3.4 Klimaschutz und Luftreinhaltung

Luft und Klima sind möglichst so zu erhalten und zu verbessern, dass Menschen, Pflanzen und Tiere in ihren Ökosystemen sowie Kultur- und sonstige Sachgüter nicht beeinträchtigt werden (StMWIVT 2006: 53).

Durch die am Standort weitgehend emissionsfreie Stromgewinnung und die dadurch vermiedene Stromerzeugung über fossile Energieträger ist davon auszugehen, dass es sich in der Gesamtbetrachtung des Projektes um eine klimaschonende Energieerzeugung handelt, die zum Abbau von Luftverunreinigungen beiträgt. Die Regenerierung des Niedermoores verhindert nicht nur eine weitere Mineralisierung sowie einen CO_2-Ausstoß durch den sich abbauenden Torfboden, sondern langfristig ist sogar durch die CO_2-Bindung in der sich sukzessive wieder aufbauenden Kohlenstoffsenke ein zusätzlicher positiver Effekt zu erwarten. Es sind rasche positive Auswirkungen auf den Klimaschutz durch eine Verminderung der Emissionen klimarelevanter Gase und zudem generell ein Abbau von Luftverunreinigungen anzunehmen.

3.5 Siedlungswesen

Die Zersiedelung der Landschaft soll verhindert werden. Neubauflächen sollen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten ausgewiesen werden (StMWIVT 2006: 56).

Freiflächen-Photovoltaikanlagen sind zwar planungsrechtlich wie Bauflächen zu behandeln, aufgrund der besonderen Fallgestaltung nehmen sie jedoch eine mit herkömmlichen Bauprojekten schwer vergleichbare Sonderstellung ein. Um diesem Um-

stand Rechnung tragen zu können, sind im interministeriellen Schreiben (IMS) vom 19.11.2009 Hinweise gegeben, wie eine entsprechende Bewertung bei der Genehmigung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen ablaufen kann.[1]

Ebenso gibt es im Gemeindegebiet keine Standorte, deren Vorbelastung für eine Anlage in der vorliegenden Größenordnung wirksam herangezogen werden könnte. Aufgrund der Größe und der überörtlichen Raumbedeutsamkeit wurde daher – auch auf Empfehlung der höheren Landesplanungsbehörde – der Suchraum für mögliche Alternativstandorte und deren Bewertung vom Projektträger auf den südlichen Landkreis Neuburg-Schrobenhausen ausgedehnt. Im Ergebnis kann plausibel nachvollzogen werden, dass sich der vorliegende Standort im Vergleich zu den weiteren, im südlichen Landkreis untersuchten, als der am besten geeignete darstellt. Da der Betrachtungsraum dieser Untersuchung die Gemeindegrenzen von Berg im Gau überschreitet, können die Ergebnisse im Rahmen des vorliegenden Bauleitplanverfahrens sowie der kommunalen Planungshoheit eigenständig natürlich nur für das Gemeindegebiet als gemeindliches Planungskonzept beschlossen werden. Die Standortuntersuchung kann jedoch als entscheidender Hinweis gewertet werden, dass der gewählte Standort des Vorhabens grundsätzlich den Schutzgütern der Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nicht entgegensteht. Aufgrund der Eigenart des Vorhabens eignet sich ein Sondergebiet Photovoltaik nicht automatisch als Ansatzpunkt für die Anbindung anderer Siedlungs- bzw. Bauvorhaben. Ein weiterer Aspekt ist die, durch das zunächst zeitlich befristete Baurecht in Verbindung mit einer dinglich gesicherten Rückbauverpflichtung gegebene, Möglichkeit, etwaigen Fehlentwicklungen entgegensteuern zu können. So kann das Projekt nach Ablauf der festgeschriebenen Zeitspanne anhand aktueller Erkenntnisse optimiert bzw. gänzlich zum Abschluss gebracht werden.

3.6 Freizeit und Erholung, Tourismus

Das Rad- und Wanderwegenetz soll ergänzt und weiter ausgebaut werden. Es soll vom Autoverkehr freigehalten werden. Die Voraussetzungen für das Radwandern sollen weiter verbessert werden (RPV Ingolstadt 2003a: 2).

Die bisherige und die nunmehr vorgesehene Nutzung des Plangebietes ermöglichen, wie auch die festgelegte Nachfolgenutzung, die Gestaltung von Freizeit und Erholung im Wesentlichen entlang der bestehenden Wegeverbindungen. Diese bleiben auch in

1 Nach dem aktuell geltendem LEP Bayern müssen Freiflächen-Photovoltaikanlagen nicht mehr an geeignete Siedlungsflächen angebunden werden, da sie nicht mehr als Siedlungsflächen im Sinne des LEP-Ziels 3.3 definiert sind. Neubauflächen sollen im Regelfall an eine geeignete Siedlungseinheit angebunden werden. Das vorliegende Gesamtvorhaben ist in zwei Hauptbereiche gegliedert, die beide nicht an eine geeignete Siedlungseinheit angebunden sind. Aufgrund der Größenordnung beider Teilflächen (ca. 88 ha bzw. ca. 44 ha) ist eine entsprechende Anbindung im Gemeindegebiet von Berg im Gau auch nicht möglich, da dort aufgrund der ländlich geprägten, kleinteiligen Struktur die jeweiligen Siedlungseinheiten zu klein sind, um als geeignet gelten zu können. Aus diesem Grund ist es auch von großer Bedeutung, insbesondere bei Grünordnungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen ein gestalterisches Augenmerk auf den Erhalt bzw. die Schaffung intakter und erlebbarer Ortsränder zu richten.

den vorliegenden Planungen weiterhin erhalten. Durch die begleitenden Grün- und Ausgleichsmaßnahmen können diese in ihrem Erlebniswert durchaus gesteigert werden. Insbesondere die ausgeprägten Maßnahmen im Ortsrandbereich bieten hier die Möglichkeit, eine entsprechende Aufwertung in Siedlungsnähe zu realisieren. Im Zuge des Vorhabens ist jedoch darauf zu achten, dass keine Beeinträchtigung von bestehenden oder geplanten Rad- bzw. Wanderwegen entstehen.

Die beabsichtigte Einrichtung von Umwelt- und Projektinformationsstellen lässt sich in geeigneter Weise in das Rad- und Wanderwegenetz integrieren. Das flankierend initiierte begleitende wissenschaftliche Monitoring kann dabei eine periodische Aktualisierung der Wissensinhalte bewirken, womit eine nachhaltig andauernde Attraktion erzeugt werden könnte.

4 Untersuchte Varianten

Der Antragsteller ging nur mit einer Variante in das Verfahren. Weitere Standorte wurden vom Antragsteller/Vorhabenträger nicht in das Verfahren eingeführt, zumal eine durchgeführte Alternativenprüfung zu dem Ergebnis kam, dass es keinen besser geeigneten Standort gibt (s. o.). Der gewählte Standort gilt aus Gründen der Topographie und der Landnutzung als optimal.

5 Im Raumordnungsverfahren entwickelte Optimierungsvorschläge (ausgewählte Beispiele)

Die höhere Landesplanungsbehörde hat in ihrer landesplanerischen Beurteilung vom 27.04.2010 auf der Grundlage der entsprechenden Maßgaben folgende wesentliche Optimierungsvorschläge für die weiteren Verfahrens- bzw. Umsetzungsschritte eingebracht:

> Das Plangebiet ist in mehrere Teilflächen zu untergliedern. Diese Untergliederung sollte in Verbindung mit begleitenden Grünmaßnahmen entlang bestehender linearer Strukturen zumindest in dem bereits vorgesehenen Maß erfolgen.

> Auf Grün- und Ausgleichsflächen ist vorwiegend ein moortypisches Landschaftsbild zu generieren. Einblicke sollten möglichst in das moortypisch gestaltete Landschaftsbild gewährt werden. Bestehende Drainagen im Projektgebiet sollen, soweit ohne wesentliche Beeinträchtigung der Anlieger möglich, durch geeignete Maßnahmen funktionsunfähig gemacht sowie ökologisch aufgewertet werden.

> Es sind kompakte Aufstellflächen für Solarmodule zu schaffen, die den Korridor zwischen beiden Teilflächen möglichst breit belassen.

> Durch ein geeignetes Monitoring sollen die Auswirkungen des Projektes auf Natur und Umwelt über die Laufzeit des Projektes dokumentiert werden. Die dazu geplanten Informationsstellen (Infopavillon etc.) sollen entsprechend als Anlaufstellen der Umweltbildung genutzt werden.

6 Wesentliche Inhalte der landesplanerischen Beurteilung (Maßgaben – enge Auswahl)

Das Vorhaben entspricht nach der landesplanerischen Beurteilung vom 27.04.2010 bei Berücksichtigung von Maßgaben den Erfordernissen der Raumordnung. Aus den 23 formulierten Maßgaben können folgende besonders herausgestellt werden:

1 Die unvermeidbaren Eingriffe in das Landschaftsbild und auch in den Naturhaushalt sind durch landschaftspflegerische Maßnahmen auszugleichen.

2 Die konkrete Ausgestaltung der Grünordnungs- und Ausgleichsmaßnahmen sind vor Beginn der Bauarbeiten in detaillierten Pflanz- und Ausgleichsflächenplänen festzuhalten, die ebenso wie das Pflegekonzept des Projektgebietes mit der unteren Naturschutzbehörde abzustimmen sind.

3 Durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass keine artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände auftreten, erhebliche Beeinträchtigungen naturschutzfachlich hochwertiger Flächen vermieden sowie negative Auswirkungen minimiert werden.

4 Einfriedungen sind auf die für technische Anlagen genutzten Baufenster zu beschränken und die Zäune dabei für Niederwild durchlässig zu gestalten sowie in der Höhenentwicklung zu begrenzen.

5 Konstruktion, Anordnung und Material der Solarmodule sind so zu wählen, dass diese in ihrer Fernwirkung als technische Bauwerke möglichst gering in Erscheinung treten.

6 Grundsätzlich sind Beeinträchtigungen des Torfbodens auf das unabdingbare Maß zu minimieren und über die Projektlaufzeit durchgängig Maßnahmen zur Regeneration des Niedermoores durchzuführen.

7 Für eine Pflege der weiterhin betriebenen Entwässerungsgräben sind die dafür benötigten Bereiche entsprechend zu gestalten und zu unterhalten. Das Rückhaltevermögen ist im Plangebiet durch geeignete Maßnahmen zu verbessern.

8 Das Baurecht ist zeitlich befristet zu vergeben, die Rückbauverpflichtung sollte vorab dinglich gesichert werden.

9 Um die bisherige Erholungsnutzung aufrechterhalten zu können, sind die bestehenden Rad- und Fußwegbeziehungen im Plangebiet weiterhin in ausreichendem Maß zu gewährleisten.

Mit der Formulierung dieser Maßgaben, die in den weiteren Zulassungsverfahren zu berücksichtigen sind, kann die Raumverträglichkeit des Vorhabens gewährleistet werden.

7 Besonderheiten im Verfahrensablauf

Im vorliegenden Fall wurde ein vereinfachtes Raumordnungsverfahren nach § 16 ROG i.V.m. Art. 23 BayLplG parallel zum Bauleitplanverfahren (Änderung des Flächennutzungsplans) durchgeführt, um die Planungsphase zeitlich und organisatorisch optimal abzuwickeln.[2] Das Verfahren konnte in weniger als drei Monaten abgeschlossen werden, weil es sich relativ früh bereits abzeichnete, dass höchstwahrscheinlich keine Widersprüche zu den Erfordernissen der Raumordnung gegeben waren. Zudem kooperierten Gemeinde, Landratsamt und Landesplanungsbehörden bestens und stimmten die Verfahren aufeinander ab.

8 Reflexion des Raumordnungsverfahrens

Die Sicherung raumverträglicher Bereiche für Photovoltaikanlagen dient der Energiewende und auch dem Klimaschutz (Reduzierung des CO_2-Ausstoßes).

Das Raumordnungsverfahren bietet als „Vorverfahren" eines Genehmigungsverfahrens gute Möglichkeiten, bereits im Vorfeld Nutzungskonflikte zu erkennen und zu deren Lösung beizutragen (Höhnberg 2005). Im vorliegenden Fall handelt es sich zwar um ein vereinfachtes Raumordnungsverfahren, das grundsätzlich parallel zum Zulassungsverfahren abzuwickeln ist. Das hier beschriebene Raumordnungsverfahren war – vor allem auch in der Auswertungsphase – zeitlich etwas vorgelagert, sodass der Vorhabenträger jederzeit bei erkennbaren Raumnutzungskonflikten auch vor Abschluss des Genehmigungsverfahrens die Planung noch nachführen konnte. Gerade im Sinne einer Sicherungsfunktion für regenerative Energieprojekte (hier: Freiflächen-Photovoltaikanlagen) unterstützt das Raumordnungsverfahren als formelles Instrument der Raumordnung einen vorsorgenden Klimaschutz.

Durch die nachhaltige Extensivierung des bislang intensiv landwirtschaftlich genutzten Teilbereichs des Donaumooses ist – als Sekundäreffekt des geplanten Vorhabens – ein Aufhalten der Moorsackung bis hin zur Regeneration des Moorbodens zu erwarten, was sich aufgrund seiner Funktion als CO_2-Senke auch positiv auf den Klimawandel auswirken wird. Die mit dem Projekt verbundenen negativen Auswirkungen insbesondere auf das Landschaftsbild können durch zahlreiche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und eingehende Planungsoptimierung maßgeblich verringert werden. Durch flankierende Maßnahmen (Infopavillon, Forschungsprojekte) lassen sich darüber hinaus positive Aspekte auch für Freizeit und Erholung sowie Bildung und Wissenschaft generieren.

---

2 Zum Zeitpunkt der landesplanerischen Beurteilung war das ROG einschlägig; zum jetzigen Zeitpunkt wäre Art. 26 BayLplG heranzuziehen (→ konkurrierende Gesetzgebung).

9 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung

Das raumgeordnete Vorhaben „Schornhof“ hat mittlerweile nach Abschluss des Bauleitplanverfahrens Baurecht erlangt. Das Projekt wurde jedoch bislang noch nicht gebaut, da das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) im Jahr 2010 wesentlich geändert wurde. Eine staatliche Förderung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen kommt seither insbesondere auf Konversionsflächen sowie Flächen entlang von Autobahnen oder Schienenwegen zum Tragen. Für das geplante Vorhaben konnte auch keine Übergangsregel erwirkt werden.

Das Baurecht besteht jedenfalls für diesen Standort weiterhin, sodass – sobald eine wirtschaftliche Tragfähigkeit gegeben sein sollte – die Solaranlage auch umgehend gebaut werden könnte.

Literatur

Höhnberg, U. (2005): Raumordnungsverfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 884-891.
Regierung von Oberbayern (Hrsg.) (2010): Landesplanerische Beurteilung für die Errichtung der Freiflächen-Photovoltaikanlage „Solarpark Schornhof“ in der Gemeinde Berg im Gau, Landkreis Neuburg-Schrobenhausen. Unveröffentlicht.
RPV Ingolstadt (Hrsg.) (2003a): Teil B – Fachliche Festlegungen zur nachhaltigen Raumentwicklung. Ökologisch nachhaltige Sicherung und Entwicklung. Luft/ Klima. In: RPV Ingolstadt (Hrsg.): Regionalplan der Region Ingolstadt. Ingolstadt, 2.
RPV Ingolstadt (Hrsg.) (2003b): Teil B – Fachliche Festlegungen zur nachhaltigen Raumentwicklung. Ökologisch nachhaltige Sicherung und Entwicklung. Landschaftsbild. In: RPV Ingolstadt (Hrsg.): Regionalplan der Region Ingolstadt. Ingolstadt, 3-4.
RPV Ingolstadt (Hrsg.) (2003c): Teil B – Fachliche Festlegungen zur nachhaltigen Raumentwicklung. Ökologisch nachhaltige Sicherung und Entwicklung. Landschaftliche Vorbehaltsgebiete. In: RPV Ingolstadt (Hrsg.): Regionalplan der Region Ingolstadt. Ingolstadt, 4-7.
StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hrsg.) (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.

Autor

Walter Kufeld *studierte Geographie an der Universität Regensburg (Dipl.-Geogr.), arbeitet seit 1990 bei der Regierung von Oberbayern und ist seit 2002 Leiter des Sachgebiets Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in den Regionen München und Ingolstadt. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und hat u. a. einen Lehrauftrag am Lehrstuhl für Kulturgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.*

Astrid Worch

380-KV-HÖCHSTSPANNUNGSLEITUNG WAHLE-MECKLAR

Gliederung

1 Steckbrief des Verfahrens
2 Vorhaben und Vorhabenträger
3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte
4 Untersuchte Varianten
5 Im Raumordnungsverfahren entwickelte Optimierungsvorschläge
6 Wesentliche Inhalte der Landesplanerischen Feststellung
7 Besonderheiten im Verfahrensablauf
8 Reflexion des Raumordnungsverfahrens
9 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung
Literatur

Kurzfassung
Die von der Tennet TSO GmbH geplante 380-kV-Höchstspannungsleitung Wahle-Mecklar ist ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung der Energiewende in Deutschland. Angesichts der Raumbedeutsamkeit und der überörtlichen Bedeutung dieses geplanten Neubaus wurde in enger Zusammenarbeit in den Bundesländern Niedersachsen und Hessen jeweils ein Raumordnungsverfahren durchgeführt. Die Verfahren wurden im Mai 2010 eingeleitet und im November 2011 abgeschlossen. Für den niedersächsischen Abschnitt wurden mehrere Varianten für die Führung der Leitung von Wahle nach Mecklar im Raumordnungsverfahren auf ihre Raum-, Umwelt- und Natura 2000-Verträglichkeit geprüft. Einige Raumnutzungskonflikte führten im Verfahren zu technischen und planerischen Optimierungsvorschlägen innerhalb der Varianten, die für die landesplanerisch festgestellte Variante in den 21 Maßgaben der Landesplanerischen Feststellung festgeschrieben wurden. Die rund 230 km lange 380-kV-Leitung Wahle-Mecklar hat mittlerweile die Genehmigungsphase erreicht.

Schlüsselwörter
Höchstspannungsleitung – Raumordnungsverfahren – Umweltverträglichkeitsprüfung – Natura 2000-Verträglichkeit – Variantenvergleich – Beteiligung – Netzausbau

380 kV high-power voltage line Wahle-Mecklar

Abstract
The 380-kV high-power voltage line Wahle-Mecklar planned by Tennet TSO GmbH is an important element in the implementation of the energy transition in Germany. In light of the spatial impact and supra-regional significance of this new development, a spatial planning procedure was cooperatively carried out in each of the federal states

of Lower Saxony and Hessen. The procedures were initiated in May 2010 and concluded in November 2011. For the section of the line in Lower Saxony, several options for the route to be taken from Wahle to Mecklar were assessed in terms of their spatial, environmental and Natura 2000 impact. Several land-use conflicts led to proposals being made within the procedure for the technical and planning optimisation of the variants. For the variant selected by the state planning instance these proposals were then included in the 21 stipulations of the state planning assessment. The approximately 230 km long 380-kV transmission line Wahle-Mecklar is now in the approval phase.

Keywords
High-power voltage line – spatial planning procedure – Environmental Impact Assessment – Natura 2000 impact – comparing options – participation – grid expansion

1 Steckbrief des Verfahrens

Die geplante 380-kV-Leitung Wahle-Mecklar zählt zu den 24 Leitungsbauvorhaben in Deutschland, die nach Aussage der Deutschen Energie-Agentur zur Integration der Windenergie ins deutsche Stromnetz erforderlich sind. Sie ist ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung der Energiewende in Deutschland. Der vordringliche Bedarf für die Höchstspannungsleitung wurde erstmals 2009 im Energieleitungsausbaugesetz festgestellt und im Netzentwicklungsplan 2012 als „Startmaßnahme“ bestätigt.

Bereits im Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen 2008 wurde unter Ziffer 4.2 07, Satz 10 als Ziel der Raumordnung festgelegt, dass zwischen den Netzknoten Wahle, Landkreis Peine, und Mecklar, Landkreis Hersfeld-Rotenburg in Hessen, bei allen Planungen und Maßnahmen davon auszugehen ist, dass hier der Neubau einer Höchstspannungsleitung notwendig ist. Dieses Ziel konnte in der zeichnerischen Darstellung des LROP räumlich nicht konkretisiert werden, da die Prüfung der Raumverträglichkeit noch ausstand. Angesichts der Raumbedeutsamkeit und der überörtlichen Bedeutung dieses Neubaus traf die oberste Landesplanungsbehörde in Niedersachsen am 27.06.2007 die Entscheidung, dass für den niedersächsischen Teilabschnitt ein Raumordnungsverfahren (ROV) zur raumordnerischen Trassenfestlegung erforderlich ist. Für diese Verfahrensentscheidung war auch maßgeblich, dass verschiedene Trassenvarianten in Betracht kamen und zugleich erhebliche Einwände insbesondere aus dem kommunalen Raum erkennbar waren. Das Raumordnungsverfahren hatte damit die Aufgabe, aus einer Vielzahl denkbarer Trassenvarianten die raumverträglichste Vorzugsvariante zu erarbeiten und festzulegen. Für den hessischen Leitungsabschnitt wurde zeitgleich ein Raumordnungsverfahren durch das Regierungspräsidium Kassel durchgeführt, die „Übergabepunkte“ an der Landesgrenze wurden zwischen beiden Behörden abgestimmt. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf das ROV, das auf niedersächsischer Seite durchgeführt wurde.

Im Oktober 2007 fand die Antragskonferenz statt. Zusätzlich wurde aufgrund neu vorgebrachter Trassenvarianten eine ergänzende Antragskonferenz im Juni 2008 durchgeführt. Nach Vorlage der vollständigen Verfahrensunterlagen wurde das Raumord-

nungsverfahren im Mai 2010 eingeleitet. Die Erörterungstermine fanden im März und April 2011 statt. Die Landesplanerische Feststellung vom 30. November 2011 erging mit 21 Maßgaben und 6 Hinweisen. Die festgestellte Trasse hat eine Gesamtlänge von rund 230 Kilometern (einschließlich des hessischen Abschnitts); die Länge der im Raumordnungsverfahren untersuchten Varianten belief sich auf 792 Kilometer.

Mit Inkrafttreten der Änderungsverordnung zum Landes-Raumordnungsprogramm am 03.10.2012 wurde die Leitungstrasse Wahle-Mecklar als Vorranggebiet Leitungstrasse in die zeichnerische Darstellung des LROP aufgenommen.

2 Vorhaben und Vorhabenträger

Der Vorhabenträger, die Tennet TSO GmbH, ist einer der führenden Übertragungsnetzbetreiber für Strom in Europa und ist aktiv in den Niederlanden und in Deutschland. Die Tennet TSO GmbH ist verantwortlich für den Betrieb, die Instandhaltung und die weitere Entwicklung des Stromübertragungsnetzes der Spannungsebenen 220 kV und 380 kV in großen Teilen Deutschlands.

Der Vorhabenträger beantragte die Durchführung des Raumordnungsverfahrens für eine Höchstspannungsfreileitung, mit der elektrische Energie in Form von Drehstrom transportiert werden soll. Neben den beiden Umspannwerken Wahle und Mecklar als Anknüpfungspunkten beabsichtigt der Vorhabenträger, zur Versorgung des Großraums Göttingen einen Anknüpfungspunkt im Umspannwerk Hardegsen sowie eine Verbindung zum 110-kV-Netz des Großraums Hildesheim zu schaffen. Mehrere Varianten für die Führung der Leitung von Wahle nach Mecklar wurden untersucht und in das Raumordnungsverfahren eingebracht. Unabhängig vom Ergebnis des Raumordnungsverfahrens beabsichtigt der Vorhabenträger bei Inbetriebnahme der Leitung Wahle-Mecklar den Rückbau der 220-kV-Höchstspannungsverbindung Lehrte – Godenau – Hardegsen (92,8 km).

Das LROP Niedersachsen gibt Mindestabstände von Höchstspannungsleitungen zu Siedlungsbereichen vor. In den Leitungsabschnitten, in denen diese Mindestabstände unterschritten wurden, untersuchte der Vorhabenträger auf Veranlassung der verfahrensführenden Behörde die grundsätzliche Machbarkeit eines Erdkabels.[1]

Die im Raumordnungsverfahren erfolgte Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung fußt auf sämtlichen zu untersuchenden Varianten (einschließlich der möglichen Erdkabelabschnitte).

1 Der § 2 des Energieleitungsausbaugesetzes ermöglicht die Planfeststellung von Erdkabeln als Pilotvorhaben bei vier Leitungen, zu denen die Leitung Wahle-Mecklar gehört.

3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte

Wesentliche Raumnutzungskonflikte lagen insbesondere im Bereich Natur- und Landschaftsschutz und Natura 2000 vor. Bei zwei untersuchten Vogelschutzgebieten konnten erhebliche Beeinträchtigungen durch die geplante Freileitungstrasse nicht ausgeschlossen werden. Dies galt bei Variante 1 für das VSG „Leinetal bei Salzderhelden" und bei Variante 5 für die VSG „Leinetal bei Salzderhelden", „Heerter See" und „Lengeder Teiche". Aus diesem Grund wurden diese beiden Varianten nicht weiterverfolgt.

Bei den übrigen untersuchten FFH- und Vogelschutzgebieten konnten erhebliche Beeinträchtigungen, teilweise unter Beachtung und Umsetzung der jeweils möglichen Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen, ausgeschlossen werden.

Die Querung von Landschaftsschutzgebieten erwies sich in einigen Fällen als besonders problematisch, da die Errichtung einer neuen Freileitung als Verbotstatbestand in der entsprechenden Landschaftsschutzgebietsverordnung aufgeführt ist. Aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses müsste von diesen Verboten im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eine Befreiung erteilt werden.

Bei allen Varianten wird die Errichtung der Freileitung zu einer Belastung des Landschaftsbildes führen, die als Beeinträchtigung des landschaftsästhetischen Erlebens empfunden wird, allerdings nicht von jedermann in derselben Intensität.

Die durch die Freileitungsplanung verursachten Raumnutzungskonflikte in den Bereichen Rohstoffgewinnung, Windenergiegewinnung, Luftverkehr und Modellflugplätze sowie Siedlungsstruktur ließen sich allesamt im Raumordnungsverfahren lösen. So wurde z. B. bei Unterschreitung der geforderten Siedlungsabstände eine Erdkabelverlegung geprüft und deren Machbarkeit bejaht. Die geprüften Erdverkabelungen wiesen keine raumbedeutsamen Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur auf. Durch eine Optimierung der Maststandorte im Rahmen der im Planfeststellungsverfahren erforderlichen Feintrassierung ist davon auszugehen, dass es bei geringfügigen Querungen von Vorranggebieten für Rohstoffgewinnung insbesondere durch die Möglichkeit der Überspannung zu keinen erheblichen Auswirkungen auf die vorrangige Zweckbestimmung Rohstoffgewinnung kommen wird. Ebenso können in den Bereichen der Windenergiegewinnung sowie des Luftverkehrs und der Modellflugplätze durch technische und planerische Optimierungen im Rahmen der Feintrassierung Beeinträchtigungen vermieden bzw. deutlich verringert werden.

4 Untersuchte Varianten

Der Vorhabenträger hat mehrere Varianten, die zum Teil auch aus Vorschlägen Dritter resultierten, für die Führung der 380-kV-Höchstspannungsleitung von Wahle nach Mecklar untersucht und in das Raumordnungsverfahren eingebracht. Im nördlichen Abschnitt zwischen Wahle und Hardegsen wurden 5 Varianten mit folgenden Gesamtlängen geprüft:

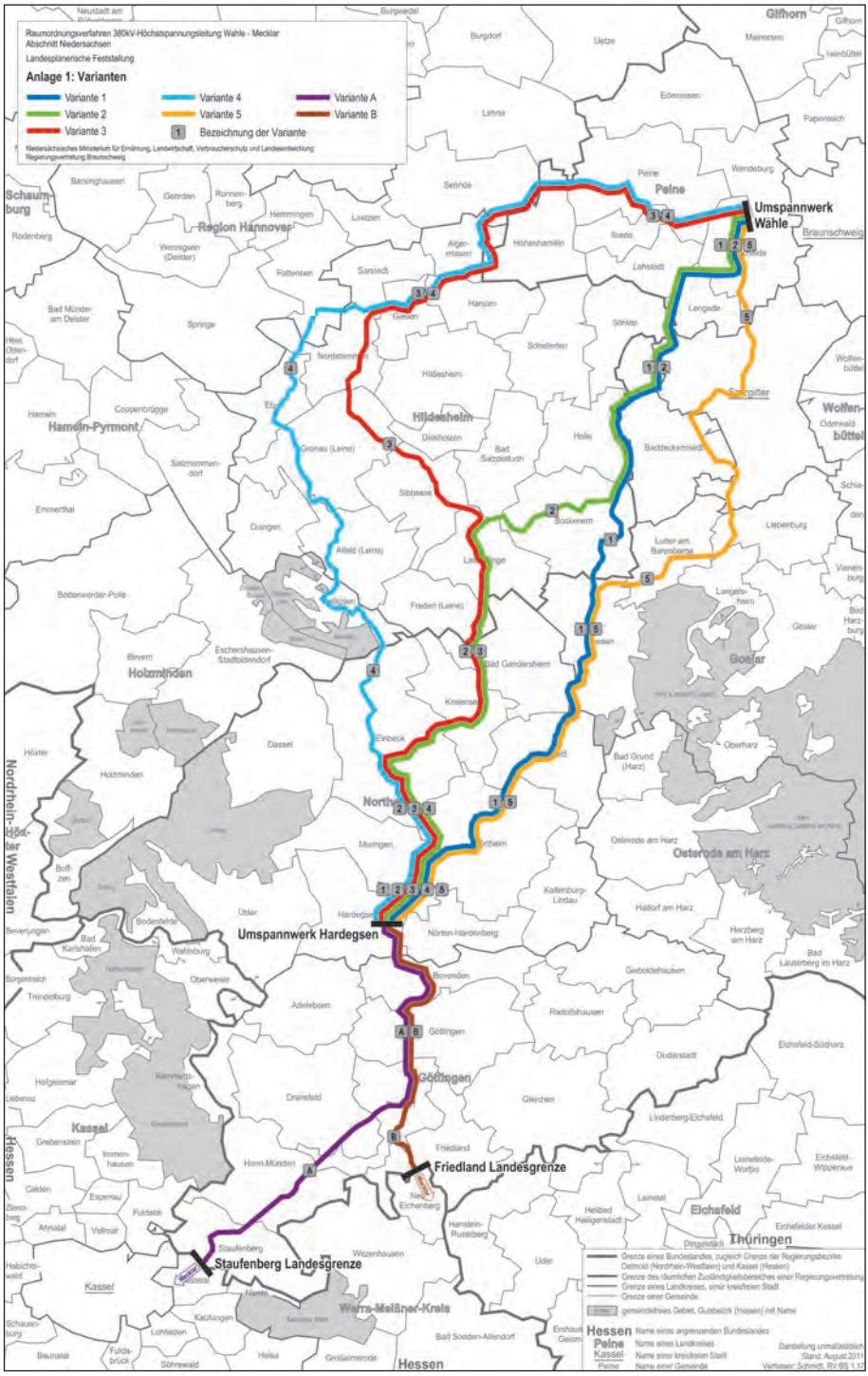

Abb. 1: Übersicht über den Verlauf der Varianten im ROV „Wahle-Mecklar“ / Quelle: Regierungsvertretung Braunschweig 2011

V1: Wahle – Seesen – Hardegsen 95,8 km
V2: Wahle – Bockenem – Kreiensen – Hardegsen 107,1 km
V3: Wahle – Peine – Sibbesse – Kreiensen – Hardegsen 129,1 km
V4: Wahle – Peine – Delligsen – Hardegsen 131,3 km
V5: Wahle – Salzgitter – Seesen – Hardegsen 102,0 km

Im südlichen Abschnitt zwischen dem Umspannwerk in Hardegsen und der Landesgrenze wurden zwei Varianten geprüft, die im südlich anschließenden hessischen Abschnitt Gegenstand des dortigen Raumordnungsverfahrens waren:
VA: Hardegsen – Hann. Münden – Landesgrenze 50,8 km
VB: Hardegsen – Friedland – Landesgrenze 31,9 km

In Hessen hat die Variante A eine Länge von 71,1 km, die Variante B von 73,0 km. Hieraus ergeben sich Gesamtlängen der Varianten A bzw. B von Hardegsen bis Mecklar von 121,9 km bzw. 104,9 km.

5 Im Raumordnungsverfahren entwickelte Optimierungsvorschläge

Mehrere Raumnutzungskonflikte (siehe Punkt 3) führten im Raumordnungsverfahren zu technischen und planerischen Optimierungsvorschlägen innerhalb der Varianten, die für die landesplanerisch festgestellte Variante in den Maßgaben der Landesplanerischen Feststellung festgeschrieben wurden und im Rahmen des anschließenden Planfeststellungsverfahrens abzuprüfen bzw. umzusetzen sind.

Einer der Prüfaufträge aus der Landesplanerischen Feststellung geht über den Maßstab einer kleinteiligen Optimierung hinaus und könnte im folgenden Planfeststellungsverfahren zu einem veränderten Variantenverlauf führen. So wurde dem Vorhabenträger aufgegeben, die Machbarkeit einer Querspange von der Variante 2 zur Variante 4 im Raum Bad Gandersheim zu prüfen. Ziel der Querspange ist die Verringerung der Belastungen im Raum Bad Gandersheim / Kreiensen / Einbeck. Der Vorhabenträger hat die Machbarkeit und die Vorteile der Querspange bestätigt und eine detaillierte Trassenführung im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens untersucht und in das Planfeststellungsverfahren eingebracht.

6 Wesentliche Inhalte der Landesplanerischen Feststellung

Bestandteil der Landesplanerischen Feststellung sind die Ergebnisse der Raum- und die Umweltverträglichkeitsprüfung einschließlich der Prüfung der Natura 2000-Verträglichkeit für sämtliche zu untersuchende Varianten sowie die Begründung der Entscheidung.

Bereits innerhalb des Raumordnungsverfahrens wurde die Natura 2000-Verträglichkeit der einzelnen Varianten so weit abgeklärt, dass ersichtlich wurde, ob erhebliche Beeinträchtigungen der Gebiete ggf. unter Beachtung und Umsetzung von Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen ausgeschlossen bzw. nicht ausgeschlossen wer-

den können. Die Ergebnisse der Prüfung zeigten, dass für alle FFH-Gebiete erhebliche Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden können. Dies traf nicht auf zwei betroffene Vogelschutzgebiete (VSG) zu.

Da in Hessen die Variante B aufgrund der voraussichtlichen erheblichen Beeinträchtigungen von sechs Natura 2000-Gebieten sich als nicht genehmigungsfähig herausstellte, erübrigte sich eine weitere Behandlung dieser Variante im niedersächsischen Abschnitt.

Landesplanerisch festgestellt wurde die Variante 2 im nördlichen Abschnitt in Kombination mit Variante A im südlichen Abschnitt. Diese Entscheidung ist an Voraussetzungen und 21 Maßgaben gebunden. Hierzu gehören

> der Rückbau der vorhandenen 220-kV-Höchstspannungsleitung vom Umspannwerk Hardegsen bis zur Landesgrenze, um deren Trasse in großen Teilen nutzen zu können,
> eine Teilerdverkabelung zwischen Göttingen-Holtensen und Rosdorf über eine Gesamtlänge von rund 7 km, da hier der Abstand von 400 m zu Wohngebäuden nicht eingehalten werden kann,
> Trassenoptimierungen in Konfliktbereichen und
> die Prüfung weiterer Trassenverbesserungen (Regierungsvertretung Braunschweig 2011).

7 Besonderheiten im Verfahrensablauf

Eine der Besonderheiten im Verfahrensablauf bestand darin, dass das Raumordnungsverfahren für den niedersächsischen und den hessischen Abschnitt zeitlich parallel durchgeführt wurde. Beide Verfahren wurden von der jeweiligen verfahrensführenden Behörde mit Schreiben vom 25.05.2010 eingeleitet. Mit Schreiben vom 01.11.2010 wurde eine ergänzende „Untersuchung der Machbarkeit möglicher Teilerdverkabelungen in Ilsede, Delligsen und Göttingen“ an die betroffenen Träger öffentlicher Belange und an betroffene Kommunen versandt. Alle anderen bisher beteiligten Kommunen, Behörden usw. wurden entsprechend informiert. Die Unterlagen waren auch für jedermann online zur analogen Stellungnahme verfügbar. Auch für den hessischen Abschnitt wurden die Antragsunterlagen ergänzt und gleichzeitig mit den Unterlagen in Niedersachsen ausgelegt. Die Erörterungstermine fanden am 28. und 29.03.2011 in Northeim (Thema: Grundsätzliches zum niedersächsischen Abschnitt), am 04.04.2011 in Kassel (hessischer Abschnitt), am 06.04.2011 in Northeim (Varianten A und B in Niedersachsen) und vom 11.–13.04.2011 in Hildesheim (Varianten 1–5 zwischen Hardegsen und Wahle) statt. Am 25.11.2011 hat das Regierungspräsidium Kassel seinen beteiligten Stellen die Entscheidung für Variante A im hessischen Abschnitt mitgeteilt. Die Landesplanerische Feststellung für den niedersächsischen Abschnitt wurde am 30.11.2011 fertiggestellt. Diese Vorgehensweise setzte eine enge Zusammenarbeit der obersten Landesplanungsbehörde Niedersachsens mit dem Regierungspräsidium Kassel (obere Landesplanungsbehörde) voraus.

Aufgrund des Umfangs der Antragsunterlagen und der Ferienzeit wurde allen Beteiligten eine 3-monatige Beteiligungsfrist eingeräumt. Die Gemeinden wurden gebeten, die Antragsunterlagen für sechs Wochen anstatt des gesetzlich geforderten Monats zur Unterrichtung und Anhörung der Öffentlichkeit auszulegen. Zudem konnte jedermann die Unterlagen online einsehen und seine Stellungnahme auch online abgeben.

Im Rahmen der Beteiligung gingen für den niedersächsischen Abschnitt 144 Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange, 11.800 von Bürgerinnen und Bürgern (mit 13.300 Unterschriften) und 26 Unterschriftenlisten mit 3.100 Unterschriften ein. In Hessen gingen rund 7.900 Stellungnahmen ein, wovon der überwiegende Teil Unterschriftenlisten der Bürgerinitiativen waren.

8 Reflexion des Raumordnungsverfahrens

Im Nachhinein hat sich gezeigt, dass bereits bei der Festlegung des räumlichen und sachlichen Untersuchungsrahmens klar sein sollte, welche Angaben für die spätere detaillierte Prüfung und den Vergleich von Varianten benötigt werden. Ausführungen, die der Information der Beteiligten dienen, aber für die Bewertung weniger bedeutend sind, werden im Interesse eines transparenten Verfahrens nicht verzichtbar sein. Gleichwohl sollte die Landesplanungsbehörde frühzeitig klären, welche Kriterien für ihre Prüfung von zentraler Bedeutung und welche weniger bedeutsam sind. So kann sich der Antragsteller für die Erarbeitung seines Antrages besser auf entscheidungserhebliche Kriterien einstellen und diese entsprechend abarbeiten.

Zudem wurde ersichtlich, dass sich ein komplexes und räumlich ausgedehntes Raumordnungsverfahren kaum innerhalb der von § 15 Abs. 4 Satz 2 ROG vorgegebenen Frist von sechs Monaten abschließen lässt. Dies ist in Teilen auf den hohen Bearbeitungsaufwand aufseiten des Vorhabenträgers und seiner Planungsbüros zurückzuführen, erklärt sich aber auch durch die sehr hohe Zahl an Stellungnahmen, die es einzeln zu erfassen und „abzuarbeiten“ gilt. Auch das Einbringen neuer Variantenvorschläge im laufenden Verfahren und das Hinzutreten neuer technischer Möglichkeiten (Teilerdverkabelung) haben Verzögerungen zur Folge. Dennoch ergeben sich Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung. So wurde zur effizienteren Bearbeitung und Auswertung von Stellungnahmen im Verfahren ein internetgestütztes Beteiligungsmanagement genutzt. Die Möglichkeit, Stellungnahmen online abzugeben, wurde jedoch von den Verfahrensbeteiligten und von Privatpersonen kaum in Anspruch genommen. Um die analogen Stellungnahmen weiterbearbeiten zu können, mussten diese von der Raumordnungsbehörde erst digitalisiert und ins System eingebracht werden. Dies sind Arbeitsschritte, die sich bei konsequenter Nutzung des Systems durch Dritte erübrigen und so zu nicht unwesentlichen Zeitersparnissen führen können. Bei komplexen Raumordnungsverfahren ist daher die Anwendung eines internetgestützten Beteiligungsmanagements zu empfehlen.

Das Raumordnungsverfahren zur Trassenfestlegung für die geplante 380-kV-Leitung Wahle-Mecklar hat sich als unerlässlich erwiesen. Der verfahrensbedingte Erkenntnisgewinn führte zu einer Weiterentwicklung und somit zu Optimierungen der Raum- und Umweltverträglichkeit der ins Verfahren eingebrachten Varianten. Die letztlich festgelegte, optimierte Trassenführung wurde erst während des beteiligungsintensiven Raumordnungsverfahrens in dieser Form entwickelt.

9 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung

Um auf der ca. 230 km langen Trasse den Planungsprozess so effektiv wie möglich durchführen zu können und um allen regionalen Belangen gerecht zu werden, hat der Vorhabenträger das Gesamtvorhaben in vier Planungsabschnitte eingeteilt. Hiervon befinden sich die Abschnitte A bis C[2] in Niedersachsen und der Abschnitt D[3] in Hessen.

Der Abschnitt A befindet sich seit September 2013 und der Abschnitt B seit Mai 2014 im Planfeststellungsverfahren. Die Leitungsabschnitte C und D befinden sich seit März 2015 unter Leitung der zuständigen Genehmigungsbehörden in Hannover und Kassel ebenfalls im Planfeststellungsverfahren. Damit hat die gesamte rund 230 Kilometer lange 380-kV-Leitung Wahle-Mecklar die Genehmigungsphase erreicht.

Literatur

Regierungsvertretung Braunschweig (2011): Landesplanerische Feststellung. Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung für die geplante 380 kV-Höchstspannungsleitung zwischen Wahle (Landkreis Peine) und Mecklar (Landkreis Hersfeld-Rotenburg in Hessen) für den niedersächsischen Abschnitt. Braunschweig.

Autorin

Astrid Worch, *Dipl. Ing. Landschaftsplanung, ist seit dem Jahr 2000 in der Raumordnung und Landesplanung tätig (obere und oberste Landesplanungsbehörde) und aktuell beim Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig beschäftigt.*

2 Abschnitt A: Umspannwerk Wahle bis zum Umspannwerk Lamspringe; Abschnitt B: Umspannwerk Lamspringe bis zum Umspannwerk Hardegsen; Abschnitt C: Umspannwerk Hardegsen bis zur Landesgrenze.

3 Abschnitt D: Landesgrenze bis zum Umspannwerk Mecklar.

Stephan Löb, Bernd Rczeppa

HERSTELLER-DIREKTVERKAUFSZENTRUM IN DER LÜNEBURGER HEIDE

Gliederung

1 Steckbrief des Verfahrens / der Verfahren
2 Vorhaben und Vorhabenträger
3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte
4 Untersuchte Varianten
5 Wesentliche Inhalte der Landesplanerischen Feststellung
6 Besonderheiten im Verfahrensablauf
7 Reflexion des Raumordnungsverfahrens
8 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung
Literatur

Kurzfassung
Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2008 ermöglichte ausnahmsweise die Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums in der Tourismusregion Lüneburger Heide. Durch eine verträgliche Kombination von touristischen Großprojekten und Einzelhandelsgroßprojekten sollte die touristische Entwicklung in der Lüneburger Heide gestärkt werden.

Die Raumverträglichkeit des Vorhabens einschließlich einer genauen Festlegung des Standortes und einer raumverträglichen Sortimentsstruktur (maximal 10.000 m² Verkaufsfläche) sollte in einem Raumordnungsverfahren für jeden geplanten Standort ermittelt werden.

Eine der auffälligsten Besonderheiten im Verfahrensablauf bestand darin, dass die drei Raumordnungsverfahren für die FOC-Vorhaben in Bad Fallingbostel, Bispingen und Soltau zeitlich parallel von der obersten Landesplanungsbehörde durchgeführt wurden. Dies war bundesweit ein Novum. Der Abschluss der drei Verfahren erfolgte zeitgleich am 02.02.2009.

Schlüsselwörter
Hersteller-Direktverkaufszentrum – Factory-Outlet-Center – raumordnerischer Vertrag – Raumordnungsverfahren – regionales Monitoring

Factory outlet centre Lüneburger Heide

Abstract
The 2008 state spatial planning programme for Lower Saxony exceptionally provided for the development of a factory outlet centre in the tourist region of Lüneburger Heide. An appropriate combination of large-scale tourist projects and large-scale retail projects is intended to strengthen the development of tourism in the tourist region of Lüneburger Heide.

The spatial compatibility of the project, including an exact stipulation of the location and an acceptable product range (a maximum of 10,000 m² retail area), were to be investigated for every planned site in a spatial planning procedure.

