

Wolfgang Durner

Raumbedeutsamkeit

S. 1859 bis 1863

URN: urn:nbn:de:0156-55991724



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)

Raumbedeutsamkeit

Gliederung

- 1 Funktion der Raumbedeutsamkeit
- 2 Raumbedeutsamkeit im Raumordnungsgesetz
- 3 Raumbedeutsamkeit außerhalb des Raumordnungsrechts
- 4 Definition und Inhalt der Raumbedeutsamkeit

Literatur

Raumbedeutsamkeit ist ein Rechtsbegriff, der im Ergebnis über die Zulässigkeit einer Vielzahl räumlicher Nutzungen entscheidet. Er identifiziert Maßnahmen und Planungen, die einer Koordination vielschichtiger widerstreitender Bodenbelange bedürfen, und eröffnet den Anwendungsbereich von Regelungen zur Lösung dieser Konflikte.

1 Funktion der Raumbedeutsamkeit

Raubedeutsamkeit ist ein Schlüsselbegriff des Raumordnungsrechts (▷ *Raumordnungsrecht*), der in mehreren Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze der Länder verwendet wird und dort jeweils ein Kriterium zur Identifikation jener Maßnahmen und Planungen bildet, die dem Steuerungsanspruch der Raumordnung unterliegen. In diesem Sinne erfasst die Raumordnung von vornherein „alle raumbedeutsamen Bereiche“ (Greiving 2011: 386). Außerhalb des eigentlichen Raumordnungsrechts ist das Kriterium der Raumbedeutsamkeit zudem für die Abgrenzung jener Planungen bedeutsam, die – wie z. B. der Bau eines Friedhofs oder die Ausweisung eines Naturschutzgebiets – unabhängig von ihrer gesetzlichen Einkleidung im materiellen Sinne als hoheitliche Raumplanungen angesehen und insbesondere dem planerischen Abwägungsgebot unterworfen werden. Im Kern ist die Raumbedeutsamkeit damit eine Kurzformel für all jene Maßnahmen, die – sei es durch die Raumordnung, sei es im Wege der Abwägung – einer Koordination komplexer konfligierender öffentlicher und privater Bodenansprüche und Belange bedürfen.

2 Raumbedeutsamkeit im Raumordnungsgesetz

In den Vorläufergesetzen des geltenden Raumordnungsgesetzes wurde anstelle des Begriffs *Raubedeutsamkeit* vereinzelt auch der Begriff *raumberührend* verwendet (vgl. die Nachweise in BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954, Az. 1 PBv V 2/52, BVerfGE 3, 407, 427). Das Kriterium der Raumbedeutsamkeit findet in dem heutigen Raumordnungsgesetz an verschiedenen Stellen nahezu 50-mal Anwendung: Bereits die Aufgabe der ▷ *Raumordnung* besteht nach § 1 Abs. 1 S. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) darin, den Gesamttraum der Bundesrepublik durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Zudem erstreckt sich die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) nach § 4 Abs. 1 ROG von vornherein nur auf die in den Nrn. 1-3 näher spezifizierten „raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“; nicht raumbedeutsames Handeln unterliegt dieser Zielbindung damit nicht (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 100). Auch die Pflicht zur raumordnerischen Zusammenarbeit nach § 13 ROG und zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens (▷ *Raumordnungsverfahren*) nach den §§ 15 und 16 ROG besteht nur bei „Raumordnungsplänen oder sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ (Windoffer 2011: 301 ff.). Schließlich können nur „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen“ nach § 14 ROG Gegenstand einer Untersagung (▷ *Untersagung in der Raumordnung*) durch die Raumordnungsbehörde sein.

Flankiert wird dieses engere Raumordnungsrecht durch § 35 Abs. 2 S. 2 Baugesetzbuch (BauGB), wonach auch im Recht der ▷ *Bauleitplanung* im Außenbereich „raumbedeutsame Vorhaben“ – aber eben nur diese – unabhängig von ihrer Privilegierung den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen dürfen. Insgesamt ist die Raumbedeutsamkeit somit eine durchgängige Voraussetzung für den Einsatz der raumordnerischen Instrumentarien und Bindungen. Zu Recht kann daher das Bundesverwaltungsgericht formulieren: „Raumplanerische Vorgaben sind zulässig,

wenn die Regelung – wie hier – der Steuerung raumbedeutsamer Auswirkungen von Planungen oder Maßnahmen dient. Das Kriterium der Raumbedeutsamkeit eröffnet und begrenzt zugleich die raumplanerische Regelungsbefugnis“ (BVerwG, Urteil vom 10.11.2011, Az. 4 CN 9/10, NVwZ 2012, 315 f.).

