

Reinhard Hendler

Raumordnungsrecht

S. 1907 bis 1917

URN: urn:nbn:de:0156-55991782



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)

Raumordnungsrecht

Gliederung

- 1 Begriffsklärungen und Aufgabe des Raumordnungsrechts
- 2 Raumordnungsrechtliche Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzgebung
- 3 Geschichtliche Entwicklung
- 4 Raumordnung in den Ländern
- 5 Raumordnung im Bund (Bundesraumordnung, Bundesplanung)
- 6 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne
- 7 Europäische Raumordnung

Literatur

Gegenstand des Raumordnungsrechts sind die Regelungen des Bundes und der Länder auf dem Sachgebiet der hoheitlichen fachübergreifenden Gestaltung des überörtlichen Raumes. Im Mittelpunkt dieser Regelungen stehen die landesweiten und regionalen Raumordnungspläne, die für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen und – in geringerem Maße – von Personen des Privatrechts verbindliche Vorgaben enthalten.

1 Begriffsklärungen und Aufgabe des Raumordnungsrechts

Raumordnung ist (auch) ein Rechtsbegriff, und zwar ein Begriff des Verfassungsrechts (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*). Dies ergibt sich aus den beiden verfassungsrechtlichen Vorschriften im Grundgesetz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG), in denen die Gesetzgebungskompetenz geregelt wird. Unter ▷ Raumordnung im Rechtssinne ist die hoheitliche Gestaltung des Raumes zu verstehen, die jenseits der Ortsebene nach Maßgabe überörtlicher und überfachlicher Gesichtspunkte erfolgt und die nicht unmittelbar die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden betrifft. Diese Begriffsbestimmung liegt dem sogenannten Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zugrunde, wenngleich sie dort sprachlich etwas anders gefasst ist (BVerfG, Rechtsgutachten vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV, BVerfGE 3, 407/424 f.).

Abzugrenzen ist die Raumordnung von ▷ *Bodenrecht*, ▷ *Städtebau* und fachlicher (sektoraler) Raumgestaltung. Das Bodenrecht zeichnet sich dadurch aus, dass es auf die unmittelbaren rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden gerichtet ist. Es gehört zu den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) und stellt die Grundlage für die Regelung des Städtebaus dar (▷ *Baurecht*). Auf dieser Grundlage ist beispielsweise das Baugesetzbuch (BauGB) erlassen worden. Der Begriff des Städtebaus bezieht sich auf die hoheitliche Gestaltung des lokalen Raumes unter örtlichen und überfachlichen Gesichtspunkten, wobei diese Gestaltung die Regelung der unmittelbaren rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden einschließt.

Von der fachlichen Raumgestaltung unterscheidet sich die Raumordnung durch das Merkmal der Überfachlichkeit. Die fachliche Raumgestaltung ist dadurch gekennzeichnet, dass die räumliche Strukturierung unter einem besonderen Sachgesichtspunkt erfolgt, etwa dem des Verkehrs, der ▷ *Wasserwirtschaft* oder des Naturschutzes (▷ *Naturschutz*) und der Landschaftspflege. Im Gegensatz hierzu bezieht sich die Raumordnung auf die räumliche Gesamtstruktur.

Die ▷ *Raumplanung* ist (neben anderen strukturwirksamen Handlungsformen der Hoheitsträger wie z. B. der Wirtschaftsförderung) ein wichtiges Instrument der Raumordnung, aber auch des Städtebaus sowie der fachlichen Raumgestaltung. Sie lässt sich demzufolge in die Raumordnungsplanung, die städtebauliche Planung (▷ *Bauleitplanung*) sowie die räumliche Fachplanung (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) untergliedern.

Das Raumordnungsrecht besteht aus der Gesamtheit derjenigen rechtlichen Regelungen, die die Raumordnung betreffen. Es dient vor allem der Ausrichtung von Bauleitplanung und Fachplanungen auf die Ordnung, Entwicklung und Sicherung des Raumes durch die Erarbeitung überörtlicher und fachübergreifender Pläne mit Verbindlichkeitsanspruch. Zu seinen Aufgaben gehören nach § 1 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) ferner die (in § 14 ROG näher konkretisierte) raumordnerische Zusammenarbeit sowie die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, die insbesondere mithilfe des Raumordnungsverfahrens (§§ 15, 16 ROG) erfolgt.