One of the most striking features of the procedural process is that the three spatial planning procedures for the factory outlet projects in Bad Fallingbostel, Bispingen and Soltau were conducted simultaneously by the highest state planning authorities. This was a first in Germany. The three procedures were concluded at the same time on 02.02.2009.

Keywords
Factory outlet centre – spatial planning contract – spatial planning procedure – regional monitoring

1 Steckbrief des Verfahrens / der Verfahren

Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2008 (ML 2008) eröffnete die Möglichkeit, in der Tourismusregion Lüneburger Heide ein neues Hersteller-Direktverkaufszentrum (HDV) – auch Factory-Outlet-Center (FOC) genannt – mit einer maximalen Verkaufsfläche von 10.000 m² anzusiedeln. Im März 2008 reichten daraufhin drei Vorhabenträger Anträge für ein Raumordnungsverfahren ein. Da die Vorhaben von landesweiter Bedeutung waren, übernahm das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) als oberste Landesplanungsbehörde die Federführung. Das Ministerium führte von Juli 2008 bis Februar 2009 drei parallele Raumordnungsverfahren für FOC-Vorhaben an den Standorten Bad Fallingbostel, Bispingen und Soltau durch. Im Ergebnis wurde nur eines der drei Vorhaben als raumverträglich bewertet. 2012 wurde das „Designer Outlet Soltau“ (DOS) eröffnet und etablierte sich binnen kurzer Zeit erfolgreich am Markt. Ein eigens für die Vorhabenrealisierung geschlossener raumordnerischer Vertrag sichert dauerhaft die Berücksichtigung der Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens.

Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2008 ermöglichte ausnahmsweise die Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums in der Tourismusregion Lüneburger Heide (Landkreise Harburg, Lüneburg, Celle, Soltau-Falling-

bostel und Uelzen) mit einer Verkaufsfläche von höchstens 10.000 m², um durch Ausschöpfen der Chancen einer verträglichen Kombination von touristischen Großprojekten und Einzelhandelsgroßprojekten die touristische Entwicklung in der überregional bedeutsamen Tourismusregion Lüneburger Heide zu stärken.

Das LROP legte des Weiteren fest, dass die Raumverträglichkeit des Vorhabens einschließlich einer genauen Festlegung des Standortes und einer raumverträglichen Sortimentsstruktur in einem Raumordnungsverfahren zu klären war. Insbesondere war zu prüfen, ob das Vorhaben

> vorhandene innerstädtische Einzelhandelsstrukturen der im Einzugsgebiet liegenden Zentralen Orte wesentlich beeinträchtigt oder entwicklungshemmende Wirkung entfalten kann und
> in Kombination mit vorhandenen touristischen Großprojekten die touristische Attraktivität und Entwicklung der Region stärken kann.

Im März 2008 lagen insgesamt drei Anträge zur Durchführung von Raumordnungsverfahren für Hersteller-Direktverkaufszentren an den Standorten Bad Fallingbostel, Bispingen und Soltau im Landkreis Soltau-Fallingbostel (heute Landkreis Heidekreis) vor. Gemäß Niedersächsischem Raumordnungsgesetz (NROG) war für jedes dieser Vorhaben ein eigenes Raumordnungsverfahren durchzuführen. Da die Vorhaben von landesweiter Bedeutung waren, übernahm die oberste Landesplanungsbehörde die Federführung für diese Verfahren.

2 Vorhaben und Vorhabenträger

Am Standort Soltau haben die Stadt Soltau und die F.O.C. Objekt Soltau GmbH gemeinsam die Durchführung des Raumordnungsverfahrens beantragt. Sie traten aufgrund vertraglicher Vereinbarungen als gemeinsamer Vorhabenträger auf.

Am Standort Bispingen hat die Gemeinde Bispingen die Durchführung des Raumordnungsverfahrens beantragt. Die VR Calluna GmbH, eine Tochtergesellschaft der Value-Retail-Gruppe, war Trägerin des Vorhabens.

Am Standort Bad Fallingbostel haben die Kommunen Bad Fallingbostel, Walsrode und Bomlitz gemeinsam einen Antrag auf Durchführung des Raumordnungsverfahrens gestellt. Vorhabenträger war die OCI Germany GmbH.

Zur Vereinfachung der Vorhabenscharakterisierung werden die wesentlichen Eckdaten der drei Vorhaben tabellarisch gegenüberstellt.

Parameter	Bispingen	Fallingbostel	Soltau
Verkaufsfläche [in m^2]	9.900	9.950	9.900
Sortiment:			
– Bekleidung	6.000–7.000	70% (max. 7.000)	70% (6.000–7.000)
– Schuhe / Lederwaren / Sportartikel	600–1.600	26% (max. 2.600)	15% (600–1.500)
– Ergänzungs-sortiment (Hausrat, Glas, Porzellan)	1.300	700	1.900–2.400
Anzahl der Shops	60–80	55	k.a.
Arbeitsplätze (geschätzt)	600 (davon 450 VZ)	300 bis 330	bis 480
Einwohner im Kerneinzugsgebiet (bis 60 Minuten)	3.600.000	1.700.00	4.800.000
Einwohner im Einzugsgebiet (bis 90 Minuten)	7.500.000	7.000.000	7.000.000
Parkplätze	1.100	1.000	1.200
Verkehrliche Auswirkungen (PKW-Zu- und Abfahrten/Tag)	4.800–7.500	2.973–3.880	2.800–3.300
Bauleitplanung (B-Pläne)	Nr. 102 „Touristisches Sondergebiet Horstfeld“	Nr. 52 „Industriegebiet Ost“	Nr. 14 „Factory-Outlet-Center Soltau“
Besucherzahlen pro Jahr	900.000–1.300.000	1.500.000	1.300.000

Tab. 1: Eckdaten der drei geplanten Factory-Outlet-Center in der Lüneburger Heide / Quelle: Eigene Darstellung

3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte

Wesentliche Raumnutzungskonflikte lagen insbesondere in der befürchteten Schwächung innerstädtischer Versorgungsstrukturen der Grund- und Mittelzentren im näheren und weiteren Umfeld der Vorhaben. Dies galt insbesondere für die Einzelhandelsstrukturen der jeweiligen Standortgemeinden. Besonderer Widerstand bis hin zur Klagedrohung regte sich aber auch in den beiden Oberzentren Celle und Lüneburg, obgleich es bereits zu einem frühen Zeitpunkt als unwahrscheinlich erschien, dass das Vorhaben zu wesentlichen Beeinträchtigungen der beiden Zentren führen würde.

Darüber hinaus wurden an einzelnen Standorten wesentliche Verkehrszunahmen befürchtet. Umweltkonflikte spielten hingegen in keinem der drei Verfahren eine bedeutende Rolle, was insbesondere auf die Lage der Standorte unmittelbar an der A 7 zurückzuführen war.

4 Untersuchte Varianten

Standörtliche Varianten wurden bei keinem Vorhaben betrachtet, da keine Varianten durch die Vorhabenträger eingebracht wurden und in allen Fällen bereits mit der Bauleitplanung begonnen wurde (siehe Tab. 1).

5 Wesentliche Inhalte der Landesplanerischen Feststellung

Die Landesplanerische Feststellung für den Standort Soltau enthält eine Reihe von Maßgaben zur Sicherung der festgestellten Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung und der Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen:

> Beschränkung der Gesamtverkaufsfläche auf maximal 9.900 m² und der Verkaufsfläche der einzelnen Verkaufsstätten auf maximal 750 m²

> Beschränkung der Gesamtverkaufsfläche für einzelne Sortimentsgruppen[1] sowie des Randsortiments[2]

> Begrenzung der Sortimente auf Markenartikel, die HDV-typische Besonderheiten aufweisen (u.a. Vorsaisonware, Waren mit kleinen Mängeln, Retouren aus dem Einzelhandel)

1 Sortimentsbezogene Maximalwerte: Bekleidung 7.000 m², Schuhe und Lederwaren 1.500 m², Glas, Porzellan, Keramik 600 m², Wohnaccessoires 800 m², Heimtextilien 1.000 m².

2 Maximaler Anteil von 5 % der jeweiligen Verkaufsstätten. Randsortimente müssen im Zusammenhang mit dem jeweiligen Hauptsortiment stehen.

- Flächenmäßige Beschränkung gastronomischer Einrichtungen auf 300 m^2 und Festlegung, dass das gastronomische Angebot lediglich der Deckung des Grundbedarfs der Besucher dienen und keine über das HDV hinauswirkende eigene Anziehungskraft entfalten soll

- Verbot von Einzelhandelsansiedlungen im Umfeld des HDV

- Einrichtung einer Touristischen Informationsstelle (TI) durch den Vorhabenträger

- Einbindung des Standortes in den öffentlichen Personennahverkehr und Vernetzung mit den touristischen Großprojekten der Region

- Regelmäßiges Controlling der Einhaltung der konzeptgetreuen Umsetzung des HDV

- 10-jähriges Monitoring zur Untersuchung der regionalen Auswirkungen des HDV auf Einzelhandelsstrukturen und Tourismusentwicklung

Zur Sicherstellung der raumordnerischen Verträglichkeit des Vorhabens und seiner positiven Wirkungen für die regionale Entwicklung wurden die Maßgaben im Rahmen eines raumordnerischen Vertrages zwischen dem Land Niedersachsen, dem Landkreis Heidekreis, der Stadt Soltau und dem Vorhabenträger konkretisiert.

Das Land hat zudem eine Clearingstelle eingerichtet, die die Ergebnisse des Monitorings und darüber hinausgehende strittige Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung und den Auswirkungen des DOS erörtern soll.

6 Besonderheiten im Verfahrensablauf

Eine der auffälligsten Besonderheiten im Verfahrensablauf bestand darin, dass die drei Raumordnungsverfahren für die FOC-Vorhaben in Bad Fallingbostel, Bispingen und Soltau zeitlich parallel durchgeführt wurden. Dies war bundesweit ein Novum. Aufgrund der räumlichen Nähe der Vorhabenstandorte zueinander, der starken Überschneidung der Untersuchungsräume, des sachthematischen Zusammenhangs und aus Effizienzgründen wurde am 3. April 2008 gleichwohl ein gemeinsamer Termin für die Antragskonferenzen durchgeführt.

Eingeladen wurden zum einen Vertreter der Kommunen. Dabei wurden innerhalb einer Fahrzeitzone von bis zu 30 Minuten alle Orte mit zentralörtlichen Funktionen und darüber hinaus alle Orte mit Funktion als Mittel- oder Oberzentrum im Umkreis von bis zu 90 Minuten Fahrzeit in den Kreis der zu Beteiligenden aufgenommen. Zum anderen wurden die Raumordnungsbehörden benachbarter Bundesländer, die fachlich berührten Behörden, die anerkannten Naturschutzverbände, der Handelsverband Niedersachsen-Bremen, der Tourismusverband Lüneburger Heide, die Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg sowie weitere für die Antragskonferenz relevante Stellen beteiligt.

Der Ablauf der Veranstaltung gliederte sich in einen allgemeinen Teil, der für alle drei Vorhaben gleich war. Im Anschluss daran wurden die Vorhaben einzeln vorgestellt und der jeweils vorgeschlagene Untersuchungsrahmen wurde erörtert. Die im Rahmen der Antragskonferenz vorgebrachten Forderungen und Anregungen, ergänzt um nachträglich eingegangene Hinweise, wurden bei der Abgrenzung der Untersuchungsrahmen berücksichtigt.

Die Untersuchungsanforderungen waren für die beantragten Vorhaben vergleichbar. Neben einer Vorhabenbeschreibung waren insbesondere

> die Vereinbarkeit mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung darzulegen,

> über ein ***Einzelhandelsgutachten*** nachzuweisen, dass mit dem Vorhaben keine wesentlichen Beeinträchtigungen oder entwicklungshemmenden Wirkungen auf die einzelhandelsbezogenen Versorgungsstrukturen verbunden sind,

> in einem ***Tourismusgutachten*** darzulegen, ob das jeweilige Vorhaben eine räumliche Nähe und funktionale Vernetzung zu resp. mit vorhandenen touristischen Großprojekten aufweist und inwiefern es sich in ein landesbedeutsames Tourismuskonzept für die Tourismusregion Lüneburger Heide einfügt,

> in einem ***Verkehrsgutachten*** die zu erwartenden verkehrlichen Auswirkungen im Nahbereich des Standortes zu beschreiben und ggfs. vorzusehende verkehrstechnische Maßnahmen darzustellen,

> im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsstudie die Umweltauswirkungen am Vorhabenstandort zu beschreiben und zu bewerten und

> schließlich ein Entwurf eines raumordnerischen Vertrags zur raumverträglichen Absicherung des Vorhabens zu erarbeiten.

Nach Vorlage der vollständigen Verfahrensunterlagen wurden die drei Raumordnungsverfahren im Weiteren weitestgehend zeitlich parallel geführt. Die Einleitung der Verfahren erfolgte zwischen Ende Juli und Anfang September 2008, und die Durchführung der Erörterungstermine zwischen Mitte November und Anfang Dezember 2008. Der Abschluss der drei Verfahren erfolgte zeitgleich am 02.02.2009.

Sie schlossen mit dem Ergebnis, dass für die beantragten Vorhaben in der Gemeinde Bispingen und der Stadt Bad Fallingbostel der Nachweis für die Raumverträglichkeit nicht erbracht werden konnte. So erreichte der prognostizierte Kaufkraftabzug aus dem eigenen Zentrum insbesondere für die Stadt Bad Fallingbostel kritische Werte. Im Falle des Vorhabens am Standort Bispingen konnte der durch das LROP geforderte touristische Mehrwert für die Region nicht plausibel dargelegt werden. Zudem war eine hohe Kaufkraftabschöpfung aus dem benachbarten Mittelzentrum Soltau zu befürchten. Letzteres galt zwar grundsätzlich auch für das Vorhaben am Standort Soltau, aber hier konnten mit Blick auf die räumliche Nähe zwischen dem Vorhabenstand-

ort und dem Zentrum positive Rückkopplungseffekte zwischen dem DOS und der Innenstadt plausibel dargelegt werden. Das Vorhaben am Standort Soltau konnte deswegen unter Beachtung von Maßgaben[3] als raumverträglich gelten.

Die zeitparallele Verfahrensführung erfolgte im Einvernehmen mit den Antragsstellern aus Gründen der Verfahrensgerechtigkeit mit dem Ziel, ein „Windhundprinzip" zu vermeiden. Denn da alle drei Raumordnungsverfahren als selbständige Verfahren zu führen waren, verbot sich ein Quervergleich mit dem Ziel einer Bestenwahl. Vielmehr war für jedes einzelne Vorhaben die Raumverträglichkeit bzw. Raumunverträglichkeit festzustellen. Demnach war es im Ergebnis möglich, dass alle drei, zwei, lediglich eines oder aber keines der Vorhaben als raumverträglich einzustufen war. Sofern aber mehr als ein Vorhaben als raumverträglich eingestuft worden wäre, hätte gleichwohl eine Entscheidung zugunsten des einen und zulasten des anderen Vorhabens gefällt werden müssen, um die im LROP vorgegebene Beschränkung auf ein HDV in der Region zu beachten. Allerdings hätte diese Entscheidung dann außerhalb der Raumordnungsverfahren herbeigeführt werden müssen.

7 Reflexion des Raumordnungsverfahrens

Der gewählte Ansatz, drei Raumordnungsverfahren parallel zu führen, hat sich als zielführend erwiesen und zu einer Optimierung des Verfahrensergebnisses geführt. Vor dem Hintergrund, dass die Ausnahmeregelung des LROP maximal für eines der beantragten Vorhaben zur Anwendung gelangen konnte, gerieten die Parteien der Antragsteller von vornherein in eine Konkurrenzsituation. Dies kam den Verfahren in mehrfacher Hinsicht zugute: Jede der antragsstellenden Parteien war bemüht, zügig vollständige und qualitätsvolle Verfahrensunterlagen zu erarbeiten. Die oberste Landesplanungsbehörde konnte die vorgelegten Verfahrensunterlagen im Quervergleich nutzen, um Plausibilitätskontrollen vorzunehmen und ggf. Nachbesserungen der Verfahrensunterlagen einzufordern.

Die Gutachter der unterschiedlichen Antragssteller prüften aus Eigeninteresse die – im Netz veröffentlichten – Verfahrensunterlagen der Wettbewerber, nahmen an den Erörterungsterminen teil und gaben dort Hinweise auf methodische Schwachstellen. Die Gutachterteams, i. d. R. bestehend aus Einzelhandels-, Tourismus- und Verkehrsexperten, sahen sich dadurch einer Kontrolle durch versierte Fachkollegen ausgesetzt, die – zumindest in Bezug auf die fachliche Tiefe und Detailliertheit – nicht ohne Weiteres durch die verfahrensführende Stelle hätte geleistet werden können. Erkennbar war zudem die Bereitschaft der Vorhabenträger, aus betrieblicher Sicht vermeintlich wichtige Mindestanforderungen zugunsten einer höheren Raumverträglichkeit zu hinterfragen.

3 Maßgaben, die auf die Verwirklichung positiver Rückkopplungseffekte zielen, waren bspw. die Einrichtung einer ÖPNV-Anbindung zwischen DOS und Innenstadt, die Bewerbung von touristischen Attraktionen in Soltau oder auch die Beschränkung des gastronomischen Angebotes im DOS.

Eine Übertragbarkeit des hier betrachteten Vorgehens ist nur in Teilen möglich, da die Verfahren wesentlich durch die Parallelführung von drei Raumordnungsverfahren für konkurrierende Vorhaben geprägt war. Dies ist aber nur ausnahmsweise denkbar. Dafür wäre nämlich erforderlich, dass ein hohes Ansiedlungsinteresse von Investoren auf ein raumordnerisches Regelungsregime trifft, welches die Zahl der zulässigen Vorhaben begrenzt.[4] Bei einer überwiegenden Zahl von Vorhaben, die über ein Raumordnungsverfahren geprüft werden, ist jedoch keine entsprechende Investorenkonkurrenz zu erwarten. Zudem dürfte es auch in den meisten Fällen schwerfallen, eine raumordnerische Begrenzung der Zahl zulässiger Vorhaben rechtssicher zu begründen.

Übertragbar ist in jedem Fall die Ergebnissicherung über einen raumordnerischen Vertrag. Dieser ermöglichte es, die Maßgaben der landesplanerischen Feststellung in Abstimmung mit dem Vorhabenträger zu konkretisieren, ihre Verbindlichkeit zu erhöhen und darüber hinaus ergänzende Vereinbarungen zu treffen. Die Stadt Soltau setzte die Vorgaben des Vertrags vereinbarungsgemäß im Rahmen der Bauleitplanung um. Dies diente auch der Reduzierung rechtlicher Risiken, denn bereits zu einem frühen Zeitpunkt war erkennbar, dass die Bauleitplanung der Stadt Soltau Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen sein würde.

8 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung

Im Ergebnis kann das am 30. August 2012 eröffnete Designer Outlet Soltau als raumordnerisch optimiertes Vorhaben gelten. Trotz der o. g. Beschränkungen ist das Designer Outlet Soltau auch betriebswirtschaftlich gut aufgestellt. Die Ladenflächen sind nahezu vollständig vermietet und das Outlet-Center erwirtschaftet eine Umsatzleistung, die deutlich über den Prognosen der Auswirkungsanalyse liegt. Die regionalen Auswirkungen in Bezug auf die Veränderungen von Kaufkraftströmen aus der Region in Richtung des Outlet-Centers halten sich hingegen bis heute im prognostizierten Rahmen.

Wenig überraschend hat die Vorhabenträgerin bereits im zweiten Betriebsjahr eine Erweiterung des Designer Outlets ins Gespräch gebracht. Diesem Ansinnen wurde 2014 seitens der Landesregierung unter Verweis auf die Validität der raumordnerischen Prognosen, die auf 10 Jahre angelegte Konzeption des regionalen Monitorings und die Zusage des Landes gegenüber den betroffenen Kommunen in der Region, an der festgelegten Maximalgröße von 10.000 m² festzuhalten, eine Absage erteilt.

4 Im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 findet sich eine entsprechende Regelung: Außerhalb städtebaulich integrierter Lagen ist ausnahmsweise im Entwicklungskorridor entlang der A 4 um das Hermsdorfer Kreuz bis zur Landesgrenze Sachsen ein FOC zulässig, sofern das Vorhaben im Einklang mit der zentralen Einzelhandelsfunktion der Oberzentren steht (TMIL 2014).

Literatur

ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Hrsg.) (2008): Landes-Raumordnungsprogramm des Landes Niedersachsen. Hannover.
TMIL – Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (Hrsg.) (2014): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. Erfurt.

Autoren

Dipl.-Ing. Bernd Uwe Rczeppa (*FH*)*, Landesplaner seit 1991 bei der ehemaligen Bezirksregierung, der Regierungsvertretung und dem Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg.*

Dr.-Ing. Stephan Löb *ist Leiter des Referats Regionale Landesentwicklung im Niedersächsischen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung. Bis 2015 war er in der obersten Landesplanungsbehörde unter anderem für die Durchführung von Raumordnungsverfahren von übergeordneter Bedeutung im Bezirk Lüneburg zuständig. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.*

Manfred Butter

BUGA-SEILBAHN KOBLENZ

Gliederung

1 Steckbrief des Verfahrens
2 Vorhaben und Vorhabenträger
3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte
4 Untersuchte Varianten
5 Optimierungsvorschläge
6 Wesentliche Inhalte der Landesplanerischen Feststellung
7 Besonderheiten im Verfahrensablauf
8 Reflexion des Verfahrens
9 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung
Literatur

Kurzfassung
Zur Umsetzung eines tripolaren Standortkonzeptes für die Bundesgartenschau 2011 in Koblenz wurde für eine leistungsfähige Kabinen-Seilbahn über den Rhein eine raumordnerische Prüfung durchgeführt. Im Prüffokus standen wasserwirtschaftliche, naturschutzfachliche und denkmalpflegerische sowie städtebauliche und verkehrliche Aspekte. Ebenso wurde die Frage der Verträglichkeit mit dem UNESCO-Welterbe Oberes Mittelrheintal betrachtet.

Über eine vereinfachte raumordnerische Prüfung konnte in kurzer Zeit eine raumverträgliche temporäre Vorhabenrealisierung (2011–2026) für die nachfolgenden Genehmigungsverfahren signalisiert werden.

Schlüsselwörter
Tripolares Standortkonzept – vereinfachte raumordnerische Prüfung – Landesentwicklungsprogramm – Regionaler Raumordnungsplan – UNESCO-Welterbeverträglichkeit – temporäre Vorhabenrealisierung

Federal Garden Show – Cable car Koblenz

Abstract
In order to facilitate the tri-polar site concept for the 2011 Federal Garden Show in Koblenz, a spatial planning assessment for an efficient cable car track across the Rhine was conducted. The assessment focused on aspects related to water management, nature protection, heritage conservation, urban development and transport. The question of compatibility with the UNESCO World Heritage Site of the Upper Middle Rhine was also considered.

A simplified spatial planning assessment allowed a spatially compatible temporary project (2011–2026) to be quickly drawn up for the subsequent approval procedure.

Keywords
Tri-polar site concept – simplified spatial planning assessment – state development programme – regional spatial planning plan – UNESCO World Heritage compatibility – realisation of temporary project

1 Steckbrief des Verfahrens

Das rheinland-pfälzische Oberzentrum Koblenz (ca. 110.000 Einwohner) war Gastgeber der Bundesgartenschau (BUGA) 2011. Die topographische Lage von Koblenz an Rhein und Mosel und zwischen den Mittelgebirgen von Westerwald, Hunsrück und Eifel bedingte eine räumliche Verteilung der Kernbereiche der BUGA 2011 links und rechts des Rheins. Die BUGA-Planer entwickelten daher den Vorschlag, beide Bereiche des Ausstellungsgeländes mit einer neu zu errichtenden Kabinen-Seilbahn über den Rhein zu verbinden und dabei auch die Höhendifferenz von rund 110 Metern bestmöglich zu überwinden. Die neue Seilbahn sollte für einen begrenzten Zeitraum von drei Jahren während und nach der BUGA-Durchführung betrieben werden; im Anschluss war zunächst der Rückbau der Seilbahn geplant, um das Landschaftsbild des Oberen Mittelrheintals nicht dauerhaft zu beeinträchtigen (Aufbau- und Probelauf 2010 / Betrieb 2011–2013 / Abbau 2013).

Abb. 1: BUGA 2011 Koblenz – Seilbahn-Simulation mit Talstation / Quelle: BUGA Koblenz 2011 GmbH 2007

Die zuständige Obere Landesplanungsbehörde, die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord, führte anstelle eines Raumordnungsverfahrens im Jahr 2007 eine vereinfachte raumordnerische Prüfung nach § 18 des Landesplanungsgesetzes (LPlG) Rheinland-Pfalz durch, um das Vorhaben auf seine Raumverträglichkeit zu untersuchen und mit tangierenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abzustimmen. Im Juni 2010 wurde die Seilbahn Koblenz als Deutschlands erste Dreiseilumlaufbahn in Betrieb genommen. Mit einer Beförderungskapazität von bis zu 7.600 Personen pro Stunde zählt sie zu den leistungsstärksten Seilbahnen weltweit.

2 Vorhaben und Vorhabenträger

Die für die BUGA 2011 errichtete Kabinen-Seilbahn verbindet das linksrheinische Konrad-Adenauer-Ufer (Talstation) mit dem rechtsrheinischen Hochplateau Ehrenbreitstein (Bergstation). Angestrebt wurde zunächst eine maximale Beförderungskapazität von 3.000 Personen pro Stunde mit einer Zahl von bis zu 20 Kabinen. Spätere Ab-

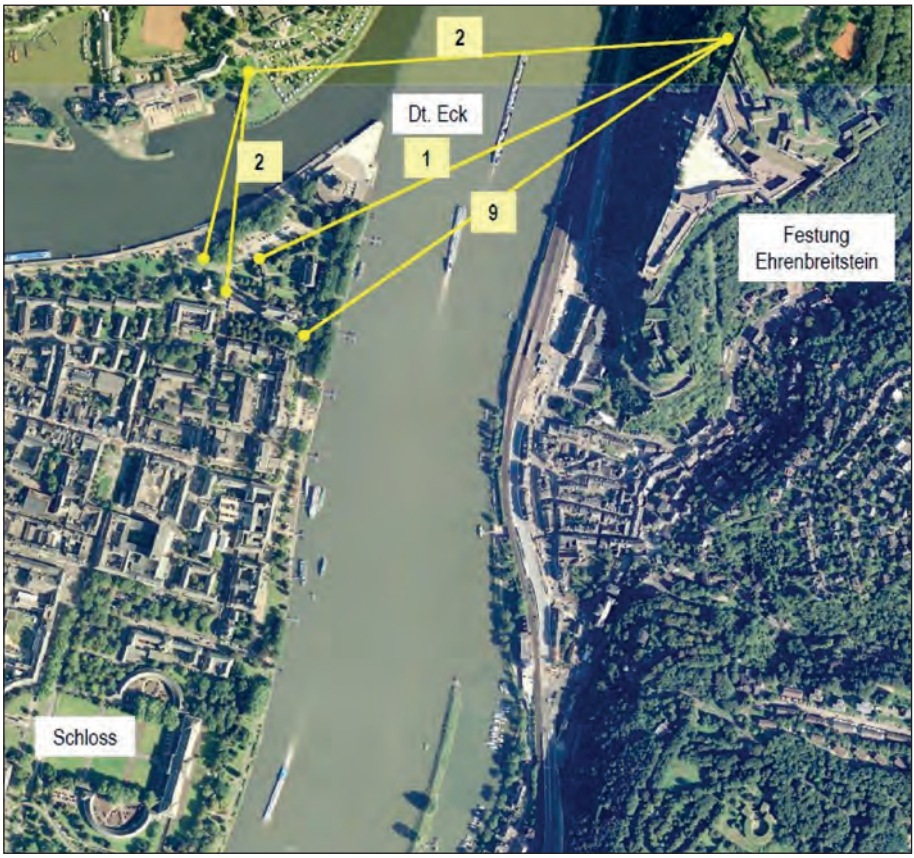

Abb. 2: BUGA 2011 Koblenz – Seilbahn-Variantenübersicht (V1-V2-V9) /Quelle: BUGA Koblenz 2011 GmbH 2007

schätzungen des Besucheraufkommens ergaben einen höheren Transportbedarf, sodass die Beförderungskapazität mehr als verdoppelt wurde. Als Vorhabenträger trat die BUGA Koblenz 2011 GmbH auf (Abb. 1).

Neben seiner infrastrukturellen Bedeutung zur Verbindung der beiden Rheinufer spielt das Projekt auch eine bedeutende Rolle für den Tourismus der an Rhein und Mosel gelegenen Großstadt Koblenz.

3 Wesentliche Raumnutzungskonflikte

Auf der Grundlage der Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP III) aus 1995 und des Regionalen Raumordnungsplanes Mittelrhein-Westerwald aus 2006 standen im Prüffokus der vereinfachten raumordnerischen Prüfung insbesondere wasserwirtschaftliche, naturschutzfachliche und denkmalpflegerische sowie städtebauliche und verkehrliche Aspekte. Es galt, Vorranggebiete für den Hochwasserschutz, einen regionalen Grünzug und Vorranggebiete für den Arten- und Biotopschutz sowie dominierende landschaftsprägende Gesamtanlagen mit erheblicher Fernwirkung zu beachten, insbesondere die Festung Ehrenbreitstein und das „Deutsche Eck“, eine Landzunge im Mündungsbereich der Mosel. Hinzu kamen weitere Belange wie die Rheinufer-Silhouette zwischen dem Deutschen Eck und dem Schloss sowie die Schifffahrt auf Rhein und Mosel.

Die von der BUGA 2011 GmbH vorgelegte Vorhabenplanung erwies sich als umweltrelevant. Dies betraf die Lage und den Flächenbedarf für Tal- und Bergstation, das visuelle Erscheinungsbild, die Lärmimmissionen sowie die Auswirkungen auf Ziel- und Quellverkehre.

Zusätzlich stand die Frage der Verträglichkeit mit dem Welterbe der UNESCO im Raum, da der Kernbereich des Welterbes Oberes Mittelrheintal das Deutsche Eck und die Festungsanlage Ehrenbreitstein mit einschließt.

4 Untersuchte Varianten

Straßenverkehrliche Verbindungen der BUGA-Kernbereiche wie auch ein Schiffspendelverkehr über den Rhein stellten sich sehr früh als nicht zielführend für die Bewältigung der BUGA-Binnenverkehre heraus. Ferner ging dem raumordnerischen Prüfverfahren eine umfassende Variantenprüfung voraus, in der neun Varianten zzgl. der Nullvariante und einschließlich der entsprechenden Tal- und Bergstationen sowie erforderlicher Zwischenstationen für eine Seilbahnverbindung bewertet wurden. Grundlage für die vereinfachte raumordnerische Prüfung waren nach einem mehrstufigen Auswahlverfahren (über planerische, technische und topographische Bewertungskriterien) schließlich eine direkte Rheinquerung (V9) als Vorzugsvariante und eine L-Variante Mosel–Rhein mit einer Mittelstation im Stadtteil Lützel (V2) als Alternativvariante (Abb. 2).

5 Optimierungsvorschläge

In der vereinfachten raumordnerischen Prüfung brachte die Raumordnungsbehörde die berührten raumordnerischen Belange und die Auswirkungen auf die Umweltschutzgüter in eine Zusammenschau. Zur Kernfrage im Verfahren entwickelte sich der Standortbereich für die Talstation. Hier galt es naturschutzfachliche Belange (bis zu zehn Altbäume mit nachgewiesenen Schwarm- und Winterquartieren für fünf Fledermausarten) und denkmalpflegerische Zielsetzungen (die linksrheinische Silhouette vom Deutschen Eck über die Basilika St. Kastor bis hin zur Koblenzer Schlossanlage) zu beachten. Die Raumordnungsbehörde entwickelte daher einen Vorschlag zur Optimierung des Standorts für die Talstation. In den späteren Bauleitplan- und Genehmigungsverfahren setzte sich der Optimierungsvorschlag jedoch nicht durch.

6 Wesentliche Inhalte der Landesplanerischen Feststellung

Die BUGA 2011 lieferte einen wesentlichen Beitrag zur qualitativen Weiterentwicklung des Oberzentrums Koblenz und der sie umgebenden Region Mittelrhein-Westerwald mit rd. 1,3 Millionen Einwohnern. Der geplanten Kabinen-Seilbahn kam dabei eine zentrale Bedeutung bei der Bewältigung des Binnenverkehrs zwischen den links- und rechtsrheinischen Standorten der Bundesgartenschau zu. Ohne eine Seilbahnverbindung hätte das tripolare Standortkonzept der BUGA 2011 mit den Hauptstandorten Schloss, Rheinufer und Festungsplateau nicht umgesetzt werden können.

Das Vorhaben tangierte den Hochwasserschutz, Überschwemmungsgebiete und Abflussbereiche an Rhein und Mosel. Insbesondere traf dies auf die Planbereiche der Talstationen zu, sodass dort eine eingriffsminimierende Anordnung und Bauweise vorzunehmen und sicherzustellen war. Ergänzende Mittelstationen schieden aus wasserwirtschaftlichen Gründen aus. Eine abschließende Abstimmung der Talstation mit der Wasserwirtschaft im nachfolgenden Zulassungsverfahren blieb erforderlich.

Im Regionalen Grünzug waren dem Tourismus dienende Einzelvorhaben zulässig. Gleichwohl ergaben sich im Bereich der Talstation beider Varianten erhebliche naturschutzfachliche Bedenken. In beiden Bereichen mussten Altbäume mit entsprechenden Höhlungen, die nachgewiesen als Schwarm- oder als Winterquartiere von verschiedenen Fledermauspopulationen – unter anderem auch von streng nach Bundesnaturschutzgesetz geschützten Arten – genutzt wurden, gefällt werden. Eine fachbezogene Befreiungsnotwendigkeit war grundsätzlich gegeben. Bei der Vorzugsvariante wurde daher ein etwas entfernterer Alternativstandort (ohne Baumfällung) vorgeschlagen.

Die technischen Elemente der Seilbahn (Tal- und Bergstation, Seile, Kabinen) waren in der Lage, die wichtigen Blickbeziehungen und das optische Gesamtgepräge der bereits angeführten dominierenden Gesamtanlagen zu berühren. Die Qualität des Eingriffs wurde von den relevanten Fachstellen sehr unterschiedlich bewertet. Mildernd wirkte sich auch hier aus, dass die Anlagen der Seilbahn nur für einen Zeitraum von drei Jahren errichtet und anschließend wieder rückgebaut werden sollten.

Auf Rhein und Mosel musste grundsätzlich die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffverkehrs gewährleisten werden. Einwirkungen auf die Radarschifffahrt (Fehlerechos im Radarbild durch die Tragseile und/oder die Kabinen) waren zu kompensieren. Bei einem Genehmigungsverfahren ohne Konzentrationswirkung wurde auf eine zusätzliche strom- und schifffahrtspolizeiliche Genehmigung hingewiesen.

Hinsichtlich der Betroffenheit von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in der Landes- und Regionalplanung spielte die temporäre Handhabung des Vorhabens eine zentrale Rolle. Die Vorzugsvariante V9 zeigte sich aufgrund der vorliegenden fachlichen Ausführungen letztlich raumverträglicher als die Alternativvariante V2 (mit einer erforderlichen Mittelstation im Überschwemmungs- und Abflussbereich und mit dem dortigen Umsteigen).

Die von der Raumordnungsbehörde vorgeschlagene Verlegung der Talstation konnte in der Landesplanerischen Feststellung nicht verbindlich vorgegeben werden, da noch Prüfungen zur technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Realisierbarkeit dieser Standortalternative ausstanden. Die Entscheidung, wo die Talstation der Seilbahn zu errichten sei, wurde damit auf die nachfolgenden Verfahren, insbesondere die Bauleitplanung, vertagt. Die Vorzugsvariante basierte auf einem Kabinentragseil von 890 m zwischen Tal- und Bergstation. Der Alternativstandort hätte das Tragseil auf über 1.000 m verlängert (eine Mittelstation schied auch hier aus wasserwirtschaftlichen Aspekten aus). Aus technisch-wirtschaftlichen Gründen beschloss der Stadtrat von Koblenz im Rahmen seiner abschließenden Abwägung beim Standort der Talstation die Umsetzung der Vorzugsvariante.

7 Besonderheiten im Verfahrensablauf

Eine erste Besonderheit im Verfahrensablauf bestand darin, dass bereits drei Jahre vor der raumordnerischen Prüfung eine intensive öffentliche Diskussion des Vorhabens erfolgte. Die örtliche Projektdiskussion begann bereits im Jahr 2004 und fand einen ersten Abschluss nach einer Machbarkeitsstudie (2006) mit einem Beschluss des Koblenzer Stadtrats am 05.07.2007 für eine direkte Trassenführung über den Rhein. Die BUGA Koblenz 2011 GmbH stellte daraufhin mit Schreiben vom 23.07.2007 den Antrag zur vereinfachten raumordnerischen Prüfung.

Eine zweite Besonderheit ist in der schnellen Umsetzung des Verfahrens zu sehen. Das Prüfverfahren wurde seitens der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord in Koblenz (Obere Landesplanungsbehörde) bereits wenige Tage nach Antragstellung, am 27.07.2007, eingeleitet. Dies war möglich, weil bereits im Vorwege des Verfahrens eine intensive Abstimmung zwischen Vorhabenträger und Raumordnungsbehörde zu den erforderlichen Unterlagen stattgefunden hatte. Das Verfahren wurde mit dem raumordnerischen Prüfergebnis vom 27.11.2007 nach nur vier Monaten abgeschlossen.

Hervorzuheben ist drittens, dass für dieses vergleichsweise aufwendige Vorhaben lediglich zehn Träger öffentlicher Belange zu beteiligen waren. Neben fünf hausinternen Fachstellen (Gewerbeaufsicht, Wasserwirtschaft, Bodenschutz, Naturschutz und

Bauwesen) wurden weitere fünf externe Fachstellen (zwei Wasser- und Schifffahrtsämter, Landesamt für Denkmalpflege, Landesbetrieb Mobilität und die Deutsche Bahn) im Verfahren beteiligt. Darüber hinaus wurden die regionale Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald und die Projektgruppe „Welterbe Oberes Mittelrheintal“ um Stellungnahme gebeten.

Als Besonderheit ist schließlich zu erwähnen, dass ein Testat über die UNESCO-Welterbeverträglichkeit vom Antragsteller weder vor dem noch während des raumordnerischen Prüfverfahrens vorgelegt werden konnte. Insofern stellt das raumordnerische Prüfergebnis gemäß § 18 LPlG nur auf die Prüfung der nationalen Raumverträglichkeit ab. Die abschließende Feststellung der Welterbeverträglichkeit wurde den nachfolgenden Verfahrenserfordernissen übertragen.

8 Reflexion des Verfahrens

Entscheidend für die erfolgreiche Planung der BUGA-Seilbahn waren im beschriebenen Verfahren – und sind generell bei Vorhaben und Planungen mit wesentlichen Raumwirkungen – eine sorgfältige Standortplanung unter frühzeitiger Einbindung der zuständigen Landesplanungsbehörde und die Abstimmung der Verfahrensart. Über den langjährigen Erörterungsprozess im Stadtrat war bei der Seilbahnplanung für die BUGA 2011 die Öffentlichkeit bereits umfassend informiert und eingebunden. Insofern bedurfte es lediglich einer eingeschränkten fachbezogenen Prüfung der Raumverträglichkeit über eine vereinfachte raumordnerische Prüfung, anstatt eines formellen Raumordnungsverfahrens.

Das Prüfergebnis konnte gleichzeitig als landesplanerische Stellungnahme (§ 20 LPlG) für die erforderliche Fortschreibung der Bauleitplanung der Stadt Koblenz zugrunde gelegt werden. Das entsprechende Benehmen mit der Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald war dabei gegeben.

9 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung

Die Beteiligung der UNESCO hat zwischenzeitlich zu dem Ergebnis geführt, dass auf der 37. Sitzung des UNESCO-Welterbekomitees in Phnom Penh (16.–27.06.2013) die Empfehlung ausgesprochen wurde, die Seilbahn spätestens bis zum 30.06.2026 zurückzubauen. Um die aus dieser Empfehlung resultierende Option für einen längerfristigen Seilbahnbetrieb nutzen zu können, wurde seitens der Stadt Koblenz über ein Bebauungsplanverfahren das Baurecht auf Zeit für diesen Zeitraum geschaffen. Seitens des Naturschutzes und der Denkmalpflege werden in der temporären Fortsetzung der verbesserten touristischen Inwertsetzung des Festungsplateaus keine raumordnerischen Zielbeeinträchtigungen gesehen.

Literatur

BUGA Koblenz 2011 GmbH (Hrsg.) (2007): Verfahrensunterlagen für die vereinfachte raumordnerische Prüfung der Errichtung einer Kabinen-Seilbahn für die Bundesgartenschau 2011 in Koblenz. Unveröffentlicht.

Autor

Dipl.-Ing. Manfred Butter*, Koblenz, Ltd. Vermessungsdirektor und Referatsleiter (2004–2016) Raumordnung, Landesplanung (Obere Landesplanungsbehörde) in der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord in Koblenz.*

Dirk Vallée (†)

STUTTGART 21: BAHNKNOTEN UND FLUGHAFENANBINDUNG

Gliederung

1 Steckbrief des Verfahrens
2 Vorhaben und Vorhabenträger
3 Untersuchte Varianten
4 Wesentliche Raumnutzungskonflikte
5 Im Raumordnungsverfahren entwickelte Optimierungsvorschläge / Inhalte der raumordnerischen Beurteilung
6 Reflexion des Raumordnungsverfahrens
7 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung
Literatur

Kurzfassung
Mit dem Vorhaben „Stuttgart 21" plant die Deutsche Bahn AG seit Anfang der 1990er Jahre die Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart und die Errichtung einer Neubaustrecke zur Anbindung des Flughafens Stuttgart. Das Projekt erreichte durch ausgeprägte Bürgerproteste in den Jahren 2010/2011 bundesweite Bekanntheit. Der folgende Beitrag skizziert die mehrjährige Planungsgeschichte dieses Infrastrukturprojekts und geht dabei insbesondere auf das Raumordnungsverfahren ein, das in den Jahren 1996/1997 durch das Regierungspräsidium Stuttgart durchgeführt wurde. Dieses Verfahren bot Kommunen, Verbänden und Öffentlichkeit eine frühe Möglichkeit der Beteiligung und Mitwirkung: So brachten etwa Bürgerinitiativen und der Verband Region Stuttgart verschiedene Vorhabenvarianten und Verbesserungsvorschläge ein. Die Raumordnungsbehörde griff diese in Teilen auf und legte als Auflage u. a. eine deutlich geänderte Streckenführung Richtung Flughafen und Neue Messe fest, um die Zerschneidung und Flächeninanspruchnahme im Filderraum zu reduzieren. Dass die frühe Beteiligungschance den späteren Bürgerprotesten nicht vorbeugen konnte, lässt sich u. a. mit dem langen Zeitraum von 15 Jahren erklären, der zwischen Raumordnungsverfahren und Baubeginn verstrich.

Schlüsselwörter
Raumordnungsverfahren – Stuttgart 21 – Verband Region Stuttgart – Bürgerbeteiligung – Schieneninfrastruktur – Bahnhof

Stuttgart 21: Rail node and airport link

Abstract
With the 'Stuttgart 21' project the Deutsche Bahn AG has been planning the redesign of the rail node in Stuttgart and the construction of a new link to Stuttgart airport since the beginning of the 1990s. The project became known all over Germany due to large public protests held in 2010/2011. This paper outlines the planning history of this infrastructure, which has spanned many years, and focuses particularly on the spatial planning procedure that was carried out by the Stuttgart Regional Authority in 1996/1997. This procedure gave municipalities, associations and the public a timely opportunity to participate and contribute. Citizens' initiatives and the Verband Region Stuttgart presented various options and proposed improvements. The spatial planning authorities incorporated parts of these proposals and stipulated, e.g., a significantly modified route for the link to the airport and new exhibition centre, thus reducing the fragmentation and land consumption in the Filder region. The fact that this early opportunity for participation could not prevent the later public protests can largely be explained by the long period of time – 15 years – that elapsed between the spatial planning procedure and the start of construction work.

Keywords
Spatial planning procedure – Stuttgart 21 – Verband Region Stuttgart – public participation – rail infrastructure – railway station

1 Steckbrief des Verfahrens

Das Projekt Stuttgart 21 hat die Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart sowie die Schienenanbindung des Flughafens Stuttgart zum Gegenstand. Aufbauend auf frühen Planungen im Zuge des Bundesverkehrswegeplans 1985 führte das Regierungspräsidium Stuttgart in den Jahren 1996/1997 auf Antrag der Deutschen Bahn AG ein Raumordnungsverfahren durch, in dessen Rahmen unter anderem verschiedene Standort- und Konzeptalternativen auf ihre Raumverträglichkeit hin untersucht wurden. Spätestens durch die massiven Bürgerproteste in den Jahren 2010/2011 sowie den Bürgerentscheid im Jahr 2011 gilt das Vorhaben „Stuttgart 21" als Synonym für eine problematische und bürgerferne Planung. Der Beitrag will u. a. aufzeigen, wie bereits im Raumordnungsverfahren eine Beteiligung stattgefunden hat und welche Ergebnisse/Veränderungen dadurch erreicht wurden.

