

Höhnberg, Ulrich:

**25 Jahre Raumordnungsverfahren im deutschen Bundesrecht -
Entstehungsgeschichte während der Rahmengesetzgebung**

urn:nbn:de:0156-4196035



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 37 bis 48

Aus:

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

Arbeitsberichte der ARL 25

Ulrich Höhnberg

25 JAHRE RAUMORDNUNGSVERFAHREN IM DEUTSCHEN BUNDESRECHT – ENTSTEHUNGSGESCHICHTE WÄHREND DER RAHMENGESETZGEBUNG

Gliederung

- 1 Aufnahme des Raumordnungsverfahrens in das Raumordnungsgesetz (ROG) im Jahre 1989
 - 2 Vorausgegangene Entwicklung in den Ländern
 - 3 Anstöße zur bundesrechtlichen Regelung anlässlich der Umsetzung der UVP-Richtlinie
 - 4 Der Entwurf zur Änderung des ROG (BT-Drs. 11/3916) im Gesetzgebungsverfahren
 - 5 Der neue §6a ROG 1989 definiert Inhalte und Wirkungen des Raumordnungsverfahrens
 - 6 Konkretisierung von §6a ROG durch die Raumordnungsverordnung (RoV) des Bundes sowie im Landesplanungsrecht
 - 7 Vom Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 über das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 bis zum Ende der Rahmengesetzgebung
 - 8 Ausblick: Neufassung des ROG als Folge der Föderalismusreform
- Literatur

Kurzfassung

Das Planungsinstrument des Raumordnungsverfahrens wird in Deutschland seit vielen Jahrzehnten eingesetzt. Die ersten landesrechtlichen Regelungen reichen auf das Jahr 1957 zurück, seitdem haben der Bund und die Länder die gesetzlichen Grundlagen des Raumordnungsverfahrens kontinuierlich weiterentwickelt. Der folgende, rechtshistorische Beitrag gibt einen Überblick über die Entstehung und Weiterentwicklung des Bundesrechts zum Raumordnungsverfahren. Einen besonderen Schwerpunkt der Betrachtung bildet dabei die Zeitspanne 1989 bis 2008, innerhalb derer der Bund die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung innehatte. Der Beitrag benennt in einem ersten Abschnitt die Vorläufer der bundesrechtlichen Regelungen auf Länderebene im Zeitraum 1957–1988. In einem zweiten Abschnitt werden die Gründe beschrieben, die 1989 zu einer einheitlichen Normierung im Bundes-Raumordnungsgesetz führten, in einem dritten Abschnitt deren wichtigsten Inhalte. Weiter wird ausgeführt, wie die neuen Inhalte des Raumordnungsgesetzes 1990 in einer eigenen „Raumordnungsverordnung“ des Bundes und im Landesplanungsrecht konkretisiert wurden, und wie sich das Bundesrecht anschließend bis 2008 weiterentwickelte. Den Abschluss dieses Beitrags bildet ein kurzer Ausblick auf die zu erwartende weitere Entwicklung der Gesetzgebung im Zeichen der Föderalismusreform.

Schlüsselwörter

Raumordnungsverfahren – Umweltverträglichkeitsprüfung – Entstehungsgeschichte – Rahmengesetzgebung – Raumordnungsverordnung – Raumordnungsgesetz 1989 – Bau- und Raumordnungsgesetz 1998

25 years of spatial planning procedures in German federal law – the history of spatial planning in framework legislation

Abstract

Spatial planning procedures have been used as planning tools in Germany for many decades. The earliest state regulations date back to 1957, from which time the German federation and states have continuously developed the legal foundations of the spatial planning procedure. The following legal-history paper gives an overview of the emergence and development of federal legislation governing the spatial planning procedure. A particular focus of the discussion is the period from 1989 to 2008 when the federation held responsibility for framework legislation. The first section of the paper names the state-level precursors of the federal regulations from between 1957 and 1988. The second section describes the reasons that led to standardisation in the form of the Federal Spatial Planning Act of 1989, while Section 3 considers the most important content of this legislation. Discussion also covers how in 1990 the new contents of the Spatial Planning Act were incorporated in a federal spatial planning ordinance and in state planning legislation, and how federal law continued to develop until 2008. The paper concludes with a short survey of further legislative developments that may be expected in the context of the reform of the federal system.

