

# 6 Raumordnung und Städtebau, Öffentliches Baurecht

## Inhalt

6.1	Raumordnung, Landes- und Regionalplanung . . . . .	2031
6.2	Städtebau . . . . .	2039
6.3	Städtebaurecht . . . . .	2052
6.4	Bauordnungsrecht . . . . .	2058
6.5	Planungsrecht für Verkehrsanlagen . . . . .	2084

## 6.1 Raumordnung, Landes- und Regionalplanung

*Werner W. Köhl*

### 6.1.1 Entstehung

Mit Beginn der Industrialisierung und dem damit verbundenen großen Zuwachs an Bevölkerung und Beschäftigten waren die Städte, Provinzen und der Staat gezwungen, die finanziell aufwendigen und langlebigen Infrastrukturinvestitionen langfristig vor auszuplanen. Neben Standortüberlegungen für neue Bauflächen waren auch Überlegungen zu Freiflächen erforderlich. Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes hat bei der Trink- und Brauchwasserversorgung sowie bei der Entscheidung über die Konzeption der Stadtentwässerung als Mischkanalisation oder als Trennkanalisation eine große Rolle gespielt. Mit der Einführung der Eisenbahn wurden großräumige Personen- und Gütertransporte möglich, die sowohl den Warenaustausch als auch die Bevölkerungsmobilität erleichterten. So waren umfangreiche Ordnungsüberlegungen über die künftige Verteilung der öffentlichen und privaten Investitionen, also der Raumnutzung und ihrer regionalen Erschließung, erforderlich.

In England bestanden um 1849 im heutigen Großraum London 250 voneinander unabhängige „Local Acts“ und 8 „Comissions of Sewers“. Die vielen kleinen Kommunen leiteten ihr Abwasser jeweils am tiefsten Punkt des Gemeindegebietes in die Themse ein, bezogen jedoch gleichzeitig ihr Trinkwasser jeweils oberhalb aus dem Fluss. Aus der enormen Bevölkerungszunahme ergaben sich zahlreiche negative Folgen, insbesondere Qualitätsprobleme für die Trinkwasserversorgung, sodass die bisher autonom entscheidenden Einzelkommunen zu gemeinsamem Handeln gezwungen waren. So wurde u. a. ab 1902 durch den Metropolitan Water Board ein gemeinsamer Abwasservorfluter parallel zur Themse bis zum untersten Punkt der damaligen Siedlungsagglomeration ermöglicht.

In Deutschland wurde das theoretische Fundament für die Landesplanung durch den Bauingenieur Robert Schmidt gelegt, der als Baudezernent bei der Stadt Essen tätig war. Schmidt verfasste 1912 im Auftrag des Düsseldorfer Regierungspräsidenten eine Denkschrift, die sich unter dem Titel „General-Siedlungsplan“ mit der Zukunft von Bau- und Freiflächen, Straßen und Eisenbahnen im rechtsrheinischen Teil des Regierungsbezirks beschäftigte. Robert Schmidt war damit weit über seinen eigentlichen Auftrag, sich Gedanken über die Grünflächen zu machen, hinausgegangen. Weil sein Konzept zunächst auf Ablehnung stieß, reichte er die Denkschrift bei der Technischen Hochschule Aachen als Dissertation ein und wurde dort zum Dr.-Ing. promoviert [Schmidt 1912]. Wegen des Ersten Weltkrieges kam es erst 1920 auf Initiative von Robert Schmidt zum Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk mit umfassenden landesplanerischen Vollmachten, dessen erster Verbandsdirektor er wurde. Der heutige Regionalverband Ruhr (RVR) hat demgegenüber keine Zuständigkeiten für die Regionalplanung mehr. Dafür hat er „Masterpläne“ aufzustellen, die als Ziele der Raumordnung bei der Aufstellung der Regionalpläne zu berücksichtigen sind.