2 Vorhaben und Vorhabenträger

Das Vorhaben „Stuttgart 21" ist ein Eisenbahn-Infrastrukturprojekt, für das seit der Bahnreform 1990 die DB Netz AG der Vorhabenträger ist. Es ist nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) zu planen und zu genehmigen (Planfeststellung). Die Finanzierung erfolgt aus Bundesmitteln nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz sowie weiteren Anteilen für die Verbesserung des Nahverkehrs, für welche der Bund, das Land Baden-Württemberg sowie der Verband Region Stuttgart als Aufgaben-

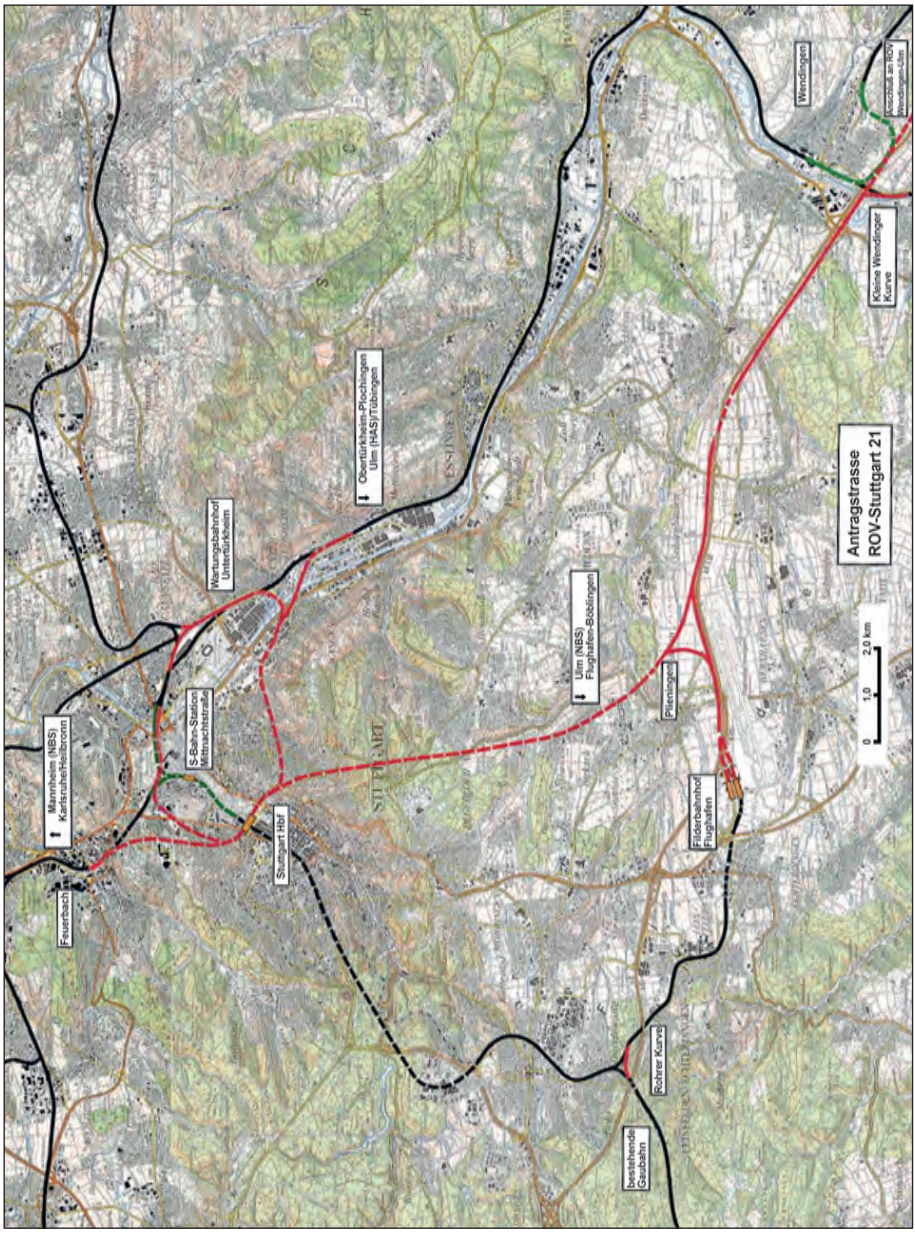

Abb. 1: Antragstrasse / Quelle: RPS 1997: 42

träger und als Finanzier auftreten. Die Planung der städtebaulichen (Nach-)Nutzungen auf den oberirdisch frei werden Bahnflächen fällt in die Planungshoheit der Stadt Stuttgart als Trägerin der Bauleitplanung. Sie hat auch die Flächen erworben und damit ebenfalls einen Teil der Finanzierung des Gesamtprojektes gestellt.

Bei der Planung des Vorhabens zu „Stuttgart 21“ gab es mehrere Meilensteine: In den Jahren 1994/1995 war zunächst eine ***Machbarkeitsstudie*** mit Kostenschätzung zum Tiefbahnhof sowie zur Trassenführung als Ausbaustrecke oder Neubaustrecke entlang der A 8 erarbeitet worden. Die Machbarkeitsstudie sieht als technische Lösung einen um 90 Grad gedrehten und in die Minus-1-Ebene verlegten Durchgangsbahnhof anstelle des heutigen Kopfbahnhofs vor. Dabei sollen die Zulaufstrecken aus Zuffenhausen und Bad Cannstatt neu erstellt und von Westen in den Tiefbahnhof eingeführt werden. Richtung Osten soll eine neue Strecke hoch auf die Filderebene (zum Flughafen und parallel zur A 8 Richtung München) mit einem zusätzlichen Anschluss an die bestehende Neckartalstrecke Richtung Plochingen und Richtung Bad Cannstatt geschaffen werden (Abb. 1).

Aufbauend auf der Machbarkeitsstudie wurde 1995 eine ***Rahmenvereinbarung*** zu Umfang und Finanzierung des Projektes zwischen dem Bund, dem Land Baden-Württemberg, der Deutschen Bahn, der Stadt Stuttgart und dem Verband Region Stuttgart geschlossen. Weder der damals geltende Landesentwicklungsplan noch der Regionalplan für die Region Stuttgart aus dem Jahr 1994 enthielten konkrete Aussagen zu Verbesserungen im Bereich des Bahnknotens Stuttgart. Insofern war ein Raumordnungsverfahren als Einzelfallprüfung der „Vereinbarkeit des Projektes mit den Belangen der Raumordnung“ erforderlich. In den Jahren 1996/1997 wurden das ***Raumordnungsverfahren*** sowie eine umfassende ***Bürgerbeteiligung*** und ***Diskussion der städtebaulichen Nachnutzung*** durchgeführt.

Dem folgten zwischen 2001 und 2010 die ***Planfeststellungsverfahren*** zum Eisenbahn-Infrastrukturprojekt und dessen Baubeginn im Jahr 2010. Parallel zum Raumordnungsverfahren wurde im Jahr 1997 durch die Stadt Stuttgart ein ***städtebaulicher Rahmenplan*** erstellt, in dessen Zuge eine umfassende Bürgerbeteiligung durchgeführt wurde. Anschließend erfolgte eine Änderung des Flächennutzungsplans, in dem die Art der baulichen Nutzung für die verschiedenen zukünftig frei werdenden Flächen dargestellt ist. ***Bebauungspläne*** sind bisher nur für wenige Flächen aufgestellt, da die meisten Flächen noch nicht freigeräumt und entwidmet sind.

3 Untersuchte Varianten

Der europäische Infrastrukturleitplan 1996 sowie die Bundesverkehrswegepläne (BVWP) 1985 und 1992 sahen den Aus- bzw. Neubau der Schienenstrecke Plochingen–Günzburg als wichtig bzw. „vordringlich“ an (Verkehrsministerium Baden-Württemberg 1995). Keines der beiden Plandokumente traf jedoch konkrete Aussagen zur Trassenführung bzw. zur Bahnhofgestaltung. Erst mit der Machbarkeitsstudie der Uni Stuttgart von 1994/1995 wurden unter Leitung von Prof. Dr.-Ing. Gerhard Heimerl systematisch verschiedene Vorhaben- und Trassenalternativen entwickelt und auf ihre verkehrs- und betriebswirtschaftlichen Vor- und Nachteile hin untersucht. Eine erste Variante sah den Ausbau bzw. die betriebliche Ertüchtigung des bestehenden Kopfbahnhofs sowie den Ausbau der Bestandstrasse Stuttgart–Esslingen–Plochingen–Ulm vor. Eine zweite Variante sah eine Neubaustrecke Stuttgart–Ulm parallel und gebündelt mit der bestehenden A 8 sowie die Umgestaltung des Hauptbahnhofs zu einem

tiefliegenden Durchgangsbahnhof vor. Insbesondere zur zweiten Variante wurden zudem eine Reihe von Untervarianten zur Verknüpfung mit dem bestehenden Netz geprüft.

Im Ergebnis plädierten die Verkehrswissenschaftler der Uni Stuttgart für einen vollständigen Umbau des Kopfbahnhofs sowie eine Trassenführung der Strecke Stuttgart–Ulm entlang der Autobahn A 8 und stuften dieses Maßnahmenpaket als eisenbahnbetrieblich sinnvoll, machbar und sehr vorteilhaft ein. Bund und DB AG als Vorhabenträger machten sich das Studienergebnis zu eigen, und auch das Land Baden-Württemberg unterstützte die Entscheidung der Deutschen Bahn AG und des Bundesministeriums für Verkehr, die Neubaustrecke Stuttgart-Ulm entlang der Autobahn zu führen, den Stuttgarter Hauptbahnhof als Durchgangsbahnhof umzugestalten und den Flughafenbahnhof mit Einschleifung der Gäubahn zu bauen.

Die im Dezember 1996 eingereichten Antragsunterlagen für das Raumordnungsverfahren legten folgerichtig das als „Stuttgart 21" bekannte Vorhaben als Vorzugsvariante zugrunde. In den Antragsunterlagen wurde konkret aufgezeigt, dass das Projekt Stuttgart 21 in der vorgeschlagenen Variante insbesondere mit dem Tiefbahnhof als Verknüpfung des Astes Mannheim–Stuttgart mit der Hochgeschwindigkeitsstrecke Stuttgart–Ulm(–München) einen besonderen Nutzen durch die Schaffung eines durchgehenden Streckenzuges schaffen kann. Zudem werden durch die Entflechtung der Zulaufstrecken sowie den Ersatz des Kopfbahnhofes durch einen Durchgangsbahnhof zusätzliche Kapazitäten im Bahnknoten Stuttgart geschaffen. Die Schaffung einer zusätzlichen Bahnverbindung vom Talkessel Stuttgarts auf die Filderebene im Bereich des Flughafens (und der damals noch in Planung befindlichen Neuen Messe) kann darüber hinaus zu einer Entlastung der S-Bahn-Strecke und damit insgesamt zu Kapazitätssteigerungen im Kern des Ballungsraumes beitragen. Weitere Vorteile wurden in der Durchbindung der regionalen Zuglinien und damit in einer Steigerung der Attraktivität des regionalen Bahnverkehrs gesehen, in der Auflassung und städtebaulichen Nachnutzungen im Stadtzentrum auf den frei werdenden Bahnflächen (rund 100ha) sowie in ökologischen Verbesserungen in der Kernstadt Stuttgarts durch eine Reduzierung der Lärmbelastungen und der Schaffung zusätzlicher Grün- und Parkflächen auf Teilen der frei werdenden Bahnareale.

Mit der Einreichung der Antragsunterlagen war die Alternativen- und Variantenentwicklung nicht abgeschlossen. Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens bildeten sich eine Vielzahl von Initiativen, überwiegend gegen das Projekt, die auch weitere Vorschläge erarbeiteten und zur Prüfung ins Verfahren gaben (u.a. Beibehaltung der heutigen Situation, Ertüchtigung des bestehenden Kopfbahnhofs (Varianten LEAN und KOMBI, Verlegung des Hauptbahnhofs an eine bestehende, durchgehende Strecke im Neckartal). Dabei brachte insbesondere der Verband Region Stuttgart als Träger der Regionalplanung, Mitunterzeichner der Rahmenvereinbarung (siehe oben Abschnitt 2: Vorhaben und Vorhabenträger) und Aufgabenträger für die S-Bahn eigene Varianten und Verbesserungsvorschläge in das Raumordnungsverfahren ein, nachdem diese zuvor in den Verbandsgremien öffentlich vorgestellt und diskutiert worden waren.

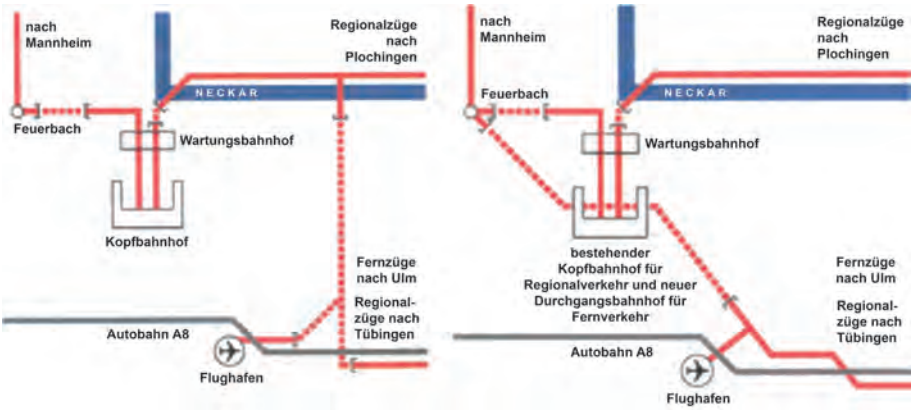

Abb. 2: Grundsätzliche Alternativen LEAN (Weiterführung des Kopfbahnhofs, links) und KOMBI (Durchgangsbahnhof nur für Fernverkehr, rechts) / Quelle: RPS 1997b: 22 f.

4 Wesentliche Raumnutzungskonflikte

Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens prüfte das Regierungspräsidium Stuttgart unter anderem die Vereinbarkeit des Projektes mit dem damals geltenden Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 1983 (Innenministerium Baden-Württemberg 1983) sowie dem Regionalplan für die Region Stuttgart von 1989 (Regionalverband Stuttgart 1989), die Vereinbarkeit mit dem europäischen Infrastrukturleitplan (Transeuropäische Netze – TEN), dem Bundesverkehrswegeplan, den städtebaulichen Planungen sowie mit den Umweltbelangen. Weitere zentrale Bestandteile des Raumordnungsverfahrens waren darüber hinaus die Prüfung wesentlicher Alternativen zu Lage und Funktionalität des (neuen) Hauptbahnhofs sowie eisenbahnbetriebliche Aspekte, die zu raumbedeutsamen Änderungen und anderen Trassenverläufen hätten führen können.

Wesentlicher Kritikpunkt und Prüfstein im Rahmen des Raumordnungsverfahrens war zunächst die Notwendigkeit des Projektes insgesamt, die insbesondere von den Umweltverbänden infrage gestellt wurde. Diese brachten u.a. mit den Konzepten LEAN und KOMBI Alternativen unter Beibehaltung des Kopfbahnhofes ein (Abb. 2). Des Weiteren wurde die Leistungsfähigkeit des geplanten achtgleisigen Durchgangsbahnhofs gegenüber dem vorhandenen 16-gleisigen Kopfbahnhof hinterfragt. Aus ökologischer Sicht standen die Frage der Gefährdung der Mineralwasservorkommen im Talkessel Stuttgarts und bei der Neckarunterquerung der Zulaufstrecken durch die Tunnel im Vordergrund sowie die geologischen Risiken bei den Tunnelbauten insbesondere in Gipskeuperschichten (durch eindringendes Wasser quillt das Gestein auf und es entstehen Hebungen und Risse). Aus raumplanerischer Sicht wurde die geplante Anbindung des Flughafens im sogenannten Nebenschluss mit einem großen Gleisdreieck und hohem Flächenverbrauch bzw. großen Zerschneidungswirkungen auf hochwertigen landwirtschaftlichen Böden kritisch gesehen.

5 Im Raumordnungsverfahren entwickelte Optimierungsvorschläge / Inhalte der raumordnerischen Beurteilung

Ergebnis des Raumordnungsverfahrens war die raumordnerische Beurteilung des Regierungspräsidiums Stuttgart (höhere Raumordnungsbehörde) vom September 1997 (RPS 1997a). Die raumordnerische Beurteilung bestätigte die Vorteilhaftigkeit des geplanten Durchgangsbahnhofs und der neuen Zulaufstrecken mit der Begründung, dass diese eine hohe betriebliche Flexibilität und Kapazität aufwiesen und Fahrzeitverkürzungen insbesondere im Regionalverkehr ermöglichten. Eine Ertüchtigung des Kopfbahnhofs (u.a. mit den Varianten LEAN und KOMBI) wurde demgegenüber als nicht ausreichend leistungsfähig und weniger flexibel eingestuft.

Ebenso wurde eine Verlegung des Hauptbahnhofs Stuttgart in den Bereich Untertürkheim (an die vorhandene, durchgehende Güterzugumgehungsbahn) mit der Begründung verworfen, dass dort der regionale und städtische ÖPNV nicht ausreichend angebunden seien und ein zusätzlicher Ausbau unwirtschaftlich wäre. Die städtebaulichen Nutzungsoptionen sowie die mit den Tunneln verbundenen Lärmreduzierungen wurden als wichtig und den allgemeinen Zielen der Landes-, Regional- und Stadtentwicklung folgend eingestuft.

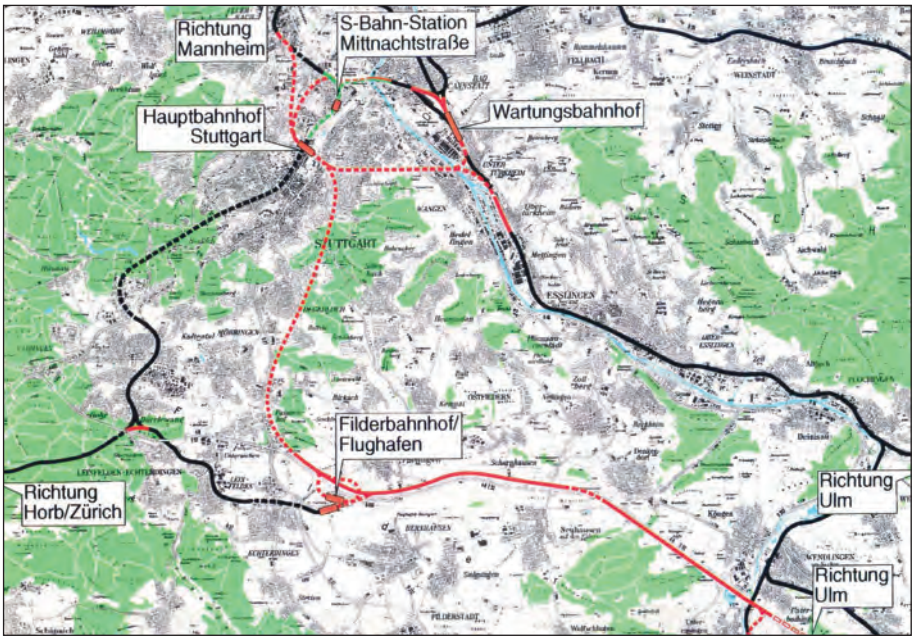

Abb. 3: Empfehlung der raumordnerischen Beurteilung / Quelle: RPS 1997a: 144

Die raumordnerische Beurteilung formulierte darüber hinaus eine Reihe von Vorgaben zur weiteren Projektentwicklung, die über die Antragstrasse und das beantragte Bahnhofskonzept hinausgingen. So gab sie vor, den achtgleisigen Tiefbahnhof so zu planen, dass eine spätere Erweiterung um ein 9. und 10. Gleis möglich blieben. Die Verbindung auf die Filder Richtung Flughafen und Neue Messe wurde als besonders bedeutsam eingestuft, allerdings wurde hier als Auflage die Streckenführung deutlich geändert, um die Zerschneidung und Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und eine Direktanbindung zu ermöglichen. Die im Raumordnungsverfahren entwickelte Streckenvariante hat eine Mehrlänge von wenigen Kilometern, weist aber in der Summe eine deutlich höhere Raumverträglichkeit auf. Mit dieser Streckenführung wurde insbesondere eine maßgebliche Forderung der Landwirtschaft, der Regionalplanung, der Kommunen und der Bürgerinnen und Bürger auf den Fildern aufgegriffen (Abb. 3). Zudem gab die Raumordnungsbehörde vor, die bestehende „Gäubahn-Strecke“ zu erhalten, um weitere Verbesserungen und Leistungsreserven im Kernraum der Region als Option offenzuhalten. Die Risiken bzgl. der Mineralwasservorkommen sowie Geologie wurden von der höheren Raumordnungsbehörde als beherrschbar eingestuft, allerdings gab sie die Einrichtung von umfassenden Monitoring-Programmen vor.

6 Reflexion des Raumordnungsverfahrens

Das mehrjährige Planungsverfahren für „Stuttgart 21“ galt vielen als „bürgerfern“ und stieß mit dem Baubeginn im Jahr 2010 und dem Folgejahr auf beispiellos intensive, bundesweit beachtete Proteste, die sogar zu einer Wortneuschöpfung – dem „Wutbürger“ – beitrugen. Angesichts des handfesten öffentlichen Widerstands gegen die Baumaßnahmen am Stuttgarter Bahnhof mag es erstaunen, dass das Raumordnungsverfahren, das 15 Jahre vor Baubeginn durchgeführt wurde, vergleichsweise hohe Beteiligungsstandards vorsah. So erfolgte im Rahmen des Raumordnungsverfahrens eine umfassende und intensive Bürgerinformation mittels Informationsveranstaltungen, Zeitungsbeilagen und einer (noch heute vorhandenen) Dauerausstellung im bestehenden Bahnhof. Parallel dazu fand eine intensive Diskussion in der Stadt Stuttgart statt über die städtebaulichen Nachnutzungen der freiwerdenden Flächen, über Potenziale für Wohnen, Gewerbe/Beschäftigung und Freiflächen und über aus der Sicht der Bürgerschaft wünschenswerte Maßnahmen, wie z. B. weniger Gewerbeflächen und Büros zugunsten von mehr Wohnnutzung und Freiflächen. Eine öffentliche Diskussion erfolgte zudem in den Gremien von Stadt und Region Stuttgart. Darüber hinaus umfasste das Raumordnungsverfahren neben der gesetzlich vorgegebenen Trägerbeteiligung auch eine formelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf freiwilliger Basis: Diese konnten im Rahmen der öffentlichen Auslegung der Antragsunterlagen eine Stellungnahme abgeben, die Gegenstand der Abwägung wurde. Nach § 6a Raumordnungsgesetz des Bundes 1993 und dem damals geltenden Landesplanungsgesetz war eine entsprechende „Jedermann-Beteiligung“ nicht vorgesehen. Schließlich wurde auch ein öffentlicher Erörterungstermin durchgeführt, in dem die Raumordnungsbehörde ihre Abwägungen zur Diskussion stellte.

Dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren den späteren Protesten nicht vorbeugen konnte, dürfte verschiedene Gründe haben. Wesentlich erscheint der Umstand, dass zwischen dem Abschluss des Raumordnungsverfahrens und dem Beginn der Baumaßnahmen rund 15 Jahre vergingen; der Mehrwert der frühen Bürgerbeteiligung ging so in Teilen wieder verloren. Zudem ist zu konstatieren, dass das Projekt in den Jahren 1998 bis 2005 aufgrund der Finanzierungsdiskussionen immer wieder zu scheitern drohte und während dieses Zeitraums außer der Dauerausstellung keine Kommunikation der Vorhabenträger erfolgte. Daraus ist zu lernen, dass zu lange Planungsverläufe für die Akzeptanz von Großprojekten sicher nicht förderlich sind und im Zusammenspiel von Vorhabenträger, zuständigen Planungsbehörden, Land und Kommunen eine kontinuierliche Kommunikation zum Vorhaben erforderlich ist.

Unabhängig von der Feststellung, dass die Verdienste der frühen Beteiligung im Raumordnungsverfahren durch die folgende „endlose" Planung relativiert wurden, kann festgehalten werden, dass im Rahmen des Raumordnungsverfahrens grundlegende Alternativen entwickelt und geprüft sowie wesentliche raumwirksame Änderungen des Projektes (Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und -zerschneidung im Filderraum) erreicht wurden.

7 Ausblick auf die Vorhabenrealisierung

Mit dem Baubeginn für vorbereitende Maßnahmen im Jahr 2010 sowie dem Beginn der Hauptbaumaßnahmen (Fildertunnel und Baugrube / Trog für den neuen, in die Minus-1-Ebene zu verlegenden Durchgangsbahnhof) in den Jahren 2012 bis 2014 sind maßgebliche Teile in die Realisierungsphase getreten. Derzeit rechnet der Vorhabenträger Deutsche Bahn AG mit einer Inbetriebnahme Ende des Jahres 2022.

Festzuhalten bleibt, dass wesentliche der genannten Auflagen in die weiteren Planungen integriert, im Rahmen der Planfeststellungsverfahren beantragt sowie genehmigt wurden und jetzt umgesetzt werden. Offener Punkt ist zurzeit noch der Erhalt der „Gäubahn-Strecke" (Stand: 12.2016).

Literatur

Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1983): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 1983. Stuttgart.
Regionalverband Stuttgart (Hrsg.) (1989): Regionalplan für die Region Stuttgart. Stuttgart.
RPS – Regierungspräsidium Stuttgart (Hrsg.) (1997a): Raumordnerische Beurteilung Aus- und Neubaustrecke Stuttgart – Augsburg. Bereich Stuttgart – Wendlingen mit Flughafenanbindung und Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart. Stuttgart.
RPS – Regierungspräsidium Stuttgart (Hrsg.) (1997b): Raumordnerische Beurteilung Aus- und Neubaustrecke Stuttgart – Augsburg. Bereich Stuttgart – Wendlingen mit Flughafenanbindung und Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart. Kurzfassung Regierungspräsidium Stuttgart. Stuttgart.
Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1995): Generalverkehrsplan Baden-Württemberg 1995. Stuttgart.

Autor

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée († *2017*) *war Lehrstuhlinhaber und Direktor des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr an der RWTH Aachen sowie Mitglied in mehreren Fachverbänden und -gesellschaften, darunter in der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie in mehreren Landesarbeitsgemeinschaften.*

C FRAGEN DER ANWENDUNG UND WEITERENTWICKLUNG

Heinz Konze, Walter Kufeld, Axel Priebs

WANN MACHT EIN RAUMORDNUNGSVERFAHREN SINN?

Gliederung

1 Sinn und Zweck von Raumordnungsverfahren
2 Wann ist ein Raumordnungsverfahren nicht erforderlich bzw. nicht zielführend?
3 In welchen Fällen kann eine Änderung eines Raumordnungsplans zielführender sein als die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens (Fallbeispiele)?
4 Das Raumordnungsverfahren dient der Transparenz und der öffentlichen Akzeptanz eines konkreten Vorhabens
Literatur

Kurzfassung
Obwohl das Raumordnungsverfahren ein wertvolles Koordinierungsinstrument zur Prüfung der Raumverträglichkeit ist, muss diese nicht unbedingt in einem Raumordnungsverfahren geklärt werden. Sofern eine Planung oder Maßnahme erkennbar den Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht, wird in der Regel auf ein Raumordnungsverfahren zu verzichten sein. Da dieses keine eigenen Ziele definiert, werden Fallkonstellationen diskutiert, in denen stattdessen oder ergänzend ein Planänderungsverfahren sinnvoll sein kann. Ferner wird dargestellt, dass auch die Prüfung von Trassen- oder Standortalternativen Teil eines Planänderungsverfahrens sein kann. Deutlich wird darauf hingewiesen, dass die Wahl des besten Vorgehens stark von den spezifischen Bedingungen der einzelnen Länder abhängt, weil z. B. die Zieldichte in den Raumordnungsplänen sehr unterschiedlich ist.

Schlüsselwörter
Planänderung – Planänderungsverfahren – Festlegungsdichte – Zieldichte – Trassen- und Standortalternativen

When does a spatial planning procedure make sense?

Abstract
Although the spatial planning procedure is a valuable coordinating tool for assessing spatial compatibility, this is not necessarily something that needs to be investigated in a spatial planning procedure. If a plan or measure can be seen to either comply or deviate from spatial planning goals, it is usually unnecessary to carry out a spatial planning procedure. As this does not define its own goals, configurations of case-studies are presented in which a plan revision procedure may be a useful alternative or supplement. Discussion also considers how the assessment of alternative routes or sites may form part of a plan revision procedure. Attention is drawn to the fact that the choice of the most useful procedure depends greatly on the specific conditions in the individual states because, for example, the target densities in the spatial planning plans vary greatly.

Keywords
Plan revisions – plan revision procedures – stipulated density – target density – alternative routes and sites

1 Sinn und Zweck von Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren ist ein Instrument der Landesplanung. Es dient dazu, Planungen und Maßnahmen (z. B. konkrete Vorhaben wie ein Einzelhandelsgroßprojekt, eine Leitungstrasse zur Energieversorgung oder ein Freizeitgroßprojekt) aus überörtlicher Sicht auf seine Raumverträglichkeit, d. h. seine Vereinbarkeit insbesondere mit den Erfordernissen der Raumordnung, zu überprüfen. Für bestimmte Vorhaben ist die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens gesetzlich vorgeschrieben. In einigen Bundesländern hat die Raumordnungsbehörde daneben einen Entscheidungsspielraum, ob sie dieses Instrument einsetzt. Im Raumordnungsverfahren erfolgt auch eine Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Insbesondere aber sollen frühzeitig Nutzungskonflikte erkannt und somit Fehlplanungen vermieden werden. Ein Raumordnungsverfahren soll helfen, Lösungsmöglichkeiten bei erkennbaren Konflikten aufzuzeigen (vgl. Beitrag von Panebianco/Zeck in diesem Band).

2 Wann ist ein Raumordnungsverfahren nicht erforderlich bzw. nicht zielführend?

Obwohl das Raumordnungsverfahren ein Instrument zur Prüfung der Raumverträglichkeit ist, muss diese Frage nicht unbedingt über ein förmliches Raumordnungsverfahren geklärt werden (§ 15 Abs. 1 Satz 4 ROG):

> Sofern eine Planung oder Maßnahme erkennbar den Zielen und anderen Erfordernissen der Raumordnung entspricht – etwa wenn der Verlauf einer geplanten Umgehungsstraße in der beabsichtigten Trassierung bereits in einem Regionalplan festgelegt oder z. B. ein Kiesabbauvorhaben innerhalb eines im Regionalplan hierfür festgelegten Vorranggebiets lokalisiert ist –, bedarf es keines gesonderten Raumordnungsverfahrens. In diesem Fall können unmittelbar die erforderlichen Bauleitplanungs-, Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren eingeleitet werden und die raumordnerischen Belange sind dann in der Regel in diesen Verfahren abschließend zu prüfen. Demgemäß regelt § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB, dass raumbedeutsamen (Außenbereichs-)Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB öffentliche Belange nicht entgegenstehen, soweit diese Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind. Von einem Raumordnungsverfahren kann auch dann abgesehen werden, wenn die Raumverträglichkeit einer Planung oder Maßnahme in einem anderen gesetzlichen Abstimmungsverfahren unter Beteiligung der Landesplanungsbehörde geklärt worden ist.

> In Fällen, in denen ein Vorhaben klar zielwidrig ist – etwa im Falle der Planung eines Hotelkomplexes im Außenbereich, dem einschlägige Vorrangfestlegungen (z.B. für Freiraumfunktionen oder für Natur und Landschaft) entgegenstehen –, scheitert eine Realisierung an dieser Unverträglichkeit. Eine entsprechende Bauleitplanung wäre nicht an die Ziele der Raumordnung angepasst und ein entsprechendes Änderungsverfahren für einen Flächennutzungsplan nicht genehmigungsfähig. Außenbereichsvorhaben würden gegen die echte Raumordnungsklausel von §35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB verstoßen. In solchen klaren Fällen dürfte die Raumordnungsbehörde in der Regel auch kein Raumordnungsverfahren einleiten, weil der Antragsteller diese klare Entscheidung so schnell wie möglich erhalten soll. Er könnte dann seine Pläne ändern oder sie gänzlich aufgeben, um nicht unnötig weiteres Geld in Vorarbeiten zu investieren. Abgesehen davon gibt es grundsätzlich keinen Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens.

Selbstverständlich sind Fälle denkbar, in denen eine Planung oder Maßnahme den Zielen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung nicht entspricht, der Träger der Landes- oder Regionalplanung diese jedoch aus Gründen der Daseinsvorsorge oder der wirtschaftlichen Regionalentwicklung für sinnvoll hält. In solchen Fällen gibt es zwei formale Möglichkeiten, die Raumverträglichkeit herzustellen:

> Wenn die Abweichung von Zielen der Raumordnung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, kann ein Zielabweichungsverfahren gemäß §6 Abs. 2 ROG bzw. Art. 4 BayLplG durchgeführt werden.

> In allen anderen Fällen müsste ein förmliches Änderungsverfahren des Raumordnungsplans gemäß §7 Abs. 7 ROG durchgeführt werden, in dem entweder das Vorhaben selbst zu einem Ziel der Raumordnung würde oder zumindest entgegenstehende Festlegungen aufgelöst würden.

3 In welchen Fällen kann eine Änderung eines Raumordnungsplans zielführender sein als die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens (Fallbeispiele)?

Beispielsweise wurde das Regionale Raumordnungsprogramm 1996 für den Großraum Hannover auf Wunsch einer Stadt, die an der Autobahn neue Gewerbeflächen erschließen wollte, im Jahr 2001 in der Weise geändert, dass entgegenstehende Festlegungen (Vorrang für Freiraumfunktionen, Vorsorge für Erholung, Vorsorge für Natur und Landschaft, Vorsorge für Landwirtschaft) aufgehoben wurden (Kommunalverband Großraum Hannover 2001). Bei einem derartigen Vorgehen ist darauf hinzuweisen, dass der Planungsträger selbstverständlich auch bei jeder Planänderung zuerst Überlegungen zu Alternativen z.B. bezüglich der Lokalisierung oder Dimensionierung des Vorhabens anstellen muss. Anschließend wird das förmliche Planänderungsverfahren durchgeführt, in dem auch die Abstimmung mit anderen öffentlichen Belangen erfolgt. Während des Verfahrens kann es natürlich Erkenntnisse geben, die zu einer Veränderung oder Aufgabe der Planung führen. Eine weitere Unsicherheit

besteht in einem förmlichen Änderungsverfahren immer darin, dass das Beschlussgremium des Trägers der Raumordnungsplanung in Ausübung der planerischen Abwägung frei ist, tatsächlich abschließend zuzustimmen. Außerdem muss die Änderung von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

Denkbar ist auch die Konstellation, dass der Träger der Raumordnungsplanung einem bestimmten Vorhaben, z. B. einem Sportflugplatz, einer Golfanlage oder einem Hotelkomplex in einem konkretem Teilraum kritisch oder zumindest skeptisch gegenübersteht. Zwar könnte er theoretisch auf einen konkreten Antrag warten und das Raumordnungsverfahren nutzen, um die Vereinbarkeit der Maßnahme oder Planung mit den Erfordernissen der Raumordnung auf Kosten des Vorhabenträgers prüfen zu lassen. Anschließend könnte er entscheiden, ob er sich bei einem positiven Ergebnis des Raumordnungsverfahrens damit abfindet oder ein Planänderungsverfahren einleitet, damit das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens letztlich ins Leere laufen würde. Besser aber wäre es, wenn der Planungsträger anstelle eines Raumordnungsverfahrens gleich eine Planänderung einleiten würde, um die dem unerwünschten Vorhaben(typ) entgegenstehenden Belange so zu konkretisieren und zu normieren, dass sich die Durchführung eines ROV erübrigt. Der Vorhabenträger erhält so bereits durch die Veröffentlichung der allgemeinen Planungsabsichten ein klares Signal gegen sein Vorhaben und spart sich kosten- und zeitintensive weitere Planungsschritte. Als weiterer Vorteil für den Investor bestünde eine Rechtsschutzmöglichkeit. Diese ist beim Raumordnungsverfahren nicht gegeben, weil dieses nicht mit einem rechtsmittelfähigen Bescheid abschließt; das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens kann stets nur indirekt angegriffen werden, etwa mit einer Klage gegen die Ablehnung bzw. Genehmigung eines Zulassungs- oder Genehmigungsantrages, die wesentlich auf den Ergebnissen eines Raumordnungsverfahrens aufbaut. Eine Planänderung sorgt zudem in höherem Maße für Gleichbehandlung, weil auch nachfolgende Investoren, die im betreffenden Teilraum ebenfalls eines der unerwünschten Vorhaben errichten möchten, auf der Basis eines geänderten Raumordnungsplans mit klar entgegenstehenden Raumordnungszielen keine Realisierungschancen hätten. Die Planänderung schafft hier also eine klare, vom Einzelfall losgelöste Rechtslage.

Die Sinnhaftigkeit eines Raumordnungsverfahrens ist im konkreten Fall stets vor dem Hintergrund der jeweiligen Festlegungen in den Raumordnungsplänen zu beurteilen. Sie ist nach Höhnberg (2005: 890) geringer, je höher die Dichte der Raumordnungsziele im Plan ist. Als Land mit einer besonders hohen Planungs- bzw. Zieldichte gilt Nordrhein-Westfalen. Dort enthalten die Regionalpläne in der Plankarte beispielsweise flächendeckend konkrete Ziele sowohl für die Siedlungsflächen als auch – mit zahlreichen Qualifizierungen – für den Freiraum. Dies ist neben einem eindeutigen Steuerungsanspruch auch auf die Anforderungen der nordrhein-westfälischen Rechtsprechung zurückzuführen, die in wiederholten Urteilen die notwendige Konkretheit und Bestimmtheit von Raumordnungszielen betont hat. Aus diesen Gründen unterscheidet sich die Planungsphilosophie in Nordrhein-Westfalen z. T. deutlich von anderen Ländern, in denen Festlegungen zu Vorrang- und Vorbehaltsgebieten im Außenbereich die wesentlichen Inhalte darstellen und Festlegungen zu Siedlungsflächen teilweise sogar unzulässig sind. Dieser Unterschied erklärt ganz wesentlich, warum Raumordnungsverfahren in Nordrhein-Westfalen gegenüber Planänderungen eher die Ausnahme darstellen.

Aber auch zwischen den Landes- und Regionalplänen außerhalb Nordrhein-Westfalens gibt es erhebliche Unterschiede in Art und Dichte der Festlegungen. So zeigen beispielsweise die Regionalpläne der Regionen Stuttgart und Hannover eine hohe Dichte von raumordnerischen Zielen in Text und Plankarte, sodass dort die Wahrscheinlichkeit ebenfalls hoch ist, für ein neues Vorhaben unmittelbar eine Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit mit den Erfordernissen der Raumordnung feststellen zu können. In diesen Fällen ist es den jeweils örtlich und/oder sachlich zuständigen Planungs- und Genehmigungsbehörden entweder selbst möglich, mithilfe der Raumordnungspläne die Raumverträglichkeit festzustellen oder die zuständige Raumordnungsbehörde prüft dies im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens nach Bauplanungs- bzw. Fachrecht.

Es gibt aber auch Fälle, in denen ein Raumordnungsverfahren auch bei hoher Zieldichte Sinn machen kann. Dies gilt immer dann, wenn bei alternativen Ausführungsmöglichkeiten (z. B. alternativen Trassenvarianten einer Gaspipeline oder alternativen Standorten eines Flugplatzes) erst einmal zur weiteren Entscheidungsvorbereitung zu ermitteln ist, ob es überhaupt eine Variante gibt, die raumverträglich ist oder welche von mehreren Alternativen am raumverträglichsten ist. Hier können auch Maßgaben erarbeitet werden, unter denen die Raumverträglichkeit gegeben ist. Sollten beispielsweise bei einer ansonsten eindeutig raumverträglichen Trasse in Teilabschnitten Unvereinbarkeiten mit den Zielen der Raumordnung festgestellt werden, könnte ein – grundsätzlich ergebnisoffenes – Planänderungsverfahren eingeleitet werden, um dem Projekt widersprechende Raumordnungsziele zu ändern. Aber auch, wenn ein Raumordnungsverfahren eine der abgeprüften Trassenalternativen als raumverträglich feststellt, ist es immer dann sinnvoll, diese als Ziel der Raumordnung festzulegen, wenn der Planungsträger selbst ein Interesse daran hat, diese ermittelte Trasse auch langfristig zu sichern. Hierfür bedarf es deswegen eines Planänderungsverfahrens, weil ein Raumordnungsverfahren lediglich ein Prüf- und kein Zielfindungsinstrument ist. Beispiel für ein derartiges Vorgehen ist die sogenannte Y-Trasse, eine seinerzeit in Form von Neubaustrecken geplante verbesserte Eisenbahnverbindung zwischen den Städten Hannover, Bremen und Hamburg. Nachdem im Jahr 2001 als Ergebnis eines sehr aufwendigen Raumordnungsverfahrens eine raumverträgliche Trassenführung ermittelt worden war, wurde diese Trasse im Rahmen einer Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms im Jahr 2008 auch als Ziel der Raumordnung festgelegt (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2008). In der Folge wurde diese Trasse auch in die berührten Regionalen Raumordnungsprogramme übernommen.

Allerdings ist die Prüfung von Trassen- oder Standortalternativen nicht nur in einem Raumordnungsverfahren möglich, sondern kann auch Teil eines Planänderungsverfahrens sein. Eine Prüfung der in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten ist nach der Anlage 1 Nr. 2 Buchstabe d) zum ROG sogar zwingend erforderlich, wenn für das Planänderungsverfahren nach §9 Abs. 1 und 2 ROG die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung besteht. Die Ermittlung und Bewertung von Alternativen kann oder muss danach auch nach Einleitung eines Änderungsverfahrens erfolgen. Sofern sich auch alle weiteren abzuklärenden Belange als unproblematisch erweisen und das für die Planänderung zuständige Beschlussgremium (Regionale Planungsversammlung etc.) zustimmt, könnte am Ende des Verfahrens ein wesentlich

konkreteres und verbindlicheres Ergebnis stehen als bei einem Raumordnungsverfahren. Gleichzeitig bestünde in der Regel auch eine Rechtsschutzmöglichkeit für Betroffene (Normenkontrollklage), was bei einem Raumordnungsverfahren aus den oben dargelegten Gründen nicht der Fall ist.

4 Das Raumordnungsverfahren dient der Transparenz und der öffentlichen Akzeptanz eines konkreten Vorhabens

Obwohl Raumordnungspläne stets klare und eindeutige Festlegungen enthalten sollten, sind gleichwohl zahlreiche „Grauzonen" planerischer Festlegungen denkbar, was sich vor allem daraus ergibt, dass Ziele und Grundsätze der Raumordnung teilweise abstrakt formuliert sind. Schon die Frage, ob eine Planung oder Maßnahme erkennbar den Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht, wird also nicht immer eindeutig beantwortet werden können. Hier kann es im Sinne eines Antragstellers durchaus sinnvoll sein, ein förmliches Raumordnungsverfahren durchzuführen, um bestimmte Sachverhalte transparent zu klären oder auch die öffentliche Akzeptanz zu ermitteln.

Sofern der Planungsträger überhaupt eine Wahlmöglichkeit hat, d.h. sofern ein Raumordnungsverfahren nicht rechtlich vorgeschrieben ist, wären bei einem Vergleich der unterschiedlichen Vorgehensweisen nicht zuletzt Arbeitsaufwand und Zeitbedarf zu betrachten. Wenn eine konkrete Planänderung ohne vorheriges Raumordnungsverfahren durchgeführt wird, kann der Aufwand geringer sein als bei einem Raumordnungsverfahren mit nachgelagertem Änderungsverfahren. Allerdings könnte ein vorgelagertes Raumordnungsverfahren als förmliches „Prüfverfahren" durch eine frühzeitige Klärung denkbarer Varianten und das Ausscheiden unverträglicher Varianten einem Projektträger helfen, Planungskosten zu sparen.

Der hohe Stellenwert des Raumordnungsverfahrens liegt insgesamt betrachtet darin begründet, dass es als ein Verfahren im Vorfeld der fachlichen Zulassungsverfahren Raum zur Diskussion und Variation eines Projekts eröffnet und somit einen klaren Weg zu einer raumverträglichen Planung aufzeigt bzw. transparent die Raumverträglichkeit eines Vorhabens herleitet.

Soll das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in ein Ziel der Raumordnung überführt werden, müsste der Träger der Landes- oder Regionalplanung ein Änderungsverfahren des jeweiligen Raumordnungsplans einleiten.

In denjenigen Fällen, in denen
> ein Raumordnungsverfahren nicht verbindlich vorgeschrieben ist,
> die Raumordnungsbehörde sowohl für Raumordnungsverfahren als auch als Träger der Raumordnungsplanung für Planänderungen zuständig ist und
> die Raumordnungsbehörde ein eigenes Interesse hat, das Vorhaben langfristig als Ziel der Raumordnung zu sichern,

kann sie auf der Grundlage der jeweiligen konkreten Umstände prüfen, ob vorab ein Raumordnungsverfahren oder eher eine unmittelbare Planänderung angebracht ist.

