

Domhardt, Hans-Jörg; Panebianco, Stefano; Reitzig, Frank; Vallée, Dirk:

Einführung – Ziele und Aufbau des Sammelbandes

urn:nbn:de:0156-4196016



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 5 bis 10

Aus:

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

Raumordnungsverfahren. Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen

Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 25

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 beigeleitet: 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 auseinandersetzen 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 Prieps 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 Prieps 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.