Für die Notwendigkeit, in die raumwirtschaftliche Tätigkeit der Staatsbürger ordnend einzugreifen und für das ganze Staatsgebiet räumliche Vorsorge zu treffen, wurde erstmals von Gustav Langen 1925/26 der Begriff Raumordnung verwendet, ohne hierin einen Konflikt mit dem Begriff Landesplanung zu sehen [Istel 1998]. Der Bauingenieur Waldemar Nöldechen hat den Langen'schen Begriff ab 1931 in die praktische Planung übernommen und bei seiner Tätigkeit als Landesplaner in Sachsen, Oberschlesien, der Rheinpfalz und Saarpfalz verwendet [Istel 1998]. Die Nationalsozialisten verwendeten den Begriff Raumordnung im „Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand“ vom 29.5.1935 [RGBl. I S. 468]“, ohne auf die ältere Herkunft des Begriffes einzugehen. Dadurch wurde bis vor wenigen Jahren der Eindruck erweckt, dass der Begriff nationalsozialistischen Ursprungs ist, was durch die Forschungsarbeiten von Wolfgang Istel widerlegt werden konnte [Istel 1998].

Im Raumordnungsgesetz (ROG) werden für die Bundesaufgabe der Begriff „Raumordnung“ und für

die Aufgabe der Länder die Begriffe „Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne“ verwendet (§ 8 ROG).

### 6.1.2 Aufgaben

Die Raumordnung erfolgt durch gesetzliche Vorgaben des Bundesgesetzgebers im ROG und durch Raumordnungspläne und Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Länder sowie durch Regionalplanungen in Teilgebieten der Länder. Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sind die zahlreiche Fachplanungen zusammenfassenden und den Landes-, Regional- und Bauleitplanungen übergeordneten Planungen; zu ihnen gehört auch die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, die noch nicht in Raumordnungspläne aufgenommen wurden oder einer genaueren raumordnerischen Prüfung bedürfen.

Durch die raumordnerische Tätigkeit sollen die unterschiedlichen konkurrierenden Ansprüche an die Fläche aufeinander abgestimmt und Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungen bereinigt werden. So konkurrieren landwirtschaftliche Nutzungen und geplante bauliche Nutzungen miteinander, die bauliche Erweiterung einer Stadt mit der Führung einer Schnellbahntrasse oder eine Siedlungserweiterung allgemein mit dem Freiraumschutz.

In der landes- und regionalplanerischen Arbeit sollen künftige Konflikte erkannt und im Wege der Vorsorge vermieden werden. Dies gilt zum Beispiel für die langfristige Sicherung der Wasserversorgung durch Ausweisung von Wasservorratsgebieten, durch die Ausweisung von Rohstoffgebieten zur Sicherung der Rohstoffversorgung für bauliche und industrielle Zwecke oder die möglichst weitgehende Vermeidung von motorisiertem Individualverkehr durch Zuordnung von künftigen Siedlungsgebieten zu leistungsfähigen Nahverkehrslinien.

Der Raumordnung liegen gesetzgeberische Leitvorstellungen zugrunde. Zu ihnen gehört eine Abstimmung der sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen im Sinne der Idee einer „nachhaltigen Raumentwicklung“, die zu einer „dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt“ (§ 1, Abs. 1 ROG). Konkreter gesagt sollen u. a. die na-

türlichen Lebensgrundlagen geschützt und ausgebaut, Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft geschaffen, aber auch Gestaltungsmöglichkeiten offen gehalten, die prägende Vielfalt der Teilräume erhalten und die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in Europa geschaffen werden.