Keywords

Spatial planning procedure – Environment Impact Assessment – historical origins – framework legislation – Spatial Planning Ordinance – 1989 Spatial Planning Act – 1998 Building and Spatial Planning Act

1 Aufnahme des Raumordnungsverfahrens in das Raumordnungsgesetz (ROG) im Jahre 1989

Am 19. Juli 1989 – vor mehr als einem Vierteljahrhundert und rund 24 Jahre nach der Verkündung der Erstfassung des Raumordnungsgesetzes (ROG) des Bundes vom 8. April 1965 (BGBl. 1965 I: 306) – ist das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 11. Juli 1989 (BGBl. 1989 I:1417) in Kraft getreten. Vom 19. Juli 1989 (BGBl. 1989 I: 1461) datiert zugleich die Bekanntmachung der erstmaligen Neufassung des ROG. Mit der dabei vorgenommenen Einfügung eines neuen §6a, der das Raumordnungsverfahren regelte, hat der Bundesgesetzgeber auch hinsichtlich dieses Verfahrens von dem im damaligen Art. 75 Nr. 4 des Grundgesetzes (GG) enthaltenen Recht, Rahmenvorschriften über die Raumordnung zu erlassen, Gebrauch gemacht. Bis dahin beschränkte sich die bundesrechtliche Regelung auf das im früheren §4 Abs. 5 ROG enthaltene allgemeine Abstimmungsgebot, wonach die Behörden des Bundes und der Länder sowie die Kommunen und sonstige öffentliche Planungsträger ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen haben.

2 Vorausgegangene Entwicklung in den Ländern

Das Raumordnungsverfahren hat sich seit den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bei den Landesplanungsbehörden aus den Bedürfnissen der Verwaltungspraxis als Instrument zur vorklärenden Koordinierung von überörtlich raumbedeutsamen Einzelvorhaben entwickelt und wurde auf Länderebene zunächst auf der Grundlage von untergesetzlichen Durchführungserlassen angewendet. Es diente seit jeher dazu, vor der abschließenden Entscheidung in den fachgesetzlich vorgeschriebenen Zulassungsverfahren (z. B. Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren) als Vorfrage die raumordnerische Verträglichkeit eines Vorhabens zu klären (BVerwGE 68: 311/318). Das Verfahren entfaltete seine Wirkung ursprünglich vorwiegend im inner-administrativen Bereich. Gleichwohl wurde es auf Länderebene sukzessive einer gesetzlichen Regelung zugeführt, beginnend in Bayern mit Art. 10 des Landesplanungsgesetzes vom 21. Dezember 1957 (GVBl. 1957 I: 323). Es folgten Schleswig-Holstein mit § 8 des Landesplanungsgesetzes vom 5. Juli 1961 (GVBl. 1961 I: 119) und – zunächst unter der Bezeichnung „Raumplanerisches Verfahren“ – Rheinland-Pfalz (LPIG 1966) sowie die anderen westdeutschen Flächenländer mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen. Dort wurde die Koordinierung der regional bedeutsamen Raumansprüche durch ein flächendeckendes, alle Fachbereiche umfassendes landesplanerisches Zielsystem angestrebt (BfLR 1979).

3 Anstöße zur bundesrechtlichen Regelung anlässlich der Umsetzung der UVP-Richtlinie

Die Bestrebungen, das Raumordnungsverfahren auch im Bundesrecht zu verankern, haben durch die auf europäischer Ebene vorgenommene Ausarbeitung und Verabschiedung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 (Richtlinie 1985/337/EWG) über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. der EU 1985 L 175) den entscheidenden Auftrieb erhalten.