2 Raumordnungsrechtliche Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzgebung

Ursprünglich, d. h. bis zur Föderalismusreform I im Jahr 2006, gehörte die Raumordnung zu den Materien der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a. F.). Dies bedeutet, dass der Bundesgesetzgeber auf eine rahmenhafte Ausgestaltung des Raumordnungsrechts beschränkt war, wobei er den verfassungsrechtlichen Anforderungen (nur) dann genügte, wenn seine Ausgestaltung kein detailliertes Regelungswerk darstellte, sondern durch die Ländergesetzgebung ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig war. Allein für die Raumordnungsplanung, die sich auf das gesamte Staatsgebiet bezieht, hat das Bundesverfassungsgericht im bereits erwähnten Baurechtsgutachten dem Bund eine ausschließliche Vollkompetenz kraft Natur der Sache zugestanden.

Seit den Änderungen des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 (BGBl. I, 2034) stellt die Raumordnung jedoch einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung dar (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG), für den überdies die in Art. 72 Abs. 2 GG enthaltenen Restriktionen bundesrechtlicher Regelung nicht gelten. Hierdurch wird es dem Bund ermöglicht, raumordnungsgesetzliche Vollregelungen zu treffen. Von dieser Möglichkeit hat der Bund durch das im Jahr 2008 erlassene Raumordnungsgesetz (BGBl. I, 2986) Gebrauch gemacht, das seit dem 30. Juni 2009 uneingeschränkt gilt.

Allerdings steht den Ländern nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG die Befugnis zu, das gliedstaatliche Raumordnungsrecht (Landesplanungsrecht) abweichend vom Bundesgesetz zu regeln. Noch nicht abschließend geklärt ist indes, wie weit diese Abweichungsbefugnis reicht. Inzwischen sind die meisten raumordnungsrechtlichen Gesetze der Länder, die gewöhnlich die Bezeichnung Landesplanungsgesetze tragen, dem Raumordnungsgesetz des Bundes angepasst oder in sonstiger Weise geändert worden, ohne den allgemein anerkannten Bereich zulässiger Abweichungsregelungen zu überschreiten. In einigen Ländern, wie z. B. in Rheinland-Pfalz, steht die Anpassung allerdings noch aus. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind im Hinblick auf die Sonderregelung des § 13 Abs. 1 S. 2 ROG (sowie entsprechende Vorläuferregelungen) keine eigenständigen Landesgesetze auf dem Gebiet der Raumordnung ergangen. Soweit es um Berlin geht, bestehen allerdings staatsvertragliche Vereinbarungen mit dem Land Brandenburg über die gemeinsame Landesplanung und das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm (▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*).

3 Geschichtliche Entwicklung

Das Raumordnungsrecht ist – von älteren historischen Vorläufern abgesehen – zu Beginn des 20. Jahrhunderts aus den Bemühungen um die Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik hervorgegangen (▷ *Stadt-Umland-Beziehungen*). Zur Lösung dieser Problematik, die sich im Zuge der Industrialisierung und des damit verbundenen starken Wachstums der Städte herausgebildet hatte, wurden überörtliche Sonderinstitutionen mit raumplanerischer Aufgabenstellung geschaffen. Es entstanden der Zweckverband Groß Berlin (1911) sowie der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920). Rechtsgrundlagen waren das „Zweckverbandsgesetz für Groß Berlin“ vom 19.07.1911