### 6.1.3 Methoden und Instrumente

#### 6.1.3.1 Grundsätze und Ziele der Raumordnung

Raumordnungspläne enthalten Planungsentscheidungen als Ergebnis einer Planung. Weil es immer mehrere Alternativen gibt und unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen sind, muss die Planungsentscheidung als Abwägungsentscheidung erfolgen. Dazu sind Leitlinien in Form von technischen, gesellschaftlichen und gesetzlichen Vorgaben erforderlich. Für die Raumordnung gelten bundesweit „Ziele“, „Grundsätze“ und „sonstige Erfordernisse der Raumordnung“ (§ 3 ROG). „Ziele“ sind verbindliche Vorgaben, „Grundsätze“ verbindliche Vorgaben für die nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen der Landes- und Regionalplanung. Es ist nicht möglich, jeweils alle Grundsätze (insgesamt) gleichzeitig und in vollem Umfang zu befolgen. Je nach Priorität der zu lösenden Aufgabe ist es unvermeidlich, den einen Grundsatz mehr und damit gleichzeitig den anderen weniger zu beachten. Besonders konfliktträchtig ist der Grundsatz, die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und die soziale Infrastruktur „vorrangig“ in „Zentralen Orten“ zu bündeln, gleichzeitig aber die Grundversorgung mit Dienstleistungen auch in dünn besiedelten Räumen „in angemessener Weise“ zu gewährleisten. Der Gesetzgeber hat vorgeschrieben, dass die Grundsätze „im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung“ anzuwenden sind (§ 2 Abs. 1 ROG).

Sind die Grundsätze nur Leitlinien für die Abwägung, stellen die „Ziele der Raumordnung“ raumordnerische Letztentscheidungen dar, die für nachfolgende Planungsentscheidungen (z. B. Bauleitplanung, Planfeststellungen) sachlich und räumlich verbindliche Vorgaben sind (§ 3 Nr. 2 ROG). Ziele der Raumordnung können nur von der

Landes- oder der Regionalplanung aufgestellt werden. Sie müssen immer räumlich und sachlich konkret und als „Ziele“ erkennbar sein.

Das neue ROG enthält nur noch 8 Grundsätze, denen die Länder eigene Grundsätze hinzufügen dürfen. Die Themengebiete lassen sich nach räumlichen und sachlichen Kategorien gliedern. Verwaltungsräumliche Kategorien sind der „Gesamt-raum“ (Deutschland) und die „Teilräume“ (Länder, aber auch Planungsregionen). Aufgrund festzulegender Merkmale definierte Raumkategorien sind „Ballungsräume“ und „Ländliche Räume“. In beiden können wiederum „Strukturstarke Räume“ und „Strukturschwache Räume“ definiert werden. Funktionale Kategorien sind z. B. Schutzgebiete (Wasser, Hochwasser, Flora, Fauna, Landschaft, Wald), Rohstoffsicherungsgebiete, Gebiete für Erholung in Natur und Landschaft, Standorte für Freizeit und Sport und Grünbereiche. Hinzu treten Grundsätze für Trassen und Standorte für Infrastruktur (Straßen, Eisenbahnen, Wasserstraßen, Flughäfen, Versorgung und Abfall) und militärische Bereiche.

#### 6.1.3.2 Inhalt der Raumordnungspläne

Das ROG zählt beispielhaft einige Festlegungen in den landesweiten Raumordnungsplänen, Regionalplänen und regionalen Flächennutzungsplänen auf (§ 8 Abs. 5 ROG). Dazu gehören Festlegungen zur Siedlungs- und Freiräumstruktur sowie zu Standorten und Trassen für Infrastruktur, insbesondere Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen sowie Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts, wenn sie „zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumordnungsansprüchen erforderlich sind“ (§ 8 Abs. 6 ROG).

Das ROG nennt einige wichtige Raumkategorien. Dazu gehören (in der Reihenfolge der Erwähnung im ROG) Ballungsräume, ländliche Räume, strukturschwache und strukturstarke Regionen, Städte, Zentrale Orte, Freiraum, dünn besiedelte Regionen, Innenstädte, verkehrlich hoch belastete Räume und Korridore, Kulturlandschaften, Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte, Standorte und Trassen für Infrastruktur.