3 Raumbedeutsamkeit außerhalb des Raumordnungsrechts

Über seine weichenstellende Bedeutung für zentrale Normen des Raumordnungsgesetzes hinaus ist das Kriterium der Raumbedeutsamkeit indes auch für das weitere Raumplanungsrecht insgesamt von Bedeutung. Der Gegenstand dieses weiteren Raumplanungsrechts entspricht im Wesentlichen der Definition der „raumbedeutsamen Planungen“ in § 3 Nr. 6 ROG. Tatsächlich wird es gemeinhin als Summe jener Normen definiert, die die hoheitliche, förmlich-systematische Nutzung des Raums festlegen. In diesem Sinne weisen neben Planfeststellungen (▷ *Planfeststellung*) für die Errichtung spezieller Anlagen auch Nutzungsregelungen, die raumbedeutsame Fachbelange sichern, einen materiellen Planungscharakter auf (Breuer 1968: 38 ff., 156). Solche Regelungen entscheiden, wie jeder Plan, über die Zulässigkeit einer Vielzahl räumlicher Nutzungen und streben einen räumlichen Ordnungsrahmen an. Die in diesem Sinne raumbedeutsamen materiellen Planungen unterliegen nicht nur – nach Maßgabe der §§ 4, 5 und 14 ROG und des § 7 BauGB – grundsätzlich dem Steuerungsanspruch der Raumordnung und der Bindung an den ▷ *Flächennutzungsplan*, sondern werden durch Rechtsprechung und Lehre zudem auch fachplanerischen Grundsätzen unterworfen (näher Durner 2005: 292 ff.; Wahl 1990: 427). Insbesondere gilt für solche im materiellen Sinne raumbedeutsamen Planungen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung das planerische Gebot der ▷ *Abwägung* aller betroffenen Belange (so etwa OVG Lüneburg, Entscheidung vom 02.06.1993, Az. 12 L 6/90, UPR 1994, 107 f.). Als Kurzformel für Maßnahmen, die einer planerischen Koordination bedürfen, bestimmt die Raumbedeutsamkeit somit auch den Anwendungsbereich des Abwägungsgebots.

4 Definition und Inhalt der Raumbedeutsamkeit

§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG definiert „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen“ als „Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“. Die darin enthaltene Teildefinition der Raumbedeutsamkeit gilt einheitlich für das gesamte Raumordnungsgesetz (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 98; vgl. auch Zoubek 1997: 44 f.).

Die Raumbedeutsamkeit umfasst nach dieser Definition die beiden Teilaspekte der Raumbeanspruchung und der bloßen Raumbeeinflussung. Mit der Formulierung, dass „Raum in Anspruch genommen“ wird, soll gegenüber der für das ROG 1965 maßgeblichen Inanspruchnahme von „Grund und Boden“ keine grundsätzliche Abkehr vom Kriterium der Bodennutzung erfolgen. Vielmehr soll die neue Formulierung verdeutlichen, dass die Inanspruchnahme von Grund und

Raumbedeutsamkeit

Boden einen erheblichen Umfang haben muss, sodass in erster Linie Großvorhaben als raumbedeutsam angesehen werden, die bereits wegen ihrer Dimension einer raumordnerischen Koordination bedürfen (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 109 f.). Raumbeanspruchend sind daher nur Planungen und Vorhaben, die großflächig Grund und Boden beanspruchen.