Raumordnungsrecht

(Preußische Gesetzsammlung 1911, 123) sowie das „Gesetz, betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk“ vom 05.05.1920 (Preußische Gesetzsammlung 1920, 286). Diese Entwicklungsansätze wurden in der Folgezeit verstärkt aufgegriffen und ausgebaut. In zahlreichen Regionen (z. B. Düsseldorf, Münsterland, Brandenburg-Mitte, Rhein-Main etc.) wurden Landesplanungsverbände bzw. ähnlich bezeichnete Einrichtungen gleicher Art gegründet, die sich im Jahr 1929 zur Arbeitsgemeinschaft der Landesplanungsstellen zusammenschlossen. Während der totalitären Herrschaftsperiode des Nationalsozialismus erfolgte eine weitere Intensivierung der Raumordnung, die namentlich auch in der Errichtung der Reichsstelle für Raumordnung (1935) zum Ausdruck kam, der die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet oblag. Aus rechtlicher Sicht bedeutsam sind insoweit vor allem das „Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand“ vom 29.03.1935 (RGBl. 1935 I, 468) sowie der „Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung“ vom 26.06.1935 (RGBl. 1935 I, 793) (▷ *Geschichte der Raumordnung*).

Nach dem Zweiten Weltkrieg verlief die Entwicklung zunächst recht schleppend. Zwar hatte Nordrhein-Westfalen bereits im Jahr 1950 ein Landesplanungsgesetz erlassen und Bayern folgte im Jahr 1957. Doch bestand im Übrigen eine auffällige gesetzgeberische Zurückhaltung auf raumordnungsrechtlichem Gebiet. Die Raumordnung war zum einen dadurch suspekt geworden, dass der nationalsozialistische Staat sie wesentlich gefördert hatte. Zum anderen schien sich ihre planerische Zielsetzung mit dem Gedanken der Marktwirtschaft nicht ohne Weiteres zu vertragen, sondern eine Affinität zur sozialistischen Planwirtschaft anzudeuten. Vor dem politischen Erfahrungshintergrund der Nachkriegszeit sprach einiges dafür, dass hoheitliche Planung ein Erzeugnis totalitärer Herrschaftsformen darstellt. Diese Vorbehalte wurden erst in den 1960er Jahren weitgehend überwunden, als Bund und Länder eine rege gesetzgeberische Tätigkeit auf dem Gebiet der Raumordnung entfalteten. Einen Meilenstein bildet das im Jahr 1965 erlassene Raumordnungsgesetz des Bundes (BGBl. I, 306). In der Folgezeit entwickelte sich das Raumordnungsrecht sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene kontinuierlich weiter.

4 Raumordnung in den Ländern

4.1 Bundesrechtliche Konzeption

Die Raumordnung in den Ländern erfolgt vor allem durch die Aufstellung förmlicher Pläne.

a) Planarten

Aufzustellen sind nach § 13 Abs. 1 S. 1 ROG ein landesweiter Raumordnungsplan, der jeweils das Gesamtgebiet eines Landes umfasst, sowie Regionalpläne, die sich über Teilräume der Länder (Regionen) erstrecken. Hinzu kommen die regionalen Flächennutzungspläne, deren Aufstellung allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft und zudem fakultativ ist (§ 13 Abs. 4 ROG; ▷ *Regionaler Flächennutzungsplan*). Es handelt sich hierbei um eine – in der Praxis nur gelegentlich anzutreffende – Planart, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sie zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (§ 204 BauGB) übernimmt. Wie aus § 7 Abs. 1 S. 3 ROG hervorgeht, kann ein Raumordnungsplan auch als räumlicher oder sachlicher Teilplan aufgestellt werden.

b) Planungsverfahren

Das Kernstück des Planungsverfahrens bildet die Beteiligung der Öffentlichkeit (▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung*) und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG) nach § 9 Abs. 1 bis 3 ROG. Die Beteiligung erfolgt im Wesentlichen in der Weise, dass die Öffentlichkeit und die betreffenden öffentlichen Stellen über die Planaufstellung zu informieren sind und ihnen frühzeitig Gelegenheit zu geben ist, zum Planentwurf, zu dessen Begründung sowie im Fall einer durchgeführten ▷ *Umweltprüfung* zum Umweltbericht Stellung zu nehmen. Die erwähnte (strategische) Umweltprüfung ist in § 8 ROG geregelt und im Regelfall durchzuführen, da sie nur bei geringfügigen Planänderungen unter bestimmten Voraussetzungen entfallen kann (§ 8 Abs. 2 ROG). Wie aus § 9 Abs. 4 ROG hervorgeht, hat die Beteiligung gegebenenfalls grenzüberschreitend zu erfolgen.