### 6.1.3.3 Theoretische Vorstellungen

Den raumordnerischen Maßnahmen liegen theoretische Vorstellungen zugrunde, für die es wegen der Komplexität der Zusammenhänge in unterschiedlichem Umfang geschlossene Theorien mit empirischen Belegen gibt. Neben gut bewährten Theorien sind manche Vorstellungen eher den Hypothesen, Vermutungen und politischen Absichtserklärungen zuzuordnen, sodass sie einer Ausfüllung im Einzelfall bedürfen. Für manche Vorgaben des Gesetzgebers fehlen im wissenschaftlichen Sinne abgesicherte Belege (vgl. [Köhl 1994, Pischner/Schaaf 1995, Jessen 1996, Hartog-Niemann/Boesler 1997], mit weiteren Nachweisen). Die zu enge Verfolgung solcher Vorgaben kann die Gefahr in sich bergen, relevante Zusammenhänge zu übersehen [Schönwandt/Wasel 1997]. Viele Aussagen sind unvollständig, räumlich und/oder sachlich unscharf, sodass sie der Auslegung bedürfen [Schulte 1996:22 ff.].

Mit der Ausweisung von „Zentralen Orten“ als Standorten von öffentlichen und privaten Einrichtungen verbindet sich die Vorstellung einer Minimierung des Verkehrsaufwandes. Dies z. B. durch die Möglichkeit, mehrere Einrichtungen, insbesondere im Einzelhandel, gewissermaßen in einem Zuge („Kopplung“) besuchen zu können. Hinzu kommt die Tatsache, dass Verknüpfungspunkte des öffentlichen Nahverkehrs immer aufwandsminimierende und attraktive Standorte sind. Es ist jedoch nicht gleich, ob es sich bei Standortausweisungen um Angebote an staatliche bzw. kommunale Investoren oder an privatwirtschaftliche Unternehmen handelt. Nur bei „eigenen“ Einrichtungen ist die staatliche bzw. kommunale Planung auch für die Investition zuständig; bei privaten Investoren macht sie lediglich Angebote, die angenommen oder angelehnt werden können und an einem anderen Standort für die hochmobilen Bürger dennoch erreichbar sind. Nur für wenige Einrichtungen kann deren Besuch (z. B. Schule) oder deren Benutzung (z. B. Wasserversorgung oder Abfalleinrichtungen) – mit abnehmender Tendenz – vorge-schrieben werden. In den wesentlichen Bereichen bestimmen die Bürger, was sie wann, wo und wie häufig aufsuchen. Das Hauptangebot an öffentlich zugänglichen Einrichtungen (z. B. Arbeitsplätze, Läden, Freizeiteinrichtungen, Weiterbildung) erfolgt durch marktabhängige Unternehmen, die bei

Ausbleiben der entsprechenden Nachfrage schließen müssen, im Gegensatz zu den aus Abgaben und Steuern finanzierten öffentlichen Einrichtungen. Das Verhalten der Bürger, einschließlich des nur wenig oder gar nicht beeinflussbaren Ausweichverhaltens bei unbeliebten Restriktionen, sowie betriebswirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten müssten in Raumordnungskonzepten mehr beachtet werden (vgl. dazu auch [Linde 1977]). Es ist jedoch nicht einfach, die in der Wirtschaft und im individuellen Verhalten steckenden Dynamik in den doch recht starren Raumordnungsplänen angemessen zu berücksichtigen.

Ein weiteres übliches Instrument ist die Ausweisung von „Achsen“ mit der erhofften Folge, dass sich hier die Siedlungstätigkeit konzentrieren und den Freiraum schonen möge. Dem liegt u. a. die Vorstellung zugrunde, die meist vorhandenen oder ausbaufähigen öffentlichen Verkehrsangebote zur Verringerung des Verkehrsaufwandes einzusetzen. Dazu müssen aber auch die Ziele der Verkehrsteilnehmer an diesen Linien liegen bzw. mit vertretbarem Umsteigeaufwand und Transportaufwand (Lasten) erreichbar sein. Nicht alle Einrichtungen können gut erreichbar an Haltepunkten liegen und nicht alle Bewohner wollen unter den Bedingungen extremer städtebaulicher Dichte wohnen. Auch hier gilt es, das tatsächliche Verhalten und das beeinflussbare Verhalten der Bevölkerung realistisch in den Zielformulierungen zu berücksichtigen.

