

Erfahrungen und Praxishinweise zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren

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

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Panebianco, S., Reitzig, F., Domhardt, H.-J., & Vallée, D. (2019). Erfahrungen und Praxishinweise zur Gestaltung von Raumordnungsverfahren. In S. Panebianco, F. Reitzig, H.-J. Domhardt, & D. Vallée (Hrsg.), *Raumordnungsverfahren: Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen* (S. 186-208). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64701-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Panebianco, Stefano; Reitzig, Frank; Domhardt, Hans-Jörg; Vallée, Dirk:
**Erfahrungen und Praxishinweise zur Gestaltung von
Raumordnungsverfahren**

urn:nbn:de:0156-4196179



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 186 bis 208

Aus:

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

Arbeitsberichte der ARL 25

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 beigeuert. 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. 10ha 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 der 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 Verzichtsründe nach § 16 Abs. 2 ROG bzw. Landesplanungsgesetz vorliegen oder ob ein beschleunigtes Verfahren nach § 16 Abs. 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 Verzichtsründe 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 Absichtungsgrundsatz 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 Schutzatbeständen 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) Vorklärunge/n/Beteiligungsformate, die bereits im Vorwege zu Antragskonferenzen stattfanden, sollten Eingang in die Projektbeschreibung finden. Vor allem größere und konflikträchtige 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 teilträumlich 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 Belangsträger 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 Konfliktrichtigkeit 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 Konflikträume 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 konflikträchtigen – 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 auszuschneiden wären.

Die Raumordnungsbehörde sollte von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, im Rahmen einer Grobprüfung solche Varianten frühzeitig auszuschneiden, 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 auszuschneiden – etwa während der Antragskonferenz oder im hierauf aufbauenden Untersuchungsrahmen. Kommt die Raumordnungsbehörde zu der Entscheidung, Varianten, die erkennbar nicht raumverträglich sind, frühzeitig auszuschneiden, 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 Abschtichtung 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 Hauptsprechpartner 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.