

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

Empfehlungen und Entwicklungsoptionen

urn:nbn:de:0156-4196189



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 210 bis 215

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 (†)

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 Teilnehmungsformaten 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 Teilnehmungsformate treffen. Dabei sollte der Kreis der Beteiligten weitgefasst und alle bekannten kritischen Stimmen einbezogen werden.

Zeitpunkte informeller, zusätzlicher Teilnehmungsformate 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 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 Teilnehmungsformate flankieren: Das förmliche Teilnehmungsverfahren sollte durch zusätzliche, informelle Teilnehmungsformate – 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 erzieltetes 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 Prieb/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.