In den Bundesländern, in denen die Durchführung von Raumordnungsverfahren und die Änderung von Raumordnungsplänen unterschiedlichen Behörden obliegen, ist bei dieser Prüfung der beiden Wege eine enge Abstimmung beider Behörden erforderlich.

Literatur

Höhnberg, U. (2005): Raumordnungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 884-891.
Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.) (2001): Regionales Raumordnungsprogramm 1996. 3. Änderung. Hannover.
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2008): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008. Hannover.

Autoren

Heinz Konze, *Dipl.-Ökonom, 1973 bis 1975 Referent beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Essen. Von 1976 bis 2007 bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Ab 1988 Bezirksplaner und Abteilungsleiter für Regionalplanung und Regionalrat, für Wirtschaft, Verkehrsplanung und -förderung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten, Luftverkehr und die Ländliche Entwicklung; ab 1997 stellvertretender Regierungsvizepräsident, 2008 pensioniert. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und Mitglied verschiedener ARL-Arbeitskreise, von 1997 bis 2001 Leiter der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.*

Walter Kufeld *studierte Diplom-Geographie an der Universität Regensburg, arbeitet seit 1990 bei der Regierung von Oberbayern und ist seit 2002 Leiter des Sachgebiets Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in den Regionen München und Ingolstadt. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und hat u. a. einen Lehrauftrag am Lehrstuhl für Kulturgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.*

Axel Priebs, *Dipl.-Geograph, 1989 Promotion an der Universität Kiel. Wissenschaftliche Tätigkeiten an den Universitäten in Kiel und Kopenhagen. Praktische Tätigkeiten als Regionalplaner des Landkreises Verden (1984–1986), als Referatsleiter bei den Senatsverwaltungen in Bremen (1991–1994) und Berlin (1994/1995) sowie als Fachbereichsleiter beim Kommunalverband Großraum Hannover (1996–2001). Von 2002–2018 Dezernent für Umwelt, Planung und Bauen der Region Hannover. Seit April 2018 Universitätsprofessor an der Universität Wien, Institut für Geographie und Regionalforschung. Honorarprofessor an den Universitäten in Kiel und Hannover. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2001/2002 Vizepräsident der ARL.*

Hildegard Zeck, Gesa Köhler

BUNDESFACHPLANUNG GEMÄSS NETZAUSBAUBESCHLEUNIGUNGSGESETZ (NABEG): VORBILD FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DES RAUMORDNUNGSVERFAHRENS?

Gliederung

1 Prüf- und Entscheidungsverfahren nach Bundesfachplanung
2 Vergleich mit dem ROV bei länderinternen Netzausbauvorhaben im Übertragungsnetz
2.1 Einbindung und Funktion der Landesplanungsbehörden
2.2 Verfahrenssteuernde Möglichkeiten und materielle Vorgaben
2.3 Prüfung der Umweltverträglichkeit
2.4 Verbindlichkeit und Absicherung des Planungsergebnisses
2.5 Verzahnung mit der Planfeststellung
2.6 Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz, Verfahrensbegleitung
3 Schlussfolgerungen
Literatur

Kurzfassung
Das „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz“ (NABEG) sieht für die Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung Ländergrenzen überschreitender Maßnahmen des Übertragungsnetzes das Instrument der Bundesfachplanung anstelle des Raumordnungsverfahrens (ROV) vor. Die Bundesnetzagentur ist hierfür die verfahrensführende Behörde. Das Bundesfachplanungsverfahren unterscheidet sich vom ROV v.a. durch die Verbindlichkeit des Ergebnisses und die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung als eigenständigen Verfahrensteil. Die Bundesfachplanung ist eng mit der Planfeststellung verzahnt, im ROV ist dies nur über eine freiwillige engere Zusammenarbeit zwischen Übertragungsnetzbetreiber und Planungsbehörden möglich. Da noch keine abschließenden Erfahrungen mit der Bundesfachplanung vorliegen, kann kein sachgerechter ergebnisbezogener Vergleich der Stärken und Schwächen der beiden Verfahrenswege erfolgen. Rückschlüsse zum etwaigen Anpassungsbedarf für ROV wären somit verfrüht.

Schlüsselwörter
Bundesfachplanung – Stromübertragungsnetz – Raumverträglichkeit – Umweltverträglichkeit – Verfahrensbeschleunigung – Verbindlichkeit

Federal sectoral planning in line with the Grid Expansion Acceleration Act (NABEG): a model for the further development of the spatial planning procedure?

Abstract
The 'Grid Expansion Acceleration Act Transmission Network' intends that the spatial compatibility and environmental impact of developments for the transmission network that cross state borders should be assessed using federal sectoral planning instead of a spatial planning procedure. The Federal Network Agency is the authority that leads the procedure. The federal sectoral planning procedure differs from the spatial planning procedure primarily in terms of the binding nature of the findings and the fact that a strategic environmental assessment is carried out as an independent component of the procedure. Federal sectoral planning is closely interconnected with planning approval. In the spatial planning procedure this is only possible through voluntary close cooperation between the operator of the transmission network and the planning authorities. As experience with the federal sectoral planning procedure is to date incomplete, it is not possible to conduct an proper results-related comparison of the strengths and weaknesses of the two procedures. Drawing conclusions related to the need to adapt the spatial planning procedure would thus be premature.

Keywords
Federal sectoral planning – electric power transmission network – spatial compatibility – environmental impact – accelerating procedures – binding effect

1 Prüf- und Entscheidungsverfahren nach Bundesfachplanung

Der Bundesgesetzgeber hat am 28.07.2011 das „Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz" (NABEG) verabschiedet. Es regelt die Rechtsgrundlagen für die Bundesfachplanung zur Bestimmung von länderübergreifenden Trassenkorridoren für den Ausbau des Stromübertragungsnetzes sowie für deren Planfeststellung. Zweck des Gesetzes ist es, die Grundlagen für einen rechtssicheren, transparenten, effizienten und umweltverträglichen Ausbau des Übertragungsnetzes sowie dessen Ertüchtigung zu schaffen (§ 1 NABEG). Der Netzausbaubedarf ist seit 2007 im Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) und seit 2013 auch im Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) festgelegt. Ausbauvorhaben sind dort mit dem Anfangs- und Endpunkt der Netzverknüpfung vorgegeben. Die erforderlichen Maßnahmen zum Netzneubau und zur Ertüchtigung des vorhandenen Übertragungsnetzes ergeben sich aus den Netzentwicklungsplänen und Szenarien zum Ausbau der erneuerbaren Energie, zum künftigen Energiemix und -verbrauch (Abb. 1).

Die Netzausbauplanung ist insgesamt eine noch sehr junge Fachplanung. Ihr Aufbau ähnelt, insbesondere wegen der gesetzlichen Bedarfsfestlegung von Maßnahmen, am ehesten der Bundesverkehrswegeplanung. In der Bundesverkehrswegeplanung sind ROV in der Zuständigkeit der Raumordnungsbehörden ein fester Bestandteil der Vorhabenplanung und -prüfung. Bei der Bundesfachplanung nach NABEG ist dies für Ländergrenzen überschreitende Maßnahmen anders.

Das NABEG regelt für die Bundesfachplanung ein eigenständiges Planungs- und Prüfverfahren zur Ermittlung einer raum- und umweltverträglichen Trasse. Verfahren und Anforderungen an die Raumverträglichkeitsprüfung sind zwar dem Raumordnungsverfahren gemäß §15 ROG nachgebildet, dennoch gibt es maßgebliche Unterschiede, die insbesondere der Verfahrensbeschleunigung und Rechtssicherheit der Planung dienen sollen. Die Prüfpflichten zur Raumverträglichkeit (§5 Abs. 1 NABEG) umfassen öffentliche und private Belange, die der Verwirklichung des Vorhabens entgegenstehen könnten, die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung, die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und die Untersuchung ernsthaft in Betracht kommender Alternativen zum Trassenkorridor. Der Prüfkanon deckt sich mit dem des ROV, wie er in den meisten Bundesländern geregelt ist.

Die Zuständigkeit für die Raumverträglichkeitsprüfung gemäß Bundesfachplanung wurde nicht den Raumordnungsbehörden der Länder, sondern einer dafür neu geschaffenen Bundesfachplanungsbehörde unter dem Dach der Bundesnetzagentur (BNetzA) übertragen. Sie hat die Entscheidung über den Verlauf eines raum- und umweltverträglichen Trassenkorridors zu treffen, der nachrichtlich in den Bundesnetzplan übernommen wird. Die BNetzA legt die Übergangspunkte an Landesgrenzen fest. Der Entscheidung der BNetzA muss eine Bewertung sowie eine zusammenfassende Erklärung der Umweltauswirkungen gemäß Umweltverträglichkeitsprüfung des in den Bundesnetzplan aufzunehmenden Trassenkorridors sowie das Ergebnis der Prüfung von alternativen Trassenkorridoren zugrunde liegen (§12 NABEG).

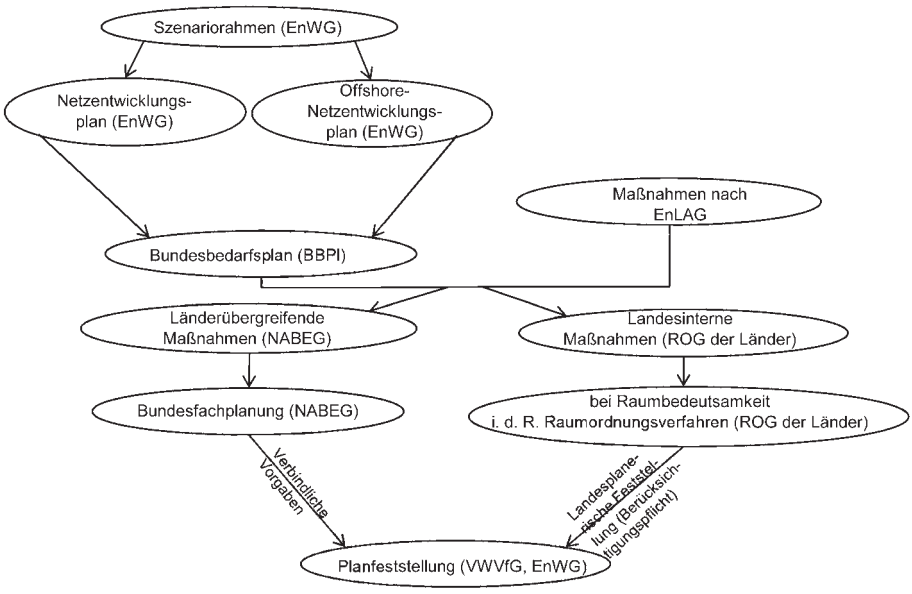

Abb. 1: Von der Bedarfsermittlung zur Planung und Genehmigung von Stromübertragungsnetzen / Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, eigene Darstellung

Im Unterschied zum ROV gemäß § 15 ROG ist das Ergebnis der Bundesfachplanung für die nachfolgenden Planfeststellungverfahren verbindlich (§ 15 Abs. 1 NABEG). Die BNetzA kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates des Weiteren ermächtigt werden, für die von ihr entschiedenen Trassenkorridore auch die Planfeststellungsverfahren durchzuführen, d. h. die endgültige Vorhabengenehmigung zu erteilen. Damit ist ein System einer sehr weitgehenden Konzentration von Plan-/Vorhabenprüfung und Genehmigung auf nur eine Fachbehörde bzw. Institution – hier die BNetzA – geschaffen worden.

Die BNetzA erhält mit der Bundesfachplanung jedoch keinen vorhabenbezogenen Planungsauftrag, denn dieser liegt weiterhin bei den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB). Die ÜNB sind die Vorhabenträger für Maßnahmen in ihrem Netzgebiet. Sie sind gesetzlich verpflichtet, ihrem Planungsauftrag nachzukommen und der BNetzA oder – im Falle von nicht Ländergrenzen überschreitenden Vorhaben – den Raumordnungsbehörden ihre Vorhabenplanung zur Prüfung vorzulegen. Die Bundesfachplanung ist daher – wie auch das ROV – ein reines ***Prüf- und Entscheidungsverfahren*** mit dem Zweck, einen raum- und umweltverträglichen Trassenverlauf festzustellen.

Allerdings gehen die verfahrensführenden Funktionen der BNetzA über die eines ROV hinaus, mit dem Ziel, eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. So kann die BNetzA die ÜNB auffordern, einen Antrag auf Bundesfachplanung gemäß § 6 NABEG einzureichen. Dieser wird von der Bundesnetzagentur auf Vollständigkeit geprüft und ist ggf. von den ÜNB zu überarbeiten, bevor öffentliche Antragskonferenzen durchgeführt werden. Die BNetzA soll innerhalb von zwei Monaten nach vollständiger Antragstellung den Untersuchungsrahmen festlegen (§ 7 Abs. 5 NABEG). Nach der Durchführung der Untersuchungen reichen die ÜNB die Untersuchungsunterlagen nach § 8 NABEG bei der BNetzA ein. Diese führt nach einer Vollständigkeitsprüfung auf Basis der Unterlagen eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Erörterung durch (§§ 9-10 NABEG). Spätestens 6 Monate nach Einreichung der vollständigen Unterlagen nach § 8 soll das Ergebnis der Bundesfachplanung feststehen (§ 12 Abs. 1 NABEG). Die BNetzA ist berechtigt, den Vorhabenträger durch Bescheid aufzufordern, auf der Grundlage des Ergebnisses der Bundesfachplanung in einer angemessenen Frist den erforderlichen Antrag auf Planfeststellung zu stellen (§ 2 Abs. 2 NABEG) (Abb. 2).

Kennzeichen der Vorhaben der Bundesfachplanung ist deren landes- und grenzüberschreitender Verlauf, der wie im Falle der 2013 bedarfsfestgestellten HGÜ-Leitung „SuedLink“ von Wilster nach Grafenrheinfeld (§ 1 Abs. 1 Bundesbedarfsplangesetz) über mehr als 600 km durch mehrere Länder verlaufen würde. Es handelt sich somit um Infrastrukturgroßprojekte mit einem erheblichen Betroffenheitspotenzial und sehr vielen Beteiligten. Im Falle der SuedLink-Leitung umfasst der ellipsenförmig festgelegte Untersuchungsraum bei einer Ausführung als Freileitung ca. ein Viertel der Bundesrepublik. Durch Änderung u. a. des BBPlG sowie des NABEG gilt seit dem 30.12.2015, dass solche großen HGÜ-Vorhaben vorrangig als Erdkabel mit möglichst gradlinigem Verlauf des Trassenkorridors ausgeführt werden sollen, damit Planungsbetroffenheiten und -konflikte begrenzt werden (§§ 2-3 BBPlG; § 5 NABEG). Weitergehende räumliche Planungsprinzipien (z. B. Bündelungsgebot) sind weder im Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) noch im Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)

geregelt. Sie ergeben sich in erster Linie aus den Raumordnungszielen und -grundsätzen. Diesbezüglich ist jedoch strittig, ob die Bundesfachplanung und die nachfolgende Planfeststellung an die Ziele der Raumordnung gebunden sind. Denn gemäß §15 Abs. 1 NABEG, der die Bindungswirkung der Bundesfachplanung regelt, hat die Bundesfachplanung Vorrang vor der Landesplanung. Allerdings bezieht sich die Gesetzesbegründung nur auf den Fall, dass die Länder in späteren Raumordnungsplänen keine Festlegungen treffen dürfen, die der Bundesfachplanung widersprechen, d.h. eine Bindung an zum Planungszeitpunkt vorhandene Ziele der Raumordnung kann dennoch unterstellt werden. Würde dies nicht so gesehen, wäre fragwürdig, aus welchen Normen die Bundesfachplanung eine sachgerechte Abwägung und Entscheidung über einen raum- und umweltverträglichen Trassenkorridor ableitet.

Auftakt Max. 2 Monate	1.	**Antrag auf Bundesfachplanung**	§ 6 NABEG
	2.	**Öffentliche Antragskonferenz** Diskussion des Gegenstands und Umfangs der vorzunehmenden Untersuchung	§ 7, Abs. 1, 2 NABEG
	3.	**Festlegung des Untersuchungsrahmens** auf Basis der Ergebnisse der Antragskonferenz	§ 7 Abs. 4 NABEG
Vorbereitung Dauer je nach Aufwand	4.	**Durchführung der erforderlichen Untersuchungen** Einreichung der Ergebnisse bei der BNetzA	§ 8 NABEG
Durchführung Bundesfachplanungsverfahren Max. 6 Monate	5.	**Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung** Öffentliche Auslegung, Verfügbarkeit im Internet Möglichkeit für jeden, sich zu beteiligen	§ 9 NABEG
	6.	**Erörterungstermin** Mündliche Erörterung aller rechtzeitig erhobenen Einwände	§ 10 NABEG
	7.	**Abschluss der Bundesfachplanung** Detailliert begründete Entscheidung der BNetzA für einen Trassenkorridor	§ 12 NABEG
	8.	**Bekanntgabe und Veröffentlichung der Entscheidung** Öffentliche Auslegung	§ 13 NABEG
	9.	**Einwendungen der Länder**	§ 14 NABEG
Weiteres Prozedere	10.	**Das Ergebnis ist verbindlich für das Planfeststellungsverfahren**	§ 15 NABEG

Abb. 2: Ablauf des Bundesfachplanungsverfahrens / Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, eigene Darstellung

Gegenstand der Bundesfachplanung sind – wie bereits ausgeführt – nur Ländergrenzen überschreitende Vorhaben, die eine gesamthafte Betrachtung und Planung erfordern. Dennoch ist es möglich, die Vorhaben zunächst abschnittsweise zu planen (§6 Satz 4 NABEG). Allerdings verlangt auch die Entscheidung über „angemessene Abschnitte“ zunächst eine gesamthafte Bewertung des erforderlichen Trassenkorridors und mindestens die Einbindung der angrenzenden Abschnitte mit infrage kommenden Untervarianten. Dies setzt u.a. eine länderübergreifende Erfassung und Auswertung von Daten zu Raumwiderständen, Schutzgütern, Festlegungen in Raumordnungsplänen sowie zur Konkretisierung öffentlicher Belange voraus. An die raum- und umweltrelevanten Daten stellt die BNetzA daher vor allem Anforderungen an die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit. Sie verlangt auch, dass die Informationen in GIS-fähiger, georeferenzierter Form einzureichen sind. Grobkorridore und andere Geofachdaten sollen als GIS-Shapefiles übermittelt werden (Bundesnetzagentur 2012: 29).

Zur Bewältigung dieser Anforderungen hat die BNetzA zusammen mit den ÜNB 2012 einen Leitfaden zur Bundesfachplanung und 2013 einen sogenannten Musterantrag (Amprion GmbH et al. 2013) für die Antragstellung nach §6 NABEG entwickelt, die beide aufgrund neuer Rechtslage wegen der erweiterten Möglichkeiten der Erdverkabelung zu ergänzen sind.

BNetzA und ÜNB setzen sich mit den Erfahrungen aus bisherigen Trassenplanungs- und raumordnerischen Prüfverfahren auseinander, konkretisieren die Anforderungen an das Bundesfachplanungsverfahren und stellen sie in Expertenrunden zur Diskussion. Mithilfe eines Bundesfachplanungsbeirates (mit Wirtschafts-, Umwelt- und Raumordnungsfachleuten aus den Ländern), einer von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) eingerichteten Arbeitsgruppe sowie zahlreichen Expertenrunden und Gutachtern soll eine dauerhafte fachliche Begleitung der Aufgabenwahrnehmung und des Verfahrensablaufes der Bundesfachplanung sichergestellt werden. ÜNB und BNetzA arbeiten unter Hinzuziehung von Kommunen, Fachbehörden und externen Dienstleistern am Aufbau von Datenstrukturen auf bundesweit vergleichbarer Basis sowie an methodischen und verfahrensorganisatorischen Lösungen, die einen rechtssicheren, transparenten und effizienten Planungs- und Entscheidungsfindungsprozess unterstützen. Insoweit sind die Erfahrungen aus diesen Prozessen auch für die Ausgestaltung von ROV bei großen Trassenplanungen ein Erkenntnisgewinn.

2 Vergleich mit dem ROV bei länderinternen Netzausbauvorhaben im Übertragungsnetz

Alle raumbedeutsamen Netzausbaumaßnahmen, die bedarfsfestgestellt, aber nicht Ländergrenzen überschreitend sind, unterliegen weiterhin der Raumverträglichkeitsprüfung gemäß ROG und ergänzenden Regelungen der Raumordnungsgesetze der Länder (Abb. 1). Deshalb liegt es nahe, vergleichend auf die wesentlichen Unterschiede zwischen Bundesfachplanung und ROV bei Vorhaben des Netzausbaus einzugehen. Diese liegen in

1 der Einbindung und Funktion der Landesplanungsbehörden,
2 den verfahrenssteuernden Möglichkeiten und materiellen Vorgaben,
3 der Prüfung der Umweltverträglichkeit,
4 der Verbindlichkeit und Absicherung des Planungsergebnisses,
5 der Verzahnung mit der Planfeststellung,
6 der Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz, Verfahrensbegleitung.

2.1 Einbindung und Funktion der Landesplanungsbehörden

Das ROV gilt als Instrument der Raumordnung und ist nach ROG ein Prüfverfahren, das den für Raumordnung zuständigen Länderbehörden zugeschrieben ist. Die zuständige Landesplanungsbehörde wird auf Antrag des Vorhabenträgers (hier des zuständigen Netzbetreibers) tätig und entscheidet über die Erforderlichkeit eines ROV in eigenem Ermessen. Sie kann dem Vorhabenträger nicht vorgeben, einen Antrag auf ROV zu stellen.

Mit Einrichtung der Bundesfachplanung 2011 haben die Landesplanungsbehörden für Ländergrenzen überschreitende Netzausbauvorhaben die Zuständigkeit für ROV verloren. Die raumordnerische Prüfung von länderübergreifenden Netzausbauvorhaben ist erstmals verpflichtend – d.h. ohne die Erforderlichkeitsprüfung, wie sie §5 (1) ROG vorsieht – in neu geschaffenes Fachrecht integriert. Die Durchführung wurde einer dafür neu eingerichteten Fach- und Genehmigungsbehörde – der Abteilung Netzausbau bei der BNetzA – übertragen. Die BNetzA ist verpflichtet, die Landesplanungsbehörden der betroffenen Länder in das Verfahren einzubinden. Dies geschieht durch frühzeitige Unterrichtung, ein Vorschlagsrecht zum Trassenkorridor und zu Trassenalternativen (§3 NABEG) sowie die Möglichkeit, Einwendungen gegen die abschließende Entscheidung der BNetzA (§4 NABEG) vorzubringen, zu denen die BNetzA Stellung nehmen muss.

An die Vorschläge und Einwendungen der Länder ist die BNetzA allerdings nicht gebunden. Insoweit sind die förmlichen Einflussnahmen der Landesplanungsbehörden in der Rechtswirkung nicht anders zu sehen als die Bedenken und Anregungen von anderen beteiligten Trägern öffentlicher Belange. Hinzu kommt, dass die durch Bundesfachplanung auf Raumverträglichkeit geprüften Trassen keinen nachfolgenden ROV durch eine Landesplanungsbehörde mehr unterzogen werden dürfen. Das heißt, dass mit der Entscheidung der BNetzA kein Prüf- oder Konkretisierungsspielraum für die Raumordnung der Länder und Planungsregionen verbleibt und zudem rechtlich vorgegeben ist, dass das Ergebnis der Bundesfachplanung für die Landesplanung verbindlich ist, im Sinne eines Vorranges der Bundesfachplanung (§15 Abs. 1 Satz 2 NABEG). Die Landesplanungsbehörden können daher nur im Rahmen des laufenden Bundesfachplanungsverfahrens die von ihnen zu vertretenden Belange und Planungsalternativen einbringen.

1. Frühzeitige Einbindung der Landesplanungsbehörden in das Verfahren (§§ 7, 14 NABEG)
2. Keine Bindung an die Vorschläge und Einwendungen der Landesplanung
3. Ergebnis der Bundesfachplanung ist für die Landesplanung bindend (§ 15 (1) NABEG)

2.2 Verfahrenssteuernde Möglichkeiten und materielle Vorgaben

Die verfahrenssteuernden Möglichkeiten der BNetzA gehen erheblich über die einer Landesplanungsbehörde hinaus. Die BNetzA kann den Vorhabenträger zur Antragstellung auffordern und verlangen, nach Abschluss der Bundesfachplanung in einer angemessenen Frist für das Vorhaben die Planfeststellung zu beantragen. Das ROV kennt solche Möglichkeiten nicht, der Vorhabenträger handelt im ROV in eigener Verantwortung. Vorgaben zur Verfahrensbeschleunigung betreffen im ROV nur die zuständige Landesplanungsbehörde selbst. Sie hat über das Erfordernis eines ROV innerhalb von vier Wochen zu entscheiden und das Verfahren 6 Monate nach Vorlage

der vollständigen Unterlagen abzuschließen (§ 15 Abs. 4 Satz 2 ROG). Das NABEG macht diesbezüglich aus Gründen der Planungsbeschleunigung noch weitere Zeitvorgaben. Diese betreffen nicht nur die BNetzA, sondern auch die beteiligten Stellen und die Öffentlichkeit, z. B. eine 4-Wochen-Frist für die öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen und eine Frist von höchstens 3 Monaten für Stellungnahmen. Insoweit gibt das NABEG der BNetzA eine konsequente und verbindliche Verfahrenssteuerung vor, sobald vollständige Antragsunterlagen vorliegen. Allerdings lässt das NABEG offen, wie Fristverletzungen zu verhindern und ggf. zu sanktionieren sind. Zudem bleibt es ein Verfahrens- und Abwägungsrisiko, wenn verspätete Stellungnahmen tatsächlich aus dem Verfahren ausgeschlossen werden und dabei ggf. entscheidungsrelevante Belange unberücksichtigt bleiben könnten.

Bundesfachplanung

1. Bundesfachplanung ist für alle Vorhaben gesetzlich vorgegeben
2. Möglichkeit der Aufforderung und Frist zur Antragstellung
3. Zeitliche Vorgaben nicht nur für die BNetzA, sondern auch für die beteiligten TöB
4. Die BNetzA kann die Untersuchung von weiteren Varianten vorschreiben

ROV

1. Entscheidung der Landesplanungsbehörde über die Erforderlichkeit eines ROV
2. Einleitung des ROV auf Antrag des Vorhabenträgers
3. Zeitliche Vorgaben nur für die Planungsbehörde
4. Es werden nur die Varianten geprüft, die der Vorhabenträger einbringt

Im ROV können sich materielle Vorgaben nur auf die Nachforderungen zur Vollständigkeit der Antragsunterlagen beziehen. Die verfahrensführende Landesplanungsbehörde konnte bislang vom Vorhabenträger nicht verlangen, andere als von ihm eingebrachte Varianten zu prüfen und zu planen. Die BNetzA hat hingegen die Möglichkeit, über die Festlegungen des Untersuchungsrahmens vorzugeben, dass auch andere als die vom Vorhabenträger beantragten Varianten zu untersuchen und in die Planung aufzunehmen sind. Insoweit hat die BNetzA Ermessens- und Abwägungsspielraum bei der inhaltlichen und materiellen Einflussnahme auf die Antragsunterlagen sowie den Planungs- und Prüfgegenstand. Sie kann ihre begründete Forderung rechtlich durchsetzen. Im ROV kann dies in der Regel nur auf persuasivem Wege und nicht gegen den Willen des Vorhabenträgers erfolgen. Es wäre zwar rechtlich im Ausnahmefall nicht ausgeschlossen, dass die Raumordnungsbehörde ein ROV von Amts wegen gegen den Willen des gesetzlich festgelegten Vorhabenträgers einleiten könnte und die erforderlichen Antragsunterlagen von einer anderen Stelle eingebracht werden könnten. Allerdings ist dies nur denkbar, wenn die Landesplanung diesen Weg nutzen will, um eine eigene Trassenvariante zu ermitteln, die auch Gegenstand einer Festlegung im Raumordnungsprogramm werden soll.

2.3 Prüfung der Umweltverträglichkeit

Im ROV ergibt sich aus §6 (1) UVPG das Erfordernis der Prüfung der Schutzgüter entsprechend dem Planungsstand. Daher ist die Umweltverträglichkeitsprüfung in das ROV integriert. In der Bundesfachplanung wird hingegen nach §5 Abs. 2 NABEG eine Strategische Umweltprüfung (SUP) als eigenständiger Prüfteil verlangt. Die Bewertung und zusammenfassende Erklärung der Umweltauswirkungen ist daher eigenständiger Teil der Entscheidung der BNetzA. Die Darstellung, Prüfung und Bewertung der Raumverträglichkeit und der Umweltverträglichkeit erfolgen ***getrennt*** voneinander. Eine Überschneidung ergibt sich dort, wo Raumordnungspläne Aussagen zu Umweltzielen und Schutzgütern machen, die über die fachrechtlichen Anforderungen hinausgehen. Die Auseinandersetzung mit den Anforderungen einer umfassenden Prüfung der Umweltbelange (methodisches Vorgehen bei der Umweltrisikoeinschätzung, Datengrundlagen, Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung) nimmt in der Bundesfachplanung daher nicht nur aus formalen Gründen einen breiteren Raum ein als im ROV, sondern zwangsläufig auch wegen der durchschlagenden Bindungswirkung des Ergebnisses der Bundesfachplanung. Es müssen alle Belange und Schutzgüter im Rahmen der SUP so weitgehend abgeprüft sein, dass im Planfeststellungsverfahren die UVP auf die zusätzlichen oder anderen Belange beschränkt bleiben kann (§3 NABEG), die die Genehmigungsfähigkeit der Planung nicht mehr infrage stellen können. Diese Herausforderungen stellen sich beim ROV in dieser Konsequenz nicht.

Bundesfachplanung	**ROV**
SUP als eigenständiger Teil des Verfahrens	Prüfung der Schutzgüter als Teil der Raumverträglichkeitsprüfung

2.4 Verbindlichkeit und Absicherung des Planungsergebnisses

Die Entscheidung der BNetzA zugunsten eines Trassenkorridors hat – wie oben ausgeführt – Bindungswirkung für die Planfeststellung und für die Raumordnungsplanung in den Ländern. Die BNetzA legt im Ergebnis einen Trassenkorridor fest, in dem die Trasse künftig verlaufen muss. Für die Auswirkungsprüfung wird eine potenzielle Trassenachse angenommen, deren Feintrassierung erst im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren erfolgt. Die potenzielle Trassenachse wird mit 50 m angenommen (Amprion et al. 2013: 51). Die Korridorbreite, die für die Feintrassierung verbindlich sein soll, ist ein „Flächenkorridor“ bzw. ein „Gebietsstreifen“ von 500 m bis höchstens 1.000 m. Dieser kann bei bestehenden Konfliktlagen für die Prüfung im Bundesfachplanungsverfahren auch breiter sein (§3 NABEG). Die Korridorbreiten und der Hinweis auf den Abweichungsfall ergeben sich aus der Gesetzesbegründung. Die BNetzA kann mit Abschluss des Verfahrens oder auch später Veränderungssperren für den gesamten Trassenverlauf oder für Abschnitte für die Frist von 5 Jahren und danach für weitere 5 Jahre erlassen. Der festgelegte Trassenkorridor bindet auch die Raumordnung und verlangt ggf. eine Zielabweichung oder eine Plananpassung, wenn damit Zielkonflikte ausgelöst würden. Diese müssen dementsprechend vor Abschluss der Bundesfachpla-

nung ausgeräumt sein, damit die Vorhabenplanung raumverträglich ist. In der Konsequenz würden damit Zielabweichungsverfahren oder Planänderungsverfahren durch den Plangeber parallel zum Bundesfachplanungsverfahren erforderlich.

Für im ROV raumgeordnete Ausbauvorhaben, die mit Abschluss des ROV ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung mit Berücksichtigungspflicht darstellen, kann eine weitergehende Regelung zur Vorhabendurchsetzung nur durch Integration des raumgeordneten Trassenverlaufes in den Raumordnungsplan erreicht werden (vgl. Beitrag von Konze/Kufeld/Priebs in diesem Band). Das heißt, Ergebnisse von ROV können mit einem Änderungsverfahren des Raumordnungsplans und der Möglichkeit der befristeten Untersagung und – nach Verfahrensabschluss – mit der Festlegung als Ziel der Raumordnung und damit als zwingendes Anpassungserfordernis mit ähnlicher Wirkung wie das Ergebnis des Bundesfachplanungsverfahrens vor entgegenstehenden Planungen gesichert werden. Bei dieser Art der schrittweisen Planungs- und Vorhabensicherung und auch im anschließenden Planfeststellungsverfahren bleibt allerdings ausreichend Spielraum, Vorhabenverbesserungen und ergänzende Planungs- und Maßnahmenanpassungen zu ermöglichen, bis hin zu einer wesentlichen Änderung, einer Aufgabe oder einer späteren Nichtgenehmigung der Vorhabenplanung.

Angesichts der doch relativ langen Zeiträume für die Genehmigung und Realisierung von Netzausbauprojekten sind Planungsänderungen und Vorhabenanpassungen nicht auszuschließen. Die strikten Vorgaben des NABEG, die sich aus der Bindungswirkung eines maximal 1.000 m breiten Trassenkorridors ergeben, können ggf. zu abschnittsweisen erneuten Prüfverfahren führen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn im Planfeststellungverfahren aus rechtlichen Gründen vom bisherigen Trassenkorridor abgewichen werden muss oder Klagerisiken durch eine erneute Prüfung ausgeschlossen werden sollen. Im ROV bleibt hingegen bis zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens die Möglichkeit, auch außerhalb des raumgeordneten Trassenverlaufes einer raum- und umweltverträglichen Lösung den Vorzug zu geben. Es verbleibt damit bis zum Schluss diese flexiblere Möglichkeit der Vorhabenoptimierung.

Bundesfachplanung

Das Ergebnis ist verbindlich gegenüber entgegenstehenden Maßnahmen und für das Planfeststellungsverfahren

Aufgrund der Verbindlichkeit des Ergebnisses ist eine große Prüftiefe im Bundesfachplanungsverfahren notwendig

ROV

Das Ergebnis ist ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung, das bei entgegenstehenden Maßnahmen in die Abwägung einzustellen ist und von dem zugunsten der Vorhabenoptimierung im Genehmigungsverfahren abgewichen werden kann

Durch Integration in einen Raumordnungsplan kann das Ergebnis des ROV als Ziel der Raumordnung mit Beachtenspflicht festgelegt werden

2.5 Verzahnung mit der Planfeststellung

Die Bundesfachplanung ist rechtlich und verfahrensmäßig auf eine enge Verknüpfung mit dem Planfeststellungsverfahren angelegt, denn der von der BNetzA festgelegte Trassenkorridor ist die verbindliche Grundlage für den Antrag auf Planfeststellung. Für das ROV gilt dies nicht.

Die BNetzA ist für die von ihr geprüften Vorhaben derzeit auch zuständige Planfeststellungbehörde. Sie kann den Vorhabenträger zur Antragstellung auffordern. Erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens besteht die Möglichkeit, gegen die Zulassungsentscheidung gemäß §43e (4) EnWG zu klagen, wobei der Instanzenweg eingeschränkt ist. Durch diese Vorgehensweise sollen alle Möglichkeiten der Planungsbeschleunigung und Verfahrensverknüpfung ausgeschöpft werden.

Bei Netzausbauvorhaben mit ROV und anschließender Planfeststellung fehlen Rechtsgrundlagen, aus denen sich eine engere Verzahnung der Ergebnisse und Verfahrensabläufe herleiten ließe. Dennoch gibt es Möglichkeiten, unter Aspekten der Planungsbeschleunigung des Netzausbaus die Übergänge vom ROV zum Planfeststellungsverfahren durch bessere Schnittstellenkoordinierung auszuschöpfen. So kann z. B. durch Projektrealisierungsvereinbarungen zwischen den beteiligten Stellen und dem Vorhabenträger, durch ein kontinuierliches Verfahrensmonitoring und eine Kapazitätsplanung bei den zuständigen Behörden erreicht werden, dass Verfahrensprozesse besser als bisher synchronisiert werden können. Dies entspricht derzeit beispielsweise dem niedersächsischen Vorgehen.

Das ROV ist kein Verwaltungsakt, daher ist das Ergebnis (die Landesplanerische Feststellung) auch nicht beklagbar und der Vorhabenträger kann daraus keine abschließende Planungssicherheit ableiten. Allerdings wird auch mit dem Abschluss und Ergebnis der Bundesfachplanung die vom Vorhabenträger erwünschte Planungssicherheit noch nicht erreicht, da keine gerichtliche Überprüfung des Ergebnisses eröffnet wird.

Das ROV lässt für die Prüftiefe und Abschichtung von Planungskonflikten und für verbleibende Prüferfordernisse einen breiten Spielraum. Dieser bestimmt maßgeblich mit, wie konflikthaltig und umfänglich sich die Erarbeitung des Genehmigungsantrages und das Planfeststellungsverfahren gestalten.

Es ist festzustellen, dass die Möglichkeiten des Ineinandergreifens von ROV und Planfeststellungverfahren bislang in der Regel nicht systematisch für eine Planungsbeschleunigung genutzt werden, weil beide Verfahren als voneinander unabhängige Verfahren mit unterschiedlicher Funktion etabliert sind. Hinzu kommt, dass das Ergebnis des ROV wegen seines nur gutachterlichen Charakters von den Genehmigungsbehörden auch nicht unmittelbar, d. h. nicht ohne erneute Prüfung übernommen werden kann. Grundsätzlich wäre es jedoch möglich, zeitlich, abschnittsweise und vor allem hinsichtlich der Grundlagenerarbeitung und Öffentlichkeitsbeteiligung ROV und Planfeststellungsverfahren ineinandergreifen zu lassen. Dies setzt jedoch die Bereitschaft des Vorhabenträgers und der beteiligten Behörden und ein entsprechend koordinier-

tes Vorgehen voraus. Für die gesetzlich bedarfsfestgestellten Netzausbauvorhaben, deren Realisierung ein hoher Gemeinwohlbelang und für beide Seiten verpflichtend ist, sollten diese Möglichkeiten gezielt ausgeschöpft werden.

Bundesfachplanung	**ROV**
Rechtlich geregelte behördliche und zeitliche Verknüpfung mit dem nachfolgenden Planfeststellungsverfahren	Eine Verzahnung mit der Planfeststellung ist gesetzlich nicht vorgesehen, aber in der Praxis möglich

2.6 Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz, Verfahrensbegleitung

Das NABEG setzt mit seinen Vorgaben zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, zu öffentlichen Antragskonferenzen und transparenten Verfahrensabläufen mittels Internet Standards, die für das ROV in dieser Form nicht verpflichtend sind.

Im ROV können i. d. R. nur in Abstimmung mit dem Vorhabenträger und freiwillig seitens der verfahrensführenden Landesplanungsbehörde die vorgegebenen Mindeststandards der Beteiligung und Unterrichtung überschritten werden. Häufig muss auch der Vorhabenträger einer Veröffentlichung im Internet mangels rechtlicher Regelungen noch zustimmen.

Allerdings sind seit 2013 alle Behörden gemäß §25 (3) VwVfG verpflichtet, den Vorhabenträger zur Durchführung einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung aufzufordern. Der Vorhabenträger soll bei Vorhaben, die eine nicht nur unwesentliche Auswirkung auf die Belange einer größeren Anzahl von Dritten haben, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel zur Verwirklichung und die voraussichtlichen Auswirkungen unterrichten. Dies soll möglichst vor Antragstellung geschehen. Insoweit sind hier für ROV und Bundesfachplanung gleiche Voraussetzungen gegeben, die allerdings mit unterschiedlicher Qualität und Beteiligung seitens der Vorhabenträger und Behörden ausgefüllt werden können.

In der Praxis gibt es zu den großen Netzausbauplanungen bereits Beispiele für informelle „Vorverfahren“ der Bürgerbeteiligung vor Antragstellung sowie für projektbegleitende Beteiligungsformen (z. B. Projektbeiräte und Projektbüros als Anlauf- und Informationsstellen). Vorhabenträger informieren zudem sehr umfangreich im Internet. Die kontinuierliche öffentliche Information zu Verfahrensschritten und -ständen im Internet ist weitgehend Standard in den Verfahren auch seitens der verfahrensführenden Stellen, wie der BNetzA.

Seitens der Landesplanungsbehörden ist bei den Netzausbauvorhaben darauf zu achten, dass Vorhabenträger hinsichtlich ihres Engagements für partizipative, transparente Planungsprozesse nicht zwischen Vorhaben, die der Bundesfachplanung unter-

liegen und solchen, für die ein ROV erforderlich ist, unterscheiden, denn es geht in beiden Fällen gleichermaßen um vorhabenspezifische frühzeitige Information, Beteiligungsmöglichkeiten, transparente Verfahren und nachvollziehbare Planungsergebnisse im Sinne der Betroffenen und der Öffentlichkeit.

Trotz unterschiedlicher rechtlicher Vorschriften sind die Voraussetzungen für Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz und Verfahrensbegleitung gleich. Die Qualität der Ausführung liegt in erster Linie in der Verantwortung und Entscheidung der Vorhabenträger.

3 Schlussfolgerungen

Nachdem sechs Jahre nach Einführung der Bundesfachplanung nur wenige Verfahren begonnen und noch keine großen Vorhaben zum Abschluss gebracht wurden, kann es derzeit noch keinen sachgerechten ergebnisbezogenen Vergleich der Stärken und Schwächen der beiden Verfahrenswege der Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung bei Vorhaben des Übertragungsnetzausbaus geben. Deshalb wäre es auch zu früh, diesbezüglich Verfahrensänderungen bei der Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben des Netzausbaus begründet zu fordern.

Auch die Frage, ob die Bundesfachplanung mit ihrem verbindlichen Ergebnis tatsächlich bezüglich Planungsbeschleunigung und Rechtssicherheit dem ROV überlegen ist, kann nicht ohne empirische Befunde und Planungsergebnisse beantwortet werden. Denn neben dem Aspekt der Verfahrensschnelligkeit sind auch Aspekte der behördlichen Kompetenzen und Kapazitäten sowie Aspekte der Nähe zu regionalen und örtlichen Konflikten und den Problemlösungspotenzialen auf den raumordnerischen Ebenen in den Blick zu nehmen. Für eine Planungsbeschleunigung ist nicht nur die rechtzeitige und abschließende Ermittlung aller abwägungsrelevanten Belange von höchster Bedeutung, sondern auch die gesetzten und akzeptierten Maßstäbe, die für eine sachgerechte und zügige Abwägung herangezogen werden können. Wenn letztere fehlerhaft und Maßstäbe nicht fundiert sind, werden Abwägungsentscheidungen und Planungsergebnisse angreifbar.

Zu prüfen wäre auch, ob sich angesichts länderspezifischer Voraussetzungen bundeseinheitliche Methoden und Vorgehensweisen durchhalten lassen. Große länderübergreifende Vorhaben wurden bislang abschnittsweise und länderspezifisch durchgeführt. Aspekte der Praktikabilität und der notwendigen bundeseinheitlichen Handhabung müssen neu mit Anforderungen an Regionalität und unterschiedlichen Regelungen und Planungsvoraussetzungen in Einklang gebracht werden. Hieraus könnten sich künftig durchaus Anforderungsprofile an die Raumverträglichkeitsprüfung in Abhängigkeit von Vorhabentyp und Verfahrenskonstellationen ableiten lassen.

Literatur

Amprion GmbH; 50 Hertz Transmission GmbH; TenneT TSO GmbH; Transnet BW GmbH (Hrsg.) (2013): Antrag auf Bundesfachplanung – Musterantrag nach §6 NABEG. Teil 1: Grob- und Trassenkorridorfindung. Berlin, Dortmund, Bayreuth, Stuttgart.

Bundesnetzagentur (Hrsg.) (2012): Leitfaden zur Bundesfachplanung nach §§4 ff. des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG). Bonn.

Autorinnen

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.*

Dipl.-Geogr. Gesa Köhler*, Referat für Raumordnung und Landesplanung im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; zuständig u. a. für die raumordnerischen Belange des Netzausbaus (Stellungnahmen zu Netzentwicklungsplänen, Szenariorahmen, Bundesfachplanungsverfahren) und für Energie.*

Bernhard Heidrich

EINBEZIEHUNG VON BÜRGERINNEN UND BÜRGERN: WANN? WIE? MIT WELCHEM ERGEBNIS? ERFAHRUNGEN AUS DER NIEDERSÄCHSISCHEN RAUMORDNUNGSPRAXIS

Gliederung

1 Einleitung
2 Öffentlichkeitsbeteiligung – Warum?
3 Öffentlichkeitsbeteiligung – Wann?
4 Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie?
5 Vorbemerkung: Wer spricht mit wem? Wer lädt ein?
6 Pressemitteilungen und Informationen im Internet
7 Bürger-Infomärkte
8 Leitbildprozesse im Vorwege des Raumordnungsverfahrens: Das Beispiel Etzel
9 Kommunale Arbeitskreise zur Erarbeitung von Varianten: Das Beispiel Bissendorf
10 Diskussion und Fazit
Literatur

Kurzfassung
Ausgehend von Erfahrungen aus der niedersächsischen Verwaltungspraxis erörtert der Beitrag verschiedene Beispiele und Randbedingungen einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren. Einleitend werden die Gründe, mögliche Zeitpunkte, „Absender" und Adressaten für eine verfahrensvorbereitende und -begleitende Bürgerbeteiligung benannt. Als konkrete Ansatzpunkte für die Einbindung der Öffentlichkeit werden Pressemitteilungen und Informationen im Internet, Bürger-Infomärkte, Leitbildprozesse im Vorwege des Raumordnungsverfahrens und kommunale Arbeitskreise zur Erarbeitung von Varianten vorgestellt. Im Schlussteil diskutiert der Beitrag Chancen und Grenzen einer informellen Beteiligung der Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren und geht hierbei unter anderem auf Ressourcen als limitierenden Faktor, die Selektivität informeller Beteiligungen und die Bedeutung eines für alle Beteiligten transparenten Mitwirkungsspielraums ein.