So vielfältig wie die Gegenstände der Raumordnung sind die Wissenschaftsbereiche, die sich mit ihr beschäftigen. Hinzu treten die Anforderungen der täglichen Praxis, die sich im Zusammenspiel mit Politik und Öffentlichkeit in der Konsensfindung bewähren muss. So sind auch die Anforderungen an die theoretische Begründung der raumordnerischen Aussagen je nach Herkunft der handelnden Personen sehr verschieden.

Aussagen über die Raumnutzung und ihre Verteilung stammen aus der Ökonomie (v. Thünen, A. Weber, Lösch, Isard). Mit der Wirkung von Standorten und Trassenführungen haben sich Ingenieure beschäftigt (Launhardt, Blum, Pirath). Geographen befassten sich mit der Lage und Größe von Siedlungen bzw. der Anzahl und Zusammensetzung der in ihnen angebotenen Dienstleistungen (Christaller) und mit dem raumzeitlichen Verhalten von Be-

wohnern (Hägerstrand). In die Vorstellungen über Anordnung und Dichte von Siedlungen gingen Ergebnisse der Klimaforschung und der Soziologie ein. Agrarwissenschaften, Naturwissenschaften und Landespflge steuerten raumrelevante Erkenntnisse über Fauna und Flora, den Boden und den Freiraum bei. Nicht zuletzt sind die Finanzwissenschaften zu erwähnen, die auf raumrelevanten Wirkungen von Investitionen und Subventionen hingewiesen haben.

#### 6.1.3.4 Instrumente und Verfahren

Es ist zu unterscheiden, ob die institutionalisierte Raumordnung tätig wird oder Entscheidungen anderer Stellen raumordnerische Auswirkungen haben. Große direkte Wirkungen haben z.B. die Wirtschaftsförderung, alle Standortentscheidungen innerhalb der genehmigten Flächennutzungs- bzw. Bebauungspläne sowie Aufstieg und Niedergang von Unternehmen. Die von der Raumordnung bevorzugten Instrumente zur Verwirklichung ihrer planerischen Zielvorstellungen lassen sich in folgende Gruppen einteilen (s. a. [Brösse 1994:507 ff.]).

1. Instrumente der Raumorganisation. Sie sollen das Verhalten der Wirtschaftssubjekte direkt beeinflussen. Zu ihnen lassen sich u. a. zählen: Zentrale Orte, Achsen, Vorbehaltsflächen und Vorranggebiete.
2. Instrumente zur Beeinflussung von Zielvorstellungen. Zu ihnen zählt insbesondere das Informationssystem des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) sowie die von ihm in regelmäßigen Abständen zu erstattenden Raumordnungsberichte (§ 25 ROG).
3. Raumordnerische Gebote. Sie sind u. a. an „Soll-Sätzen“ erkennbar, die ein striktes Befolgen fordern. Nur den ähnlich wirkenden Verboten kann durch Unterlassen der benannten Handlung ausgewichen werden. Jedoch ist nicht immer eine strikte Befolgung der Gebote gemeint (abwägungsbedürftiger Charakter der Grundsätze, der auch für Ziele gelten kann [Schulte 1996: 25]).
4. Das Instrument der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen. Die Raumordnungsbehörden können nach § 14 ROG zeitlich unbefristet oder auf maximal zwei Jahre befristet Maßnahmen untersagen, denen be-

schlossene Ziele entgegenstehen oder die geplante, aber schon im Aufstellungsverfahren befindliche Ziele gefährden könnten.