c) Inhaltliche Ausgestaltung und rechtliche Bindungswirkung der Pläne

Hinsichtlich der Planinhalte schreibt § 7 Abs. 1 S. 1 ROG vor, dass in Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu treffen sind (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Die Festlegungen beziehen sich auf die Entwicklung, Ordnung und Sicherung, insbesondere die Nutzungen und Funktionen des Raumes. Sie können bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raumes auch nur für einen bestimmten Zeitraum oder ab oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände einschließlich einer Folge- und Zwischennutzung vorsehen (§ 7 Abs. 1 S. 2 ROG). Zusätzlich ordnet § 2 Abs. 1 ROG an, dass die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 ROG) im Sinne der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung (§ 1 Abs. 2 ROG) anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren sind.

Unter Grundsätzen der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu verstehen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Hs. 1 ROG). Ihre rechtliche Bindungswirkung beschränkt sich auf die Auslösung einer Berücksichtigungspflicht (§ 4 ROG). Dies bedeutet, dass die Raumordnungsgrundsätze zwar in die ▷ *Abwägung* oder Ermessensausübung einzubeziehen sind, aber gegenüber anderen gewichtigeren Belangen zurückgestellt werden können. Zu den Adressaten der Berücksichtigungspflicht gehören alle öffentlichen Stellen sowie bestimmte, in § 4 Abs. 1 S. 2 ROG näher bezeichnete Personen des Privatrechts.

Eine deutlich strengere Bindungswirkung geht demgegenüber von den Zielen der Raumordnung aus, da insoweit eine den öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts obliegende Beachtungspflicht besteht (§ 4 Abs. 1 ROG). Allerdings ist die Bindungswirkung gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes abgeschwächt, wobei eine entsprechende Abschwächung für die öffentlichen Stellen der Länder und die Regionalplanungsträger bei bestimmten Raumordnungsplänen des Bundes gilt (§ 5 ROG). Die Raumordnungsziele sind den Abwägungs- und Ermessensentscheidungen der gebundenen Rechtssubjekte gleichsam vorgelagert und grundsätzlich strikt einzuhalten. Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG stellen sie verbindliche, räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbar festlegungen in Raumordnungsplänen dar. Die Festlegungen dienen der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes und können textlicher oder zeichnerischer Art sein. Ihr besonderes Kennzeichen besteht darin, dass sie auf einer abschließenden Abwägung des Trägers der Raumordnungsplanung beruhen.

Raumordnungsrecht

Im Gegensatz zu den Raumordnungsgrundsätzen tragen sie Letztentscheidungscharakter. Ausnahmen und Abweichungen von den Zielen sind unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (§ 6 ROG).

In den §§ 7 Abs. 3 und 4, 13 Abs. 5 und 6 ROG wird geregelt, welche konkreten Festlegungen in Raumordnungsplänen durch Grundsätze oder Ziele getroffen werden sollen bzw. können. Gegenstand der Soll-Festlegungen ist vor allem die Raumstruktur. Es geht hierbei insbesondere um die anzustrebende Siedlungs- und Freiraumstruktur (▷ *Zentraler Ort*, ▷ *Achse*, Freiraumschutz, Nutzungen im ▷ *Freiraum* etc.) sowie um die zu sichernden infrastrukturellen Standorte und Trassen wie Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur (▷ *Verkehrsinfrastruktur*; ▷ *Ver- und Entsorgung*). Zu den Kann-Festlegungen gehört unter anderem die Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten (▷ *Vorranggebiet*, *Vorbehaltsgebiet* und *Eignungsgebiet*).