Der Deutsche Bundestag hatte am 9. Februar 1984 auf Empfehlung des Innenausschusses zu dem Entschließungsantrag der damaligen Regierungsfractionen zum Thema „Unsere Verantwortung für die Umwelt“ unter 2. Folgendes beschlossen:

„Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit den Ländern prüfen, ob und wie im gesamten Bundesgebiet das Raumordnungsverfahren als Instrument für die frühzeitige Prüfung der Umweltverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen besser genutzt werden kann, ob es z. B. im Raumordnungsgesetz des Bundes rahmenrechtlich geregelt werden sollte“ (Deutscher Bundestag 1984).

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat dazu – unter Hinweis auf die früheren Entschließungen vom 15. Juni 1972 zum Verhältnis von „Raumordnung und Umweltschutz“ und vom 1. Januar 1983 zur „Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung“ – in ihrer die „Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Raumordnung“ betreffenden Entschließung vom 21. März 1985 unter III. wie folgt Stellung genommen:

„Die Ministerkonferenz empfiehlt, das Raumordnungsverfahren im Rahmenrecht des Raumordnungsgesetzes zu verankern. Sie schlägt dazu folgende Leitlinie vor: Das Raumordnungsgesetz sollte um eine Regelung ergänzt werden, nach der die Länder Rechtsgrundlagen für ein Verfahren zur Abstimmung raumbedeutsamer Vorhaben von überörtlicher Bedeutung mit den Erfordernissen der Raumordnung schaffen sollen (Raumordnungsverfahren), das gleichzeitig auch eine Überprüfung der Verträglichkeit des Vorhabens mit den raumbedeutsamen und überörtlichen Belangen des Umweltschutzes einschließt“ (MKRO 1985).

Auf dieser Grundlage hat die Arbeitsgruppe „Regelung des Raumordnungsverfahrens im ROG“ des Ausschusses Recht und Verfahren der MKRO ihren Formulierungsvorschlag für einen neu einzufügenden §6a ROG im September 1985 vorgelegt.

Weitergehende Formulierungsvorschläge zur „Novellierung des Raumordnungsgesetzes“, die sich nicht nur mit der Regelung des Raumordnungsverfahrens, sondern u. a. auch mit Änderungen der §§1 und 2 ROG (Aufgaben und Grundsätze der Raumordnung) befassen, wurden

- > als Bericht einer vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit Sachverständigen aus den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden gebildeten Arbeitsgruppe am 19. November 1987 und
- > als Vorschläge eines Ad-hoc-Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) als Arbeitsmaterial (ARL 1988) veröffentlicht.

4 Der Entwurf zur Änderung des ROG (BT-Drs. 11/3916) im Gesetzgebungsverfahren

Die Novellierung des Raumordnungsgesetzes durchlief im Jahr 1988 sowie in der ersten Hälfte des Jahres 1989 das förmliche Gesetzgebungsverfahren, das im vorbereitenden Stadium zunächst die Abstimmung des Referentenentwurfs zwischen den Bundesressorts sowie die Erörterung mit den Ländern und den beteiligten Verbänden umfasste. Zu dem auf dieser Grundlage erstellten Regierungsentwurf vom 29. Juni 1988 (Deutscher Bundesrat 1988) hat der Bundesrat am 23. September 1988 Stellung genommen, bevor der überarbeitete Gesetzentwurf mit einer Gegenäußerung der Bundesregierung versehen am 25. Januar 1989 dem Bundestag zur Beratung zugeleitet worden ist. Nach der parlamentarischen Beratung stimmte der Bundesrat dem Gesetzesbeschluss des Bundestages (vom 15. Juni 1989) am 30. Juni 1989 mehrheitlich zu, sodass die Änderung des ROG samt der Neubekanntmachung am 19. Juli 1989 in Kraft treten konnte.