Schlüsselwörter
Raumordnungsverfahren – Bürgerbeteiligung – Öffentlichkeitsbeteiligung – Raumordnung – Raumplanung – Stromnetze – Netzausbau

**Involving the public: When? How? What are the results?
Experiences from spatial planning practice in Lower Saxony**

Abstract
Drawing on experiences from administrative practice in Lower Saxony, this paper discusses various examples of and conditions for informal public participation in spatial planning procedures. The introduction covers the reasons supporting public participation in preparation of and during a spatial planning procedure, and also the possible times, 'senders' and addressees of such participation. Concrete starting points for involving the public are covered, these include press releases and online information, public information events, mission statement processes in the run-up to the spatial planning procedure, and municipal taskforces to work on alternative options. In conclusion the paper discusses the opportunities and limitations of informal public participation in spatial planning procedures and considers, among other things, resources as a limiting factor, the selectivity of informal participation and the importance of the extent of contribution being clear to all participants.

Keywords
Spatial planning procedure – citizens' participation – public participation – spatial planning – regional planning – electric power network – grid expansion

1 Einleitung

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren ist in Deutschland seit den 1990er Jahren rechtlich geregelt. Hintergrund war das am 01.08.1990 in seinen wesentlichen Teilen in Kraft getretene Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (BGBl. 1990 I: 205). Für den Bereich der Raumordnung wurde die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) schon 1989 durch eine Änderung des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) (BGBl. 1997 I: 2081) umgesetzt. Mit dem 1989 eingeführten §6a ROG wurde erstmalig eine bundeseinheitliche Regelung zum Raumordnungsverfahren in das damalige ROG-Rahmenrecht aufgenommen (vgl. Beitrag von Höhnberg in diesem Band). Damit wurde geregelt, dass

> die UVP in die bestehenden behördlichen Verfahren integriert werden soll und
> die raumbedeutsamen Umweltauswirkungen im Raumordnungsverfahren betrachtet werden sollen.

Ziel der Regelung von ROG und UVPG war es, eine gestufte UVP durchzuführen, wobei im Zulassungsverfahren die Prüfung der Umweltverträglichkeit auf zusätzliche und andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden sollte, um Doppelarbeit zu vermeiden (§16 UVPG). Mit der Koppelung der (erststufigen) UVP an das Raumordnungsverfahren wurde es erforderlich, das bis dahin ausschließlich Träger öffentlicher Belange einbeziehende Raumordnungsverfahren um eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu ergänzen. Dabei regelte §6a ROG 1989 lediglich, dass die Öffentlichkeit zu unterrichten ist und überließ die näheren Regelungen den Bundesländern.

Die Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit wurde in Niedersachsen als „mittelbare Bürgerbeteiligung" ausgeformt (Niedersächsisches Innenministerium 1991). Die betroffene Gemeinde als politische Interessenvertretung der Bürger sollte diesen Gelegenheit zur Einsichtnahme in die von ihr auszulegenden Verfahrensunterlagen und zur Äußerung von Anregungen und Bedenken geben.

Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit war vorgesehen dadurch, dass
> das Vorhaben öffentlich bekannt gemacht wird,
> die für die Prüfung der Umweltverträglichkeit erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können,
> Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird und
> die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet wird.

Damit wurde für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren ein Verfahren geregelt, das, anders als bei Planfeststellungsverfahren, eine mündliche Erörterung mit Privatpersonen nicht vorsah. Im Sinne von Mindestanforderungen wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung so ausgestaltet, dass für eine gestufte UVP eine ausreichende Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in Raumordnungsverfahren sichergestellt war. Gesetzliche Regelungen zu einer weitergehenden Einbindung der Öffentlichkeit wären möglich gewesen.

Diese gesetzlichen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren sind unverändert geblieben. Es wurden und werden daneben aber zunehmend verschiedene freiwillige und informelle Vorgehensweisen zur Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern genutzt. Zunächst beschränkten sich diese auf eine Information durch Pressemitteilungen, später wurde eine Vielzahl von Anlässen und Methoden entwickelt und eingesetzt.

In diesem Beitrag werden das „Warum", das „Wann" und das „Wie" der ***informellen Öffentlichkeitsbeteiligung*** in Raumordnungsverfahren auf Basis von Praxiserfahrungen dargestellt. Dabei kann es sich nur um ein Zwischenfazit handeln, denn die Entwicklung von Methoden und das Sammeln von Praxiserfahrung sind nicht abgeschlossen. Basis dieser Darstellungen sind Erfahrungen aus der niedersächsischen Verwaltungspraxis, insbesondere im Rahmen von Raumordnungsverfahren zum Stromnetzausbau.

2 Öffentlichkeitsbeteiligung – Warum?

Hintergrund der in den vergangenen Jahren ausgeweiteten informellen Beteiligung von Privatpersonen in Raumordnungsverfahren war die Erfahrung, dass fehlende oder späte Information und Einbindung zu mangelnder Akzeptanz und Ablehnung führen können (Beispiel „Stuttgart 21"). Weiterhin besteht die Erwartung, dass durch Hinweise und Vorschläge aus der Bevölkerung Vorhaben modifiziert und damit Konflikte minimiert oder beseitigt werden können. Dadurch wird nicht zuletzt auch eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsphase sowie eine größere Rechtssicherheit erwartet.

Erstes Anliegen einer Öffentlichkeitsbeteiligung ist der wechselseitige Austausch von Informationen und Sichtweisen:

> Der ***Vorhabenträger*** stellt sein Projekt vor, begründet den Bedarf, die Rahmenbedingungen (Technik, Wirtschaftlichkeit etc.) und räumliche bzw. technische Alternativen.

> Die ***Bürgerinnen und Bürger*** tragen ihre Standpunkte vor, geben Hinweise auf lokale Verhältnisse und schlagen ggf. weitere Alternativen vor.

> Die ***Raumordnungsbehörde*** informiert über Verfahrensablauf, Beteiligungsmöglichkeiten sowie rechtliche Rahmenbedingungen.

Damit wird ein informeller Austausch dazu führen, dass die drei Akteursgruppen die Sichtweise der jeweils anderen Seiten kennenlernen. Beispielsweise werden der Vorhabenträger und die Raumordnungsbehörde erfahren, welche Konflikte von den Betroffenen als erheblich und welche als weniger erheblich eingeschätzt werden. Die Bürgerinnen und Bürger werden informiert, warum für Vorhabenträger und Behörde, beispielsweise aus rechtlichen oder technischen Gründen, bestimmte Alternativen ausgeschlossen sind. Dieses vermeidet nicht, dass die drei Beteiligten weiterhin Belange unterschiedlich gewichten werden, für alle Seiten sind jedoch die Beweggründe besser nachvollziehbar.

Recht typisch ist in informellen Beteiligungsprozessen die Situation, dass vonseiten der Öffentlichkeit gefordert wird, auf ein Vorhaben zu verzichten oder eine betriebswirtschaftlich wesentlich schlechtere bzw. technisch nicht machbare Alternative zu realisieren, um Anwohnerinteressen zu schützen. In diesen Fällen wird der Vorhabenträger jedoch regelmäßig auf den gesetzlich festgestellten Bedarf für sein Vorhaben verweisen, sofern es sich um öffentliche Infrastrukturvorhaben auf Bedarfsplangrundlage handelt.

Der rechtlich vorgegebene Rahmen kann aber auch selbst dann nicht verlassen werden, wenn eine entsprechende Alternative Wunsch aller Akteure ist: Eine Diskussion zwischen Vorhabenträger und berührten Privatpersonen sowie ggf. Behörden, die auf Lösungen abzielt, die rechtlich nicht zulässig (nicht genehmigungsfähig) sind, führt zu keinem befriedigendem Ergebnis. Ein Beispiel hierfür wäre die Realisierung eines Freileitungsabschnitts in Kabelbauweise bei einem Vorhaben, für das seitens des Bundesgesetzgebers lediglich eine Freileitungsbauweise zugestanden wurde. Allenfalls wäre es denkbar, dass als Ergebnis eines solchen Austausches ein gemeinsamer Appell an die Stelle gesendet wird, die die entsprechenden rechtlichen Vorgaben gesetzt hat und diese verändern kann. Im Übrigen wird eine solche Diskussion zur Unzufriedenheit führen, da letztlich ein Vorhabenträger immer einen genehmigungsfähigen Antrag stellen wird und die behördlichen Entscheidungen immer den rechtlich gesetzten Rahmen einhalten müssen.

Ziel des Austausches kann es nur sein, aus der Palette der rechtlich zulässigen und für den Vorhabenträger insbesondere technisch und wirtschaftlich akzeptablen Lösungen diejenige zu bestimmen, die so weit wie möglich den Interessen der Betroffenen entspricht. Dabei kann auch darüber gestritten werden, was im konkreten Einzelfall als technisch und wirtschaftlich „akzeptabel" einzustufen ist.

3 Öffentlichkeitsbeteiligung – Wann?

Die rechtlich vorgeschriebene Einbindung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren beschränkt sich auf die einstufige Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Antragsunterlagen, die Abgabe einer Stellungnahme und auf die Information nach Abschluss des Verfahrens (§ 15 ROG; § 10 NROG).

Damit ist
> vor der Einleitung des Raumordnungsverfahrens in Zusammenhang mit den Verfahrensschritten „Antragskonferenz" und „Festlegung des Untersuchungsrahmens",
> nach Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen in zeitlichem Zusammenhang zum Erörterungstermin und in der Zeit zwischen Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren

keine Einbindung der Öffentlichkeit vorgesehen.

In der jüngeren Vergangenheit wurden über die rechtlich vorgegebenen Schritte hinaus bei Raumordnungsverfahren in verschiedenen Phasen informelle Beteiligungsformate angewendet. Beispiele hierfür werden im Folgenden erläutert.

4 Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie?

Zur Frage, welche Beteiligungsformate sich für eine informelle Bürgerbeteiligung vor oder während eines Raumordnungsverfahrens eignen, gibt es unterschiedliche Erfahrungen und Einschätzungen. Eine allgemeingültige Empfehlung zum „Wie" der Öffentlichkeitsbeteiligung ist kaum zu leisten, vielmehr muss in Abhängigkeit vom spezifischen Vorhaben und von den Zielen und Adressaten der Beteiligung das passende Format gewählt werden. Im Folgenden werden beispielhaft vier verschiedene Ansätze vorgestellt: die „klassische" Kommunikation über Presseinformationen und Internet, das Format des „Infomarkts", das Beispiel von „Leitbildprozessen" im Vorwege eines Raumordnungsverfahrens und der Ansatz der proaktiven Erarbeitung von Vorhabenvarianten in einem kommunalen Arbeitskreis. Diese Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll anhand sehr unterschiedlicher Beispiele das breite Spektrum von möglichen Beteiligungsansätzen veranschaulichen. Einleitend wird der Frage nachgegangen, wer als Ausrichter von Beteiligungsformaten infrage kommt und welche Akteursgruppen durch Beteiligung angesprochen werden.

5 Vorbemerkung: Wer spricht mit wem? Wer lädt ein?

Die (informelle) Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Raumordnungsverfahren sollte regelmäßig alle drei maßgeblichen Akteure/Gruppen umfassen: Vorhabenträger, Raumordnungsbehörde sowie Bürgerinnen und Bürger. Je nach Format der Beteiligung kann der Vorhabenträger oder die Raumordnungsbehörde Einladender sein, denkbar ist zudem auch, dass die Standortgemeinde, der betreffende Landkreis oder eine Bürgerinitiative zu einem Beteiligungsformat einlädt. Unabhängig von der Frage, wer Ausrichtender des Beteiligungsformats ist, erscheint es im Regelfall aber ratsam, dass sowohl der Vorhabenträger bzw. dessen Planungsbüros als auch die Raumordnungsbehörde an betreffenden Terminen der Öffentlichkeitsbeteiligung teilnehmen, um gleiche Informationsstände zu garantieren.

Bilaterale Gespräche von Privatpersonen mit dem Vorhabenträger einerseits bzw. der Raumordnungsbehörde andererseits sind nur in Ausnahmefällen (wenn beispielsweise ausschließlich eine Projektvorstellung durch den Vorhabenträger erfolgt) sinnvoll. Dem Eindruck einer selektiven Bürgerbeteiligung („Ihr habt ja nur mit Bürgerinitiative xy gesprochen!“) ist nach Möglichkeit vorzubeugen.

Zur Frage „Wer spricht mit wem?“ gehört auch die Teilfrage, wer eigentlich mit „Bürgerinnen und Bürgern“ gemeint ist. In der Regel adressieren Formate der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung alle (interessierten) Bürgerinnen und Bürger im Vorhabenraum. Diese schließen sich z. T. auch in Initiativen oder Interessengemeinschaften zusammen. Eine breit angelegte informelle Öffentlichkeitsarbeit muss jedoch daran interessiert sein, nicht nur die „lauten“ Bürgerinitiativen als Gesprächspartner zu suchen, sondern möglichst vielfältige Stimmen und Interessen aufzunehmen. Teil der „Bürgerinnen und Bürger“ sind häufig auch Ratsmitglieder oder Vertreter/Mitarbeiter der Gemeinden. Die Grenzen zwischen „Bürgerbeteiligung“ und „Beteiligung von Kommunen“ sind daher im Einzelfall fließend. Wichtig erscheint der Hinweis, dass bei Gesprächen/Terminen mit Bürgern/Bürgerinitiativen die jeweiligen Standortgemeinden informiert oder hinzugezogen werden, um einen gleichen Informationsstand sowie Transparenz zu gewährleisten.

6 Pressemitteilungen und Informationen im Internet

Seit Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren wurden in Niedersachsen die möglicherweise berührten Bürgerinnen und Bürger in Ergänzung der amtlichen Bekanntmachung durch die Gemeinden regelmäßig durch Verbreitung von Presseinformationen über Einleitung und Abschluss von Raumordnungsverfahren informiert und auf die ausliegenden Unterlagen hingewiesen. Dahinter stand die Absicht, durch dieses zweigleisige Vorgehen mehr Bürgerinnen und Bürger zu erreichen.

Zusätzlich zur Auslegung in den berührten Gemeinden werden bei heutigen Raumordnungsverfahren alle Unterlagen ins Internet eingestellt. So können diese unabhängig von den Öffnungszeiten der Verwaltung eingesehen werden.

Ergänzend wurde auch bereits in der Phase „Antragskonferenz und Festlegung des Untersuchungsrahmens“ die Öffentlichkeit durch die Einstellung aller Dokumente in das Internet informiert. Dieses führte dazu, dass, auch wenn dazu nicht aufgefordert wurde, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt Hinweise und Begehren aus der Öffentlichkeit an die Landesplanungsbehörde gerichtet wurden. Soweit diese relevant waren, wurden sie in das Verfahren eingestellt. Eine solche Information hat den Vorteil, dass sie mit einem geringen Aufwand zu leisten ist. Hiermit wird jedoch überwiegend eine Information in eine Richtung (Vorhabenträger bzw. Behörde informiert Bürgerinnen und Bürger) geleistet, ein Dialog ist so nicht möglich. Hinzu kommt, dass Interessierte durch den Umfang und die fachspezifische Aufbereitung der Informationen häufig überfordert sind und eine Nachvollziehbarkeit für sie häufig nicht gegeben ist.

7 Bürger-Infomärkte

Um einzelne Bürgerinnen und Bürger direkt zu erreichen und ins Gespräch zu kommen, wurde das Format „Bürger-Infomarkt“ entwickelt. Hierbei kommen der Vorhabenträger mit seinen Fachgutachtern sowie ggf. auch die Landesplanungsbehörde in geeignete Räume (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser) im Projektgebiet und stehen dort in den Nachmittags- und Abendstunden für Gespräche mit Einzelnen oder Kleingruppen zur Verfügung. Damit können Bürgerinnen und Bürger ihre individuellen Informationsbedarfe decken und ihre Ansichten in die Planung einbringen. Dabei melden sich auch Personen zu Wort, die sich in großen Informationsveranstaltungen nicht aktiv einbringen würden.

Die Durchführung von Bürger-Infomärkten ist im zeitlichen Zusammenhang mit der Antragskonferenz, dem Erörterungstermin und nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens sinnvoll. Ergänzend kann auch kurz vor oder zu Beginn des Beteiligungsverfahrens die Durchführung von Bürger-Infomärkten sinnvoll sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn zwischen Antragskonferenz und Verfahrenseröffnung ein längerer Zeitraum verstrichen ist und/oder wenn sich der Planungsstand seit der Antragskonferenz noch einmal deutlich weiterentwickelt hat, etwa durch Hinzunahme weiterer räumlicher Vorhabenalternativen.

Die Erfahrungen mit diesem Format zeigen, dass der persönliche Austausch als sehr positiv bewertet wird. Viele Bürgerinnen und Bürger begrüßen es, dass sie hier, anders als bei großen Informationsveranstaltungen, die Dinge ansprechen können, die für sie persönlich wichtig sind. Weiterhin sind in diesem Format Nachfragen möglich, die in Informationsveranstaltungen den Rahmen sprengen würden.

Für den Vorhabenträger und die Landesplanungsbehörde wird im Rahmen der Bürger-Infomärkte die Breite der Sichtweisen in der betroffenen Region deutlich. In den Gesprächen in „kleiner Runde“ werden hin und wieder auch Einschätzungen geäußert, die von der öffentlich vertretenen vermeintlichen „Mehrheitsmeinung“ abweichen. Dieses kann für die Planung und die Abstimmung sehr wertvoll sein.

Die Durchführung von Bürger-Infomärkten hat den Nachteil, dass sie für den Vorhabenträger und die Landesplanungsbehörde mit einem sehr hohen zeitlichen und personellen Aufwand verbunden sind.

8 Leitbildprozesse im Vorwege des Raumordnungsverfahrens: Das Beispiel Etzel

Bei größeren, komplexeren Vorhaben, die einen langen Realisierungshorizont haben und bei denen unterschiedliche „Zielzustände" der Raumentwicklung/-gestaltung nach Umsetzung des Vorhabens denkbar sind, kann sich die Durchführung von vorgeschalteten Leitbildprozessen anbieten. Ein Beispiel aus der niedersächsischen Praxis bietet das Leitbild „Kulturlandschaft Etzel", das zur Vorbereitung eines Raumordnungsverfahrens für den Bau von unterirdischen Kavernen erarbeitet wurde.

Die IVG Caverns GmbH betreibt seit den 1970er Jahren am Standort Etzel (Gemeinde Friedeburg, Landkreis Wittmund) eine Kavernenspeicheranlage für Erdöl und Erdgas. Über die bereits genehmigten 99 Kavernen hinaus ist der Bau von weiteren 45 Kavernen geplant.

Der Betrieb des Kavernenfeldes wird gemäß einer fachgutachterlich erstellten Senkungsprognose bis zum Jahr 2060 zu Bodensenkungen von bis zu 2,3 m führen. Diese großräumigen Bodensenkungen werden die Landschaft im Raum Etzel verändern. Dies bedeutet, dass Teilbereiche des Senkungsgebietes zukünftig unterhalb des heutigen Grundwasserspiegels liegen werden. Mit zusätzlichen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen ist es grundsätzlich möglich, das Grundwasser parallel zu den Bodensenkungen abzusenken, um das Senkungsgebiet auch langfristig trocken zu halten und durch entsprechende Steuerung des Entwässerungssystems die Änderungen der Grundwasserflurabstände zu minimieren bzw. die Nutzungsmöglichkeiten auf heutigem Stand zu halten.

In den Unterlagen für die behördlichen Verfahren ist eine Beschreibung des Zielzustands der Landschaft nach den Senkungen (= beantragter Landschaftszustand) vorzulegen. Dieser Landschaftszustand sollte nach Auffassung der IVG nicht nur durch Fachplaner „am grünen Tisch", sondern gemeinsam mit der Bevölkerung und Experten aus der Region erarbeitet werden. Um so früh wie möglich über die Folgen der Absenkungen aufzuklären und die möglichen gegensteuernden Maßnahmen zu erörtern, wurde im Herbst 2011 die Entwicklung eines Leitbildes „Kulturlandschaft Etzel" ins Leben gerufen. Mit dem Leitbild wird das Ziel verfolgt, gemeinsam mit der Bevölkerung in der Region ein für alle Bewohner und Nutzer tragbares Gesamtkonzept zu entwerfen, das eine Vorstellung davon gibt, wie die Landschaft im Gebiet um Etzel einmal aussehen soll. Alle kurz- und mittelfristigen Maßnahmen im Zeitraum bis 2060 sollen sich an diesem Leitbild orientieren.

Die Leitbildentwicklung fand bereits vor der Erarbeitung und Einreichung der Unterlagen für die behördlichen Verfahren statt, um die Interessen aus der Region sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger in die Erarbeitung der Antragsunterlagen einfließen zu lassen. In die Leitbildentwicklung „Kulturlandschaft Etzel" wurden neben Fachgutach-

tern der IVG örtliche Experten aus den Bereichen Raumplanung, Landwirtschaft, Naturschutz und Wasserwirtschaft mit ihren speziellen Ortskenntnissen und ihrem Fachwissen eingebunden. Bürgerinnen und Bürger wurden während des gesamten Prozesses informiert und konnten ihre Vorstellungen einbringen.

Auf Bitten des Vorhabenträgers IVG hatte die Regierungsvertretung Oldenburg die Moderation des Leitbildentwicklungsprozesses „Kulturlandschaft Etzel" übernommen. Diese Tätigkeit erfolgte unabhängig von der formell-rechtlich Funktion der Regierungsvertretung als oberste Landesplanungsbehörde.

Die Leitbildentwicklung „Kulturlandschaft Etzel" war ein eigenständiger Entwicklungsprozess neben raumordnungsrechtlichen und bergrechtlichen Fragestellungen und Genehmigungsverfahren. Zu einigen Themen wurden im Konsens von allen Beteiligten Ziele und Maßnahmen formuliert. Beispielsweise war es unstrittig, dass das Senkungsgebiet zu großen Teilen trocken gehalten werden soll und ausreichend große Flächen für die zukünftige Siedlungsentwicklung der Gemeinden unbeeinträchtigt bleiben sollen.

Einen wesentlichen Dissens gab es hinsichtlich der Frage, ob die im Auftrag der IVG erstellte Senkungsprognose zutreffend ist. Eine Bürgerinitiative zweifelte diese an und legte ein Gutachten vor, das wesentlich stärkere Senkungen prognostizierte. Im Zusammenhang mit diesen unterschiedlichen Einschätzungen beendete die Bürgerinitiative ihre Mitwirkung am laufenden Leitbildprozess. Dieser endete im Juli 2012 mit der Veröffentlichung der Abschlussdokumentation zur Leitbildentwicklung.

Mit der Leitbildentwicklung ist es gelungen, die regionalen Akteure so einzubinden, dass innerhalb des durch die grundsätzlichen Planungsüberlegungen des Vorhabenträgers sowie die rechtlichen und technischen Möglichkeiten gesteckten Rahmens die aus Sicht der regionalen Akteure konfliktärmste Lösung entwickelt wurde. Hinsichtlich der grundsätzlichen Frage des Ausmaßes der Senkungen konnte hingegen keine Annäherung erreicht werden. Damit hat der Leitbildprozess sein Ziel nur teilweise erreicht. Trotzdem wurden aber zu wesentlichen Themen fachübergreifend Hinweise und Einschätzungen aus der Region zusammengeführt, sodass diese in den formellen Planungsprozess einfließen können.

9 Kommunale Arbeitskreise zur Erarbeitung von Varianten: Das Beispiel Bissendorf

Gerade bei der Planung von Linieninfrastruktur gibt es im Regelfall nicht nur eine mögliche Vorhabenvariante; regelmäßig können vorhandene Raumkonflikte mit zwei oder mehr Varianten klein- oder großräumig „umfahren" werden. Im Regelfall erarbeitet das im Auftrag des Vorhabenträgers planende Büro eine Raumwiderstandsanalyse und entwickelt auf dieser Basis einen oder mehrere Vorschläge für räumliche Varianten. Denkbar ist jedoch auch, bereits in dieser Phase das „Wissen vor Ort" einzubinden und in Form eines informellen Arbeitskreises betroffene Kommunen darum zu bitten, selbst Vorschläge für möglichst raum- und umweltverträgliche Varianten zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser „kommunalen Planungsarbeit" wiederum könnten

und sollten der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert werden. So wurde es im Fall einer Stromleitungsplanung der Amprion GmbH im Landkreis Osnabrück, Gemeinde Bissendorf, gehandhabt.

Die Amprion GmbH beabsichtigt die Errichtung einer 380-kV-Freileitung zwischen Wehrendorf (Gemeinde Bad Essen, Landkreis Osnabrück) und Gütersloh (Kreis Gütersloh, Nordrhein-Westfalen). Für die Trassenführung bieten sich mehrere Varianten an. Die Gemeinde Bissendorf (Landkreis Osnabrück), die zentral im Suchraum liegt, hat daher gemeinsam mit dem Übertragungsnetzbetreiber, der Amprion GmbH, einen dem Raumordnungsverfahren vorgelagerten Trassenfindungsprozess initiiert. Auch die Nachbargemeinde Belm beteiligte sich an diesem Verfahren.

Gemeinsam entwickelte ein Arbeitskreis, bestehend aus den Bürgermeistern, den Fraktionsvorsitzenden in den Gemeinderäten, Ortsvorstehern und Vertretern des Landkreises, im Trassenfindungsprozess 13 Trassenvarianten. Das Planen auf einer „weißen Karte“ durch Arbeitskreismitglieder machte für diese deutlich, dass jede Trassenvariante Konflikte mit sich bringt. Diese Erkenntnis wird bei Planungen, die ein Vorhabenträger vorlegt, nicht gewonnen. Die vom Arbeitskreis entwickelten Varianten wurden der Öffentlichkeit vorgestellt, die die Gelegenheit hatte, sich dazu zu äußern. Durch die große Anzahl der Varianten – darunter auch solche, die wegen großer Konflikte bereits als nicht genehmigungsfähig eingeschätzt werden konnten – sahen sich viele Bürgerinnen und Bürger als potenziell betroffen. Entsprechend gab es viele kritische Rückäußerungen zu allen Varianten.

Der Übertragungsnetzbetreiber Amprion hat in Vorbereitung auf das Raumordnungsverfahren unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Trassenfindungsprozesses zwei Korridore entwickelt und diese für eine nähere Betrachtung vorgeschlagen. Einer der beiden Korridore orientiert sich an der bestehenden 220-kV-Leitung, die südlich verläuft. Der zweite Korridor orientiert sich im Wesentlichen am Verlauf der 110-kV-Bestandsleitung im Norden von Bissendorf. Diese beiden Varianten sowie mögliche weitere Alternativen werden in den folgenden offiziellen Verfahren ausführlich untersucht und diskutiert.

Der wichtigste Effekt des Trassenfindungsprozesses war die durch das eigenständige Planen auf einer „weißen Landkarte“ gemachte Erfahrung der lokalen Akteure, dass die Findung eines konfliktfreien Korridors nicht möglich war und ist. Deutlich wurde weiterhin, dass eine sehr frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit zu einer sehr kritischen Stimmung in der Region führt, zumal dann, wenn auch Varianten im Raum stehen, die zu sehr intensiven Konflikten führen würden. Diese wären von einem Planungsbüro ggf. gar nicht erst vorgeschlagen worden, wenn einschlägige Raumwiderstände entgegenstehen. Umgekehrt wäre aber auch die Chance vertan worden, ggf. andere und konfliktärmere Varianten in Betracht zu ziehen, die sich allein nach „Schreibtischlage“, ohne Einbindung der Raumkenntnis vor Ort, nicht aufgedrängt hätten. Es wurde sehr deutlich, dass der Kreis der möglicherweise betroffenen Bürgerinnen und Bürger bei einer sehr frühzeitigen Einbindung (Planungsphase „weiße Landkarte“) entsprechend groß ist. Hierbei können Befürchtungen geweckt werden

(„Trasse durch den Vorgarten"), die aber zumeist in späteren Planungsphasen ausgeschlossen werden können. Deshalb sollte im Einzelfall entschieden werden, ob der zu erwartende Erkenntnisgewinn in Relation zu den voraussichtlichen Verunsicherungen und Befürchtungen in der Bevölkerung in einem angemessenen Verhältnis steht.

10 Diskussion und Fazit

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Raumordnungsverfahren wurde in den vergangenen Jahren intensiviert und hat ein hohes Niveau erreicht. Es wurde eine Vielzahl von Beteiligungsformaten entwickelt und Erfahrungen damit konnten gesammelt werden. Auf dieser Basis kann nunmehr im jeweiligen Einzelfall entschieden werden, welches Format zu welchem Zeitpunkt passend und geeignet ist. Auf der Grundlage der geschilderten Praxiserfahrungen mit Raumordnungsverfahren im Amtsbezirk Weser-Ems können folgende, verallgemeinerbare ***Empfehlungen und Hinweise zur Öffentlichkeitsbeteiligung*** ausgesprochen werden:

- ***Beteiligungsscoping:*** Es wird als sinnvoll eingeschätzt, vor Verfahrensbeginn Absprachen von Raumordnungsbehörde und Vorhabenträger mit den regionalen Akteuren über die durchzuführenden Beteiligungsschritte und -formate zu treffen – also die Frage, wie die Akteure im Raum beteiligt werden möchten, selbst zum Gegenstand einer Beteiligung zu machen und nicht „von oben" zu entscheiden.

- ***Klarstellung des Planungs- und Mitwirkungsspielraums:*** Die Abschichtung von Fragestellungen und Entscheidungen ist rechtlich vorgesehen, aber in der Praxis häufig nur schwer zu vermitteln. Bisweilen ist für Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar oder es wird nicht akzeptiert, was bereits entschieden ist („Den Bedarf für das Vorhaben kann ich nicht nachvollziehen. Mir reicht es nicht aus, wenn ich auf eine gesetzliche Bedarfsfeststellung verwiesen werde, das will ich ergebnisoffen diskutieren.") und was noch offen ist („Sie haben doch sicher fertige Pläne in der Schublade und wissen, wo die Trasse verlaufen wird, da können Sie mir doch nicht erzählen, das sei alles noch offen."). Auch sind Grenzwerte für Belastungen (Immissionen wie Lärm und magnetische Felder) durch Bundesrecht geregelt, aber vor Ort besteht häufig noch ein Informations- und Gesprächsbedarf. Es muss deshalb durch die Landesplanungsbehörde deutlich gemacht werden, wie der rechtliche Rahmen ist und auf welcher Ebene welche Entscheidungen getroffen werden.

- ***Begrenzte (Personal-)Ressourcen als limitierender Faktor:*** Alle Aktivitäten im Aufgabenbereich „informelle Bürgerbeteiligung" sind mit einem hohen monetären und insbesondere personellen Aufwand für Vorhabenträger und Raumordnungsbehörde verbunden. Vorhabenträger haben ihren Personalbestand entsprechend ausgebaut. Für Landesplanungsbehörden, aber auch planende Behörden als Vorhabenträger (z.B. Straßenbau) ist ein solcher Personalaufwand nur begrenzt oder nur mit zusätzlichem Personal leistbar.

- ***„Großräumige Verunsicherung" als Ergebnis früher Beteiligung:*** Die frühzeitige Information und Beteiligung bewirkt eine breite Besorgnis der Bevölkerung im Planungsraum: Wenn bereits im Vorfeld einer Antragskonferenz über das Vorhaben informiert wird, ist das „Wo?" häufig noch sehr offen. Entsprechend gibt es eine sehr große Zahl potenziell berührter Bürgerinnen und Bürger. Auch der Grad der Betroffenheit kann noch nicht eingeschätzt werden, sodass häufig „Worst-Case-Befürchtungen" um sich greifen. Dieses muss bei der Gestaltung von Beteiligungsveranstaltungen mit bedacht werden.

- ***Selektivität informeller Beteiligungen:*** Es beteiligen sich erfahrungsgemäß in erster Linie Betroffene oder potenziell Betroffene. Hier stellt sich die Frage, wer die Interessen der nur indirekt Betroffenen (z.B. Stromverbraucher, die bei Erdverkabelung höhere Kosten tragen müssten) vertreten kann. Hier sollte im Einzelfall darüber nachgedacht werden, wie auch indirekt Betroffene in die Beteiligungsverfahren eingebunden werden können.

- ***Verbesserungen auch bei formellen Beteiligungsverfahren:*** Bei allen Ansätzen zur Verbesserung der informellen Beteiligung sollte das formelle Verfahren nicht aus dem Blick geraten. Hier sollten beispielsweise mittels einer bürgerfreundlichen Aufbereitung der Antragsunterlagen (z.B. nachvollziehbare Struktur, Lesehilfe) Optimierungspotenziale genutzt werden. Weiterhin scheint es sinnvoll, die bestehenden raumordnungsrechtlichen Regelungen um Vorgaben zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu ergänzen. Dabei sollte jedoch ausschließlich das „Ob" geregelt und die konkrete Ausgestaltung dem Einzelfall überlassen werden. Mit einer solchen gesetzlichen Regelung kann dann ein erweiterter Personalbedarf (s.o. „Begrenzte (Personal-)Ressourcen") begründet werden.

Literatur

Niedersächsisches Innenministerium (Hrsg.) (1991): Leitfaden zur Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Prüfung der Umweltverträglichkeit. Hannover.

Autor

Dipl.-Ing. Bernhard Heidrich *ist Dezernent beim Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems in Oldenburg. Er studierte Landespflege an der Fachhochschule Osnabrück sowie Stadt- und Regionalplanung (Raumplanung) an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Sein beruflicher Schwerpunkt ist die raumordnerische Abstimmung von Energieprojekten wie Kavernenspeichern, Anbindungsleitungen für Offshore-Windparks und Höchstspannungsleitungen.*

Axel Priebs, Frank Reitzig

SOLLTE DER RECHTSRAHMEN DES RAUMORDNUNGSVERFAHRENS WEITERENTWICKELT WERDEN?

Gliederung

1 Einführung
2 Erleichterung bei der Prüfung des Anwendungsbereichs
3 Pflicht zur Vorlage von Unterlagen für alle in Betracht kommenden Standort- oder Trassenalternativen – Befugnis der Raumordnungsbehörde zur verbindlichen Forderung nach Standort- oder Trassenalternativen
4 Stärkung der Bindungswirkungen
5 Stärkung der Mitwirkung der Regionalplanungsträger im Raumordnungsverfahren
Literatur

Kurzfassung
Der Beitrag geht von der Einschätzung aus, dass sich der Rechtsrahmen für das Raumordnungsverfahren im Wesentlichen bewährt hat und durch das ROG 2017 in zwei Einzelpunkten verbessert worden ist. Die Verfasser halten jedoch eine Diskussion für erforderlich, ob und in welcher Weise die Rechtsgrundlagen weiterentwickelt und geschärft werden sollten. Der Beitrag spricht in diesem Sinne Erleichterungen bei der Prüfung des Einsatzbereichs von Raumordnungsverfahren, die Befugnis der Raumordnungsbehörde zur Benennung von (eigenen) Alternativen/Varianten, die Frage nach einer höheren Verbindlichkeit des Verfahrensergebnisses und die Forderung nach einer stärkeren Stellung betroffener Regionalplanungsträger im Raumordnungsverfahren an. Die Verfasser sprechen sich insbesondere für eine Erhöhung der Bindungswirkung der Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens aus, die aber in besonderen Fallkonstellationen überwindbar sein soll.

Schlüsselwörter
Anwendungsbereich – Alternativenprüfung – Raumordnungsbehörde – Bindungswirkungen – Regionalplanungsträger

Should the legal framework of the spatial planning procedure be further developed?

Abstract
The paper starts from the assumption that the legal framework for the spatial planning procedure has proved on the whole a success, and was improved in two points by the Spatial Planning Act of 2017. The authors nonetheless believe it necessary to dis-

cuss whether and how the legal foundations should be further developed and refined. In this context the paper considers: facilitating assessment of the field of application of spatial planning procedures, the entitlement of the spatial planning authorities to name (their own) alternatives/variants, the possibility of the findings of a procedure being more binding, and the call for a strengthening of the position of regional planning agencies in spatial planning procedures. The authors are particularly in favour of increasing the binding effect of the findings of a spatial planning procedure, although it should be possible to put this aside in particular scenarios.

Keywords
Field of application – assessing alternatives – spatial planning authorities – binding effects – regional planning agency

1 Einführung

Das Instrument des Raumordnungsverfahrens kommt in Deutschland seit knapp 50 Jahren zum Einsatz, seit mehr als 25 Jahren besteht im Raumordnungsgesetz ein einheitlicher Rechtsrahmen. Die rechtlichen Vorgaben zu Erfordernis, Gestaltung und Wirkung von Raumordnungsverfahren sind dabei im Raumordnungsgesetz bzw. in der Raumordnungsverordnung des Bundes und in den Landesplanungsgesetzen schrittweise weiterentwickelt und konkretisiert worden (vgl. Beiträge von Höhnberg und Reitzig in diesem Band).

Die Beispiele für Raumordnungsverfahren in Teil B dieses Bandes dokumentieren die breite Einsatzmöglichkeit dieses Prüf- und Vorplanungsinstruments und veranschaulichen dessen wesentliche Stärken: Das Raumordnungsverfahren erlaubt eine frühe Prüfung und Optimierung einer Planung oder Maßnahme mit Blick auf deren Raumverträglichkeit. Die Einbeziehung von Standort- bzw. Trassenalternativen konnte nach dem ROG a. F. aber nur erfolgen, wenn und soweit sie durch den Planungs- oder Maßnahmenträger eingeführt wurden. Das am 23.05.2017 geänderte ROG schreibt jetzt in § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG 2017 erfreulicherweise vor, dass Prüfungsgegenstand „auch alle ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen sein [sollen]“. Das Raumordnungsverfahren verfügt über eine hohe Flexibilität und Verfahrensoffenheit, verschafft dem Planungs- oder Maßnahmenträger eine abgestimmte Basis für die Zulassungsplanung und lässt in einem frühen Verfahrensstadium eine umfassende Anhörung der Öffentlichkeit zu. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung war nach § 15 Abs. 3 Satz 3 ROG a. F. in das Ermessen der Raumordnungsbehörde gestellt und ist nach § 15 Abs. 3 ROG 2017 nun verbindlich vorgeschrieben.

Der folgende Beitrag geht von der Einschätzung aus, dass sich der bisher nach dem ROG a. F. geltende Rechtsrahmen bereits im Wesentlichen bewährt hat und durch die Soll-Regelung zur Alternativenprüfung und zur obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung im ROG 2017 in Einzelpunkten verbessert worden ist. Der Rechtsrahmen ermöglicht einerseits einen effektiven Einsatz des Instruments „Raumordnungsverfahren“ zur frühen Prüfung, Abstimmung und Optimierung einer raumbedeutsamen und

überörtlichen Planung oder Maßnahme. Hervorzuheben ist dabei insbesondere die relativ offene Verfahrensgestaltung des ROV. Sie ermöglicht eine flexible, auf den Einzelfall zugeschnittene Handhabung von Verfahrensschritten. Dies gilt vor allem zu Beginn des Verfahrens, wenn z. B. mit informellen Vorklärungen (Machbarkeitsstudien etc.), einer Antragskonferenz oder frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligungs-Formaten maßgebliche rechtliche, tatsächliche und akzeptanzerhöhende Weichenstellungen vorgenommen werden können (siehe dazu Kapitel D).

Andererseits bieten die bei der Durchführung von Raumordnungsverfahren gesammelten Praxiserfahrungen jedoch auch noch andere Ansatzpunkte für eine Diskussion, ob und in welcher Weise die Rechtsgrundlage dieses Planungsinstruments weiterentwickelt und geschärft werden kann. Der folgende Beitrag greift beispielhaft vier verschiedene Aspekte dieser Debatte auf und erörtert pro und kontra einer möglichen Weiterentwicklung des Verfahrensrechts. Dabei handelt es sich um folgende Aspekte:

> Erleichterungen bei der Prüfung des Einsatzbereichs von Raumordnungsverfahren,

> die Befugnis der Raumordnungsbehörde zur Benennung von (eigenen) Alternativen/Varianten zur Planung oder Maßnahme,

> die Frage nach einer höheren Verbindlichkeit des Verfahrensergebnisses und

> die Forderung nach einer stärkeren Stellung betroffener Regionalplanungsträger im Raumordnungsverfahren.

2 Erleichterungen bei der Prüfung des Anwendungsbereichs

In der Praxis lassen sich – nicht zuletzt als Kehrseite der angesprochenen Offenheit und Flexibilität – gelegentlich Unsicherheiten bezüglich der Notwendigkeit oder Verpflichtung zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens beobachten. Dies kann zu Verzögerungen schon vor dem eigentlichen Verfahrensbeginn führen: Die Raumordnungsbehörde muss zunächst eine mehr oder weniger umfangreiche Vorprüfung vornehmen, wichtige Träger öffentlicher Belange befragen oder Vor-Ort-Termine durchführen, um sich ein konkreteres Bild von einer Planung oder Maßnahme zu machen und abschätzen zu können, ob „Raumbedeutsamkeit“ (als unbestimmter Rechtsbegriff) und „überörtliche Bedeutung“ (mit ihrem sehr weiten Bedeutungsgehalt im Sinne der Raumordnungsverordnung oder nach landesrechtlichen Vorschriften) erfüllt sind. Dieser Entscheidungsprozess kostet zumindest Zeit.

Die Unsicherheit hinsichtlich der Einleitung von Raumordnungsverfahren kann sich außerdem auch darin zeigen, dass es in der Praxis zu unterschiedlichen Handhabungen vergleichbarer Fallkonstellationen kommt. Für eine Freiflächen-Photovoltaikanlage, ein Feriendorf oder eine Höchstspannungsfreileitung mag in einem Fall von der

zuständigen Raumordnungsbehörde ein Raumordnungsverfahren eingefordert werden, in einem anderen Fall davon abgesehen werden. Geht man von vergleichbaren Dimensionen und Auswirkungen der Planungen und Maßnahmen aus, so ist hierin eine uneinheitliche Verwaltungspraxis und letztlich eine Ungleichbehandlung von Planungs- oder Maßnahmenträgern zu erkennen. Schließlich kann der bestehende, relativ große Beurteilungsspielraum bezüglich der Entscheidung, ob ein Raumordnungsverfahren erforderlich ist, zu öffentlichen Kontroversen führen. Während Gegner einer Planung oder Maßnahme ein Raumordnungsverfahren in der Hoffnung einfordern, diese aufhalten oder wesentlich verändern zu können, sprechen sich Planungs- oder Maßnahmenträger und Befürworter dagegen aus in der Sorge, dass weitere Alternativen/Varianten in die Prüfung aufzunehmen sind. Sie fürchten, dass das Raumordnungsverfahren damit aufwendiger wird und/oder von ihnen nicht präferierte Alternativen/Varianten vorzugswürdig sind. Klarere Regeln zum Erfordernis eines Raumordnungsverfahrens würden hier zur Deeskalation beitragen, den Rechtfertigungsdruck auf die Raumordnungsbehörde verringern sowie den Blick auf die inhaltliche Prüfung der Raumverträglichkeit konzentrieren.

Soll nach Wegen gesucht werden, die Prüfung des Anwendungsbereichs zu erleichtern, so können hierfür verschiedene Ansatzpunkte erörtert werden. Denkbar ist zunächst, die Begriffe der „Raumbedeutsamkeit“ und der „Überörtlichkeit“ auf gesetzlicher Ebene zu konkretisieren. Nach §3 Abs. 1 Nr. 6 ROG bemisst sich die Raumbedeutsamkeit einer Planung oder Maßnahme schlicht daran, ob durch das Vorhaben „Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“ – eine Definition, die derart weit gefasst ist, dass sie kaum als Einengung zu verstehen ist. Zum Begriff der „Überörtlichkeit“ findet sich in §3 ROG keine Konkretisierung. Die einzelnen Planungen oder Maßnahmen, die im Raumordnungsverfahren auf ihre Raumverträglichkeit zu prüfen sind, sind sehr unterschiedlich. Dennoch geht bei einer gewünschten Konkretisierung und Anwendbarkeit für die Verwaltungspraxis kein Weg daran vorbei, in der Raumordnungsverordnung oder in den landesrechtlichen Vorschriften zum Raumordnungsverfahren bei den dort genannten (und ggfs. weiteren) Planungs- und Maßnahmentypen konkrete Schwellenwerte, Größenordnungen und Spezifizierungen vorzunehmen. Eine solche Konkretisierung der einzelnen Merkmale könnte auch auf der Ebene der Verwaltungsvorschriften durch Erlasse und/oder auf der Ebene der Rechtsauslegung durch Arbeitshilfen erfolgen. Beispiele hierfür finden sich bereits in einzelnen Ländern, z. B. zur Frage, ab welcher Größenordnung Freiflächen-Photovoltaikanlagen ein Raumordnungsverfahren erfordern. Auch die Anlehnung an andere Rechtsvorschriften ist möglich, wie schon jetzt §1 Nr. 1 RoV zeigt. Demnach sind z. B. nur diejenigen Tierhaltungsanlagen, die bei der Genehmigung eines UVP-Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen und in Nr. 7 der Anlage 1 zum UVPG aufgeführt sind, einem Raumordnungsverfahren zu unterziehen.