5. Das Instrument der förmlichen Planung. Die ist die Kernaufgabe der Landes- und der Regionalplanung. In den Raumordnungsplänen werden nach einem förmlichen Verfahren die zuvor beschriebenen Instrumente in kartografischen Darstellungen, textlichen Grundsätzen und Zielen sowie einer Begründung verankert.
6. Beeinflussung von Verhalten durch Kooperation, Moderation und Koordination. Hier haben die Raumordner eine große Aufgabe zu erfüllen, indem sie zwischen den widerstreitenden Interessen privater und öffentlicher Akteure vermitteln und durch regionales Projektmanagement Problemlösungen ermöglichen. Zu denken ist hierbei insbesondere an die Durchsetzung der raumordnerischen Ziele, aber auch an den öffentlichen Nahverkehr und an die Standortwerbung. Der Erfolg dieses Instrumentes beruht nicht zuletzt auf der Nähe zur unmittelbaren Umsetzung.

Als institutionalisierte Verfahren der Raumordnung sind zu nennen das Planaufstellungsverfahren (s. o. Nr. 5.), das Zielabweichungsverfahren und das Raumordnungsverfahren. Im Zielabweichungsverfahren (§ 6 ROG) wird geprüft, ob eine Abweichung von einem förmlich beschlossenen Ziel aus raumordnerischer Sicht vertretbar ist, weil die Grundzüge des Raumordnungsplanes nicht berührt werden. Das Verfahren kommt vor allem für öffentliche Stellen und die im Auftrag des Bundes tätigen privaten Stellen in Frage. Das Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) dient der Abstimmung raumbedeutsamer Planungen mit den „Erfordernissen der Raumordnung“ (§ 3 ROG). Damit sind die Ziele, die Grundsätze, die in Aufstellung einschließlich Änderung befindlichen Ziele und die Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren gemeint. Ein erfolgreich abgeschlossenes Raumordnungsverfahren ist für die meisten großen Ingenieurplanungen sowie einige städtische Projekte (s. dazu RoV) die unverzichtbare erste Stufe zur Verwirklichung. In ihm wird, meist mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung [Köhl/Ortgiese 1994], geprüft, ob raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und wie sie unter den Ge-

sichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt und durchgeführt werden können. Dabei ist die Öffentlichkeit zu unterrichten und es ist ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dies gilt auch, wenn noch ein Planfeststellungsverfahren folgt, bei dem die Betroffenenbeteiligung über die Planauslegung und Erörterung vorgeschrieben ist. Das Raumordnungsverfahren schließt mit einem raumordnerischen Bescheid ab, der zu den Aussagen „Ja“, „Nein“ oder einem bedingten „Ja, wenn ...“ kommt. Der oder die Antragsteller sind jedoch nicht daran gebunden, werden aber bei Abweichungen in den nachfolgenden Genehmigungsverfahren wegen des Widerspruchs zu den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung keinen Erfolg haben. Die erforderliche Übereinstimmung von Maßnahmen mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung ist in den einschlägigen Fachgesetzen als „Raumordnungsklausel“ festgelegt. Es ist deshalb bei Planungen nach Fachplanungsgesetzen zu empfehlen, die Projekte bereits bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen oder bei Änderungsverfahren als förmliche Ziele der Raumordnung zu verankern. In den meisten Fällen ist dann ein Raumordnungsverfahren entbehrlich. Von dieser großen Hilfe raumordnerischer Festsetzungen für Fachplanungen, die auch bei gerichtlichen Klagen gegen Projekte sehr bedeutsam sind, wird leider viel zu wenig Gebrauch gemacht.

### 6.1.4 Beteiligte

Landes- und Regionalplanung sind bisher überwiegend Angelegenheiten von Behörden, die im öffentlichen Interesse tätig werden. Selbstverständlich sind von ihren Auswirkungen (Angeboten, Geboten, Verboten, Entscheidungshilfen) die Bürger mittelbar und unmittelbar betroffen. Sie können aber nur dann mehr an der Regionalplanung teilnehmen, wenn für die Verabschiedung von Regionalplänen kommunal verfasste Regionalverbände mit – meist indirekt – gewählten Vertretern zuständig sind (z. B. in Baden-Württemberg). Immer erfolgt bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen der Länder eine Beteiligung der Landkreise und Kommunen sowie der betreffenden Kommunalverbände. Damit ist auch eine Vertretung der Bürgerinteressen gegeben. Eine