Hinsichtlich der Regelung des Raumordnungsverfahrens waren die Gesetzgebungsarbeiten auch geprägt von der Notwendigkeit, eine Verzahnung mit dem parallel laufenden Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVPG) herzustellen. Deshalb musste die Formulierung des neuen §6a ROG bereits in Verbindung mit §16 UVPG gesehen werden, auch wenn das UVPG erst 1990 in Kraft getreten ist (BGBl. 1990 I: 205).

5 Der neue §6a ROG 1989 definiert Inhalte und Wirkungen des Raumordnungsverfahrens

Mit der Novellierung von 1989 wurde das ROG durch die rahmenrechtliche Verankerung des Raumordnungsverfahrens in §6a ergänzt (vgl. Text in der Anlage).

In **Absatz 1** wurden die Länder durch Satz 1 verpflichtet, Rechtsgrundlagen für ein Verfahren zu schaffen, „in dem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt werden (Raumordnungsverfahren)“. Neben der Legaldefinition des Raumordnungsverfahrens legte diese Regelung den umfassenden Begriff der „Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung“ als Beurteilungsmaßstab fest. Satz 2 stellte mit der Aufzählung der Umweltgüter klar, dass das Raumordnungsverfahren zugleich das Trägerverfahren für eine erste – auf überörtlich raumbedeutsame Belange ausgerichtete – Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung bilden sollte, während Satz 3 die raumordnerischen Prüfungsschritte beschrieb.

Absatz 2 Satz 1 ermächtigte die Bundesregierung, durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorhaben zu bestimmen, „für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist“. Nach Satz 2 konnte von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, wenn das betreffende Vorhaben Gegenstand eines räumlich und sachlich hinreichend konkreten Ziels der Raumordnung und Landesplanung in einem Programm oder Plan nach §5 ROG ist und eine erststufige Umweltverträglichkeitsprüfung unter entsprechender Einbeziehung der Öffentlichkeit in dem Verfahren zur Aufstellung dieses Ziels durchgeführt wurde.

In den **Absätzen 3 bis 5** wurden rahmenrechtliche Anforderungen hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Elemente des Raumordnungsverfahrens festgelegt, deren nähere Ausgestaltung den Ländern überlassen bleiben sollte. Im Hinblick auf die sich aus der UVP-Richtlinie ergebenden Anforderungen zu den Angaben des Vorhabenträgers, der Beteiligung der berührten Behörden und Stellen sowie zur Einbeziehung der Öffentlichkeit wurden die Landesgesetzgeber zu einer entsprechenden Ausgestaltung verpflichtet. Für Vorhaben des Bundes wurden hinsichtlich der Einleitung des Raumordnungsverfahrens und der Ausgestaltung des Verfahrens bei Vorhaben der militärischen und zivilen Verteidigung den zuständigen Bundesbehörden bestimmte Kompetenzen vorbehalten.

Die **Absätze 6 und 7** enthielten umfangreiche Regelungen über die Rechtswirkungen des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens. Danach ist das Verfahrensergebnis bei nachfolgenden Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens von den dafür zuständigen Behörden nach Maßgabe der dafür geltenden fachgesetzlichen Vorschriften **zu berücksichtigen**, d.h. in die dabei vorzunehmende Abwägung einzustellen. Damit wurde klargestellt, dass von dem Ergebnis nicht die gleiche Bindungswirkung ausgeht wie von einem Ziel der Raumordnung, das strikt zu beachten ist. Das Berücksichtigungsgebot umfasst auch das Ergebnis der im Raumordnungsverfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgeführten erststufigen Umweltverträglich-

lichkeitsprüfung. Die Anhörung der Öffentlichkeit und die Bewertung der Umweltauswirkungen können im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden, sofern die Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren dadurch einbezogen wurde, dass

- > das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht wird,
- > die für die Prüfung der Umweltverträglichkeit erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können,
- > Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird und
- > die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet wird.