Demgegenüber können im Rahmen der Raumbeeinflussung ganz unterschiedliche Auswirkungen einer Planung oder Maßnahme relevant sein, etwa Auswirkungen auf die Umwelt, die Bevölkerungsstruktur, die Einkommensverteilung oder die Versorgungsstruktur, ausgeübte oder geplante Nutzungen, aber auch sonstige räumliche Funktionen wie Fremdenverkehr und Erholung (VGH Mannheim, Urteil vom 06.11.2006, Az. 3 S 2115/04, ZUR 2007, 92 f.; Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 113). Solche Auswirkungen müssen jedoch konkret auf die jeweilige Planung oder Maßnahme rückführbar sein und zudem eine gewisse Erheblichkeit aufweisen, also letztlich ebenso wie eine Raumbeanspruchung ein Bedürfnis nach raumordnerischer Koordination hervorrufen, um als „raumbedeutsam“ im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG zu gelten (vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 112 f.; vertiefend Zoubek 1977: 45 ff.). So wird ein Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 2 S. 2 BauGB, in der Sache dabei demselben Maßstab folgend wie das Raumordnungsgesetz, nur dann als raumbedeutsam angesehen, „wenn von ihm infolge seiner Größe oder der von ihm ausgehenden Emissionen Auswirkungen zu erwarten sind, die über den unmittelbaren Nahbereich hinausgehen“ (VGH Mannheim, Beschluss vom 24.07.2001, Az. 8 S 1306, ZfBR 2001, 567). Dabei kann sich jedoch die Erheblichkeit auch aus dem Zusammenwirken mehrerer gleichartiger Maßnahmen ergeben (OVG Lüneburg, Beschluss vom 12.10.2011, Az. 12 LA 219/10, ZfBR 2012, 55, 57).

Gemeinsamer Bezugspunkt beider Erscheinungsformen der Raumbedeutsamkeit wiederum ist der *Raum*, also der „jeweilige raumordnerische Planungsraum“ im Sinne von § 7 Abs. 1 ROG mit dessen konkreten Gegebenheiten (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 101) unter Einschluss direkt berührter Raumordnungsbelange. Damit erfordert das Kriterium der Raumbeeinflussung eine Würdigung des Einzelfalls, sodass beispielsweise auch die von dem Standort einer konkreten Windkraftanlage aus bestehende Fernsicht zur Raumbedeutsamkeit dieses Vorhabens führen kann (BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az. 4 C 4.02, ZfBR 2003, 464 f.). Umgekehrt kann die Raumbedeutsamkeit durch die optische Beeinträchtigung eines Vorhabens entfallen, wenn der Raum bereits durch ähnliche Anlagen „vorbelastet“ ist (OVG Lüneburg, Beschluss vom 12.10.2011, Az. 12 LA 219/10, ZfBR 2012, 55 f.). In kleineren Planungsräumen wird dabei die konkrete Raumbedeutsamkeit eher gegeben sein als in größeren (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 101). Demgegenüber werden gesetzgeberische Einwirkungen auf die räumliche Entwicklung, die den Gesamtraum der Bundesrepublik betreffen, nicht als raumbedeutsam anerkannt, da andernfalls die gesamte Gesetzgebung den Maßstäben des Planungsrechts unterworfen würde (BVerwG, Entscheidung vom 20.02.1987, Az. 7 C 25/85, BVerwGE 77, 47, 52 f.; Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 102; vgl. auch Erbguth 1986: 51).

Literatur

- Breuer, R. (1968): Die hoheitliche raumgestaltende Planung. Bonn.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. Tübingen.
- Erbguth, W. (1986): Raumbedeutsames Umweltrecht. Systematisierung, Harmonisierung und sonstige Weiterentwicklung. Münster. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 102.
- Greiving, S. (2011): Gesamtplanung auf überörtlicher und örtlicher Ebene. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 385-387.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.) (2010): Raumordnungsgesetz Kommentar. München.
- Wahl, R. (1990): Entwicklung des Fachplanungsrechts. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 9 (5), 426-441.
- Windoffer, A. (2011): Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit. Tübingen.
- Zoubek, G. (1977): Das Raumordnungsverfahren. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des förmlichen landesplanerischen Abstimmungsinstruments. Münster. = Beiträge zur Raumplanung 45.

Weiterführende Literatur

- Brummund, G. (1988): Der Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG). Zugleich eine Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 1987 – 7 C 25. 95. In: Deutsches Verwaltungsblatt 103, 77-85.
- Eusterbrock, H. (1987): Raumverträglichkeitsprüfung auf Bundesebene. Münster. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 116.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Stuttgart.
- Ronellenfitsch, M. (1986): Einführung in das Planungsrecht. Darmstadt.

Bearbeitungsstand: 12/2017