Besondere Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit der inhaltlichen Ausgestaltung der Raumordnungspläne verdient nicht zuletzt das Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG). Danach sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Zudem besteht eine ausdrücklich normierte Berücksichtigungspflicht, die das Ergebnis der Umweltprüfung sowie die Stellungnahmen aus der (gegebenenfalls grenzüberschreitenden) Beteiligung der Öffentlichkeit und der öffentlichen Stellen umfasst. Nach § 13 Abs. 2 S. 1 ROG sind die Inhalte der Regionalpläne aus den Festlegungen des landesweiten Raumordnungsplans zu entwickeln. Des Weiteren verlangt § 13 Abs. 2 S. 2 ROG unter Bezugnahme auf das ▷ *Gegenstromprinzip* (§ 1 Abs. 3 ROG) die Berücksichtigung der Flächennutzungspläne sowie der Ergebnisse der von den Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen in der regionalplanerischen Abwägung. Darüber hinaus ist die räumliche Abstimmung der Raumordnungspläne benachbarter Planungsräume vorgeschrieben (§ 7 Abs. 2 S. 3 ROG).

d) Planungssicherung und Planerhaltung

Der Planungssicherung dient die in § 12 ROG geregelte Befugnis der Raumordnungsbehörden, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unbefristet oder befristet zu untersagen. Während die unbefristete Untersagung den Fall betrifft, dass eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme gegen Ziele der Raumordnung verstößt, geht es bei der befristeten Untersagung darum, zu verhindern, dass die inhaltlichen Vorstellungen des Trägers der Raumordnungsplanung während des Planungsverfahrens durch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen Dritter konterkariert werden (▷ *Raumbedeutsamkeit*; ▷ *Untersagung in der Raumordnung*). Mit den in § 11 ROG normierten Vorschriften zur Planerhaltung wird der Zweck verfolgt, die Rechtsbeständigkeit der Raumordnungspläne zu erhöhen.

4.2 Landesrechtliche Regelungen

Die landesrechtlichen Regelungen beschränken sich im Allgemeinen auf Ergänzungen zur bundesrechtlichen Konzeption. Zwar haben die Länder zum Teil von ihrer Abweichungsbefugnis (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 ROG) Gebrauch gemacht, doch ist dies lediglich in maßvollem Umfang geschehen. Insgesamt ergibt sich gleichwohl – sachlich und terminologisch – ein Bild föderaler Vielfalt, von dem hier nur einige wesentliche Ausschnitte angesprochen werden können.

a) Landesweite Raumordnungsplanung

Einige Länder haben auf Landesebene zwei Planarten eingeführt. Dies gilt für Baden-Württemberg (Landesentwicklungsplan und fachliche Entwicklungspläne) sowie für Berlin/Brandenburg (gemeinsames Landesentwicklungsprogramm und gemeinsame Landesentwicklungspläne). In den übrigen Ländern ist dagegen für die Landesebene lediglich eine Planart vorgesehen, wobei diese unterschiedliche Bezeichnungen trägt (Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungsplan, Landesraumordnungsplan etc.).

Was die Rechtsnatur anbelangt (▷ *Planungsrecht*), so sind die landesweiten Raumordnungspläne – von einer Ausnahme abgesehen – als Rechtsverordnungen zu qualifizieren. Die Ausnahme betrifft das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm in Berlin/Brandenburg, das staatsvertraglich vereinbart und jeweils durch Gesetz in Landesrecht transformiert worden ist.

Für die Ausarbeitung des landesweiten Raumordnungsplans ist im Allgemeinen eine oberste Landesbehörde (Ministerium) zuständig. Soweit der Plan – wie zumeist – nicht in Gesetzesform ergeht, erfolgt die abschließende Beschlussfassung gewöhnlich durch die Landesregierung. Dabei ist vielfach über die bundesrechtlich geregelte Beteiligung der Öffentlichkeit und der öffentlichen Stellen hinaus eine Beteiligung der Landesparlamente an der Planaufstellung vorgesehen. Einige Länder haben zudem Landesplanungsbeiräte eingerichtet, die in das Planungsverfahren einzubeziehen sind (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Thüringen).