Hinsichtlich des Rechtsschutzes enthält § 16 Abs. 3 UVPG die Regelung, dass das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung überprüft werden kann.

Den Stadtstaaten wurde durch **Absatz 8** freigestellt, inwieweit sie Rechtsgrundlagen für ein Raumordnungsverfahren schaffen wollen.

6 Konkretisierung von § 6a ROG durch die Raumordnungsverordnung (RoV) des Bundes sowie im Landesplanungsrecht

Von der in § 6a Abs. 2 Satz 1 ROG enthaltenen Ermächtigung hat die Bundesregierung mit dem Erlass der Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. 1990 I: 2766) Gebrauch gemacht. Diese enthält eine Aufzählung von ursprünglich 17 – inzwischen bis zu 19 – Vorhabengruppen, für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, wenn sie von überörtlicher Bedeutung sind. Diese Aufzählung hat vor allem wegen der begrifflichen Anpassung an fachgesetzliche Vorschriften inzwischen mehrere Änderungen erfahren, zuletzt durch Art. 5 Abs. 35 des Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24. Februar 2012 (BGBl. 2012 I: 212). Nach diesem Katalog umfasst der Anwendungsbereich des Raumordnungsverfahrens insbesondere Vorhaben im Bereich

- > der Wirtschaft (z. B. industrielle Anlagen im bisherigen Außenbereich, Abbau oberflächennaher Bodenschätze),
- > des Siedlungswesens (z. B. Feriendörfer, Hotelkomplexe und große Freizeitanlagen),
- > des Verkehrs (z. B. Fernstraßen, Schienenstrecken, Rangierbahnhöfe, Flugplätze, Wasserstraßen, Häfen),
- > der Energieversorgung (z. B. große Wärme- und Wasserkraftwerke, Hochspannungsfreileitungen, Gasleitungen) sowie
- > der Entsorgung (z. B. Abfalldeponien und größere Abwasserbehandlungsanlagen).

Die Befugnis der für die Raumordnung zuständigen Landesbehörden, weitere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung nach landesrechtlichen Vorschriften in einem Raumordnungsverfahren zu überprüfen, bleibt davon unberührt.

Alle westdeutschen Flächenländer haben in der Folgezeit der rahmenrechtlichen Regelung des Raumordnungsverfahrens in §6a ROG durch Änderung bzw. – im Fall von Nordrhein-Westfalen – durch Ergänzung ihrer Landesplanungsgesetze Rechnung getragen. Nach Herstellung der deutschen Einheit haben auch die ostdeutschen Länder im Zusammenhang mit dem Erlass von Landesplanungsgesetzen entsprechende Regelungen getroffen. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Raumordnungsverfahrens wurde dabei von einzelnen Ländern ausdrücklich auf die Raumordnungsverordnung des Bundes Bezug genommen.

Für die Übergangszeit bis zum Erlass von Landesplanungsgesetzen in den fünf neuen Ländern hatte der Bundesgesetzgeber in Art. 12 Nr. 5 des Steueränderungsgesetzes vom 24. Juni 1991 (BGBl. 1991 I: 1322) in dem neu angefügten §6a Abs. 9 die unmittelbare Wirkung der vorangehenden Absätze 1, 3, 4, 6 und 7 angeordnet.

7 Vom Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993 über das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 bis zum Ende der Rahmengesetzgebung

Weitere Änderungen hat §6a (später §15) ROG insbesondere durch Art. 4 Nr. 4 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. 1993 I: 466) sowie durch die Neufassung des ROG in Art. 2 des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 – BauROG – vom 18. August 1997 (BGBl. 1997 I: 2081) erfahren.