Die Entwicklung von Schwellen- und Größenwerten könnte die Anwendung im Einzelfall vereinfachen und beschleunigen. Entsprechende Werte wären dabei als Orientierungsgröße zu verstehen, um die für Einzelfallentscheidungen erforderliche Flexibili-

tät nicht einzuschränken. Soll dieser Weg bundesweit beschritten werden, böte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) eine geeignete Plattform, um Möglichkeiten für eine rechtliche Konkretisierung oder die Unterstützung der Verwaltungspraxis durch Arbeitshilfen oder Verwaltungsvorschriften für Raumordnungsverfahren zu prüfen und eine – länderübergreifend abgestimmte – Umsetzung anzuregen. Allerdings dürfte es bei dem Weg über landesrechtliche Regelungen angesichts der erheblichen Unterschiede der inhaltlichen Dichte und Konkretisierung von Raumordnungsplänen in den einzelnen Bundesländern (vgl. Beitrag von Konze/Kufeld/Priebs in diesem Band) schwierig werden, tatsächlich bundesweit einheitliche Regelungen zu definieren. Grundsätzlich bieten sich hierfür folgende Möglichkeiten:

> Erster Ansatzpunkt für eine Konkretisierung wäre das ROG; dem steht aber entgegen, dass die Planungen und Maßnahmen so unterschiedlich sind bzw. sein können, dass eine allgemein anwendbare Definition beider Begriffe auf gesetzlicher Ebene kaum leistbar sein dürfte; außerdem könnte dadurch eine Flexibilität verloren gehen, weil neue Entwicklungen im Zweifel eher unter die abstrakten Begriffe subsumiert werden könnten.

> Zweiter Ansatzpunkt wäre die Ergänzung der Raumordnungsverordnung, wobei es sich zwar um eine untergesetzliche, aber verbindliche Ebene handelt. Für diesen Weg spricht, dass der Bundesgesetzgeber diesen bereits (erfolgreich) beschritten hat; hier ließen sich Schwellen- und Größenwerte sowie beschreibende Kriterien ergänzend aufnehmen und der Katalog der konkret benannten Planungen und Maßnahmen könnte erweitert werden. Im Übrigen kann eine Verordnung im Vergleich zum Parlamentsgesetz einfacher und schneller geändert werden; auch bei diesem Weg könnte die MKRO vorbereitende Aufgaben übernehmen.

> Dritter Ansatzpunkt wäre die Ebene der Landesplanungsgesetze; dagegen spricht allerdings, dass es dann keine bundeseinheitliche Regelung gäbe (wobei seit der Föderalismusreform allerdings auch bei Vorgaben des Bundes die Möglichkeit zur Abweichung gegeben ist).

> Vierter Ansatzpunkt wäre die Ebene der Verwaltungsvorschriften bzw. Erlasse, die zwar für Behörden, nicht aber für Gerichte verbindlich sind. Dafür spricht eine ebenfalls bestehende einfache und schnelle Änderungsmöglichkeit; klar dagegen jedoch, dass dieser Weg jeweils Ländersache wäre und damit bundesweit unterschiedliche Schwellenwerte zum Tragen kommen könnten.

> Fünfter und schwächster Ansatzpunkt wäre die Ebene der Rechtsauslegung durch Arbeitshilfen; hiergegen spricht, dass es auch für die Verwaltung keine (formelle) Verbindlichkeit gibt und es jeweils Sache der Länder wäre, dies anzubieten.

Aus der Sicht der Verfasser dieses Beitrages spricht alles dafür, den zweiten Ansatzpunkt – die Ergänzung der Raumordnungsverordnung – zu wählen, weil hier Verbindlichkeit und Flexibilität gleichermaßen gegeben sind.

3 Pflicht zur Vorlage von Unterlagen für alle in Betracht kommenden Standort- oder Trassenalternativen – Befugnis der Raumordnungsbehörde zur verbindlichen Forderung nach Standort- oder Trassenalternativen

Die bisherige Rechtslage begrenzte die Raumverträglichkeitsprüfung des ROV auf die vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Alternativen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 ROG a.F.). Dies führte in der Praxis dazu, dass zu verfolgende Alternativen, die vom Planungs- oder Maßnahmenträger nicht mit für eine Prüfung beantragt wurden, allenfalls über Umwege Gegenstand des Raumordnungsverfahrens werden konnten. Von einer Einführung dieser Alternativen musste der Planungs- oder Maßnahmenträger z. B. durch Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren oder durch Druck von außen, etwa durch Bürgerinitiativen oder kommunale Beschlüsse, „überzeugt" werden. § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG 2017 führt nun in begrenztem Umfang eine materielle Öffnung bzw. materielle Erweiterung der Alternativenprüfung ein. Die Erweiterung ist grundsätzlich zu begrüßen, weil hierdurch ein frühzeitiges Einbringen und damit eine strukturierte Prüfung und Optimierung zusätzlicher Alternativen ermöglicht wird. Allerdings ist die Begrenzung der Erweiterung auf „ernsthaft in Betracht kommende" Alternativen und vor allem ihre Ausgestaltung als Soll-Regelung nicht zielführend. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollen mit dem Wort „ernsthaft" Scheinalternativen und die Nullvariante ausgeschlossen werden. Für einen Ausschluss von Scheinalternativen und der Nullvariante hätte es der Einfügung des Wortes „ernsthaft" nicht bedurft. Scheinalternativen sind per se keine in Betracht kommenden Alternativen und die Nullvariante ist auf dieser Verfahrensebene schon keine Alternative mehr. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ergibt sich aus der Soll-Regelung, dass die Raumordnungsbehörde keine Amtsermittlungspflicht treffen soll, wenn weder der Vorhabenträger noch Teilnehmer im Beteiligungsverfahren – auch nicht auf Nachfrage – bewertbare Unterlagen für Standort- oder Trassenalternativen vorlegen.

Das Anliegen des Gesetzgebers, die Akzeptanz von Großvorhaben zu verbessern, wenn im Vorfeld eine Diskussion von Alternativen erfolgt, wird dadurch in sein Gegenteil verkehrt. Dieses Anliegen kann vernünftigerweise nur erfüllt werden, wenn alle in Betracht kommenden anderweitigen Standort- oder Trassenalternativen im ROV diskutiert werden, die die mit der Planung oder Maßnahme verfolgten räumlichen und fachlichen Zielsetzungen berücksichtigen. Dafür hätte die Raumordnungsbehörde als Herrin des Verfahrens Sorge zu tragen. Damit könnten spätere Verfahrensverzögerungen durch die Wiederholung von Prüf- und Beteiligungsschritten vermieden werden; zugleich stiege ggf. die Chance auf die Realisierung einer Alternative mit vergleichsweise geringeren Raumnutzungskonflikten. Planungs- oder Maßnahmenträger und Raumordnungsbehörde würden dabei hinsichtlich des Einbringens von Standort- bzw. Trassenalternativen eine Arbeitsteilung wahrnehmen: Der Planungs- oder Maßnahmenträger trifft die Auswahl mit Blick auf seine eigenen Vorstellungen zur Planung oder Maßnahme, die Raumordnungsbehörde wählt – unter Berücksichtigung der Anregungen von Teilnehmern aus frühzeitigen Beteiligungen – zusätzliche Alternativen aus, die konkrete Vorteile für betroffene raumbedeutsame Belange bieten. In Bezug auf letztere wäre noch zu unterscheiden, ob es sich um direkte oder nur mittelbare Auswirkungen auf die betroffenen Belange handelt. So könnten auch Varianten be-

handelt werden, die nicht für die Planungs- oder Maßnahmenträger selbst, aber sehr wohl für andere Belange einen Zusatznutzen (insbesondere für das Gemeinwohl) stiften, der bewusst mit eingeplant wird im Sinne der mit dem Raumordnungsverfahren bezweckten „Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen" (§ 15 Abs. 1 Satz 2 ROG), für die ggf. auch andere Träger da sein müssten. So ließen sich Planungen und/oder Maßnahmen im ROV verknüpfen, die später unterschiedliche Planungs- und Genehmigungswege gehen. Dies ist vor allem für solche Planungen und Maßnahmen möglich, deren Zulassung durch Planfeststellung erfolgt und für die die enteignungsrechtliche Vorwirkung gilt.

Ein Beispiel der bisherigen Praxis ist die Optimierung von Bündelungen bei Netzausbaumaßnahmen etwa durch Mitnahme einer 110-kV-Leitung auf einer neuen 380-kV-Trasse. Eine Grenze findet die Einbringung von Alternativen aber dort, wo deren Realisierung sachlich unmöglich oder nicht zumutbar wäre, etwa bei der „Verschiebung" des Standortes eines Feriendorfes auf eine Fläche, wo Grundstücke nicht oder nur zu Kosten, die zur Unwirtschaftlichkeit führen würden, verfügbar sind. Dies betrifft vor allem die Fälle, in denen die Beschaffung der notwendigen Flächen durch eine Enteignung von vornherein nicht in Betracht kommt, mithin solche Planungen und Maßnahmen, deren Zulassung nicht durch Planfeststellung erfolgt.

Aus diesem Problemaufriss ergibt sich, dass die bestehende Sach- und Rechtslage den heutigen Anforderungen an eine nachhaltige Raumentwicklung im Sinne von § 1 Abs. 2 ROG noch nicht entspricht, was eine (weitere) Änderung des Raumordnungsgesetzes erforderlich macht. § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG sollte deswegen die folgende Fassung erhalten:

> „Gegenstand der Prüfung nach Satz 2 sind ***alle in Betracht kommenden anderweitigen Standort- oder Trassenalternativen, wobei die mit der Planung oder Maßnahme verfolgten räumlichen und fachlichen Zielsetzungen zu berücksichtigen sind.***"

Der materiellen Erweiterung der Alternativenprüfung stehen keine rechtlichen Hürden entgegen, insbesondere fehlt es nicht an einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Goppel 2010). Nach dem geltenden Planungs- und Umweltrecht sprechen auch keine Zweckmäßigkeitserwägungen (mehr) gegen die Aufnahme einer entsprechenden Pflicht in das ROV. Diese waren bisher immer damit begründet worden, dass ein ROV für eine Planung oder Maßnahme nicht verwaltungsökonomisch vertretbar sei, wenn hierfür kein Träger vorhanden sei, der die Planung oder Maßnahme verwirklichen würde (Goppel 2010). Das Argument trägt schon nicht, wenn das „Ob" des Vorhabens nicht in Rede steht, sondern nur das „Wo und Wie" und damit die Frage nach der (besseren) Raumverträglichkeit. Ihm sind außerdem andere Zweckmäßigkeitserwägungen und Rechtsgründe entgegenzuhalten.

Mehrere Zweckmäßigkeitserwägungen sprechen gerade für eine uneingeschränkte, jedoch die Maßstabsebene beachtende Pflicht zur Alternativenprüfung im ROV. Hier steht an erster Stelle, dass sich das ROV wegen des noch frühen Planungsstadiums für die Planung oder Maßnahme und wegen des Prüfungsgegenstands der überörtlichen

Bedeutung für eine Alternativenprüfung geradezu anbietet (Wulfhorst 2016). Demgegenüber sind die Freiheitsgrade für die Prüfung von Alternativen in nachfolgenden Zulassungsverfahren als deutlich geringer einzustufen. In einer frühen Planungsphase können zum einen nicht in Betracht kommende Varianten bereits sachgerecht ausgeschieden werden und zum anderen kann die vom Vorhabenträger vorgenommene Variantenauswahl frühzeitig auf eine schlüssige und vollständige Auswahl geprüft werden. Dies kann auch dazu beitragen, dass die Nachholung der Prüfung weiterer Alternativen nach der Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst vermieden wird.

Der Ablehnung einer Alternativenprüfung in diesem Sinne aus Zweckmäßigkeitserwägungen ist aus Rechtsgründen entgegenzuhalten, dass in fast allen Fallgestaltungen bereits eine Pflicht zur Alternativenprüfung besteht. So ist zum einen sowohl in den Planverfahren für die Raumordnungspläne, die letztlich den entscheidenden Prüfmaßstab im Raumordnungsverfahren darstellen (Vereinbarkeit mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung), als auch in nachgeschalteten Planverfahren (Änderung von Raumordnungsplänen, Änderung/Aufstellung von Bauleitplänen) in der Regel die Durchführung einer Umweltprüfung nach dem ROG oder dem BauGB in Verbindung mit §§ 48 und 50 UVPG und dessen Anlagen 5 und 1 vorgeschrieben. Im Rahmen dieser Umweltprüfungen sind die in Betracht kommenden anderweitigen Standort- oder Trassenalternativen durch den Planungsträger zu prüfen.

Zum anderen ergibt sich eine Pflicht zur Alternativenprüfung für die Zulassungsbehörden im Planfeststellungsverfahren aus dem Abwägungsgebot und im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren aus dem Immissionsschutzrecht. Schließlich werden – mit Ausnahme für Bayern – von § 49 Abs. 1 UVPG unter Verweis auf § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG als Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung auch die vom Vorhabenträger eingeführten Standort- oder Trassenalternativen erfasst, wenn für das Raumordnungsverfahren bereits eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß der Anlage 1 zum UVPG eingeführt ist. Wenngleich das UVPG von einem Vorhabenträger in § 49 UVPG keine Alternativenprüfung verlangt, ist nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UVPG als Mindest-Angabe im UVP-Bericht eine Beschreibung der vernünftigen Alternativen, die für das Vorhaben und seine spezifischen Merkmale relevant und vom Vorhabenträger geprüft worden sind, vorgegeben.

Unter Einführung und Beachtung des Abschichtungsgrundsatzes (auch) im ROV können insoweit zeit- und kostenaufwendige Doppelprüfungen vermieden werden.

4 Stärkung der Bindungswirkungen

Nach der herrschenden Auffassung ist das Ergebnis eines ROV eine gutachterliche Äußerung der Raumordnungsbehörde zur Raumverträglichkeit einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme. Der gutachterlichen Äußerung kommen folglich bislang nur tatsächliche Wirkungen in der Form von Abwägungs- und Ermessensmaterial zu. Es handelt sich um sonstige Erfordernisse der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG, die nach § 4 Abs. 1 ROG in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen sind. Das bedeutet, dass das Ergebnis eines ROV in nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsverfahren durch andere, mindestens gleichgewichtige Belange

noch überwunden werden kann und in der Planungspraxis in Einzelfällen, etwa in Teilabschnitten eines Linieninfrastrukturvorhabens, auch überwunden wird. Auch eine rechtliche Überprüfung des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens kann nach derzeitiger Rechtslage nur inzident durch ein Rechtsschutzverfahren gegen eine nachfolgende behördliche Entscheidung (fachgesetzliches Genehmigungsverfahren, Planfeststellungsverfahren) erfolgen. Gegen die Entscheidung, kein Raumordnungsverfahren durchzuführen, kann der Vorhabenträger bei derzeitiger Rechtslage erst recht keine Rechtsmittel einlegen.

Der ***Vorteil der heutigen Regelung*** liegt zweifelsohne darin, dass das Verfahren vergleichsweise wenig formalisiert ist. Der ***Nachteil*** liegt darin, dass ein (mit inzwischen erheblichem Zeit- und Kostenaufwand) erzieltes Abstimmungsergebnis nicht in einer verbindlichen Form festgeschrieben wird. Eine solche Festschreibung zumindest für einen begrenzten Zeitraum wäre aber sowohl für den Vorhabenträger als auch für die Raumordnung von Bedeutung. Der Vorhabenträger würde für den inhaltlich, zeitlich und finanziell betriebenen Aufwand eine erheblich verbesserte Rechtsstellung erhalten, die seine Planungs- und Investitionssicherheit erhöht. Die Raumordnung bekäme einen Schutz gegen eine spätere Aufweichung der Ergebnisse der Landesplanerischen Feststellung in einer Phase, in der die Raumordnung nicht mehr die Federführung im Verfahren hat. Hinzu kommt das Rechtsschutzinteresse. Kommt nach der geltenden Rechtslage ein Raumordnungsverfahren zu einem Ergebnis, durch das sich der Vorhabenträger in seinen Rechten verletzt sieht, kann er erst zu einem späten Zeitpunkt am Ende eines Planaufstellungs- oder Zulassungsverfahrens klagen, nachdem aber in der Regel schon von allen Verfahrensbeteiligten erheblicher Arbeitsaufwand betrieben wurde.

Aber auch für die beteiligten Kommunen und Fachbehörden könnte ein Rechtsschutzinteresse bestehen, weil trotz begrenzter Rechtswirkung des Raumordnungsverfahrens eine Grundrichtung vorgegeben sein könnte, die das weitere Verfahren erheblich vorprägt. In diesem Sinne könnte eine Verbindlichkeit des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens und die damit verbundene Klagemöglichkeit auch dazu beitragen, die Verfahrensdauer insgesamt abzukürzen. Wenn erst in einem späten Zeitpunkt des Verfahrens – etwa gegen das Ergebnis eines Planfeststellungsverfahrens – geklagt werden kann und eine Planung durch Gerichtsentscheidung „gekippt" wird, waren insbesondere dann, wenn schon früh eine unglückliche Weichenstellung erfolgt ist, viele Jahre der Planung und Bearbeitung vergebens und es muss bei Punkt null neu begonnen werden.

Diese Überlegungen legen es nahe, die Bindungswirkungen zu erhöhen, wobei dem Ergebnis eines ROV grundsätzlich der Rechtscharakter eines Verwaltungsakts im Sinne von §35 Satz 1 VwVfG zu verleihen wäre. Das Ergebnis eines ROV wäre danach eine hoheitliche Entscheidung, die die Raumordnungsbehörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen (Raumordnungs-)Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Bei ablehnender Entscheidung einer Raumordnungsbehörde könnten vor allem Vorhabenträger, aber auch andere Betroffene den belastenden Verwaltungsakt verwaltungsgerichtlich prüfen lassen. Allerdings sollte die ***Bindungswirkung*** für das Ergebnis eines ROV generell ***zeitlich befristet*** sein.

Die folgenden drei (in ihrer rechtlichen Bindungswirkung abgestuften) Möglichkeiten für eine stärkere Verbindlichkeit kommen in Betracht:

1 Eine ***strikte Bindungswirkung*** würde z.B. mit folgender Gesetzesformulierung erreicht:

„Das Ergebnis eines ROV ist eine verbindliche Entscheidung für nachfolgende Planungs- und Zulassungsverfahren. Die Geltungsdauer der verbindlichen Entscheidung beträgt fünf Jahre."

Vorbild für diese Regelung wäre §15 NABEG, wobei sich hier die Bindungswirkung lediglich an die Behörde richtet, die das Planfeststellungsverfahren durchführt. Eine nach außen gerichtete Bindungswirkung wäre im Übrigen ein Novum im Raumordnungsrecht – sie ist bisher lediglich im Zulassungsrecht gegeben.

2 Eine ***strikte, aber in besonderen Fallgestaltungen überwindbare Bindungswirkung*** durch eine Abweichung mittels bipolarer Abwägung würde die Ergänzung von Variante 1 durch einen Zusatz erfordern:

„Das Ergebnis eines ROV ist eine verbindliche Entscheidung für nachfolgende Planungs- und Zulassungsverfahren. Die Geltungsdauer der verbindlichen Entscheidung beträgt fünf Jahre. Von dem Ergebnis eines ROV kann in nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren abgewichen werden, soweit diesem überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit entgegenstehen."

Vorbild für diese Regelung ist §35 Abs. 1 BauGB mit den einem privilegierten Vorhaben entgegenstehenden öffentlichen Belangen, ferner §77 WHG, wonach die Erhaltungspflicht für Rückhalteflächen der Überschwemmungsgebiete bei entgegenstehenden, zwingenden Gründen des Wohls der Allgemeinheit überwunden werden kann.

3 Eine ***nur tatsächliche, aber erhöhte Bindungswirkung*** könnte durch die Zuweisung einer Gewichtungsvorgabe erreicht werden:

„Dem Ergebnis eines ROV ist in nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren ein besonders hohes Gewicht beizumessen."

Vorbild für diese Regelung ist §7 Abs. 3 Nr. 2 ROG mit der Regelung der Vorbehaltsgebiete. Danach wäre dem Ergebnis des ROV in nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren bei der Abwägung mit konkurrierenden Belangen ein besonders hohes Gewicht beizumessen.

Nur in den beiden erstgenannten Fällen hätte das Ergebnis des ROV die Qualität eines Verwaltungsakts. Die dritte Alternative würde gegenüber dem heutigen Stand nur das Gewicht des Ergebnisses des ROV als Abwägungsmaterial stärken; sie entspricht aber in Teilen bereits der heutigen Praxis.

Des Weiteren wäre zu diskutieren, ob für die Erhöhung der Bindungswirkungen nach dem Träger der Planung oder Maßnahme differenziert werden sollte. Dabei könnte – gemäß dem Vorbild von §§5 Abs. 1, 4 Abs. 1 Satz 2 ROG – differenziert werden zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Eine strikte Bindungswirkung kann ohne Weiteres für öffentliche Stellen und für Personen des Privatrechts eingeführt werden, die in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen durchführen und wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Für die Träger von (rein) privaten Maßnahmen und Planungen kommt eine strikte Bindungswirkung jedenfalls dann in Betracht, wenn das jeweilige Fachrecht für die Zulassung der Maßnahme oder Planung eine echte Raumordnungsklausel enthält. Dies ist z. B. in § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB der Fall (BVerwG 2015). In diesen Fällen gibt es keine Probleme mit der Einhaltung des raumordnerischen Kompetenztitels gegenüber dem Fachrecht.

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile aller Varianten kommen die Verfasser dieses Beitrages zu einem eindeutigen Votum für eine Erhöhung der Bindungswirkung gemäß ***Variante 2***, also für eine strikte, aber in besonderen Fallgestaltungen überwindbare Bindungswirkung des Ergebnisses von ROV. Der Nutzen einer solchen Bindungswirkung liegt auf der Hand: Im Raumordnungsverfahren ermittelte, raumverträgliche Lösungen, z. B. hinsichtlich der Alternativen- bzw. Variantenauswahl oder einzelner raumordnerischer Maßgaben, müssen im Regelfall im nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsverfahren ohne Abstriche umgesetzt werden.

In den vorbereitenden Diskussionen der Verfasser mit verschiedenen Fachleuten aus der Landes- und Regionalplanung wurde, z. T. vehement, eine stärkere Verbindlichkeit abgelehnt oder zumindest kritisch gesehen. Dabei werden in der Verbindlichkeit ***folgende Nachteile*** gesehen:

> Als erster Nachteil wird gesehen, dass die Festschreibung des Verfahrensergebnisses den Charakter des vergleichsweise flexiblen Vorplanungsinstruments „Raumordnungsverfahren“ deutlich verändern dürfte. Dessen Stärke wird häufig darin gesehen, in einem beteiligungsorientierten Prozess eine umfassende Vorabstimmung mit Trägern öffentlicher Belange und der betroffenen Öffentlichkeit zu leisten und die Planung oder Maßnahme mit Blick auf deren Raumverträglichkeit zu optimieren. Würde das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens, die landesplanerische Feststellung, zu einem beklagbaren Verwaltungsakt, wird die Gefahr gesehen, dass der Ansatz einer planerischen, kreativen Lösungssuche gegenüber dem formalen, rechtssicheren „Abarbeiten“ einer Vorplanung in den Hintergrund treten würde. Dies erscheint aber letztlich nicht stichhaltig, weil nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung stets rechtssicher gearbeitet werden muss, es in der Planung kaum formale Vorgaben für die planerische Lösungssuche gibt und sich Kreativität und Rechtskonformität ohnehin nicht ausschließen.

> Zweitens spreche ein methodischer Grund dafür, das Ergebnis eines ROV nicht mit einer strikten Bindungswirkung zu versehen. Denn im Falle einer abschließenden Verbindlichkeit müssten, mindestens für konflikthafte Teilbereiche der Planung

oder Maßnahme, regelmäßig zusätzliche Kartierungen und Datenermittlungen, in Teilen bis zur Maßstabsebene 1:5.000, erarbeitet werden. Andernfalls bestünde das Risiko, dass sich bei späterer, genauerer Betrachtung das Ergebnis des ROV als nicht umsetzungsfähig erweise. Die Verfahrens- und Datenstandards des ROV und der Zulassungsverfahren würden sich angleichen und der Mehrwert einer Abschichtung der Verfahren wäre infrage gestellt. Dieses Argument übersieht, dass im Raumordnungsverfahren eine Prüfung der Raumverträglichkeit auf der Basis einer Grobprüfung – im Regelfall im Maßstab 1:25.000 – erfolgt. Eine Bindungswirkung kann also nur in der Tiefe entstehen, in der auch die Prüfung durchgeführt wurde. Auf dieser Abstraktionsebene leistet das Raumordnungsverfahren eine wichtige Bewertung und Reduzierung von Alternativen/Varianten und eine Identifizierung von Konfliktbereichen, sodass der Prüfaufwand im nachfolgenden Zulassungsverfahren reduziert wird. Es gibt also durch das Ergebnis des ROV keine „abschließende Verbindlichkeit", sondern nur eine Verbindlichkeit für die Raumverträglichkeit auf der geprüften Konkretisierungsebene. Von diesen Ergebnissen ist eine Abweichung per se tatsächlich nicht mehr möglich, kann aber durch andere oder zusätzliche, überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit auf der nachfolgenden Verfahrensebene durchaus eröffnet werden.

> Befürworter der heutigen, vergleichsweise „weichen" Berücksichtigungspflicht führen drittens ins Feld, dass sich die Möglichkeit zu späteren Korrekturen des ROV-Ergebnisses angesichts des häufig noch frühen Planungsstadiums als praxistauglich und sachgerecht erwiesen habe. Dieser Einwand rechtfertigt jedoch nicht, dass das Ergebnis eines ROV auf eine „weiche" Berücksichtigungspflicht begrenzt bleibt. Er spricht vielmehr dafür, dem Ergebnis eines ROV eine strikte, aber in besonderen Fallgestaltungen überwindbare Bindungswirkung zu verleihen.

Obwohl zu der Frage, ob und inwieweit es einer Erhöhung der Bindungswirkungen der Ergebnisse eines ROV bedarf, ein vergleichsweise offener Diskussionsstand in Forschung und Praxis konstatiert werden muss, ist aus den vorgenannten Gründen nach Auffassung der Verfasser grundsätzlich eine strikte, aber in besonderen Fallgestaltungen überwindbare Bindungswirkung zu befürworten. Dabei gewährt gerade die Regelung zur Überwindbarkeit bei Entgegenstehen überwiegender Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Flexibilität für notwendige Abweichungen in nachfolgenden Verfahren. Dies gilt insbesondere dann, wenn erst durch die Konkretisierung der Planung oder Maßnahme auf der nachfolgenden Maßstabsebene Konflikte ersichtlich werden, die der Umsetzbarkeit der Planung oder Maßnahme entgegenstehen. Die im Raumordnungsverfahren geleistete Prüf- und Bewertungsarbeit wird honoriert, und in der Abwägung erreichte Abstimmungen und „Kompromisslösungen", etwa mit betroffenen Gemeinden oder Fachbehörden, können bereits auf der Raumordnungsebene verbindlich festgeschrieben werden. Darüber hinaus würde der Abschichtungsgrundsatz dazu führen, dass Prüfaufwände im nachfolgenden Zulassungsverfahren noch stärker reduziert werden könnten als dies bisher der Fall ist.

5 Stärkung der Mitwirkung der Regionalplanungsträger im Raumordnungsverfahren

Ein vierter Vorschlag zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens bezieht sich auf eine Stärkung der Mitwirkung der Regionalplanungsträger im Raumordnungsverfahren, sofern diese nicht gleichzeitig auch Raumordnungsbehörde sind. Während z. B. in Niedersachsen die kommunalen Träger der Regionalplanung auch untere Landesplanungsbehörden und damit bei Planungen und Maßnahmen, die sich allein auf ihr Gebiet beziehen, auch für die Durchführung von Raumordnungsverfahren zuständig sind, haben Regionalplanungsverbände in anderen Bundesländern diese zusätzliche Funktion nicht. Aufgrund der Ausrichtung des Raumordnungsverfahrens auf konkrete Planungen und Maßnahmen und der gegebenen standörtlichen Verortung sind die Träger der Regionalplanung und regionale Belange regelmäßig in hohem Maße inhaltlich betroffen. Trotzdem hat der Träger der Regionalplanung im ROV keine herausgehobene verfahrensrechtliche Stellung; de jure ist die Raumordnungsbehörde allein zuständig und der Planungsträger mangels Vollzugskompetenzen nur ein Beteiligter unter vielen. Dadurch entsteht ein Missverhältnis zwischen materieller Betroffenheit und formalen Mitwirkungsmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass das Verhältnis zwischen den Raumordnungsbehörden und den Trägern der Regionalplanung nicht immer frei von Hierarchie und Spannungen ist.

Das angesprochene Missverhältnis könnte leicht dadurch geheilt werden, dass etwa schon in den gesetzlichen Bestimmungen zum ROV festgelegt wird, dass die Entscheidung im ROV im Benehmen mit dem betroffenen Träger der Regionalplanung zu fällen ist; eine entsprechende Verpflichtung ist in Rheinland-Pfalz bereits gegeben. Dem möglichen Einwand, dass dadurch das rechtsstaatliche Prinzip nach Trennung von Richtlinien- und Vollzugskompetenz durchbrochen würde, kann nicht nur das niedersächsische Beispiel entgegengehalten werden, wo Planungs- und Vollzugsaufgabe ein und derselben juristischen Person obliegen, sondern auch das Beispiel der Länder mit überwiegend oder ganz staatlich verfasster Regionalplanung. Auch geht es bei der in Rede stehenden Anregung nicht allein um eine Angleichung der formalen Stellung und materiellen Betroffenheit des Regionalplanungsträgers im ROV. Vielmehr soll dadurch sichergestellt werden, dass die raumordnerische Erfordernisse bedingenden vielfältigen Planungshintergründe, -grundlagen und -rahmenbedingungen, die an Komplexität immer mehr zunehmen und beim Planungsträger, nicht aber unbedingt bei der Raumordnungsbehörde in der gebotenen Detailschärfe und Tiefe bekannt sind, im Verfahren angemessen berücksichtigt werden.

Die Verfasser empfehlen also, eine konkret und klar formulierte Benehmenspflicht in das Landesrecht auch derjenigen Länder aufzunehmen, die diese bislang nicht vorsehen. Sie lehnen hingegen eine gelegentlich auch angesprochene Einvernehmensregelung ab, weil sich Raumordnungsbehörde und Regionalplanungsträger ansonsten dauerhaft blockieren könnten.

Literatur

BVerwG (2015): Urt. v. 16.04.2015 – 4 CN 6.14 -, Entscheidungsabdruck.
Goppel, K. (2010): Kommentar zu §15 ROG. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K.: ROG. Kommentar. München.
Wulfhorst, R. (2016): Kommentar zu §16 UVPG. In: Landmann/Rohmer: Umweltrecht. Kommentar. Bd. 1, 81. Lfg., München.

Autoren

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

Axel Priebs, *Dipl.-Geograph, 1989 Promotion an der Universität Kiel. Wissenschaftliche Tätigkeiten an den Universitäten in Kiel und Kopenhagen. Praktische Tätigkeiten als Regionalplaner des Landkreises Verden (1984–1986), als Referatsleiter bei den Senatsverwaltungen in Bremen (1991–1994) und Berlin (1994/1995) sowie als Fachbereichsleiter beim Kommunalverband Großraum Hannover (1996–2001). Von 2002–2018 Dezernent für Umwelt, Planung und Bauen der Region Hannover. Seit April 2018 Universitätsprofessor an der Universität Wien, Institut für Geographie und Regionalforschung. Honorarprofessor an den Universitäten in Kiel und Hannover. OM der ARL seit1995, 2001/2002 Vizepräsident der ARL.*

D ERFAHRUNGEN UND PRAXISHINWEISE

Stefano Panebianco, Frank Reitzig, Hans-Jörg Domhardt, Dirk Vallée (†)

ERFAHRUNGEN UND PRAXISHINWEISE ZUR GESTALTUNG VON RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Gliederung

Vorbemerkungen
1 Prüfung und Beratung vor einem Raumordnungsverfahren
2 Projektbeschreibung für die Antragskonferenz
3 Durchführung der Antragskonferenz
4 Festlegung des Untersuchungsrahmens
5 Abstimmung und (Vor-)Auswahl von Untersuchungsvarianten
6 Bearbeitungsgegenstand und -tiefe der Umweltverträglichkeitsprüfung
7 Vergleich und Bewertung von Varianten
8 Landesplanerische Feststellung / Beurteilung
9 Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern
Literatur

Kurzfassung
Die wesentlichen Aufgaben und Verfahrensschritte des Raumordnungsverfahrens sind im Raumordnungsgesetz des Bundes und in den Landesplanungsgesetzen definiert. Sie belassen der Verwaltungspraxis jedoch Spielräume in der konkreten Ausformung und Gestaltung der einzelnen Verfahrensschritte. Im folgenden Beitrag stellen die Autoren praktische Hinweise und Empfehlungen für eine sachgerechte und transparente Verfahrensführung zusammen. Sie reichen von der Vorbereitungsphase eines Raumordnungsverfahrens über die Antragskonferenz, den Vergleich und die Bewertung von Standort- oder Trassenalternativen bis hin zur Abfassung der „Landesplanerischen Feststellung" bzw. „Beurteilung" als Verfahrensergebnis. Den Abschluss bilden ausgewählte Erfahrungswerte zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren.

Schlüsselwörter
Raumordnungsverfahren – Antragskonferenz – Umweltverträglichkeitsprüfung – Untersuchungsrahmen – Variantenvergleich – Alternativenprüfung – Landesplanerische Feststellung – Öffentlichkeitsbeteiligung

Experiences and recommendations for practice concerning the design of spatial planning procedures

Abstract
The important tasks and procedural steps of a spatial planning procedure are defined in the Federal Spatial Planning Act and in state planning legislation of the single *Länder*. However, this leaves scope for administrative practice to shape and design the indi-

vidual procedural steps. In this paper the authors present practical hints and recommendations for conducting a proper and transparent procedure. They cover the preparation of a spatial planning procedure, the kick-off meeting with the involved authorities and organizations (scoping), the comparison and evaluation of site and route alternatives, and the composition of the state planning assessment or appraisal as the findings of the procedure. The paper concludes with selected experiences on public participation in spatial planning procedures.

Keywords
Spatial planning procedure – scoping – Environmental Impact Assessment – investigative framework – comparison of variants – assessing alternatives – state planning assessment – public participation

Vorbemerkungen

Das folgende Kapitel gibt praktische Hinweise zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren. Als Grundlage dienten neben den Praxiserfahrungen der Autoren vor allem die Ergebnisse eines Workshops, den der Informations- und Initiativkreis Regionalplanung im Juli 2015 in Hannover durchführte. Forschungs- und Praxisvertreter/-innen aus verschiedenen Bundesländern brachten hier ihre Kenntnisse der Durchführung von Raumordnungsverfahren ein.[1] Ergänzend konnten Erkenntnisse aus den in diesem Sammelband dokumentierten Beispielen und Beiträgen einfließen. Die Empfehlungen zum Thema „Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren" wurden weitgehend dem ARL-Positionspapier Nr. 99 entnommen, das sich mit Raumordnungsverfahren als Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten befasst und das ebenfalls auf den Informations- und Initiativkreis Regionalplanung zurückgeht (ARL 2014).

Die im Folgenden wiedergegebenen Empfehlungen erheben keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit oder Vollständigkeit. Zwar lassen sich aus der Diskussion von Praxisbeispielen Grundsätze der Verfahrensführung ableiten, die bis zu einem gewissen Grad verallgemeinerbar sind; wie eine „richtige" oder „gute" Verfahrensführung im Detail aussieht, lässt sich jedoch nur im Einzelfall angemessen beurteilen, in Abhängig-

1 Im Rahmen eines Workshops zu „Empfehlungen zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren", den der IIK Regionalplanung am 07.07.2015 ausrichtete, wurde der Empfehlungsteil dieses Sammelbandes erarbeitet und beraten. Besonderer Dank gilt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieses Workshops, die mit Hinweisen und Erfahrungsberichten maßgeblich zur Entwicklung der Empfehlungen beigetragen haben. Zu diesen zählen, neben Mitgliedern des IIK Regionalplanung und des gastgebenden Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Referat 303 – Raumordnung und Landesplanung), Iris Dietz (Bezirksregierung Arnsberg), Karin Flemming (Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems), Udo Hennig (Regierungspräsidium Darmstadt), Peter Hermanns (Trüper Gondesen Partner, Lübeck), Matthias Plehn (Amt für Raumordnung und Landesplanung Region Rostock) und Katrin Wolter (Amt für regionale Landesentwicklung Hildesheim). Im Nachgang zur Veranstaltung haben darüber hinaus Günter Piegsa und Astrid Worch (Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig), Bernhard Heidrich und Klaus Pohlmann (Amt für regionale Landesentwicklung Oldenburg) und Susanne Nitz, Udo Gau und Bernd Rczeppa (Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg) Hinweise und Erfahrungen für Teil D beigesteuert. Auch ihnen sei herzlich gedankt.

keit vom jeweiligen Vorhaben, seinen standortabhängigen Auswirkungen, der berührten Öffentlichkeit und den Zielen und Handlungsspielräumen des Vorhabenträgers. Auch eine „Vollständigkeit" der Empfehlungsliste ist nicht gegeben, da nur ausgewählte Themenbereiche berührt sind. Dieses Kapitel hat damit lediglich den Anspruch, ausgewählte praxisnahe Empfehlungen für die Durchführung von Raumordnungsverfahren zu geben – mit dem Ziel, die vorhandenen Gestaltungsspielräume im Sinne einer beteiligungsorientierten, fachlich fundierten, zügigen und rechtssicheren Verfahrensdurchführung zu nutzen.

1 Prüfung und Beratung vor einem Raumordnungsverfahren

Im Mittelpunkt erster Beratungsgespräche der Raumordnungsbehörde mit dem Vorhabenträger steht häufig die Frage, ob es für die Realisierung des geplanten Vorhabens eines Raumordnungsverfahrens bedarf. Hierfür bietet die Raumordnungsverordnung (RoV) des Bundes eine wichtige Richtschnur (vgl. Beitrag von Panebianco/Zeck in diesem Band). Die RoV überlässt es jedoch der Einzelfallprüfung der zuständigen Behörde, ob ein Vorhaben als überörtlich und raumbedeutsam einzustufen ist und damit die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erfordert. Hiervon kann etwa dann abgesehen werden, wenn die Raumverträglichkeit eines Vorhabens bereits „anderweitig geprüft" wird (§ 16 Abs. 2 Satz 4 ROG). Sofern im Landesplanungsgesetz bzw. hierauf aufbauenden Verwaltungsvorschriften nähere Bedingungen für den möglichen Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren normiert sind, setzen diese einen Rahmen für die Beurteilung der Erforderlichkeit eines Raumordnungsverfahrens.

In Grenzfällen, bei denen möglicherweise auf ein Raumordnungsverfahren verzichtet werden kann, ist eine Grobprüfung der Übereinstimmung mit den im betreffenden Raumordnungsplan normierten Zielen und Grundsätzen der Raumordnung durch die jeweils zuständige Raumordnungsbehörde angezeigt: Lässt diese Grobprüfung erkennen, dass nicht nur ein oder wenige Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung in unwesentlichem Umfang berührt sind, sondern verschiedenartige und deutliche Konflikte mit den Erfordernissen der Raumordnung zu erwarten sind, so spricht diese Ersteinschätzung für einen erhöhten Abstimmungsbedarf und damit für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens. Wird in ersten Beratungsgesprächen mit dem Vorhabenträger deutlich, dass für ein Vorhaben Standort- oder Trassenalternativen in Betracht kommen, so spricht dies ebenfalls für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens. Dieses bietet als wesentlichen Vorzug einen frühzeitigen und systematischen Vergleich von Planungsalternativen/-varianten und erhöht damit die Planungssicherheit für den Vorhabenträger. Aber auch in den Fällen, in denen eine (sehr) hohe Standort- oder Trassenabhängigkeit gegeben ist und Varianten aus technischen oder räumlichen Gründen nicht in Betracht kommen, ist für Vorhabentypen, die in der Raumordnungsverordnung benannt sind, im Regelfall vom Erfordernis eines Raumordnungsverfahrens auszugehen – insbesondere dann, wenn überörtliche, abstimmungsbedürftige Vorhabenauswirkungen und entsprechende Nutzungskonflikte zu erwarten sind. Darüber hinaus können im Einzelfall auch Schwellenwerte, u.a. aus der RoV (z.B. 10 ha Flächengröße für oberflächennahe Rohstoffgewinnung), herangezogen werden, um die Klärung des Erfordernisses eines Raumordnungsverfahrens zu erleichtern (vgl. Beitrag von Priebs/Reitzig in diesem Band).

Die Durchführung einer Antragskonferenz kann die Entscheidungsgrundlage verbessern, ob ein Raumordnungsverfahren erforderlich ist. Über die in Raumordnungsplänen normierten Ziele und Grundsätze der Raumordnung hinaus ist für die Frage des Erfordernisses bzw. der Sinnhaftigkeit eines Raumordnungsverfahrens auch maßgeblich, ob vorhandene oder in Aufstellung befindliche Bauleitplanungen, aktuelle oder geplante Raumnutzungen oder mögliche Betroffenheiten von Schutzgütern ein fachlich fundiertes Verfahren zur Prüfung der Auswirkungen nahelegen, oder ob dieses entbehrlich erscheint. Um die Konflikthaftigkeit eines Vorhabens besser einschätzen zu können, empfiehlt es sich daher im Zweifelsfall, die wesentlichen in ihren Belangen berührten Träger öffentlicher Belange und die Natur- und Umweltschutzverbände auf der Basis einer aussagekräftigen Vorhabenbeschreibung zu einer Antragskonferenz einzuladen. Ergeben sich aus diesem Termin und den nachfolgenden Stellungnahmen wichtige Hinweise auf verschiedenartige, hohe Raumwiderstände, die eine Abstimmung, ggf. auch Gewichtung und Abwägung von Belangen erfordern, so dürfte dies für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens sprechen; liefert die Antragskonferenz hingegen keine oder wenige neue Erkenntnisse zu besonderen Betroffenheiten, kann ein Verzicht auf die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens u. a. auch damit begründet werden.

Die Raumordnungsbehörde sollte im Rahmen der Beratung des Vorhabenträgers prüfen, ob in Ergänzung oder als Alternative zum Raumordnungsverfahren ein Änderungsverfahren für den betreffenden (regionalen) Raumordnungsplan angezeigt ist (vgl. Beitrag von Konze/Kufeld/Priebs in diesem Band). Diese Konstellation ist insbesondere dann überlegenswert, wenn ohnehin ein Planänderungs-/Neuaufstellungsverfahren in Vorbereitung oder in frühem Bearbeitungsstadium ist und/oder wenn seitens des Vorhabenträgers oder des für den Raumordnungsplan zuständigen Planungsträgers angestrebt wird, einen Vorhabenstandort bzw. eine Vorhabentrasse nicht nur als sonstiges Erfordernis der Raumordnung zu sichern, sondern auch als verbindliches Ziel der Raumordnung zeichnerisch festzulegen. Schließt das Änderungsverfahren an das Raumordnungsverfahren an, ggf. mit zeitlicher Teilüberlagerung, so kann die/der landesplanerisch festgestellte Trasse/Standort in den Raumordnungsplan übernommen werden; das ROV-Ergebnis kann durch diese Planintegration eine deutlich höhere Verbindlichkeit im Sinne eines Zieles des Raumordnung erhalten.

