

Priebs, Axel; Reitzig, Frank:

Sollte der Rechtsrahmen des Raumordnungsverfahrens weiterentwickelt werden?

urn:nbn:de:0156-4196168



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 171 bis 184

Aus:

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

Arbeitsberichte der ARL 25

Axel Priebs, Frank Reitzig

SOLLTE DER RECHTSRAHMEN DES RAUMORDNUNGS- VERFAHRENS 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 Verzögerungen 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 immissionschutzrechtlichen 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) erzielt 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 Vorplanungsinstrumentes „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 Abschtichtung 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 Abschtichtungsgrundsatz 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 seit 1995, 2001/2002 Vizepräsident der ARL.