Die aufgrund des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vorgenommene Neufassung des ROG vom 28. April 1993 (BGBl. 1993 I: 630) erfolgte hinsichtlich des §6a vor allem unter den Gesichtspunkten der Vereinfachung und Verfahrensbeschleunigung. Diese Fassung ist am 1. Mai 1993 in Kraft getreten und hatte folgende Schwerpunkte:

Auf die bundesrechtlich zwingend vorgeschriebene Einbeziehung einer **formalisierten Umweltverträglichkeitsprüfung** in das Raumordnungsverfahren wurde insofern **verzichtet** als Regelungen, die zunächst im Vorgriff auf das erst 1990 erlassene UVPG aufgenommen worden waren (§6a Abs. 1 Satz 2; Abs. 6 Sätze 2-3 ROG 1989), wieder entfallen sind. Dies bedeutet jedoch in materieller Hinsicht keinen Verzicht auf die „raumordnerische UVP“, da im Raumordnungsverfahren nach wie vor auch die überörtlich raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf die in §2 ROG genannten Umweltbelange, die den Schutzgütern in §2 Abs. 1 Satz 2 UVPG entsprechen, zu prüfen sind. Diese Prüfung schließt nunmehr auch die vom Träger des Vorhabens eingeführten Standort- oder Trassenalternativen ein. Die Regelung einer Einbeziehung der Öffentlichkeit wurde den Ländern überlassen.

Durch einen neuen Absatz 3 wurden die Möglichkeiten, **von einem Raumordnungsverfahren abzusehen**, erweitert. Danach kann von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, wenn eine ausreichende Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung auf andere Weise gewährleistet ist, insbesondere wenn das Vorhaben

- > räumlich und sachlich hinreichend konkreten Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht (§6a Abs. 2 Satz 2 ROG 1989) oder
- > einem qualifizierten, an die landesplanerischen Ziele angepassten Bebauungsplan entspricht oder widerspricht oder
- > in einem anderen gesetzlichen Abstimmungsverfahren unter Beteiligung der Landesplanungsbehörde festgelegt worden ist.

Darüber hinaus konnte nach einer in einem neuen Absatz 12 enthaltenen **Sonderregelung** in den **neuen Ländern** „bis zum 30. April 1998 von der Durchführung von Raumordnungsverfahren im Einzelfall abgesehen werden, wenn durch das Raumordnungsverfahren bedeutsame Investitionen unangemessen verzögert würden“.

Schließlich wurden durch einen neuen Absatz 8 zwei unmittelbar bundesrechtlich wirkende **Fristen** bestimmt. Danach ist über die Notwendigkeit, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, innerhalb von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen zu entscheiden. Das Raumordnungsverfahren ist nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von sechs Monaten abzuschließen (Deutscher Bundestag 1993).

Durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und der Neuregelung des Rechts der Raumordnung (**Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG**) vom 18. August 1997 (BGBl. 1997 I: 2081), das am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist, ist das ROG als dessen Artikel 2 neu gefasst worden (zum Gesetzentwurf s. BT-Drs. 13/6392). Wegen der geänderten Paragraphenfolge ist das Raumordnungsverfahren statt in §6a nunmehr – weitgehend unverändert – in **§ 15** geregelt. Allerdings wurden die Aussagen zu den Rechtswirkungen des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens entsprechend der neuen Systematik des Gesetzes in §4 in Verbindung mit §3 Nr. 4 ROG aufgenommen.

Im Zuge von weiteren kleinen Änderungen wurden in §15 Abs. 1 Satz 2 ROG 1998 die beiden Prüfungsschritte des Raumordnungsverfahrens zusammenfassend als **Raumverträglichkeitsprüfung** bezeichnet. Die rahmenrechtlichen Bestimmungen für das Absehen von einem Raumordnungsverfahren wurden präzisiert und auch auf den Fall ausgedehnt, wenn das Vorhaben den Darstellungen eines Flächennutzungsplans entspricht, der seinerseits an die Ziele der Raumordnung angepasst ist (§ 15 Abs. 2 Nr.2 ROG 1998). Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wurden die vorzulegenden Verfahrensunterlagen ausdrücklich auf solche Angaben beschränkt, „die notwendig sind, um eine Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens zu ermöglichen“ (§ 15 Abs. 3 Satz 2 ROG 1998; § 15 Abs. 2 Satz 1 ROG).