Dabei ist zu beachten, dass (Teile der) Unterlagen des Raumordnungsverfahrens in Begründung und Umweltbericht des Planentwurfs aufzunehmen und hier einer eigenen Abwägung zuzuführen sind. Soll das Planänderungs- oder Neuaufstellungsverfahren ein Raumordnungsverfahren ersetzen, ist zu berücksichtigen, dass die Integration der Standort- bzw. Trassenfindung in ein (laufendes) Neuaufstellungs-/Änderungsverfahren zeitliche Risiken für den Vorhabenträger bergen kann. Insbesondere ist nicht auszuschließen, dass die „Ankopplung" an ein Planänderungs-/Neuaufstellungsverfahren, das auch andere Themen bearbeitet, zu Verzögerungen führt, wenn der betreffende Planentwurf ggf. mehrere Beteiligungen durchlaufen muss. Hinzu kommt, dass regionale Planänderungsverfahren regelmäßig auch zum Anlass genommen werden (müssen), eine Anpassung an zwischenzeitlich erfolgte Änderungen des übergeordneten Landesraumordnungsplans zu erreichen. Wenig angezeigt erscheint die Alternative eines Planänderungsverfahrens zudem in den Fällen, in denen ein linienhaftes Infrastrukturvorhaben mehrere Regionalplanungsräume berührt, da hier ggf. mehre-

re Planänderungen parallel erfolgen müssten, mit jeweils unterschiedlichen Bearbeitungs- und Entscheidungszuständigkeiten. In diesen Fällen kommt eine Integration in den Landesraumordnungsplan infrage, bei länderübergreifenden Vorhaben ggf. sogar in mehrere Landesraumordnungspläne. Dies setzt allerdings voraus, dass für den entsprechenden Vorhabentyp eine zeichnerische Festlegungsmöglichkeit im Raumordnungsplan existiert, was beispielsweise für den Vorhabentyp „Gasleitung" nicht in jedem Bundesland gegeben ist.

Bei der Frage, ob ein Raumordnungsverfahren erforderlich ist, sollte die zuständige Raumordnungsbehörde insbesondere in Grenzfällen, bei denen alternative raumordnerische Beurteilungswege in Betracht kommen, frühzeitig die spätere Genehmigungsbehörde einbinden. Das Zusammenspiel von Raumordnungs- und Genehmigungsbehörde gestaltet sich in der Praxis unterschiedlich. Es ist sowohl die Konstellation denkbar, dass eine Genehmigungsbehörde die Durchführung eines vorgeschalteten Raumordnungsverfahrens – bspw. für die Ersatzbaumaßnahme einer Höchstspannungsfreileitung – ausdrücklich begrüßt und unterstützt, um Konflikte frühzeitig zu klären und Optimierungsvarianten in abgeschichteter Bearbeitungstiefe bewerten zu können, als auch die umgekehrte Konstellation, dass die Genehmigungsbehörde ein Raumordnungsverfahren für entbehrlich hält und anbietet/bevorzugt, die Prüfung (kleinräumiger) Varianten direkt im Zulassungsverfahren durchzuführen. Die Frage „ROV – ja oder nein?" sollte daher in Grenzfällen in Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde gefällt werden.

Die zuständige Raumordnungsbehörde sollte daher grundsätzlich auch prüfen, ob Verzichtsgründe nach § 16 Abs. 2 ROG bzw. Landesplanungsgesetz vorliegen oder ob ein beschleunigtes Verfahren nach § 16 Ab. 1 ROG einsetzbar ist. Das Raumordnungsverfahren ist mit wichtigen fachlichen und planungsprozessbezogenen Vorteilen verbunden, schafft Öffentlichkeit und bereitet den Weg für spätere Genehmigungsverfahren. Es erfordert jedoch einen nennenswerten Zeit- und Ressourceneinsatz. Die zuständige Raumordnungsbehörde sollte daher grundsätzlich auch prüfen, ob Verzichtsgründe nach § 16 Abs. 2 ROG bzw. Landesplanungsgesetz vorliegen oder ob ein beschleunigtes Raumordnungsverfahren nach § 16 Abs. 1 ROG einsetzbar ist. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass vereinfachte Verfahren auf einen wichtigen Vorzug des Raumordnungsverfahrens – eine frühzeitige Öffentlichkeitsanhörung – verzichten und – je nach Landesrecht – ohnehin nur dann anwendbar sind, wenn keine Umweltprüfung erforderlich ist. Bei kleineren Vorhaben, deren Raumbedeutsamkeit infrage steht, sollte daher regelmäßig geprüft werden, ob der Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren – und der Ersatz durch eine raumordnerische Stellungnahme und Beteiligung im Zulassungsverfahren – im Einzelfall ausreichend und angemessen ist.

Ist die Raumordnungsbehörde der Auffassung, dass ein Raumordnungsverfahren angezeigt ist, ist es ihre Aufgabe, die Vorzüge eines Raumordnungsverfahrens gegenüber dem Vorhabenträger herauszustellen. Hierzu zählen im Einzelfall die Möglichkeit zur Akzeptanzverbesserung durch frühzeitige Beteiligung und Einbeziehung der Bürger/-innen und Kommunen vor Ort. Eine frühzeitige Berücksichtigung der berührten öffentlichen und privaten Belange sowie eine erhöhte Rechtssicherheit durch gründliche Variantenprüfung im frühen Entwicklungsstadium eines Vorhabens geht auch mit einem reduzierten Klagerisiko einher. Die Entscheidung für ein Raumordnungsver-

fahren kann auch dadurch unterstützt werden, dass dieses erfahrungsgemäß dazu beiträgt, gegebene Nutzungskonflikte frühzeitig zu erkennen und damit die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens zu erhöhen, indem frühzeitig eine Vorhabenoptimierung ermöglicht wird. Zu erwähnen ist darüber hinaus, dass wesentliche Unterlagen und Daten, die für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens gesammelt, erhoben und ausgewertet werden, in weiten Teilen ohnehin für das spätere Zulassungsverfahren benötigt werden, beispielsweise avifaunistische Kartierungen im Untersuchungsraum. Schließlich gilt, dass die (Vor-)Klärung von Varianten aufgrund der geringeren Untersuchungstiefe im Raumordnungsverfahren effizienter zu bewerkstelligen ist als im späteren Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren. Dies ergibt sich aus dem Abschichtungsgrundsatz in der Umweltverträglichkeitsprüfung, der eine gröbere Bearbeitungstiefe im Vorplanungsverfahren – hier dem Raumordnungsverfahren – zulässt (vgl. Beitrag von Panebianco/Zeck in diesem Band). Davon bleibt unberührt, dass auch im späteren Genehmigungsverfahren ggf. (i. d. R. kleinräumige) Varianten noch einmal vertieft geprüft werden können bzw. müssen, insbesondere, wenn erhebliche Beeinträchtigungen von artenschutzfachlichen oder gebietsbezogenen Schutztatbeständen gegeben sein könnten.

2 Projektbeschreibung für die Antragskonferenz

Die Projektbeschreibung für die Antragskonferenz soll die Aufgabe erfüllen, eine aussagekräftige und verständliche Vorhabenbeschreibung zu liefern. Hierzu gehören eine Darstellung der wesentlichen technischen Rahmenbedingungen eines Vorhabens (z. B. zu erwartende Masthöhen und -typen bei Höchstspannungsfreileitungen) und des „Betriebsprogramms" (z. B. zu erwartende Verkehrsbewegungen) ebenso wie Lagepläne des Vorhabens. Sofern das Raumordnungsverfahren auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst, was regelmäßig der Fall sein dürfte, hat die Antragskonferenz auch die Funktion des Scopingtermins nach UVPG. In die Projektbeschreibung ist daher auch ein Vorschlag für den Untersuchungsrahmen, differenziert nach Schutzgütern, aufzunehmen. Werden zusätzliche Untersuchungen für erforderlich gehalten, weil bestehende Daten nicht ausreichen, sollte die Projektbeschreibung auch eine Auflistung und Beschreibung der für erforderlich erachteten Studien/Kartierungen/Sondergutachten enthalten, um späteren Nachforderungen vorzubeugen und Gegenstand, Art und Tiefe der einzelnen Untersuchungen bereits in der Antragskonferenz (möglichst abschließend) erörtern zu können. Mit in die Projektbeschreibung aufzunehmen sind ferner Bezüge zu anderen Planungen/Programmen, die bereits auf das in Rede stehende Vorhaben eingehen. So sollte beispielsweise bei Infrastrukturvorhaben, die in einem Bedarfsplangesetz verankert sind, auch kurz wiedergegeben werden, wie dort Nutzen-Kosten-Wert, Umweltrisiken etc. des betreffenden Vorhabens bewertet wurden.

Die Bedarfsbegründung und die Herleitung der zu untersuchenden Variante(n) eines Vorhabens sollten gut ausgearbeitete Kernbestandteile der Projektbeschreibung sein. Die Projektbeschreibung dient häufig nicht nur der Antragskonferenz, sondern ist auch die erste weiter gefasste Projektbeschreibung, die – z. B. über das Internet – der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird. Die Berufung auf den gesetzlich festgestellten Bedarf eines (Infrastruktur-)Vorhabens ist formal richtig, aber nicht ausreichend,

um betroffenen Kommunen und Bürgern einer Region das Erfordernis einer neuen Höchstspannungsfreileitung, Straßen- oder Schienenverbindung zu erläutern. Vielmehr ist es Aufgabe des Vorhabenträgers, möglichst präzise und plastisch darzustellen, warum ein (Infrastruktur-)Vorhaben erforderlich ist, welche Mehrwerte es für die Region / die Netzstabilität / die Bewältigung von Verkehren o. ä. bringt und was ggf. passieren würde, wenn die Maßnahme nicht realisiert würde. Ebenso ist es wichtig, dass der Projektbeschreibung klar zu entnehmen ist, wie der Vorhabenträger die zu untersuchende(n) Vorhabenvariante(n) abgeleitet hat. Je triftiger die Begründung hierfür ist, desto eher kann es gelingen, bei betroffenen Kommunen und Anwohner/-innen für Akzeptanz zu werben. Eine fundierte Ableitung und Begründung einer Varianten-Vorauswahl in der Projektbeschreibung erhöht zudem die Wahrscheinlichkeit, dass im weiteren Planungsverfahren nicht fortlaufend neue Varianten vorgeschlagen werden, weil die bisherige Auswahl nicht überzeugen konnte. Je gründlicher daher die Ableitung des Untersuchungsraums / der Vorhabenvariante in der Projektbeschreibung dokumentiert ist, desto eher vermag dieses Ergebnis auch durch das Verfahren hindurchzutragen. Als Begründungsbasis reicht dabei eine technische Machbarkeitsanalyse nicht aus; ihr ist eine erste Raumwiderstandsanalyse hinzuzufügen bzw. vorzuschalten, aus der hervorgeht, welche Korridore/Standorte sich nach erster Grobprüfung überhaupt für ein Vorhaben eignen würden.

Die Ergebnisse (informeller) Vorklärungen/Beteiligungsformate, die bereits im Vorwege zu Antragskonferenzen stattfanden, sollten Eingang in die Projektbeschreibung finden. Vor allem größere und konfliktträchtige Vorhaben werden in den letzten Jahren von frühzeitigen Bürgerbeteiligungsformaten begleitet, die noch vor dem Raumordnungsverfahren einsetzen – sei es in Form von „Infomärkten", „Dialogveranstaltungen" o. ä. Sie können als Umsetzung der 2013 in das Verwaltungsverfahrensgesetz aufgenommenen Vorgabe einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung eingestuft werden. Im Rahmen dieser Informations- und Beteiligungsformate werden z. T. bereits Hinweise zu Raumwiderständen, zu konkreten Trassen-/Standortalternativen oder Vorschläge für zusätzliche Trassenvarianten abgegeben – teils von betroffenen Bürgern, teils von Umwelt-/Naturschutzverbänden, teils von betroffenen Kommunen. Diese Hinweise sollten in geeigneter, ggf. auch aggregierter Form, Eingang in die Projektbeschreibung finden. Dies kann an geeigneter Stelle innerhalb der Raumwiderstandsanalyse, in einem separaten Kapitel oder als Anlage zur eigentlichen Projektbeschreibung erfolgen. Sofern im informellen „Vorab-Verfahren" bereits Variantenvorschläge eingebracht wurden, sollten diese, bei entsprechender Eignung, in den Vorschlag für den Untersuchungsrahmen eingearbeitet werden und sich dann auch in den Vorhabenkarten/Lageplänen wiederfinden. Werden Varianten bereits in der Projektbeschreibung „ausgeschieden", ist diese Entscheidung zu begründen und zu dokumentieren. Gegenüber den engagierten Bürger/-innen, Verbands- und Kommunalvertretern bringt der Vorhabenträger damit zum Ausdruck, dass er die – zu einem (sehr) frühen Zeitpunkt – eingebrachten Hinweise ernst nimmt und geprüft hat bzw. im weiteren Verfahren zu prüfen gedenkt. Die Dokumentation dieser Hinweise muss jedoch auch berücksichtigen, dass sich viele Betroffene zu diesem Zeitpunkt noch nicht geäußert haben und die Stellungnahmen daher i. d. R. nur einen (kleinen) Ausschnitt möglicher Betroffenheiten abbilden. Zudem beziehen sich die in der Vorphase eingebrachten Hinweise in der Regel auf einen vorläufigen Verfahrensstand.

Der Umfang der Projektbeschreibung für die Antragskonferenz ist sinnvoll zu begrenzen. Die Unterlagen müssen umfangreich genug sein, um wesentliche Betroffenheiten herauszuarbeiten und darzustellen. Dabei gilt der Grundsatz, offene Fragen möglichst früh anzusprechen – also Bereiche hoher Raumwiderstände und räumliche Engstellen bereits in der Projektbeschreibung aufzuzeigen und in Reaktion hierauf z. B. vertiefte Untersuchungen oder eine Erweiterung eines Untersuchungsraums zu erwägen. Dem Vorhabenträger ist aber auch nicht zuzumuten, für die Antragskonferenz bereits eine weitgehend ausgearbeitete Raumverträglichkeitsstudie vorlegen zu müssen und damit die späteren Antragsunterlagen vorwegzunehmen. Ein eher knapper Umfang erhöht außerdem die Wahrscheinlichkeit, dass Beteiligte die Projektbeschreibung in Gänze lesen und ihre Inhalte zur Kenntnis nehmen; spätestens dann, wenn eine Projektbeschreibung bereits für die Antragskonferenz mehrere Hundert Seiten umfasst, ist zu hinterfragen, ob die Projektbeschreibung ihren Zweck, in verständlicher und knapper Form zu informieren, noch erfüllen kann.

3 Durchführung der Antragskonferenz

Findet bereits vor der Antragskonferenz eine breitere Information der Öffentlichkeit statt, sollte der Zeitpunkt der Antragskonferenz mit ausreichendem Abstand zu den öffentlichen Informationsveranstaltungen gewählt werden. Dies bietet die Möglichkeit, die in der frühzeitigen Bürgerbeteiligung eingegangenen Anregungen und Hinweise ebenso wie Vorschläge zu Trassenverläufen oder Standorten angemessen aufzubereiten und ggf. in die Projektbeschreibung, die für die Antragskonferenz versandt wird, mit aufzunehmen. Ein zeitlicher Abstand von ca. 4 bis 6 Wochen zwischen frühzeitiger Beteiligung und Antragskonferenz dürfte hierfür im Regelfall ausreichen. Für den Fall, dass die Vorhabenplanung unter hohem Zeitdruck erfolgt, können die Hinweise aus der frühzeitigen Bürgerbeteiligung auch direkt in die mündliche Projektvorstellung und -erörterung der Antragskonferenz eingebracht werden.

Der „richtige" Ort für die Durchführung einer Antragskonferenz ist mit Bedacht zu wählen. Bei Vorhaben mit alternativen Trassen/Standorten kann es ratsam sein, einen „neutralen" Veranstaltungsstandort zu wählen, etwa den Standort der verfahrensführenden Raumordnungsbehörde. Denn die Durchführung der Antragskonferenz in räumlicher Nähe zu einer der möglichen Standort-/Trassenalternativen könnte andernfalls als „Vorentscheidung" für die betreffende Variante missverstanden werden. Steht hingegen die Überlegung im Vordergrund, Anfahrtszeiten zu minimieren, sollte ein verkehrlich gut erreichbarer Standort im Vorhabenraum gewählt werden. Befindet sich ein geeigneter Veranstaltungsraum in räumlicher Nähe zum (einzigen) Vorhabenstandort, so kann die Antragskonferenz idealerweise auch mit einem Vor-Ort-Termin für interessierte Träger öffentlicher Belange verbunden werden. In die Entscheidungsfindung zum „richtigen" Veranstaltungsort ist auch einzubeziehen, ob die Standortgemeinde des Vorhabens sich die Durchführung der Antragskonferenz „auf ihrem Gebiet" wünscht (oder – was ebenfalls vorkommen kann – gerade nicht wünscht). Schließlich ist auch zu prüfen, ob eine oder mehrere Antragskonferenzen durchgeführt werden. Im Regelfall wird die Ausrichtung einer Antragskonferenz ausreichen. Die Aufteilung auf zwei oder drei Termine an unterschiedlichen Standorten kann bei größeren Linieninfrastrukturvorhaben, die sich über mehrere Landkreise erstrecken,

in Betracht kommen. Die Durchführung an mehreren Standorten ist aufwendiger und birgt die Gefahr, dass nicht alle die gleichen Informationen bekommen, bietet aber den Vorzug, den Teilnehmern eine kürzere Anreise zu ermöglichen. Außerdem bleibt wegen geringerer Teilnehmerzahl bei den einzelnen Terminen mehr Zeit für den vertieften Austausch zu Fachfragen, insbesondere zu den teilräumlich berührten Belangen. Allerdings ist dann dem Transfer der Informationen zwischen den einzelnen Konferenzen besonderes Augenmerk zu widmen; trotz Abschnittsbildung muss das Gesamtvorhaben im Blick bleiben.

Wenn bereits im Vorwege der Antragskonferenz besondere Konfliktbereiche oder räumliche Engstellen erkennbar sind, sollte die Raumordnungsbehörde in Vorbereitung auf die Antragskonferenz in einen ersten Austausch mit den (besonders) betroffenen Trägern öffentlicher Belange treten. Diese Vorgehensweise bietet der Raumordnungsbehörde bzw. dem Vorhabenträger den Vorteil, in besserer Kenntnis der zu erwartenden Problemlagen in die Antragskonferenz zu gehen. Für die (Mehrzahl der) nicht betroffenen Konferenzteilnehmer können so langwierige Erörterungen einzelner Fachfragen günstigenfalls vermieden werden, ohne dass hierunter die Qualität des fachlichen Austausches leiden würde. Alternativ können aufgeworfene Problemlagen auch im Nachgang zur Konferenz bilateral zwischen Raumordnungsbehörde und jeweiligem Belangträger vertieft werden.

Der Einladungsverteiler für Antragskonferenzen sollte nicht zu eng gewählt werden. Dies bezieht sich insbesondere auf die einzuladenden Städte und Gemeinden. Diese sollten auch dann mit eingeladen werden, wenn sie in Randlage, aber (knapp) außerhalb des vorgeschlagenen Untersuchungsraums liegen. Denn die Reichweite der – in der Regel überörtlichen – Vorhabenauswirkungen ist gerade zu Beginn einer Planung oft noch nicht klar bestimmbar. Daher wird die Antragskonferenz nicht selten zu dem Ergebnis kommen, dass der Untersuchungsraum in Teilbereichen auszuweiten ist, wodurch ggf. die Ausrichtung einer weiteren Antragskonferenz für bisher nicht beteiligte Gemeinden bzw. Träger öffentlicher Belange erforderlich wird. Daher ist es zu empfehlen, im Zweifelsfall lieber „ein paar Teilnehmer zu viel" einzuladen, um die Chance zu erhöhen, dass alle möglicherweise betroffenen, wichtigen Träger öffentlicher Belange von Beginn an eingebunden sind und keine Verfahrensschritte wiederholt werden müssen.

Die Öffentlichkeit kann in die Antragskonferenz einbezogen werden oder in einer gesonderten Veranstaltung die Gelegenheit erhalten, den Untersuchungsrahmen kennenzulernen und zu erörtern. Ihrem Charakter nach ist die Antragskonferenz ein Expertentermin für Behörden und Naturschutz-/Umweltschutzverbände. Sie dient nicht der frühzeitigen Erörterung von Betroffenheiten, sondern der Abstimmung des erforderlichen Untersuchungsrahmens. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit an diesem Verfahrensschritt ist daher im Raumordnungsrecht nicht vorgeschrieben. Dennoch ist – in unterschiedlichen Ausprägungen – bereits zum Zeitpunkt der Antragskonferenz eine Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit erstrebenswert. Die Mindestform der Öffentlichkeitsinformation besteht in einer Pressemitteilung oder -konferenz im Anschluss an die Antragskonferenz, bei der Vorhabenträger und Raumordnungsbehörde über das Vorhaben und den erörterten Untersuchungsrahmen informieren. Auch das Protokoll der Antragskonferenz sollte im Internet veröffentlicht

werden, ebenso wie der hierauf aufbauende Untersuchungsrahmen. Eine weitere Öffnung der Antragskonferenz für die Öffentlichkeit kann darin bestehen, auch Bürgerinitiativen mit einzuladen, sofern diese der Raumordnungsbehörde bereits bekannt sind, oder die vom Vorhaben berührten Kommunen aufzufordern, ihnen bekannte Bürgerinitiativen zur Antragskonferenz mit einzuladen. Dies gilt insbesondere für Bürger/-innen und Bürgerinitiativen, die sich bereits in der vorgezogenen informellen Öffentlichkeitsbeteiligung interessiert zeigten. Engagierte Bürger/-innen können auf diese Weise früh eingebunden werden; die Öffentlichkeitsbeteiligung bleibt in dieser Form jedoch eher selektiv.

Denkbar ist auch, „Zuschauerplätze" vorzusehen, sodass interessierte Bürgerinnen und Bürger ebenso wie die Presse die Antragskonferenz aus erster Hand miterleben können, die eigentliche Erörterung aber im Kreis der Fachleute von Behörden und Verbänden zu belassen. Diesen Zuschauern könnte darüber hinaus, wie bei Ausschuss- oder Ratssitzungen üblich, zu Beginn und/oder Ende der Antragskonferenz ein eigener Fragenteil eingeräumt werden, um Fragen und Hinweise platzieren zu können und diese nach Möglichkeit im Rahmen der Konferenz durch die anwesenden Experten beantworten zu lassen. Darüber hinausgehend ist auch eine grundsätzliche Öffnung der Antragskonferenz für die Öffentlichkeit vorstellbar und in einigen Raumordnungsverfahren bereits erprobt worden. Diese Möglichkeit schafft in besonderem Maße Transparenz, stellt jedoch erhöhte Anforderungen an die Organisation (Teilnehmerzahlen lassen sich nur abschätzen) und an die Moderation der Veranstaltung. Schließlich ist auch vorstellbar, dass die Raumordnungsbehörde und/oder der Vorhabenträger neben der Antragskonferenz eine Veranstaltung organisieren, die sich explizit an betroffene Bürgerinnen und Bürger richtet. Findet diese öffentliche Veranstaltung z. B. am Folgetag der Antragskonferenz statt, kann sie dazu dienen, deren Inhalte noch einmal öffentlich zu präsentieren und zu diskutieren. Diese Kombination aus „klassischer" Antragskonferenz (Behördentermin) und folgender öffentlicher Veranstaltung (Bürgertermin) dürfte insofern Vorzüge haben, als sie unterschiedlichen Vorkenntnissen und Gesprächswünschen Rechnung trägt. Welche Art der Information und Beteiligung im Rahmen der Antragskonferenz angezeigt ist, dürfte u. a. vom Bekanntheitsgrad und der Konfliktträchtigkeit des Vorhabens abhängen und sollte in enger Abstimmung durch Vorhabenträger und Raumordnungsbehörde entschieden werden.

Die Raumordnungsbehörde sollte den Untersuchungsrahmen möglichst bald nach der Antragskonferenz festlegen und veröffentlichen. Die Antragskonferenz verfolgt unter anderem den Zweck, das Erfordernis eines Raumordnungsverfahren zu erörtern (§ 10 Abs. 1 NROG), hierüber hat die Raumordnungsbehörde innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen zu entscheiden (§ 15 Abs. 4 ROG). Eine zeitliche Vorgabe für die Definition des Untersuchungsrahmens ist im Bundesrecht jedoch nicht normiert. Zwischen Antragskonferenz und Festlegung des Untersuchungsrahmens kann in der Praxis einige Zeit verstreichen, weil mit verschiedenen Fachstellen offene Fragen zur Qualität verfügbarer Daten oder zu erforderlichen Untersuchungen zu klären sind. Ziel der Raumordnungsbehörde sollte es im Sinne eines zügigen Verfahrens sein, den Zeitraum zwischen Antragskonferenz und Festlegung des Untersuchungsrahmens möglichst zu straffen, um dem Vorhabenträger einen möglichst schnellen Einstieg in die Erarbeitung der Antragsunterlagen zu ermöglichen.

4 Festlegung des Untersuchungsrahmens

Der Untersuchungsrahmen sollte Prüfaufträge enthalten, die darauf abzielen, Möglichkeiten zur Minimierung von Vorhabenauswirkungen auszuloten und die Raumverträglichkeit des Vorhabens zu ermöglichen. Dabei sollte im Einzelfall auch die Prüfung von (Begleit-)Maßnahmen vorgeschlagen werden, die über das gesetzlich erforderliche Mindestmaß und die fachrechtlichen Auflagen für die Vorhabenrealisierung hinausgehen. Beispielhaft benannt sei der Prüfauftrag, bei der Realisierung oder Verstärkung einer Höchstspannungsfreileitung die Mitnahme einer (110-kV-)Freileitung zu prüfen, um insbesondere das Landschaftsbild zu entlasten; weitere Beispiele könnten sein, die Lärmbelastung über die fachrechtlichen Anforderungen hinaus möglichst zu verringern, Klimaschutzaspekte zu berücksichtigen oder eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme anzustreben. Entsprechende Prüfaufträge umfassen damit ggf. auch die Anregung, das Projekt inhaltlich zu erweitern und in der Folge ein erweitertes / ein angepasstes Projekt zu beantragen.

Der Untersuchungsraum sollte eher großzügig als knapp bemessen werden. Die Erfahrung lehrt, dass eine nachträgliche Erweiterung des Untersuchungsraums eher die Regel als die Ausnahme darstellt. Hierfür gibt es verschiedene Erklärungen: Zum einen ist zum Zeitpunkt der Antragskonferenz in der Regel erst eine grobe Raumwiderstandsanalyse erfolgt; tauchen in Folge neuer Kartierungen oder Erhebungen bisher unbekannte Nutzungskonflikte auf, kann es erforderlich werden, zusätzliche Varianten zu entwickeln, die Engstellen und Konfliktträume umgehen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn neue Vorkommen streng geschützter Arten festgestellt werden. Zum anderen liegt es in der Natur eines – in der Regel konfliktträchtigen – Vorhabens, dass in der Nachbarschaft betroffene Anwohner/-innen, z. T. gestützt durch ihre Gemeinden und Landkreise, Standort- und Trassenalternativen vorschlagen, die eine möglichst geringere Belastung gerade des „Schutzgutes Mensch" (und hier gerade der eigenen Nachbarschaft) versprechen. Diese „Bürgervarianten" führen, sofern sie sich für die Aufnahme in die weitere Antragserarbeitung oder -überarbeitung eignen, häufig ebenfalls zur Ausweitung des Untersuchungsraums. Ausgehend von dieser Erfahrung erscheint es zweckmäßig, den Untersuchungsraum tendenziell nicht zu eng zu fassen, um ergänzende Kartierungen und die (zeitaufwendige) Wiederholung von Erfassungs- und Bewertungsschritten möglichst zu vermeiden. Dies gilt gerade dann, wenn durch – an die Vegetationsperiode gebundene – Kartierungen von Flora und/oder Fauna die Nacherhebung einen Zeitverlust von einem ganzen Jahr mit sich bringen würde.

Der Untersuchungsrahmen kann und sollte – falls erforderlich – Ausschnitte benennen, in denen abweichend von der üblichen, eher groben Bearbeitungstiefe des Raumordnungsverfahrens eine detailliertere Prüfung der Maßnahmenrealisierbarkeit vorzunehmen ist. Dies gilt gerade für räumliche Engstellen, bei denen unklar ist, ob diese für eine Trassenführung geeignet sind, ohne Raumunverträglichkeiten auszulösen. Hier sollte vom Vorhabenträger gefordert werden, in Form einer „Lupe" bereits konkret vorzudenken, wie die spätere Trassenführung technisch umgesetzt werden kann (Passt ein Brückenbauwerk? Lässt sich ausreichender Lärmschutz realisieren? Wie variabel sind die Maststandorte einer Freileitung?). Da in diesen Abschnitten bereits über Fragen gesprochen wird, die das spätere Genehmigungsverfahren berühren, sollte hierbei die zuständige Genehmigungsbehörde frühzeitig einbezogen werden.

Sind etwaige Engstellen noch nicht bekannt, kann zumindest der allgemeine Auftrag in den Untersuchungsrahmen aufgenommen werden, bei späterem Auftauchen von Engstellen detailliertere Untersuchungen vorzusehen.

5 Abstimmung und (Vor-)Auswahl von Untersuchungsvarianten

Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung sollen nach § 15 Abs. 1 ROG auch ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen sein. Die Raumordnungsbehörde hat, ebenso wie die Verfahrensbeteiligten, die Möglichkeit, solche Standort- oder Trassenalternativen für eine Prüfung im Raumordnungsverfahren vorzuschlagen. Es besteht allerdings keine Pflicht, alle in Betracht kommenden anderweitigen Standort- oder Trassenalternativen im ROV zu prüfen (zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens vgl. Beitrag von Priebs/Reitzig in diesem Band). Diesen Spielraum sollte sie bei Bedarf offensiv nutzen. Der Vorhabenträger ist nicht gezwungen, unter allen denkbaren Möglichkeiten die raumverträglichste zu ermitteln, sondern ist lediglich gehalten, eine (ausreichend) raumverträgliche Variante zu planen und umzusetzen. Die Raumordnungsbehörde sollte bei Bedarf darauf hinwirken, neben der Vorzugsvariante des Vorhabenträgers weitere Standort- oder Trassenalternativen in die Untersuchung aufzunehmen, sofern diese in technischer/wirtschaftlicher Hinsicht ernsthaft in Betracht kommen und nach einer ersten Grobprüfung durch den Vorhabenträger oder die Raumordnungsbehörde davon auszugehen ist, dass diese in der Summe mit vergleichbaren oder geringeren Raumwiderständen verbunden sein könnten als die vom Vorhabenträger zunächst vorgeschlagenen. Das Vorschlagen weiterer Standort- oder Trassenalternativen kann dann an Grenzen geraten, wenn ein Vorhaben durch räumliche Bedingungen – z. B. durch Rohstoffvorkommen, Lage im Infrastrukturnetz, Erschließungsqualitäten, entgegenstehende Naturschutzbelange oder andere Zwangspunkte – in hohem Maße standortgebunden ist. Auch in diesen Fällen kann eine Raumordnungsbehörde aber im Einzelfall kleinräumige Trassenvarianten oder Standortoptimierungen vorschlagen, wenn ihr örtliche Konfliktlagen bereits bekannt sind, etwa aus vorangegangenen Planungen im Vorhabenraum. Letztlich ist das proaktive Vorschlagen zusätzlicher Alternativen/Varianten durch die Raumordnungsbehörde auch im Sinne der Vorhabenoptimierung und im Interesse des Vorhabenträgers, wenn hierdurch zu einem frühen Zeitpunkt der Blick auf raumverträglichere Varianten gelenkt werden kann, die sich ggf. schneller und einfacher umsetzen lassen.

Die Varianten-Vorauswahl des Vorhabenträgers sollte seitens der Raumordnungsbehörde sorgfältig überprüft und ggf. hinterfragt werden. Tritt ein Vorhabenträger mit der zuständigen Raumordnungsbehörde in Kontakt, um über die Eröffnung eines Raumordnungsverfahrens zu beraten, hat er im Regelfall bereits eine erste Prüfung vorgenommen (bzw. durch beauftragte Planungsbüros vornehmen lassen), ob und – wenn ja – welche räumlichen Alternativen für das geplante Vorhaben in Betracht kommen. Gerade bei Linieninfrastrukturen wie neuen Bundesfernstraßen oder neuen Schienenstrecken liegen gelegentlich bereits umfangreichere Machbarkeitsstudien vor, die eine erste Ermittlung und Prüfung von Trassenalternativen vorgenommen haben. Dieser im Vorwege getroffenen Variantenermittlung und -bewertung muss und darf sich die zuständige Raumordnungsbehörde aber nicht vorbehaltlos anschließen. Vielmehr hat sie sorgfältig zu prüfen, auf welcher fachlichen Basis die Machbarkeits-

studie durchgeführt wurde: Ist die vorgenommene Variantenermittlung hinreichend erläutert und begründet worden? Geht sie eher von der „Vorhabenseite“ aus – stehen also fachliche und technische Anforderungen an das Vorhaben und/oder eigentumsrechtliche oder politisch-strategische Erwägungen im Vordergrund? Oder hat umgekehrt als erster Schritt eine großräumige Raumwiderstandsanalyse stattgefunden, auf deren Basis dann mögliche Trassenkorridore oder Standort-Suchräume eingegrenzt und auf ihre technische Machbarkeit hin überprüft wurden? Der zweiten Vorgehensweise wäre der Vorzug zu geben, wenn angestrebt wird, die Raumverträglichkeit eines Vorhabens zu optimieren.

Falls als Basis der Variantenauswahl bereits eine (erste) Raumwiderstandsanalyse durchgeführt wurde, stellen sich weitere Fragen: Welche Belange/Kriterien sind hier eingeflossen? Ist die Datengrundlage aktuell? Fehlen ggf. Kriterien, die seitens der Raumordnungsbehörde als besonders wichtig eingestuft werden, oder wurden Kriterien ggf. unzureichend operationalisiert? Hat ggf. eine Gewichtung stattgefunden, und ist diese dokumentiert und plausibel nachvollziehbar? Findet die Raumordnungsbehörde keine Mängel bei der getroffenen Varianten-Vorauswahl, so kann diese – mit entsprechender Dokumentation in der Projektbeschreibung – als Grundlage für die Erarbeitung der Antragsunterlagen für das Raumordnungsverfahren dienen. Andernfalls wären ggf. Schritte der Machbarkeitsstudie zu wiederholen bzw. es wäre ergänzend zu prüfen, ob weitere Varianten in Betracht kommen – oder umgekehrt bereits ermittelte Varianten wegen zuvor nicht (ausreichend) berücksichtigter Raumwiderstände eine eher geringe Eignung aufweisen und ggf. aus dem „Variantenkanon“ des Raumordnungsverfahrens vorzeitig auszuscheiden wären.

Die Raumordnungsbehörde sollte von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, im Rahmen einer Grobprüfung solche Varianten frühzeitig auszuscheiden, die in offensichtlicher Weise nicht geeignet sind, die Vorhabenziele zu erfüllen, ebenso wie solche Varianten, die erkennbar nicht raumverträglich sind. Auf diese Weise kann der Erarbeitungsaufwand für den Vorhabenträger, aber auch der Prüfaufwand für die Raumordnungsbehörde in Grenzen gehalten werden. Zudem werden Anwohner/-innen und Unternehmen im Umfeld einer ungeeigneten Standort-/Trassenalternative nicht unnötig über einen längeren Zeitraum in der Unsicherheit belassen, ob das geplante Vorhaben in ihrer Nachbarschaft realisiert wird. Diese Unsicherheit kann sich in Ängsten und Sorgen um Gesundheit, Immobilienwerte oder wirtschaftliche Existenzgrundlagen ausdrücken (z.B. bei Landwirten oder Betrieben des Tourismusgewerbes) und kann Investitionen im privaten wie im gewerblichen Bereich lähmen („Lohnt es sich noch, etwas an meinem Haus zu sanieren, wenn es ohnehin bald weniger wert ist?“ – „Soll ich den Eingangsbereich des Hotels umgestalten und aufwerten, wenn künftig mit Ertragseinbußen zu rechnen ist?“). Schon von daher erscheint es geboten, erkennbar ungeeignete Trassen nach einer Grobprüfung frühzeitig auszuscheiden – etwa während der Antragskonferenz oder im hierauf aufbauenden Untersuchungsrahmen. Kommt die Raumordnungsbehörde zu der Entscheidung, Varianten, die erkennbar nicht raumverträglich sind, frühzeitig auszuscheiden, so ist hierzu die Zustimmung des Vorhabenträgers erforderlich; andernfalls sind die Anforderungen der Rechtsprechung an eine vorweggenommene Entscheidung/Abwägung einzuhalten.

Das Raumordnungsverfahren bleibt auch nach getroffener Vorauswahl von Varianten offen für neue Erkenntnisse und damit für neue (Unter-)Varianten eines Vorhabens. Zwar sollte es Ziel sein, durch eine sorgfältige Variantenermittlung und -vorauswahl die spätere Hinzunahme neuer Standort- oder Trassenalternativen zu erübrigen. Dennoch ist es denkbar (und kommt in der Praxis regelmäßig vor), dass während des Beteiligungsverfahrens neue Varianten vorgeschlagen werden – sei es als gänzlich neue Standort-/Trassenalternativen, sei es als neue Kombinationen bereits vorgeschlagener Trassenabschnitte, sei es als Vorschläge für kleinräumige Optimierungen. Die Offenheit zur Aufnahme zusätzlicher Varianten(-abschnitte) muss erhalten bleiben, da der Untersuchungsrahmen nicht abschließend ist und das Beteiligungsverfahren gerade den Zweck verfolgt, Hinweise zu Raumwiderständen entlang der (bisher) in das Verfahren eingeführten Standort- und Trassenvarianten zu sammeln; sind die neu erfassten Raumwiderstände erheblich, kann eine erneute Öffnung des „Varianten-Straußes" erforderlich sein. Dann sind ggf. auch Verfahrensschritte wie Beteiligung oder Erörterung zu wiederholen. Da dies einen erheblichen Mehraufwand für Behörde und Vorhabenträger bedeuten kann und den Verfahrensablauf verzögert, sollten neu hinzukommende Variantenvorschläge nur dann vollumfänglich (nach-)untersucht werden, wenn nach erster Grobprüfung durch die Raumordnungsbehörde bzw. den Vorhabenträger anzunehmen ist, dass sie eine (deutlich) höhere Raumverträglichkeit aufweisen. Mindestens aber sollte in der genannten Grobprüfung die relative Eignung ermittelt und dokumentiert werden, um ein etwaiges vorzeitiges Ausscheiden neuer Variantenvorschläge transparent und fachlich einwandfrei begründen zu können.

6 Bearbeitungsgegenstand und -tiefe der Umweltverträglichkeitsprüfung

In den meisten Bundesländern umfasst das Raumordnungsverfahren auch die erste Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung. Hierfür sind Daten zum Zustand der Umwelt bzw. zu möglichen Umweltauswirkungen erforderlich, die „dem Planungsstand entsprechen". Wer mehr fordert, verkennt den zweistufigen Prüfcharakter von Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren. Typischerweise wird bei Antragskonferenzen, die zugleich als Scopingtermin für die Umweltprüfung dienen, von Teilnehmern eine umfassende Prüfung von Umweltbelangen gefordert. Häufig sind es die Natur- und Umweltschutzverbände oder die Naturschutzbehörden, die umfangreichere Datenermittlungen anmahnen, als sie der Vorhabenträger in seiner Projektbeschreibung zunächst vorschlägt. Diese Forderungen können berechtigt sein. Sie gehen jedoch dann über den Untersuchungsmaßstab eines Vorplanungsverfahrens hinaus, wenn pauschal verlangt wird, anstelle von Potenzialabschätzungen vollumfassende faunistische Kartierungen vorzunehmen, oder für den gesamten Untersuchungsraum eine neue, flächendeckende Landschaftsbildanalyse vorzunehmen. Diese Forderungen können in der Summe ein Raumordnungsverfahren überfordern. Im Kern des Verfahrens steht nicht die Aufgabe, sämtliche Umweltbelange im Detail zu ermitteln – diese Aufgabe bleibt dem späteren Genehmigungsverfahren vorbehalten; vielmehr ist es Auftrag des Raumordnungsverfahrens, durch eine vergleichsweise grobe Vorprüfung festzustellen, ob Umweltbelange einer Vorhabenrealisierung entgegenstehen und da-

her in einem frühen Planungsstadium eine Anpassung oder räumliche Verlagerung des Vorhabens nötig wird. Stehen unterschiedliche Vorhaben- oder Trassenalternativen zur Beurteilung an, so muss die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens eine Untersuchungstiefe erreichen, die es erlaubt, die Umweltverträglichkeit der Alternativen miteinander zu vergleichen. In vielen Fällen reicht hierfür der Rückgriff auf bereits vorhandene Daten, Pläne und Programme aus.

Vertiefte Untersuchungen zu einzelnen Belangen erscheinen insbesondere dann lohnenswert, wenn es sich um Belange mit besonderer Bedeutung für eine Variantenbewertung handelt. Im Einzelfall kann es dann angezeigt sein, auch über die für Raumordnungsverfahren übliche Bearbeitungstiefe hinaus Daten zu ermitteln, um die Entscheidungsgrundlage zu verbessern. Als Beispiel kann hier der Belang „Lärmimmissionen" im Zusammenhang mit Schienen- oder Fernstraßen-Neubaustrecken benannt werden. Hier stellt die Lärmbelastung der Wohnbevölkerung regelmäßig einen der Belange dar, der erheblichen Einfluss auf die Einschätzung haben kann, welche Vorhabenvariante als die umwelt- und raumverträglichste einzustufen ist. Lässt bereits eine grobe Abschätzung der Anzahl betroffener Haushalte im Ausbreitungsbereich der Lärmimmissionen erkennen, dass die Lärmbelastung der Wohnbevölkerung zwischen Variante A und Variante B deutlich voneinander abweicht, könnten sich vertiefende Untersuchungen erübrigen. Im Regelfall wird es aber sinnvoll sein, bei entsprechend bedeutsamen Belangen weitergehende Gutachten einzufordern – in diesem Fall also z. B. die Lärmausbreitungen auf der Basis von digitalen Geländemodellen zu prognostizieren. In ähnlicher Weise kann es sich anbieten, für die planungsrelevanten, speziellen Arten und Schutzbelange, für die erhebliche Auswirkungen zu erwarten sind, bereits im Vorplanungsverfahren zusätzliche Daten zu erfassen und über die für das Raumordnungsverfahren übliche Untersuchungstiefe hinauszugehen.

Ist der Untersuchungsraum des Raumordnungsverfahrens nur unwesentlich größer als der zu erwartende Untersuchungsraum des Zulassungsverfahrens, kann es sich anbieten, bereits im Raumordnungsverfahren eine vertiefte Betrachtung einzelner Schutzgüter und Vorhabenauswirkungen vorzunehmen. Die Abschichtung der Untersuchungstiefe zwischen Vorplanungs- und Genehmigungsverfahren dient dem Zweck, den Untersuchungsaufwand für den Vorhabenträger zu begrenzen: Während auf Raumordnungsebene ein großer Untersuchungsraum eher grob betrachtet wird, kann nach erfolgter Auswahl eines Vorhabenstandorts oder -korridors eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Detail erfolgen. In den Fällen, in denen im Raumordnungsverfahren lediglich eine oder wenige, räumlich nah beieinanderliegende Standort- und Trassenalternativen betrachtet werden, kann es zweckmäßig sein, faunistische Kartierungen oder anderweitige Datenerhebungen bereits für das Raumordnungsverfahren durchzuführen und für das spätere Genehmigungsverfahren weiterzuverwenden. Für die Bewertung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens kann auf diese Weise eine bessere Datenqualität zugrunde gelegt werden; die Gefahr späterer „Überraschungen" wird reduziert.

Die Vorgehensweise, bereits im Vorplanungsverfahren eine hohe Untersuchungstiefe der Umweltschutzgüter zu erreichen, stößt an Grenzen: Zum Zeitpunkt des Raumordnungsverfahrens sind viele Details des Vorhabens noch gar nicht bekannt, beispiels-

weise die genaue Lage von Brückenbauwerken oder die Standorte von Masten einer Höchstspannungsfreileitung. Die Auswirkungen des Vorhabens lassen sich daher in vielen Fällen erst im späteren Zulassungsverfahren genau bestimmen, wenn eine konkrete Vorhabenplanung vorliegt. Außerdem ist beim zeitlichen Vorziehen der Umweltdatenerfassung zu beachten, dass für das spätere Genehmigungsverfahren aktuelle Daten vorliegen müssen. Steht zu befürchten, dass sich das Genehmigungsverfahren nicht unmittelbar an das Raumordnungsverfahren anschließen wird, sondern eine mehrjährige Pause droht (z. B. wegen fehlender Finanzierungsmittel für weitere Planungen), würden die bereits erfassten Daten veralten und bedürften für die Umweltverträglichkeitsprüfung des Genehmigungsverfahrens einer erneuten Aktualisierung. Daher sollten Untersuchungen nur dann zeitlich vorgezogen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass das Genehmigungsverfahren unmittelbar oder mit geringem zeitlichem Abstand an das Raumordnungsverfahren anschließen wird.

Die Aktualität und Vollständigkeit vorhandener Umweltdaten sollte frühzeitig geprüft werden. Im Rahmen der Vorplanung eines Vorhabens bzw. bei der Antragskonferenz stellen Fachdienststellen zum Teil Datenquellen in Aussicht, die für die Bewertung des Umweltzustands bzw. der Vorhabenauswirkungen Verwendung finden können. Eine frühzeitige Überprüfung der Daten kann zu dem Ergebnis kommen, dass wichtige Teilaspekte (z. B. einzelne Tierarten) nicht mit erfasst wurden, oder dass Daten nicht flächendeckend vorliegen bzw. veraltet sind. Der Vorhabenträger sollte daher frühzeitig prüfen, ob die in Aussicht gestellten Daten für die zu erbringende Umweltverträglichkeitsstudie eine hinreichende Aktualität und Vollständigkeit aufweisen.