b) Regionalplanung

Die landesrechtlichen Regelungen zur ▷ *Regionalplanung* zeichnen sich durch einen besonders hohen Variantenreichtum aus. Auffällig sind vor allem die grundlegenden Unterschiede bei der Lösung der Organisationsfrage. Die meisten Länder haben die Regionalplanung besonderen, vornehmlich von kommunalen Gebietskörperschaften getragenen Verbänden überantwortet (▷ *Gebietskörperschaft*). Das Verbandsmodell ist – mit etlichen Abweichungen bezüglich der organisatorischen Details – in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen verwirklicht worden. Die übrigen Länder haben die Regionalplanung teils den Kreisen übertragen (Niedersachsen), teils bei den staatlichen Mittelinstanzen angesiedelt (Hessen, Nordrhein-Westfalen) und teils der Regierungsebene zugeordnet (Schleswig-Holstein). Das Saarland hat (in Übereinstimmung mit § 13 Abs. 1 S. 3 ROG) von der Einführung der Regionalplanung abgesehen.

Die Abgrenzung der Regionen, d. h. der Räume für die Regionalplanung, ist im Allgemeinen durch Gesetz, in Bayern und Thüringen ausnahmsweise durch Rechtsverordnung der Landesregierung erfolgt. Das bayerische Landesrecht weist zudem die Besonderheit auf, dass die Abgrenzung der Regionen zu den Inhalten des von der Landesregierung als Rechtsverordnung beschlossenen Landesentwicklungsprogramms gehört. Üblicherweise orientiert sich die territoriale Ausdehnung einer ▷ *Region* nicht an den räumlichen Grenzen einer bestimmten überkommenen Verwaltungseinheit. Doch gibt es auch insoweit Ausnahmen: In Hessen sowie – grundsätzlich auch – in Nordrhein-Westfalen sind die Regionen mit den Zuständigkeitsbezirken der staatlichen Mittelinstanzen (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen) identisch. In Niedersachsen entsprechen sie dem Hoheitsgebiet eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt, wenngleich auch eine Zweckverbandsbildung und damit eine territoriale Vergrößerung der Region zulässig ist.

Raumordnungsrecht

Ebenso wie die landesweiten Raumordnungspläne weisen auch die (in einigen Ländern anders bezeichneten) Regionalpläne keine einheitliche Rechtsnatur auf. Sie besitzen – je nach landesgesetzlicher Regelung – teils Rechtsverordnungsqualität (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein), teils Satzungsqualität (Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen) oder stellen hoheitliche Maßnahmen eigener Art dar (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

5 Raumordnung im Bund (Bundesraumordnung, Bundesplanung)

Auf Bundesebene ist die Raumordnung traditionell nur schwach entwickelt. Nach wie vor besteht keine Rechtsgrundlage für eine bundeseigene, mit strikter Bindungswirkung gegenüber den Ländern ausgestattete Raumordnungsplanung für das Gebiet des Gesamtstaats. Allerdings hat die *Bundesraumordnung* im Verlauf der Zeit einen – wenngleich nur maßvollen – Bedeutungszuwachs erhalten. Sie besteht derzeit im Wesentlichen aus den raumordnungsgesetzlichen Regelungen zu den vier Arten bundesrechtlicher Raumordnungspläne. Die Regelungen betreffen den Grundsätzeplan, die Hochwasserschutz- und Standortpläne sowie den Plan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ). Bei der AWZ handelt es sich um das Gebiet zwischen der 12-Seemeilen-Zone (Küstenmeer) und der 200-Seemeilen-Grenze.

Der als Rechtsverordnung ergehende Grundsätzeplan (§ 17 Abs. 3 ROG) umfasst zwar das Gebiet des Gesamtstaates. Allerdings ist er durch eng begrenzte Inhalte und deren beschränkte rechtliche Bindungswirkung gekennzeichnet. Denn er enthält keine Raumordnungsziele, was seine raumstrukturellen Steuerungsleistungen von vornherein erheblich schmälert. Inhaltlich konzentriert er sich vielmehr ausschließlich auf die Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung, durch die einzelne, in § 2 Abs. 2 ROG enthaltene Raumordnungsgrundsätze für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets konkretisiert werden. Ein Grundsätzeplan besteht derzeit nicht.