weitgehende direkte Beteiligung der Bürger ist umstritten und nur schwer zu realisieren, weil Raumordnung eine staatliche, rahmensetzende Aufgabe ist, die im Interesse des Ganzen auf maximalen Konsens verzichten muss. Es bedarf auch einiger Änderungen und viele guten Willens seitens der Raumordner, mit Laien erfolgreich über so langfristige Fragen und so abstrakte Festsetzungen zu diskutieren. Das Raumordnungsgesetz sieht vor (§ 10), dass die Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Raumordnungspläne einbezogen oder beteiligt werden kann. Die Chance, für die Anliegen der Raumordnung in der breiten Öffentlichkeit Verständnis zu finden, sollte genutzt werden.

An der Aufstellung von Raumordnungsplänen der Länder und von Regionalplänen sind immer praktisch alle Fachbehörden beteiligt. Dies gilt über die mit Ingenieuraufgaben befassten Behörden hinaus insbesondere für den Natur- und Umweltschutz sowie das Gesundheitswesen.

## 6.1.5 Rechtliche und organisatorische Grundlagen

### 6.1.5.1 Raumordnung des Bundes

Für das gesamte Bundesgebiet ist das Raumordnungsgesetz in seiner Fassung vom 22. Dezember 2008 [BGBl Teil I Nr. 65 S 2986] als Rahmenvorgabe direkt für die Raumordnung in Bund und Ländern sowie deren Planungsregionen (nach den jeweiligen Landesplanungsgesetzen) und indirekt über die Raumordnungspläne bzw. Beteiligung der Raumordnungsbehörden für die Fachplanungen verbindlich.

Für die fachlichen Aufgaben der Raumordnung ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zuständig. Es stützt sich dabei für die Raumb Beobachtung, die Vorbereitung von politischen Maßnahmen sowie die eigene und betreute private Forschung auf das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR).

Der Bund kann nach § 17 ROG für einzelne Grundsätze sowie für länderübergreifende Standortkonzepte für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung Bundesraumordnungspläne aufstellen. Darüber hinaus gehende „Planung“ ist Sache der



Länder. Einem Versuch, in den 70er-Jahren mit Zustimmung der Bundesländer und des Bundeskabinetts ein Bundesraumordnungsprogramm aufzustellen, ist der Erfolg versagt geblieben. Trotz fehlender Planungszuständigkeit außerhalb der Fachplanung beeinflussen die raumordnerischen Aussagen und raumrelevanten Ausgaben des Bundes dennoch die künftige Raumordnung. Für die praktische Arbeit in Bund und Ländern erstellt der Bund über das BBSR Analysen und Prognosen zur Raumentwicklung (z. B. Raumordnungsprognose 2025).

Als Schlussfolgerung aus der bisherigen Raumentwicklung seit der Wiedervereinigung und angesichts der aktuellen Bevölkerungsvorausrechnungen bis 2050 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung die „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ verabschiedet (2006). Besonders berücksichtigt wird hier auch der europäische Rahmen. Die „Leitbilder und Handlungsstrategien“ lösen den „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ (1992) und den „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen“ (1995) ab.

Erstmals wird angesichts der Prognosen der Bevölkerungsentwicklung bis 2050 und der damit verbundenen Infrastrukturbedarfe ein Wohnungs- und Infrastrukturrückbau in schrumpfenden Städten und Gemeinden angesprochen.

#### **6.1.5.2 Landes- und Regionalplanung der Länder**

Für die Länder gelten im Rahmen der Vorgaben des ROG die jeweiligen Landesplanungsgesetze. In ihnen ist auch die jeweilige Regionalplanung verankert.

