

Boas Kümper

## **Gegenstromprinzip**

S. 761 bis 765

URN: urn:nbn:de:0156-5599689



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Gegenstromprinzip

## Gliederung

- 1 Grundlagen und Entstehungsgeschichte
- 2 Rechtlicher Gehalt des Gegenstromprinzips nach § 1 Abs. 3 und § 8 Abs. 2 Satz 2 ROG
- 3 Allgemeine Geltung des Gegenstromprinzips im gesamten Raumplanungsrecht?

Literatur

Das in § 1 Abs. 3 Raumordnungsgesetz (ROG) geregelte Gegenstromprinzip hat vorrangig die Funktion eines Leitbildes der Raumordnung und ist Ausdruck einer bestimmten Planungskultur, geht jedoch in seinem rechtlichen Gehalt nicht über die ausdrücklichen gesetzlichen Beteiligungs-, Abstimmungs- und Abwägungsgebote hinaus.

## 1 Grundlagen und Entstehungsgeschichte

---

In der Diskussion um raumplanerische Entscheidungen wird immer wieder auf das Gegenstromprinzip verwiesen, namentlich zur argumentativen Stützung kommunaler Planungsspielräume. Insofern müssen indes politische und rechtliche Dimensionen unterschieden werden. In verwaltungspolitischer Hinsicht geht es um eine – konkreten rechtlichen Regelungen vorgelagerte – wechselseitige Beeinflussung von höherstufigen und nachgeordneten Entscheidungsebenen im Bemühen um eine den Interessen aller Entscheidungsträger möglichst nahe kommende Lösung (Schmitz 1995: 370 ff.). Eine derartige Kombination von Top-down- und Bottom-up-Planung ist indes kein Spezifikum des Raumplanungsrechts (von der Heide 2001: Rn. 57; vgl. StGH Niedersachsen, Urteil vom 22.10.2010, Az. 6/09, NdsVBl. 2011, 47 zum Verhältnis von Hochschulentwicklungsplanung und Landeshochschulplanung), sondern auch ein Topos etwa der Managementlehre privater Wirtschaftsunternehmen – dort geläufig unter der Bezeichnung *Gegenstromverfahren*. Für die Raumordnung erlangt das Gegenstromprinzip darüber hinaus rechtliche und damit besondere Bedeutung, weil § 1 Abs. 3 ROG es positiv gesetzlich festschreibt und legaldefiniert. Nach dieser Vorschrift sollen die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums sollen die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Eine ergänzende Regelung findet sich in § 8 Abs. 2 S. 2 ROG für die Aufstellung der Regionalpläne; danach sind die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von den Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen entsprechend § 1 Abs. 3 in der *Abwägung* nach § 7 Abs. 2 zu beachten.

Die in § 1 Abs. 3 ROG getroffene Regelung war bereits in § 1 Abs. 4 ROG 1965 und § 1 Abs. 4 ROG 1998 enthalten. Sie geht auf einen Entwurf der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Bundesraumordnungsgesetz vom 12.02.1964 zurück, der sich insofern gegen den als zu zentralistisch empfundenen Regierungsentwurf vom 25.04.1963 wandte. Während der Regierungsentwurf in § 2 Abs. 2 lediglich darauf abzielte, die Pläne der Länder dürften die Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze im gesamten Bundesgebiet nicht erschweren (die Begründung zum Regierungsentwurf sprach mit Blick auf § 2 Abs. 2 von einem „Grundsatz der Harmonisierung“), wollten die kommunalen Spitzenverbände in ihrem Entwurf explizit die gemeindliche Entscheidungsebene einbeziehen. Vor allem sollte die den Gemeinden erst kurz zuvor übertragene Bauleitplanung vor Übergriffen der überörtlichen Raumordnung geschützt werden. § 1 dieses Gegenentwurfs bestimmte: „Für Raumordnung und Landesplanung in Bund und Ländern soll unter Berücksichtigung der natürlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der einzelnen Gebiete maßgeblich sein, daß die Ordnung des kleinen Raums sich in die Ordnung des größeren Raums einfügt, die Ordnung des größeren Raums die Erfordernisse und Gegebenheiten des kleineren Raums berücksichtigt.“ Diese Formulierung wurde in § 1 Abs. 4 ROG 1965 weitgehend übernommen (s. auch Braese 1982: 12 ff.; von der Heide 2001: Rn. 57).

## 2 Rechtlicher Gehalt des Gegenstromprinzips nach § 1 Abs. 3 und § 8 Abs. 2 Satz 2 ROG

---

Hinsichtlich der im ROG zum Gegenstromprinzip getroffenen Regelungen ist zu beachten, dass sich § 1 Abs. 3 ROG allein auf die verschiedenen Stufen der Raumordnungsplanung bezieht (Raumordnung des Bundes, landesweite und regionale Raumordnungsplanung), nicht aber das Verhältnis zur kommunalen Planung einschließt; dieses wird erst von § 8 Abs. 2 S. 2 ROG erfasst (vgl. Bartlsperger 2000: 32 f.; Runkel 2010: Rn. 89).