Mit dem Grundsätzeplan haben die Hochwasserschutz- und Standortpläne des Bundes (§ 17 Abs. 2 ROG) gemeinsam, dass sie als Rechtsverordnung ergehen und sich auf das Gebiet des Gesamtstaates beziehen. Was die Inhalte betrifft, können zwar insoweit, als es für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes unter nationalen und europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist, sowohl Grundsätze als auch – abweichend vom Grundsätzeplan – Ziele der Raumordnung festgelegt werden. Doch entfalten die Ziele aufgrund des § 5 Abs. 4 ROG nur eine abgeschwächte Bindungswirkung. Zudem sind in den Standortplänen lediglich Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre räumliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung zulässig. Bisher hat der Bund weder Hochwasserschutz- noch Standortpläne erlassen.

Kennzeichnend für den AWZ-Plan des Bundes (§ 17 Abs. 1 ROG) ist die Beschränkung des räumlichen Geltungsbereichs, der sich lediglich auf das Gebiet der AWZ erstreckt. Soweit es um die Planinhalte geht, sollen Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs, zu weiteren wirtschaftlichen und zu wissenschaftlichen Nutzungen sowie zum Schutz und zur Verbesserung der Meeresumwelt festgelegt werden (*Bundesraumordnung*). Im Gegensatz zum Grundsätzeplan sowie zu den Hochwasserschutz- und

Standortplänen des Bundes weist der AWZ-Plan eine Vorgängerregelung im früheren bundesgesetzlichen Raumordnungsrecht auf (§ 18a ROG 2004). Bereits vor einigen Jahren ist jeweils sowohl für die Nordsee als auch für die Ostsee ein AWZ-Plan erlassen worden (BGBl. I 2009, 3107 und 3861).

6 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne

Fragen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber Raumordnungsplänen sind für die Gemeinden von großer Bedeutung (▷ *Rechtsschutz in der Planung*). Dies erklärt sich daraus, dass die Raumordnungspläne verbindliche Vorgaben für die gemeindliche Bauleitplanung enthalten und damit die von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG erfasste Planungshoheit der Gemeinden einengen.

Wachsende Bedeutung kommt inzwischen aber auch dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz von Personen des Privatrechts zu. Insoweit gilt es zu beachten, dass die Bindung privater Rechtsträger an die Raumordnungspläne im Verlauf der Zeit erheblich verstärkt worden ist. Die wesentlichen Beispiele hierfür bilden § 35 Abs. 3 S. 2, 3 BauGB sowie § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 2 und Abs. 3 ROG. Dabei spielt die Regelung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB in der Praxis gegenwärtig eine herausgehobene Rolle. Denn im Rahmen dieser Regelung werden Ziele der Raumordnung speziell zu dem Zweck eingesetzt, bestimmte private Vorhaben (insbesondere die Errichtung von Windkraftanlagen sowie die Durchführung von Bodenabbaumaßnahmen) an einer Stelle zu konzentrieren und damit zugleich an anderer Stelle auszuschließen, was sich in hohem Maße als grundrechtsrelevant erweist. Die Thematik hat die höchstrichterliche Rechtsprechung bereits des Öfteren beschäftigt (z. B. BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az. 4 C 4/02, NVwZ 2003, 738 ff.; BVerwG, Urteil vom 11.04.2013, Az. 4 CN 2.1, ZNER 2013, 429 ff.; BVerwG, Beschluss vom 22.05.2014, Az. 4 B 56.13, ZfBR 2014, 583 ff.).

Zu unterscheiden sind beim verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zwei Fallgestaltungen, und zwar die Inzidentkontrolle sowie die prinzipiale Normenkontrolle. Bei der Inzidentkontrolle geht es um die Fälle, in denen sich Gemeinden oder Private gegen behördliche Einzelfallmaßnahmen (z. B. die Versagung einer beantragten Genehmigung) wenden, deren Rechtmäßigkeit von der Wirksamkeit des Raumordnungsplans abhängt. In diesen Fällen überprüft das Gericht inzident (mittelbar), ob der Raumordnungsplan wirksam ist.