7 Vergleich und Bewertung von Varianten

Die raumordnerische Gesamtabwägung sollte quantitative und qualitative Elemente verbinden. Aufbauend auf einem (überwiegend) quantifizierten Variantenvergleich kann eine verbal-argumentative Ableitung der raumverträglichsten Vorhabenvariante erfolgen. Ein rein quantitativer Variantenvergleich, wie er etwa bei klassischen Nutzwert-Analysen erfolgt, wird der Unterschiedlichkeit und dem in Teilen qualitativen Charakter der zu beurteilenden Merkmale nur bedingt gerecht und kommt daher bei Raumordnungsverfahren in der Regel nicht zum Einsatz. In der Praxis wird häufig ein kombinierter Vergleichs- und Bewertungsansatz gewählt: In den Antragsunterlagen werden die jeweiligen Raum- und Umweltbetroffenheiten, die durch eine Vorhabenvariante ausgelöst werden, teils in Zahlenform, teils in beschreibender, textlicher Form dargestellt und in eine textliche oder tabellarische Zusammenschau gebracht. Hierauf aufbauend werden in einem verbal-argumentativen Bewertungsteil die am wenigsten geeigneten Vorhabenvarianten schrittweise ausgeschieden. Die Vor- und Nachteile verbleibender Varianten werden so gegeneinander abgewogen, dass zum Schluss eine begründete Abwägungsentscheidung zugunsten einer Vorhabenvariante ermöglicht wird. Ausgenommen von der Abwägung sind die Ziele der Raumordnung, die als verbindliche und schlussabgewogene Vorgaben im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens nur über eine Zielausnahmeregelung oder ein gesondertes Zielabweichungsverfahren überwunden werden können.

Wo quantifizierte Kennziffern vorliegen oder mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden können, sollten diese in den Variantenvergleich einbezogen werden. Dabei müssen die methodischen Grenzen von quantitativen Indikatoren bedacht und kommuniziert werden. Zahlengestützte Kriterien erleichtern den Vergleich von Standort- oder Trassenalternativen und erhöhen Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Abwägung. Beispiele für quantitative Kriterien sind etwa die ha-Zahl betroffener Landschafts-/Naturschutzgebiete, die absolute Anzahl der durch Lärmimmissionen betroffenen Haushalte oder die Anzahl der Querungen von Fließgewässern. Quantitative Kriterien bieten jedoch häufig nur Teilerklärungen für Betroffenheiten. Sie bedürfen regelmäßig einer Ergänzung durch eher qualitative Aussagen. Dies lässt sich am Beispiel des Indikators „km gequerter Waldgebiete" veranschaulichen. Bei der Bewertung macht es einen Unterschied, ob die Wald-Querung in Bündelung zu vorhandener Linieninfrastruktur erfolgt (z. B. entlang einer vorhandenen Straße) oder ob eine neue Zerschneidung erfolgt; zu berücksichtigen wäre ferner, ob das betreffende Waldgebiet mittig oder randlich berührt ist. Die reine Kilometerzahl ist hier nur bedingt aussagekräftig. Die begrenzte Aussagekraft quantitativer Indikatoren sollte, wo erforderlich, in den Antragsunterlagen mit reflektiert und dokumentiert werden, um dem Eindruck einer direkten, quantitativen Vergleichbarkeit vorzubeugen.

Die Nachvollziehbarkeit von Variantenvergleichen kann erhöht werden, wenn es gelingt, auch qualitative Kriterien zu kategorisieren bzw. in ordinalen Skalen abzubilden. Beispiele für eher qualitative Kriterien sind die Vorhabenauswirkungen auf Sichtbeziehungen zu Kulturdenkmälern oder Eingriffe in das Landschaftsbild. Die Erfassung solcher Umweltmerkmale erfolgt in den Antragsunterlagen eines Raumordnungsverfahrens vielfach in textlicher und/oder kartographischer Form. Ergänzend hierzu kann es hilfreich sein, die beschriebenen Nutzungskonflikte in eine einfache ordinale Skala zu überführen, etwa mit den Ausprägungen „gering", „mittel" und „hoch". Auf dieser Basis können auch qualitative Aspekte in anschaulicher Weise in einen Variantenvergleich einfließen. Bei der „nachträglichen Quantifizierung" ist darauf zu achten, dass die Zuordnung unterschiedlicher Merkmalsausprägungen, etwa zu den Stufen „niedrig, mittel, hoch", nachvollziehbar und reproduzierbar bleibt.

Eine Gewichtung von Kriterien sollte nur dann erfolgen, wenn eine gute fachliche Begründung dies nahelegt. Werden quantitative Kriterien in eine Zusammenschau gebracht, so kann in einem nächsten Schritt eine relative Gewichtung der Kriterien erfolgen („Kriterium A ist 50% wichtiger als Kriterium B"). Die Gewichtung von Belangen mag in einigen Fällen fachlich richtig und naheliegend sein – etwa dann, wenn die Lärmimmissionen in Wohngebieten stärker gewichtet werden als Lärmimmissionen in Industriegebieten. Sie stößt jedoch auf klare methodische Grenzen. Zum einen entzieht sich ein Teil der zu bewertenden Vorhabenauswirkungen einer metrischen Quantifizierung – diese Belange können folglich auch nicht (quantitativ) gewichtet werden (s. o.). Zum anderen sind die im Raumordnungsverfahren ermittelten verschiedenen Wirkungen eines Vorhabens auf Umwelt und Raumnutzungen im Regelfall nur bedingt miteinander vergleichbar. Zwar lassen sich innerhalb einer Betrachtungsdimension verschiedene Merkmalsausprägungen in eine Reihenfolge bringen (Beispiel: Die Betroffenheit von Naturschutzgebieten ist bei gleicher Flächengröße in der Regel höher zu gewichten als die Betroffenheit von Landschaftsschutzgebieten, zumindest dann,

wenn die jeweiligen Gebiete vergleichbare Schutzzwecke verfolgen und daher in vergleichbarer Weise durch die jeweiligen Vorhabenauswirkungen berührt sind). Aber schon die Ermittlung des relativen Abstands zwischen zwei Merkmalen der gleichen Bewertungsdimension ist methodisch nur mit Annahmen und Näherungen zu leisten (Beispiel: Wieviel bedeutsamer ist ein Naturschutzgebiet gegenüber einem Landschaftsschutzgebiet? Doppelt so bedeutsam? Dreimal so bedeutsam?). Noch schwieriger wird eine relative Gewichtung von Kriterien dann, wenn verschiedene Typen von Betroffenheiten miteinander verglichen werden sollen: Ist die Betroffenheit einer bestimmten Tierpopulation bei Vorhabenvariante A höher zu gewichten als die Höhe von Lärmimmissionen bei Vorhabenvariante B? Wenn ja, wie viel höher? Die Beispiele zeigen: Die Gewichtung einzelner Kriterien im Variantenvergleich ist auf Setzungen und Annahmen angewiesen und bleibt damit angreifbar. Sie sollte folglich nur dann erfolgen, wenn eine gute fachliche Begründung für die Bestimmung eines relativen Gewichts gegeben ist und die Gewichtung einen Mehrwert für die Durchführung des Variantenvergleichs verspricht. Dies könnte dann der Fall sein, wenn verschiedene Szenarien der Raumverträglichkeit durchgerechnet werden sollen, bei denen jeweils unterschiedliche Belange hoch gewichtet werden (Beispiel: „Lärmschutz-Szenario" vs. „Landschaftsschutz-Szenario"), oder um die „Robustheit" des Abwägungsergebnisses im Sinne einer Sensitivitätsanalyse zu überprüfen. Die Durchführung solcher Szenarien-Vergleiche setzt jedoch voraus, dass sich der Vorhabenträger und die von ihm beauftragten Planungsbüros auf diesem methodischen Ansatz einlassen und ihn aktiv unterstützen.

Die Abwägungsentscheidung für oder gegen eine Vorhabenvariante löst weitreichende Betroffenheiten aus. Bei der Ausformulierung des Variantenvergleichs und der raumordnerischen Gesamtabwägung sollte daher in besonderem Maße auf eine klare und verständliche Sprache geachtet werden. Die zentralen Argumente für oder gegen eine Variante sind allgemeinverständlich zu benennen und zu begründen, um eine Nachvollziehbarkeit der Abwägungsentscheidung zu gewährleisten und damit zu deren Akzeptanz beizutragen. Wo der Einsatz von Fachbegriffen erforderlich ist, sollten diese erläutert werden.

8 Landesplanerische Feststellung / Beurteilung

Maßgaben und Hinweise sind „sparsam" zu verwenden. Die Landesplanerische Feststellung bietet die Möglichkeit, Maßgaben und Hinweise für das nachfolgende Genehmigungsverfahren zu formulieren. Maßgaben sind vom Vorhabenträger bzw. der Genehmigungsbehörde bei der weiteren Konkretisierung des Vorhabens zu berücksichtigen. Sie sind Bestandteil einer Landesplanerischen Feststellung und geben vor, welche Voraussetzungen einzuhalten sind, um das geprüfte Vorhaben raumverträglich umsetzen zu können. Die Hinweise beziehen sich in der Regel auf Abstimmungserfordernisse mit weiteren raumbedeutsamen Planungen, die im weiteren Zulassungsverfahren „abzuarbeiten" sind (z. B. berührte Grundsätze der Raumordnung). In manchen Landesplanerischen Feststellungen bzw. Bescheiden finden sich lange Auflistungen von Maßgaben, die in Teilen lediglich Hinweis-Charakter haben, in Teilen bereits durch Fachrecht abgedeckt sein dürften. Bei der Formulierung der Landespla-

nerischen Feststellung sollte daher kritisch überprüft werden, welche Maßgaben zwingend aufzunehmen sind und welche Entscheidungen dem künftigen Genehmigungsverfahren vorbehalten bleiben sollten oder sogar müssen. Auch „Hinweise" sollten in der Regel nur dann aufgenommen werden, wenn sie über das einschlägige Fachrecht und seine Anforderungen hinausgehen.

Landesplanerische Feststellungen sollten von der Möglichkeit Gebrauch machen, Prüfaufträge zu formulieren. Die Landesplanerischen Feststellungen tragen damit dem Umstand Rechnung, dass wichtige Details eines Vorhabens zum Zeitpunkt des Vorplanungsverfahrens noch nicht feststehen. Die Prüfaufträge können auch das Ziel verfolgen, die Dimensionierung eines Vorhabens zu hinterfragen und damit die Raumverträglichkeit eines Vorhabens zu erhöhen (Beispiel: „prüfen, ob in Teilabschnitten eine 3-streifige Neubaulösung für eine ansonsten 4-streifig geplante Bundesfernstraße ausreicht") (vgl. Beitrag von Mattern in diesem Band).

Um die „Staffelübergabe" vom Raumordnungsverfahren zum nachfolgenden Zulassungsverfahren effizient zu gestalten, empfiehlt es sich, die Inhalte der Landesplanerischen Feststellung mit der für die Zulassung zuständigen Behörde zu beraten. Bereits bei der Ausformulierung von Maßgaben kann es im Einzelfall zweckmäßig sein, als Raumordnungsbehörde frühzeitig die Abstimmung mit der Behörde zu suchen, die über die spätere Zulassung – in der Regel über eine Planfeststellung – entscheidet. Dies gilt gerade für Maßgaben, die sich auf Einzelaspekte der technischen Realisierung beziehen. Spätestens nach Fertigstellung der Landesplanerischen Feststellung sollte die Raumordnungsbehörde der Zulassungsbehörde ein Gespräch anbieten, in der sie Inhalte und Hintergründe der Variantenentscheidung und ebenso einzelner Maßgaben und Hinweise erläutert. Ein entsprechendes „Übergabegespräch" unter Beteiligung des Vorhabenträgers rundet die schriftlich festgehaltenen Verfahrensergebnisse ab und trägt dazu bei, die im Vorplanungsverfahren gesammelten Informationen und erzielten Interessensausgleiche möglichst „verlustfrei" in das spätere Zulassungsverfahren zu übertragen.

Bei der Überführung von landesplanerisch festgestellten Standorten oder Trassenvarianten in einen Raumordnungsplan sollte darauf geachtet werden, auch die Maßgaben der Landesplanerischen Feststellung im Plan mit zu verankern. Dies kann etwa dadurch erfolgen, dass in den beschreibenden Darstellungen Vorgaben zur Vorhabenrealisierung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung aufgenommen werden, dass entsprechende Erläuterungen Eingang in die Begründung eines Raumordnungsplans finden, oder dass die Landesplanerische Feststellung sogar Teil der Verfahrensunterlagen eines Planänderungsverfahrens wird.

9 Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern

Die Frage, wie die „richtige" Beteiligung im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens aussieht, sollte selbst zum Gegenstand von Beteiligung werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren ist bundesrechtlich nicht normiert, in einzelnen Landesplanungsgesetzen werden grobe (Mindest-)Vorgaben zur Beteiligung normiert. Mindestvorgaben an die Beteiligung ergeben sich darüber hinaus aus der im

Raumordnungsverfahren integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung. Der verfahrensführenden Behörde verbleibt jedoch ein erheblicher Spielraum bei der Frage, in welchem Umfang, mit welchen Formaten und zu welchen Zeitpunkten sie Bürgerinnen und Bürger informiert. Die aufgezählten Fragen sollten in enger Abstimmung mit dem Vorhabenträger geklärt werden, der in der Regel für die Finanzierung der Veranstaltungsformate aufkommen muss. Darüber hinaus sollten jedoch gerade auch Vertreter der berührten Landkreise und Städte/Gemeinden in die Frage, wie die Beteiligung vor, während und nach einem Raumordnungsverfahren organisiert werden soll, mit einbezogen werden („Beteiligungsscoping", vgl. Beitrag von Heidrich in diesem Band). Haben sich bereits zu Verfahrensbeginn Bürgerinitiativen gebildet, kann die Art der anstehenden Beteiligung auch mit diesen erörtert werden. Auf diese Weise wird eine Akzeptanz und Unterstützung gewählter Beteiligungsformate erleichtert und damit deren Wirkung verbessert.

Dem eigentlichen Raumordnungsverfahren sollten gerade bei größeren Infrastrukturvorhaben Bürgerdialogveranstaltungen vorgeschaltet werden. Bürgerinformationsveranstaltungen in Form von Vortragsveranstaltungen oder „Informations-Märkten" vor der eigentlichen Antragskonferenz des Raumordnungsverfahrens schaffen Transparenz und können zusätzliche, für die weitere Planung wichtige Informationen und Variantenvorschläge generieren (vgl. Abschnitt 2 dieses Kapitels: „Projektbeschreibung für die Antragskonferenz"). Den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern erlaubt eine frühzeitige Information, sich informierter und fachkundiger in das spätere formelle Beteiligungsverfahren einbringen zu können. Häufig kann durch eine frühe und sachliche Information auch Sorgen und Missverständnissen vorgebeugt werden, da gerade in der Startphase eines Vorhabens auch Fehlinformationen zu Umfang und Art des Vorhabens zirkulieren können. Die Aufgabe zur Information der Öffentlichkeit in diesem Projektstadium liegt dabei i. d. R. beim Vorhabenträger. Diesem obliegt es auch, Ergebnisse der frühzeitigen Bürgerbeteiligung in die Antragskonferenz einzubringen. Die Antragskonferenz selbst kann ebenfalls als (teil-)öffentlicher Termin gestaltet werden (vgl. Abschnitt 3 dieses Kapitels: „Durchführung der Antragskonferenz").

Die Möglichkeiten der Raumordnungsbehörde zur Einholung ergänzender Gutachten und Fachmeinungen sollten bei Bedarf genutzt werden. Die Raumordnungsbehörde sollte von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, nach Absprache der zu klärenden Punkte auf Kosten des Vorhabenträgers Gutachten einzuholen (§ 10 Abs. 3 NROG), um von Bürgerinnen und Bürgern eingebrachte Fragen und Einwände, die durch den Vorhabenträger bzw. dessen Planungsbüros oder die Raumordnungsbehörde nicht geklärt werden können und verfahrensrelevant sind, durch externe Experten überprüfen zu lassen und so zur Verbreiterung der Wissensgrundlagen und damit zur Versachlichung des Planungsprozesses beizutragen. Durch eine möglichst frühzeitige Beauftragung ergänzender Gutachten können Verfahrensverzögerungen vermieden werden. Der neutrale, ergebnisoffene Charakter des Vorplanungsverfahrens könnte dabei dadurch betont werden, dass die Beauftragung und fachliche Steuerung ausgewählter Gutachten nicht durch den Vorhabenträger, sondern durch die Raumordnungsbehörde selbst vorgenommen wird. Der bestehende Rechtsrahmen sollte in dieser Hinsicht ausgenutzt bzw. weiterentwickelt werden.

Sämtliche Verfahrensunterlagen sind nicht nur in Papierform, sondern auch „internetöffentlich" bereitzustellen. Die Standardbeteiligung der Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren besteht in einer mehrwöchentlichen öffentlichen Auslage der Verfahrensunterlagen in den Rathäusern der betroffenen Gemeinden. Bestimmte Personen- und Berufsgruppen kommen jedoch zu den üblichen Behörden-Öffnungszeiten kaum dazu, Akteneinsicht zu nehmen. Die Verfahrensunterlagen sollten daher grundsätzlich auch im Internet vorgehalten werden. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, Stellungnahmen direkt über den Webbrowser oder per E-Mail abzugeben, um die Schwelle für eine Beteiligung abzusenken. Anspruch muss es dabei sein, die internetbasierte Darstellung der Verfahrensunterlagen weiter zu optimieren, etwa mit Blick auf einfache Bedienbarkeit, schnelle Zugriffszeiten und eine intuitiv bedienbare, kartenbasierte Navigation. Dabei sollten auch die Möglichkeiten (und Grenzen) einer Öffentlichkeitsbeteiligung über soziale Netzwerke des Web 2.0 erprobt werden. Allerdings muss im Interesse der Chancengleichheit davon abgeraten werden, ausschließlich eine Beteiligung über das Internet vorzusehen, da nicht alle Teile der Bevölkerung über einen eigenen Internetzugang verfügen.

Die Raumordnungsbehörde sollte eine proaktive verfahrensbegleitende Pressearbeit durchführen. Zu allen wichtigen Verfahrensschritten – Antragskonferenz, Verfahrenseinleitung, Beteiligungsverfahren, Erörterungstermin, Verfahrensabschluss – sollten seitens der Raumordnungsbehörde Pressemitteilungen bzw. Pressegespräche vorgesehen werden, um die Bürgerschaft möglichst breit über den Verfahrensstand zu informieren. Dies erhöht die Transparenz und trägt zur Versachlichung des Planungsprozesses bei.

Die von Bürgerinnen und Bürgern vorgebrachten Belange sollten öffentlich erörtert werden. Eine öffentliche Erörterung – im Rahmen des Erörterungstermins für Träger öffentlicher Belange oder ggf. in gesonderten Veranstaltungsformaten – sollte grundsätzlich vorgesehen werden, um nachvollziehbar zu machen, wie mit Stellungnahmen und Anregungen der Öffentlichkeit verfahren wird. Gerade bei Großvorhaben mit häufig mehreren Tausend Eingaben erscheint es dabei überlegenswert, gesonderte, ortsnahe Erörterungstermine für die Öffentlichkeit, etwa in regelmäßigem Abstand entlang einer Infrastrukturtrasse, anzubieten. So können in den Erörterungsterminen gezielt örtliche Betroffenheiten in den Vordergrund gestellt werden. Die Wahl des Veranstaltungsformats sollte sich dabei nicht zuletzt nach den Beteiligungszielen, der Zweckmäßigkeit und der Praktikabilität richten.

Die Grenzen der Einflussnahme durch die Bürgerinnen und Bürger müssen offen kommuniziert werden. Seinem Wesen nach ist das Raumordnungsverfahren in erster Linie eine gutachterlich geprägte Raumverträglichkeitsstudie. Eine wichtige Aufgabe der Bürgerinnen und Bürger – ebenso wie diejenige der beteiligten Träger öffentlicher Belange – besteht darin, weitere Argumente und Kenntnisse in das Verfahren einzubringen. Für die Diskussion von Wertvorstellungen und Normen bietet das Verfahren dagegen kaum den geeigneten Rahmen. Es muss zudem klar herausgearbeitet und dargestellt werden, dass Konflikte verbleiben können. Die Aufgabe des Verfahrens besteht darin, die Raumverträglichkeit einer Maßnahme insbesondere mit Blick auf die

Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu überprüfen und die konfliktärmste Lösung zu suchen bzw. durch Maßnahmenanpassungen Raumkonflikte zu minimieren. Ein allgemeiner Konsens, der alle Interessen befriedigt, dürfte nur im Ausnahmefall erreicht werden. Zudem muss von Anfang an klargestellt werden, dass wichtige Projektfragen, die die Ausführungsplanung des Vorhabens betreffen, erst im Genehmigungsverfahren geklärt werden können.

Die Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung sollte über das Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren durch die jeweils verantwortliche Stelle hinaus weitergeführt werden, um eine kontinuierliche Bearbeitung von Bürgeranliegen von der Vorplanung über die Zulassung bis hin zur späteren Umsetzung zu gewährleisten. Dieser Anspruch geht allerdings über den Aufgabenbereich der Raumordnungsbehörde deutlich hinaus und richtet sich an die jeweils verfahrensführenden Behörden bzw. die Zeitspanne nach der Verfahrensdurchführung. Sie setzt eine behördenübergreifende Kooperation mit dem Vorhabenträger voraus. Wegen der Länge der Planungszeiträume bleiben zudem personelle Wechsel nicht aus. Als Minimalanspruch sollte jedoch sichergestellt sein, dass zu jeder Planungsphase behördenseitig ein Hauptansprechpartner benannt ist und projektbezogen ein enger Austausch zwischen Raumordnungs- und Zulassungsbehörde vereinbart wird.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2014): Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 99.

Autoren

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

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

Apl. Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt *war bis 31.07.2017 Akademischer Direktor am Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung an der TU Kaiserslautern. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland aktiv. Seine Arbeitsschwerpunkte sind u.a. Konzepte und Instrumente der Regionalplanung.*

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée († *2017*) *war Lehrstuhlinhaber und Direktor des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr an der RWTH Aachen sowie Mitglied in mehreren Fachverbänden und -gesellschaften, darunter in der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie in mehreren Landesarbeitsgemeinschaften.*

E EMPFEHLUNGEN

Hans-Jörg Domhardt, Stefano Panebianco, Frank Reitzig, Dirk Vallée (†)

EMPFEHLUNGEN UND ENTWICKLUNGSOPTIONEN

Gliederung

1 Planerischer Mehrwert von Raumordnungsverfahren
2 Die Öffentlichkeitsbeteiligung als Daueraufgabe
3 Beschleunigung des Gesamtprozesses
4 Optionen zur Entwicklung der Rechtsgrundlagen
5 Offene Forschungsfragen

Kurzfassung
Der abschließende Teil dieses Sammelbandes fasst die in den Teilen A bis D detailliert beschriebenen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Anwendungspraxis sowie die Überlegungen zur Weiterentwicklung des ROV in grundlegenden Empfehlungen zusammen und trifft hierbei insbesondere Aussagen zum Mehrwert des Raumordnungsverfahrens in der Planungspraxis, zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu Ansätzen zur Beschleunigung von Planungsprozessen über das Raumordnungsverfahren hinaus. Darüber hinaus werden Optionen zur Entwicklung der Rechtsgrundlagen benannt sowie offene Forschungsfragen angesprochen.

Schlüsselwörter
Raumordnungsverfahren – Planungsbeschleunigung – Bürgerbeteiligung – Raumverträglichkeit – Raumordnung – Rechtsentwicklung

Recommendations and development of options

Abstract
The concluding part of this edited volume summarises the experiences and findings from practice described in detail in Parts A to D and brings together considerations concerning the further development of the spatial planning procedure, drawing up fundamental recommendations. Particular attention is drawn to the added value created by the spatial planning procedure in planning practice, to public participation, and to approaches for accelerating planning processes beyond the spatial planning procedure. Options for developing the legal foundations and further fields of research are also presented.

Keywords
Spatial planning procedure – plan acceleration – public participation – spatial compatibility – spatial planning – legal development

1 Planerischer Mehrwert von Raumordnungsverfahren

Raumordnungsverfahren sollten offensiv als Vorprüfungs-Instrument genutzt werden, um frühzeitig raumbedeutsame Vorhaben zu optimieren, Alternativen vergleichend zu bewerten und raumverträgliche Problemlösungen „festzuschreiben".

Raumverträglichkeit frühzeitig prüfen und optimieren: Das Raumordnungsverfahren dient dazu, das Fach- und Sachwissen von Kommunen, Verbänden, Behörden und der Öffentlichkeit in die Konkretisierung der Planung einfließen zu lassen. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, frühzeitig Optionen zur Konfliktminimierung auszuloten und die Planung zu optimieren, bevor sie so weit fortgeschritten ist, dass Änderungen kaum noch möglich sind oder mit größeren Umplanungskosten verbunden wären.

Alternativenprüfung für fundierte Abschichtung nutzen: Die Durchführung der Alternativenprüfung erlaubt eine fundierte Vorklärung und Abschichtung komplexer Sachverhalte. Maßstabsbedingt reichen in der Regel vergleichsweise „grobe" Beschreibungen der Standort- und Trassenalternativen und ihrer Auswirkungen aus. Die Abschichtung führt zu einer stufenweisen, effizienten Planung.

Raumverträgliche Problemlösungen „festschreiben": Die Prüfergebnisse des Raumordnungsverfahrens erbringen wesentliche Weichenstellungen für die weitere Konkretisierung eines Vorhabens. Sie liefern dem Vorhabenträger eine fundierte Basis, um eine Entscheidung zur Fortführung, Änderung oder gänzlichen Einstellung seiner Planung treffen zu können.

2 Die Öffentlichkeitsbeteiligung als Daueraufgabe

Die formelle und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Raumordnungsverfahren hat in den letzten Jahren ein hohes Niveau erreicht und eine Vielzahl von Beteiligungsformaten entwickelt. Öffentlichkeitsbeteiligung sollte als Daueraufgabe für das gesamte Verfahren verstanden werden, mit frühzeitiger Einbeziehung der potenziell Betroffenen, konsequenter Ausrichtung auf diese sowie sachgerechter und zielorientierter Ausgestaltung. Folgende Einzelempfehlungen werden ausgesprochen (vgl. Beitrag von Heidrich in diesem Band):

Beteiligungsscoping durchführen: Art und Umfang von Beteiligung kann selbst ein Gegenstand von Beteiligung sein. Es ist ratsam, wenn Vorhabenträger und Raumordnungsbehörde gemeinsam mit den regionalen Akteuren Absprachen über Mitwirkungsmöglichkeiten und Beteiligungsformate treffen. Dabei sollte der Kreis der Beteiligten weitgefasst und alle bekannten kritischen Stimmen einbezogen werden.

Zeitpunkte informeller, zusätzlicher Beteiligungsformate optimieren: Der „richtige" Zeitpunkt einer Bürgerbeteiligung trägt wesentlich zur Qualität und Akzeptanzsteigerung der Beteiligungsergebnisse bei. Sinnvolle Zeitpunkte einer über die gesetzlich geforderte formelle Beteiligung hinausgehende informelle Beteiligung sind vor der

Antragskonferenz, zu Beginn des Raumordnungsverfahrens (nach Vorlage der Gutachten), und im Zuge der formellen Erörterungstermine und auch nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens (Erläuterung der Ergebnisse).

Formelle Beteiligung bürgerfreundlich gestalten: Zu einer bürgerfreundlichen Gestaltung der gesetzlich geregelten Beteiligung gehören u. a. ausreichende Fristen, allgemeinverständliche Einführungen und Zusammenfassungen wichtiger Planinhalte sowie die Erläuterung von Fachbegriffen und einer eine gut aufbereitete Internetdarstellung.
Planungs- und Mitwirkungsspielraum klarstellen: Raumordnungsbehörde und Vorhabenträger sollten verdeutlichen, wie der rechtliche Rahmen ist, welche Vorgaben unveränderlich und welche gestaltbar sind sowie auf welcher Ebene welche Entscheidungen getroffen werden (können).

Formelle Beteiligung durch zusätzliche Beteiligungsformate flankieren: Das förmliche Beteiligungsverfahren sollte durch zusätzliche, informelle Beteiligungsformate – wie z. B. „Infomärkte" – ergänzt werden.

Kommunale Vertreter eng einbeziehen: Bürgermeister/-innen und Landkreisvertreter/-innen sollten als wichtige, gut vernetzte Wissens- und Verantwortungsträger vor Ort regelmäßig in Fachgesprächen über den Fortgang der Planung informiert werden.

3 Beschleunigung des Gesamtprozesses

Raumordnungs- und Zulassungsverfahren erfüllen unterschiedliche Aufgaben und ihre rechtliche Eigenständigkeit ist zu wahren. Gleichwohl kommt jedoch zeitlich, abschnittsweise und vor allem hinsichtlich der Grundlagenerarbeitung eine frühzeitige Verzahnung der Verfahren in Betracht. Dieser Weg sollte häufiger und gezielter ausgeschöpft werden, um den Aufwand und die Dauer von Planungsprozessen zu reduzieren und möglichst die raumverträglichsten Problemlösungen umzusetzen:

Anforderung der Planfeststellung frühzeitig mitdenken und Doppelerhebungen vermeiden: In beiden Verfahren sind – in unterschiedlicher Detailschärfe und Untersuchungstiefe – die Wirkungen des Vorhabens bzw. seiner Alternativen auf andere Raumnutzungen und auf Umweltschutzgüter zu klären. Bringt die Planfeststellungsbehörde bereits zum Zeitpunkt der Antragskonferenz für das ROV ihre Anforderungen hinsichtlich der (später) erforderlichen Datenqualität und Untersuchungstiefe ein, können bereits zu Beginn des ROV doppelt verwendbare Kartierungen erarbeitet werden. Doppelerhebungen und Zeitverluste können so vermieden werden. Dies gilt vor allem dann, wenn die Zahl der räumlichen Varianten im ROV und damit der Mehraufwand begrenzt bleiben.

„Lupen" im ROV einsetzen, um spätere Umplanungen zu vermeiden: Typischerweise ergeben sich bei der Prüfung der Raumverträglichkeit Engstellen/Konfliktpunkte, die für eine angemessene Beurteilung eine Maßnahmenkonkretisierung und eine erhöhte

Untersuchungstiefe erfordern. In Abstimmung mit der Planfeststellungsbehörde kann es sich anbieten, die Konfliktlage bereits im ROV – in Form einer ausschnitthaften räumlichen/fachlichen Vertiefung der Prüfung („Lupe") – detaillierter zu betrachten. Die zusätzliche Zeit in der Vorbereitung der Antragsunterlagen für das ROV wird meist dadurch mehr als aufgeholt, dass das im ROV zur „Lupe" gefundene Ergebnis bei der späteren Konkretisierung des Vorhabens im Zulassungsverfahren einfacher umsetzbar ist.

Möglichkeiten der Beschleunigung nutzen: Wenngleich das ROV seiner Funktion halber einen zeitlichen Vorsprung vor dem Zulassungsverfahren hat, bestehen dennoch Möglichkeiten der zeitlichen Verzahnung: So können z. B. Antragskonferenz (ROV) und Scopingtermin (Zulassung) zeitlich und räumlich so gestaltet werden, dass beide als jeweils selbständige Veranstaltungen am gleichen Tag / in denselben Räumlichkeiten durchgeführt werden. Gibt es Vorhabenabschnitte, die sich bereits bei der Erarbeitung der ROV-Antragsunterlagen als vergleichsweise konfliktarm erweisen und steht die räumliche Lage des Vorhabens damit weitgehend fest, kann der Vorhabenträger bereits mit Grundlagenuntersuchungen für das Planfeststellungsverfahren (PFV) beginnen, bevor das ROV abgeschlossen ist.

4 Optionen zur Entwicklung der Rechtsgrundlagen

Die bei der Durchführung von Raumordnungsverfahren gesammelten Praxiserfahrungen bieten auch Ansatzpunkte für eine Diskussion, ob und in welcher Weise die Rechtsgrundlagen dieses Vorprüfungs-Instruments weiter entwickelt und geschärft werden können. Dabei stehen folgende Aspekte im Vordergrund:

Alternativenprüfung materiell erweitern: Die Raumverträglichkeitsprüfung ist auf Grund der Soll-Regelung in § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG 2017 nur einer begrenzten Alternativenprüfung zugänglich. Die Vorschrift könnte wie folgt gefasst werden: „Gegenstand der Prüfung nach Satz 2 sind die in Betracht kommenden anderweitigen Standort- oder Trassenalternativen, wobei die mit der Planung oder Maßnahme verfolgten räumlichen und fachlichen Zielsetzungen zu berücksichtigen sind." Damit würden alle in Betracht kommenden Standort- oder Trassenalternativen im ROV diskutiert sowie die Akzeptanz und die Chance auf Realisierung einer Alternative mit vergleichsweise geringeren Raumnutzungskonflikten gesteigert werden. Verfahrensverzögerungen durch die Wiederholung von Prüf- und Beteiligungsschritten könnten vermieden werden. Das ROV bietet sich wegen des noch frühen Planungsstadiums für entsprechende Alternativenprüfungen geradezu an.

Bindungswirkungen des Ergebnisses erhöhen: Das Ergebnis eines ROV ist eine gutachterliche Äußerung zur Raumverträglichkeit mit tatsächlichen, „weichen" Wirkungen und kann als sonstiges Erfordernis der Raumordnung in nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen überwunden werden. Eine unmittelbare rechtliche Überprüfung des Ergebnisses ist zudem derzeit nicht möglich.

Der ***Vorteil der heutigen Regelung*** besteht darin, dass das Verfahren dadurch vergleichsweise wenig formalisiert ist und das Instrument durch die „normative Kraft des Faktischen" wirkt. Werden die Bindungswirkungen erhöht, ist zu befürchten, dass der Charakter des vergleichsweise flexiblen Vorprüfungs-Instruments verändert würde: Die beteiligungsorientierte, planerisch-kreative Lösungssuche würde eingeschränkt; das ROV und nachfolgende (Zulassungs- oder Planungs-)Verfahren würden sich angleichen und spätere Korrekturmöglichkeiten würden verloren gehen.

Der ***Nachteil der heutigen Regelung*** liegt darin, dass ein mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand erzieltes Abstimmungsergebnis in keiner rechtlich verbindlichen Form festgeschrieben wird. Eine Festschreibung könnte für den Vorhabenträger und für die Raumordnung von Bedeutung sein. Der Vorhabenträger würde für den inhaltlich, zeitlich und finanziell betriebenen Aufwand erstmalig eine qualifizierte Rechtsstellung erhalten sowie eine erhöhte Planungs- und Investitionssicherheit. Die Raumordnung bekäme einen Schutz gegen eine spätere Aufweichung der erarbeiteten Ergebnisse in nachfolgenden Verfahren (vgl. Beitrag von Priebs/Reitzig in diesem Band).

Vor dem Hintergrund dieser Situation bestehen unterschiedliche inhaltliche Positionen zu der Frage, ob eine Erhöhung der Bindungswirkung anzustreben ist. Eine Möglichkeit, den Vorteil zu erhalten und den Nachteil zu vermeiden, würde darin bestehen, zum einen das Ergebnis eines ROV für nachfolgende Planungs- und Zulassungsverfahren für verbindlich zu erklären und zum anderen im Falle überwiegender Gründe des Wohls der Allgemeinheit Abweichungen oder Anpassungen zuzulassen.

Verfahrensstellung der Regionalplanungsträger verbessern: Der Träger der Regionalplanung ist im ROV bisher nur ein Beteiligter unter vielen. Dadurch entsteht ein Missverhältnis zwischen materieller Betroffenheit und formalen Mitwirkungsmöglichkeiten. Das angesprochene Missverhältnis könnte durch die folgende Ergänzung von § 15 ROG behoben werden: „Die Entscheidung ergeht im Benehmen mit dem Träger der Regionalplanung." Dadurch könnte unterstrichen werden, dass neben den regionalplanerischen Festlegungen auch Planungshintergründe, -grundlagen und -rahmenbedingungen in der gebotenen Detailschärfe und -tiefe im Verfahren angemessen zum Tragen kommen.

5 Offene Forschungsfragen

Die Forschung zum Einsatz und zur Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren sollte systematisch ausgebaut werden, um die Anwendung, die Methodiken und die Grundlagen dieses Vorprüfungs-Instruments kontinuierlich weiterentwickeln zu können. Dies gebieten seine hohe Bedeutung für die Realisierung neuer Infrastrukturvorhaben und raumbedeutsamer privater Investitionen sowie die Potenziale von Raumordnungsverfahren für eine partizipative und raumverträgliche Vorhabengestaltung.

Bundesweite Übersicht zum Einsatz von ROV erstellen: Aufgabe eines vom zuständigen Bundesministerium initiierten Forschungsvorhabens könnte es sein, in Abstimmung mit der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Eckdaten" – z. B. zu Zeitpunkt, Gegenstand, inhaltlichen Prüfungsschwerpunkten, Verfahrensdauer, Methodik

des Variantenvergleichs, Anzahl/Art der Maßgaben – für eine vergleichende Erfassung von Raumordnungsverfahren zu erarbeiten, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden bzw. aktuell in Vorbereitung oder Durchführung sind. Dies böte einen guten Ausgangspunkt für einen länderübergreifenden Erfahrungsaustausch.

Vergleichende Fallstudien zu ROV durchführen: Die Aufgabe vergleichender Fallstudien sollte es sein, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Durchführung von ROV zu identifizieren und damit Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Anwendungspraxis zu liefern.

Verfahrensergebnisse evaluieren: Das Ergebnis eines ROVs ist als sonstiges Erfordernis der Raumordnung in der Abwägung überwindbar. Es sollte erhoben werden, wie oft dies geschieht, in welchem Umfang und aus welchen Gründen. Kenntnisse hierüber könnten helfen, die Qualität der Raumordnung insgesamt zu verbessern und ihre Instrumente zielgenauer einzusetzen.

Autoren

Apl. Prof. Dr. Hans-Jörg Domhardt *war bis 31.07.2017 Akademischer Direktor am Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung an der TU Kaiserslautern. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland aktiv. Seine Arbeitsschwerpunkte sind u.a. Konzepte und Instrumente der Regionalplanung.*

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

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

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée († *2017*) *war Lehrstuhlinhaber und Direktor des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr an der RWTH Aachen sowie Mitglied in mehreren Fachverbänden und -gesellschaften, darunter in der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie in mehreren Landesarbeitsgemeinschaften.*

KURZFASSUNG / ABSTRACT

Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen
Der vorliegende Sammelband befasst sich mit einem bedeutsamen Instrument des deutschen Raumplanungssystems: dem Raumordnungsverfahren. Dieses Verfahren kommt dann zum Einsatz, wenn größere, raumbedeutsame Projekte geplant sind – etwa eine neue Bundesfernstraße oder ein Factory-Outlet-Center. Bevor es in die Detailplanung des jeweiligen Projekts geht, prüft das Raumordnungsverfahren, ob und inwieweit der geplante Vorhabenstandort bzw. die Vorhabentrasse raum- und umweltverträglich ist. Oft werden zudem verschiedene Standort- oder Trassenalternativen miteinander verglichen und mithilfe des Raumordnungsverfahrens wird die raum- und umweltverträglichste Alternative bestimmt.

Der Sammelband bietet sowohl „Einsteigern" als auch fortgeschrittenen Kennern und Anwendern in Behörden und Planungsbüros Einblicke in die Arbeitsweise von Raumordnungsverfahren. Im ersten Abschnitt werden Grundlagen, Zielsetzung und Funktionsweise dieses Verfahrenstyps vorgestellt. Der zweite Abschnitt öffnet den Blick für die Einsatzbereiche von Raumordnungsverfahren und präsentiert unterschiedliche Praxisbeispiele – von der Netzanbindung für einen Offshore-Windpark über Pumpspeicherkraftwerk, Bundesstraße und Freiflächen-Photovoltaikanlage bis zu Höchstspannungsfreileitung, Factory-Outlet-Center, Kabinen-Seilbahn und Schieneninfrastruktur. Wer sich vertiefend mit diesem Planungsinstrument beschäftigen möchte, findet hierfür im dritten Teil des Bandes Anregungen. Die Autoren verschiedener Beiträge reflektieren hier u. a. die Frage, wann es eines vorhabenbezogenen Raumordnungsverfahrens bedarf, und wann eine Planänderung das bessere Instrument ist. Weitere Betrachtungsgegenstände sind der Vergleich mit der Bundesfachplanung, die Einbeziehung der Öffentlichkeit und die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für Raumordnungsverfahren. Abgerundet wird der Sammelband durch konkrete Erfahrungswerte und Hinweise zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren und ein abschließendes Empfehlungskapitel.

Schlüsselwörter
Raumordnungsverfahren – Raumordnung – Landesplanung – Infrastrukturvorhaben – Bundesfachplanung – Landesplanerische Feststellung – landesplanerische Beurteilung – Raumordnungsgesetz – Landesplanungsbehörde

Spatial planning procedure. Foundations, examples, recommendations
This volume discusses an instrument of considerable importance in the German spatial planning system: the spatial planning procedure. This procedure is used when large, spatially-relevant projects are planned – such as a new federal road or a factory outlet centre. Before the detailed planning of the project in question begins, the spatial planning procedure assesses whether and to what extent the proposed location or route for the project is spatially and environmentally acceptable. In many cases alternative locations or routes are compared to one another and the spatial planning procedure helps to determine which option is the most spatially and environmentally acceptable.

The volume offers insights into the workings of spatial planning procedures for "novices", experts and practitioners in administrations and planning departments alike. The first section presents the foundations, goals and operation of this type of procedure. The second section directs attention towards the fields of application for spatial planning procedures and presents a range of examples from practice – including the grid connection of an offshore wind farm, a pumped-storage power plant, a federal road, a ground-mounted photovoltaic system, a high-power voltage line, a factory outlet centre, a cable car and rail infrastructure. The third section offers opportunities to engage with this planning instrument in more depth. The authors of the various papers discuss here, for instance, when a project-related spatial planning procedure is necessary, and when a plan revision is more suitable. Other objects of observation are a comparison with federal sectoral planning, public participation and the further development of the regulatory framework for spatial planning procedures. Lessons learnt through past experience and suggestions for organising spatial planning procedures complete the volume, which concludes with a chapter of recommendations.

Keywords
Spatial planning procedure – spatial planning – regional planning – infrastructure project – federal sectoral planning – State Planning Assessment – state planning evaluation – Spatial Planning Law – state planning authorities

Der vorliegende Sammelband befasst sich mit einem bedeutsamen Instrument des deutschen Raumplanungssystems: dem Raumordnungsverfahren. Dieses Verfahren kommt dann zum Einsatz, wenn größere, raumbedeutsame Projekte geplant sind – etwa eine neue Bundesfernstraße oder ein Factory-Outlet-Center. Bevor es in die Detailplanung des jeweiligen Projekts geht, prüft das Raumordnungsverfahren, ob und inwieweit der geplante Vorhabenstandort bzw. die Vorhabentrasse raum- und umweltverträglich ist. Oft werden zudem verschiedene Standort- oder Trassenalternativen miteinander verglichen und mithilfe des Raumordnungsverfahrens wird die raum- und umweltverträglichste Alternative bestimmt.

Der Sammelband bietet sowohl „Einsteigern" als auch fortgeschrittenen Kennern und Anwendern in Behörden und Planungsbüros Einblicke in die Arbeitsweise von Raumordnungsverfahren. Im ersten Abschnitt werden Grundlagen, Zielsetzung und Funktionsweise dieses Verfahrenstyps vorgestellt. Der zweite Abschnitt öffnet den Blick für die Einsatzbereiche von Raumordnungsverfahren und präsentiert unterschiedliche Praxisbeispiele – von der Netzanbindung für einen Offshore-Windpark über Pumpspeicherkraftwerk, Bundesstraße und Freiflächen-Photovoltaikanlage bis zu Höchstspannungsfreileitung, Factory-Outlet-Center, Kabinen-Seilbahn und Schieneninfrastruktur. Wer sich vertiefend mit diesem Planungsinstrument beschäftigen möchte, findet hierfür im dritten Teil des Bandes Anregungen. Die Autoren verschiedener Beiträge reflektieren hier u.a. die Frage, wann es eines vorhabenbezogenen Raumordnungsverfahrens bedarf, und wann eine Planänderung das bessere Instrument ist. Weitere Betrachtungsgegenstände sind der Vergleich mit der Bundesfachplanung, die Einbeziehung der Öffentlichkeit und die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für Raumordnungsverfahren. Abgerundet wird der Sammelband durch konkrete Erfahrungswerte und Hinweise zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren und ein abschließendes Empfehlungskapitel.

Leibniz Gemeinschaft Die ARL ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Akademie für Raumforschung und Landesplanung · arl@arl-net.de · www.arl-net.de
ISBN 978-3-88838-419-6 (PDF-Version) · ISBN 978-3-88838-420-2 (Print-Version)

9 783888 384202