Vor dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte ist das Gegenstromprinzip vor allem als Ausdruck und Leitgedanke eines bestimmten Planungsverständnisses bzw. einer *Planungskultur* zu sehen (s. auch Appold 2000: 33; Bartlsperger 2000: 34). Es beinhaltet insofern die Absage an ein Verständnis der Raumordnung als ein totalitäres Planen „von oben nach unten im Sinne von Befehl und Gehorsam“ (Runkel 2010: Rn. 93) und ist somit Ausdruck der vor Erlass des ROG 1965 verbreiteten Skepsis gegenüber der Raumordnung (s. auch Appold 2000: 23 ff.). Raumordnerische Festlegungen können danach nur insofern Bindungswirkungen beanspruchen, als dass sie sich mit den Belangen der jeweils anderen Entscheidungsebene auseinandergesetzt haben (Durner 2005: 83, 103 f.).

In rechtstechnischer Hinsicht wird das Gegenstromprinzip allerdings nach heutigem Raumordnungsrecht durch verschiedene spezielle Verfahrens- und Beteiligungsvorschriften sowie materielle Vorgaben wie Entwicklungsgebote, Berücksichtigungs- und Beachtungspflichten überlagert (Runkel 2010: Rn. 88, der sogar die Einordnung als „alter Zopf“ erwägt). Es begründet vor diesem Hintergrund keine darüber hinausgehenden, selbstständigen Pflichten für die Träger der Raumordnung. Zunächst machen ausdrückliche gesetzliche Regelungen zur Beteiligung der in ihren Belangen berührten Planungsträger und zur raumordnerischen Zusammenarbeit (vgl. §§ 10, 13, 18 ROG) es entbehrlich, etwa unter der Bezeichnung *Gegenstromverfahren* ein eigenes, am Gegenstromprinzip ausgerichtetes Verfahrenssystem zu etablieren (s. auch Braese 1982: 8 f., 14 ff., 49 ff., der diese verfahrensrechtliche Ausprägung von dem materiell-rechtlichen Gegenstromprinzip unterscheiden will). Und auch in materiell-rechtlicher Hinsicht lässt sich dem Gegenstromprinzip kein messbarer Regelungsgehalt entnehmen, der über die Vorgaben des raumordnerischen Abwägungsgebots (§ 7 Abs. 2 ROG) hinausreicht. Denn die Interessen anderer Planungsträger sind bereits als öffentliche Belange in der raumordnerischen *Abwägung* zu berücksichtigen. Sofern § 1 Abs. 3 ROG die Wechselbezüglichkeit von Teilräumen und Gesamttraum herausstellt, kann dem für die Abwägung lediglich eine deklaratorische Wirkung beigemessen werden, welche die Bedeutung jener Belange verdeutlichen mag, aber keine eigenständigen Pflichten begründen kann (s. auch Bartlsperger 2000: 33 f.; Durner 2005: 83, 346 f.; Runkel 2010: Rn. 94). Schließlich spricht die systematische Stellung des § 1 Abs. 3 ROG im Zusammenhang mit Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung dagegen, der Vorschrift konkrete formelle oder materielle Verpflichtungen zu entnehmen (s. auch Bartlsperger 2000: 34). Ebenso kommt § 8 Abs. 2 Satz 2 ROG mit Blick auf das Abwägungsgebot lediglich deklaratorische Wirkung zu.

Auch in der planungsrechtlichen Rechtsprechung wird dem Gegenstromprinzip in aller Regel kein eigenständiger Regelungsgehalt beigemessen. Zwar wird es in gerichtlichen Verfahren des Öffteren bemüht, um eine unzureichende Berücksichtigung kommunaler Planungsinteressen durch überörtliche Planungsträger zu begründen (vgl. etwa zur Ausweisung von Konzentrationsflächen

## Gegenstromprinzip

für Windenergie durch die Regionalplanung OVG Niedersachsen, Urteil vom 28.08.2013, Az. 12 KN 22/10, NuR 2013, 808; ähnlich OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 19.06.2013, Az. 4 K 27/10, juris, Rn. 109). Im Ergebnis wird von der Rechtsprechung jedoch in aller Regel eine Verletzung des Gegenstromprinzips verneint (vgl. auch VGH Bayern, Urteil vom 25.04.2006, Az. 8 N 05.542, NuR 2007, 57; OVG Thüringen, Urteil vom 15.03.2008, Az. 1 KO 304/06, ZfBR 2009, 50; VGH Hessen, Urteil vom 10.05.2012, Az. 4 C 841/11.N, DVBl. 2012, 981). Vielfach wird insofern zwar ein Zusammenhang mit dem Abwägungsgebot hergestellt (vgl. etwa OVG Niedersachsen, Urteil vom 31.03.2011, Az. 12 KN 187/08, BauR 2011, 955; VGH Hessen, Beschluss vom 05.02.2010, Az. 11 C 2691/07.N u. a., juris, Rn. 192 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.12.2009, Az. 3 S 2110/08, VBIBW 2010, 357; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 07.12.2009, Az. 3 S 1528/07, juris, Rn. 45); doch bei Nichtvorliegen von Abwägungsfehlern bleibt für die selbstständige Feststellung eines Verstoßes gegen das Gegenstromprinzip kein Raum (ausdrücklich OVG Brandenburg, Urteil vom 27.08.2003, Az. 3 D 5/99.NE, DVBl. 2004, 256; OVG Brandenburg, Urteil vom 12.11.2003, Az. 3 D 22/00.NE, juris, Rn. 122; zutreffend gegen eine „Überdehnung“ des Gegenstromprinzips als ein von rechtlichen Anpassungs- und Beachtungspflichten losgelöstes, „allgemeines“ Abstimmungsgebot auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 25.04.2006, Az. 10 A 14.05, juris, Rn. 32 f.).