Die zweite Fallgestaltung betrifft die Frage, inwieweit Gemeinden und Private unmittelbar im Wege der prinzipialen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gegen Raumordnungspläne, namentlich die darin enthaltenen Ziele der Raumordnung vorgehen können. Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass das betreffende Land überhaupt ein derartiges Kontrollverfahren eingeführt hat. Von den meisten Bundesländern sind indes entsprechende Regelungen erlassen worden.

Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle setzt zudem voraus, dass Rechtsvorschriften angegriffen werden, die im Range unter dem Landesgesetz stehen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, soweit die Raumordnungspläne als Rechtsverordnungen, Satzungen oder hoheitliche Maßnahmen eigener Art zu qualifizieren sind (BVerwG, Urteil vom 20.11.2003, Az. 4 CN 6.03, ZfBR 2004, 272 ff.), nicht jedoch, wenn sie als förmliches Gesetz ergehen.

Raumordnungsrecht

Die erforderliche Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO) steht den Gemeinden zu, wenn sie sich gegen Raumordnungspläne wehren, deren Inhalte sie zu beachten haben (BVerwG, Beschluss vom 15.03.1989, Az. 4 NB 10.88, BVerwGE 81, 307 ff.). Dagegen sind Personen des Privatrechts nach traditionellem Verständnis nicht antragsbefugt. Die Begründung hierfür lautet, dass Raumordnungspläne keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung gegenüber Privaten entfalten würden und diese daher auch nicht in ihren subjektiven Rechten verletzen könnten. Doch hat sich inzwischen angesichts des Umstandes, dass die Bindung Privater an die Raumordnungspläne durch den Gesetzgeber im Verlauf der Zeit erheblich verstärkt worden ist, die Auffassung durchgesetzt, dass auch Privatpersonen antragsbefugt sein können. Praktische Bedeutung hat dies vor allem in den Fällen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erlangt.

7 Europäische Raumordnung

Auf europäischer Ebene ist die Raumordnung rechtlich nur schwach ausgeprägt. Insbesondere verfügt die *Europäische Union* (EU) über keine originäre Raumordnungskompetenz. Ein raumordnungspolitisches Mandat steht ihr bisher nicht zu. Allerdings verfügt sie über raumbedeutsame Kompetenzen in verschiedenen Fachbereichen, zu denen nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) namentlich die Transeuropäischen Netze (Art. 170 ff. AEUV), die Regionalpolitik (Art. 174 ff. AEUV) sowie die *Umweltpolitik* (Art. 191 ff. AEUV) gehören.

Hinsichtlich der Umweltpolitik besteht die Besonderheit, dass dem Rat (Art. 16 EUV, Art. 237 ff. AEUV) auf diesem Sachgebiet ausdrücklich die Befugnis eingeräumt worden ist, „Maßnahmen, die die Raumordnung berühren“, zu erlassen (Art. 192 Abs. 2 lit. b) 1. Querstr. AEUV). Es handelt sich hierbei jedoch nicht um ein eigenständiges raumordnungspolitisches Mandat der EU, sondern lediglich um einen Bestandteil der Umweltpolitik. Die raumordnerischen Maßnahmen nach Art. 192 Abs. 2 lit. b) 1. Querstr. AEUV sind in die Umweltpolitik eingebunden. Sie werden durch das umweltpolitische Mandat der Gemeinschaft zugleich legitimiert und limitiert.

Weiterführende Literatur

- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (1979): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder: Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Loseblattausgabe. Berlin.
- Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J. (1998): Raumordnung in Bund und Ländern: Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern. Loseblattausgabe. Stuttgart. = Kohlhammer-Kommentare.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht: Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht. München, 35-73.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2015): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Stuttgart.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG): Kommentar. München.

Wahl, R. (1978): Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Band 1: Das Planungssystem der Landesplanung, Grundlagen und Grundlinien. Berlin. = Schriften zum öffentlichen Recht 341/1.

Wahl, R. (1978): Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Band 2: Die Konzepte zur Siedlungsstruktur in den Planungssystemen der Länder. Berlin. = Schriften zum öffentlichen Recht 341/2.

Bearbeitungsstand: 10/2018