Die Ermächtigung zum Erlass der Raumordnungsverordnung wurde in §17 Abs. 2 ROG 1998 (nunmehr §23 Abs. 1 ROG) überführt. Inhaltlich wurden die großflächigen Einzelhandelsbetriebe dem Vorhaben-Katalog der RoV angefügt (Art. 4 BauROG).

Die letzte Änderung des ROG während der Rahmengesetzgebung, die das Raumordnungsverfahren betraf, erfolgte durch Art. 10 des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. 2006 I: 2833). In einer neuen Formulierung des damaligen § 15 Abs. 2 (vor 1998 § 6a Abs. 3) ROG wurde es den Ländern erleichtert, unter bestimmten Voraussetzungen von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abzusehen. Damit wurde klargestellt, dass das Absehen von einem Raumordnungsverfahren im Einzelfall nicht vom Vorliegen der in der alten Fassung aufgezählten Voraussetzungen abhängig sein sollte. Diese einschränkenden Voraussetzungen wurden gestrichen, um so den Wünschen einzelner Länder Rechnung zu tragen, denen der Ausnahmekatalog zu eng erschien (Deutscher Bundestag 2006).

8 Ausblick: Neufassung des ROG als Folge der Föderalismusreform

Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern hat die Raumordnung durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. 2006 I: 2034) im Zuge der Föderalismusreform eine erhebliche Kompetenzverschiebung erfahren. Als Folge der **Abschaffung der Rahmengesetzgebung** wurde die Raumordnung nunmehr der **konkurrierenden Gesetzgebung** zugeordnet (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) mit der Maßgabe, dass der Bund zwar ohne die Beschränkungen der verfassungsrechtlichen Erforderlichkeit (Art. 72 Abs. 2 GG) von dieser Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen kann, die Länder jedoch durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen können (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG).

Auf den Gebieten der **Abweichungsgesetzgebung**, zu der auch die Raumordnung gehört, treten Bundesgesetze – soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist – frühestens sechs Monate nach der Verkündung in Kraft, wobei im Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgeht (Art. 72 Abs. 3 Sätze 2; 3 GG).

Nach der Überleitungsvorschrift des Art. 125 b Abs. 1 GG war zunächst von der Fortgeltung des aufgrund des früheren Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG erlassenen ROG 1998 auszugehen. Durch den Erlass des Gesetzes zur **Neufassung des Raumordnungsgesetzes** und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. 2008 I: 2986) hat der Bund jedoch erstmalig von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG Gebrauch gemacht (s. Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drs. 13/6392). Mit dem Inkrafttreten des ROG 2008, das hinsichtlich der Raumordnung der Länder am 30. Juni 2009 erfolgte, ist das Überleitungsrecht des Grundgesetzes zum früheren Rahmenrecht nicht mehr anwendbar. Die danach für das Raumordnungsverfahren geltenden Regelungen (§§ 15 und 16 sowie § 3 Abs. 1 Nr. 4, § 4 und § 28 Abs. 1 ROG) werden im folgenden Beitrag im Lichte der konkurrierenden Gesetzgebung behandelt.

Anlage

Auszug aus dem Raumordnungsgesetz (ROG) i. d. F. vom 19. Juli 1989 (BGBl. 1989 I: 1461)

§6a

Raumordnungsverfahren

(1) Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für ein Verfahren, in dem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt werden (Raumordnungsverfahren). Das Raumordnungsverfahren schließt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf

- 1 Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen,
 - 2 Kultur- und Sachgüter
- entsprechend dem Planungsstand ein. Durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt,
- 1 ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen,
 - 2 wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können.