### 3 Allgemeine Geltung des Gegenstromprinzips im gesamten Raumplanungsrecht?

---

Eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung hat das Gegenstromprinzip allein im ROG und in verschiedenen Landesplanungsgesetzen erfahren. Gleichwohl findet sich im rechtswissenschaftlichen Schrifttum verschiedentlich die Einschätzung, das Gegenstromprinzip gelte über den Bereich der Raumordnung hinaus als allgemeiner planungsrechtlicher Grundsatz auch unabhängig von einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, insbesondere auch für die Fachplanung (s. auch Gaentzsch 1985: 241; Ronellenfitsch 1986: 14; Braese 1982: 35 ff., 177 ff.; vgl. auch Durner 2005: 346 f.; über den Bereich der Raumplanung hinaus von der Heide 2001: Rn. 57; für eine Geltung innerhalb der verschiedenen Ebenen der Landschaftsplanung Biermann 2014: 423 f.; anders Runkel 2010: Rn. 89). Das Gegenstromprinzip wird insofern auch als besondere Ausprägung eines verfassungsrechtlichen Grundsatzes der „kompetenziellen Rücksichtnahme“ verstanden (Brohm 2002: § 36, Rn. 4 und § 9, Rn. 6 ff.; Appold 2000: 33). In einer solchen verallgemeinernden, verfassungsrechtlichen Fundierung des Gegenstromprinzips liegt eine Parallele zum Abwägungsgebot, das nach allgemeiner Auffassung als Anforderung an jede rechtsstaatliche Planung unabhängig von einer ausdrücklichen einfachgesetzlichen Regelung bereits kraft Verfassungsrechts gilt (vgl. etwa Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20.10.1972, Az. IV C 14.71, BVerwGE 41, 67/69; Durner 2005: 270 ff.). Ein Bedürfnis für ein solchermaßen verfassungsrechtlich begründetes allgemeines Gegenstromprinzip besteht indes nicht, weil die Rechtspositionen nachgeordneter Planungsträger durch Beteiligungs-, Abstimmungs- und Abwägungsgebote hinreichend geschützt sind. Da die Verpflichtungswirkungen des Gegenstromprinzips nicht über die jener Regelungen hinausreichen, ist auch für einen eigenständigen verfassungsrechtlichen Rang des Gegenstromprinzips kein Raum (Bartlsperger 2000: 34). Dasselbe muss mit Blick auf die kommunale Planungshoheit gelten (anders Bartlsperger 2000: 35 f.).

## Literatur

---

- Appold, W. (2000): Die historische Entwicklung des Rechts der Raumordnung. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe. München, 21-38.
- Bartlsperger, R. (2000): Gegenstromprinzip. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Hannover, 29-38. = Arbeitsmaterial der ARL 266.
- Biermann, B. (2014): Bioenergie und Planungsrecht. Der Einfluss des Planungsrechts auf die Nutzung der Bioenergie unter besonderer Berücksichtigung der umweltrelevanten Auswirkungen des Energiepflanzenanbaus. Berlin.
- Braese, H. H. (1982): Das Gegenstromverfahren in der Raumordnung. Zum Abstimmungsverfahren bei Planungen. Stuttgart.
- Brohm, W. (2002): Öffentliches Baurecht. Bauplanungs-, Bauordnungs- und Raumordnungsrecht. 3. Aufl., München.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender Raumansprüche. Tübingen.
- Gaentzsch, G. (1985): Bauleitplanung, Fachplanung, Landesplanung. Zur „Konfliktbewältigung“ zwischen verschiedenen Planungsträgern. In: Wirtschaft und Verwaltung (4), 235-249.
- Ronellenfisch, M. (1986): Einführung in das Planungsrecht. Darmstadt.
- Runkel, P. (2010): Kommentierung des § 1 ROG 2008. In: Spannowsky, W.; Bielenberg, W.; Runkel, P. (Hrsg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Loseblatt. Berlin.
- Schmitz, G. (1995): Gegenstromprinzip. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover, 370-374.
- von der Heide, H.-J. (2001): Vorbemerkung vor §§ 1-5 ROG 1998. In: Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J. (Hrsg.): Raumordnung in Bund und Ländern. Loseblatt. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 12/2016