(2) Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorhaben, für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist. Von einem Raumordnungsverfahren kann abgesehen werden, wenn für diese Vorhaben räumlich und sachlich hinreichend konkrete Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Programmen und Plänen nach §5 dargestellt werden und das Verfahren den Anforderungen des Absatzes 1 und den für die Einbeziehung der Öffentlichkeit geltenden Anforderungen für das Raumordnungsverfahren entspricht.

(3) Die Länder regeln die Einholung der erforderlichen Angaben für die Planung oder Maßnahme.

(4) Die in §4 Abs. 5 genannten Stellen sind zu unterrichten und zu beteiligen. Bei Vorhaben des Bundes oder bundesunmittelbarer Planungsträger ist im Benehmen mit der zuständigen Stelle über die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens zu entscheiden. Die Öffentlichkeit ist zu unterrichten. Das Nähere regeln die Länder.

(5) Bei Vorhaben der militärischen Verteidigung entscheidet der zuständige Bundesminister oder die von ihm bestimmte Stelle, bei Vorhaben der zivilen Verteidigung die zuständige Stelle über Art und Umfang der Angaben für die Planung oder Maßnahme sowie über die Beteiligung und Unterrichtung der Öffentlichkeit.

(6) Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens und die darin eingeschlossene Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt ist von den in § 4 Abs. 5 genannten Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die den im Raumordnungsverfahren beurteilten Gegenstand betreffen, sowie bei Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Von den für die Prüfung der Umweltverträglichkeit vorgeschriebenen Anforderungen kann im nachfolgenden Zulassungsverfahren insoweit abgesehen werden, als diese Verfahrensschritte bereits im Raumordnungsverfahren erfolgt sind. Die Anhörung der Öffentlichkeit und die Bewertung der Umweltauswirkungen können auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden, sofern die Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren dadurch einbezogen wurde, dass

- 1 das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht wird,
- 2 die für die Prüfung der Umweltverträglichkeit erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraumes eingesehen werden können,
- 3 Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird,
- 4 die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet wird.

Die Pflicht, Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß § 5 Abs. 4 zu beachten, bleibt unberührt. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist insbesondere aus den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung herzuleiten. Für Verfahren der Bauleitplanung ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in die Abwägung nach § 1 Abs. 5 und 6 des Baugesetzbuchs mit einzubeziehen; die Anpassung der Bauleitplanung richtet sich allein nach § 1 Abs. 4 des Baugesetzbuchs.

(7) Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens hat gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung. Es ersetzt nicht die Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen nach anderen Rechtsvorschriften. Das Berücksichtigungsgebot nach Absatz 6 bleibt unberührt.

(8) Für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg gilt die Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 nicht. Schaffen diese Länder Rechtsgrundlagen für Raumordnungsverfahren, finden die Absätze 1 bis 7 Anwendung.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1988): Novellierung des Raumordnungsgesetzes. Vorschläge des Ad-hoc-Arbeitskreises der Akademie. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 138.

BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1979): Raumordnungsverfahren als Instrument zur Durchsetzung raumordnerischer Ziele. = Informationen zur Raumentwicklung 2/3.

Deutscher Bundesrat (Hrsg.) (1988): Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 29. Juni 1988. BR-Drucksache 336/88.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1993): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz). Drucksache 12/4340. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1984): Beschluss des Deutschen Bundestags „Unsere Verantwortung für die Umwelt“. Drucksache 10/870. Berlin.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (1985): Entschließung zur „Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Raumordnung“ vom 21. März 1985.

Autor

Dr. jur. Ulrich Höhnberg, Ltd. Ministerialrat a. D., war im früheren Bayrischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen insbesondere zuständig für Rechtsfragen der Raumordnung. Er ist Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.