Die Länder stellen die Raumordnungspläne für ihr Gebiet auf. Sie können verschiedene Bezeichnungen haben (z. B. Landesentwicklungsplan, Landesraumordnungsplan, Landesraumordnungsprogramm, Landesentwicklungsprogramm). Die Regionalpläne werden in den meisten Bundesländern in der Verantwortung der Planungsregionen aufgestellt. Planungsinstitutionen unterschiedlichster Art werden nach Regelungen der jeweiligen Landesplanungsgesetze gebildet und betrieben. Die organisatorische Bandbreite reicht von staatlicher Regionalplanung über Regionalplanung mit Beiräten bis zu Regionalplanungen mit regionalparlamentarischer Beratung und Verabschiedung. Auch kann sich die

Zuständigkeit der Regionen auf weitere Gebiete, wie z. B. den Betrieb des Öffentlichen Nahverkehrs, erstrecken (z. B. Region Stuttgart).

Für landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne ist eine Umweltprüfung durchzuführen. In ihr müssen die „erheblichen Auswirkungen“ des Raumordnungsplans auf die Schutzgüter ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Wird in einer überschlägigen Prüfung festgestellt, dass erhebliche Auswirkungen nicht zu erwarten sind, kann von der Umweltprüfung abgesehen werden. Öffentliche Stellen sind bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens nur insoweit zu beteiligen, als ihr umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans betroffen ist.

Die Raumordnungspläne der Länder sind untereinander sowie mit den Planungen des benachbarten Auslandes nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit abzustimmen. Die Koordinierung des politischen Vorgehens erfolgt in der Ministerkonferenz für Raumordnung MKRO, auch in Form von „Entschlüssen“ zu einzelnen Fachfragen.

In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg kann ein Flächennutzungsplan nach § 5 BauGB die Funktion eines Raumordnungsplanes übernehmen (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG).

In verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen können die Funktionen eines Regionalplanes und eines Flächennutzungsplanes zusammengefasst werden (§ 8 Abs. 4 ROG). Dazu sind allerdings regionale Planungsgemeinschaften durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden erforderlich, weil ja zugleich die Vorschriften des Baugesetzbuches angewandt werden müssen.

#### **6.1.5.3 Europäische Raumordnung**

Die Koordinierung der Raumordnung auf europäischer Ebene erfolgt in der Europäischen Ministerkonferenz für Raumordnung auf der Ebene der Mitgliedsstaaten. Die grenznahe Koordinierung erfolgt direkt zwischen den angrenzenden unteren staatlichen Behörden oder, auf deutscher Seite, durch die Regionalverbände. Vielfach sind jedoch besondere grenzübergreifende Verbände mit gemeinsamen politischen Gremien gebildet worden, die erfolgreiche Arbeit leisten.

Besondere Gebiete der europäischen Raumordnung sind die Abstimmung der Verkehrswegeplanungen für Wasserstraßen (älteste funktionierende fachliche europäische Zusammenarbeit), Straßen und Schienen (einschließlich Führung der Hochgeschwindigkeitszüge), die Führung der Transitströme durch Europa sowie die schwierige raumordnerische Vorbereitung der Überführung der Agrarwirtschaft in eine moderne Industrie- und Dienstleistungswirtschaft in Teilen Europas.

#### 6.1.5.4 Gegenstromprinzip

Das ROG fordert zwar eine Einpassung der Teilräume in den Gesamttraum, aber auch eine Rücksichtnahme auf die Gegebenheiten der Teilräume und verankert damit das Gegenstromprinzip in der Raumordnung. Der obrigkeitstaatlichen Verordnung von Planung wird damit eine gesetzgebende Absage erteilt.

Insbesondere ist es erforderlich, Flächennutzungspläne und von den Gemeinden beschlossene sonstige städtebauliche Planungen (§ 8 Abs. 2 ROG) in der regionalplanerischen Abwägung zu beachten.

Bei verdichteten Räumen über die Grenzen eines Landes hinweg sind Maßnahmen im Einvernehmen über eine grenzüberschreitende, eine gemeinsame oder eine gemeinsame informelle Planung zu treffen (§ 9 Abs. 4 ROG).

### 6.1.6 Fachplanungen und Raumordnung

In Deutschland sind bestimmte fachliche Aufgaben aufgrund von Bundes- und Landesgesetzen besonderen Fachbehörden übertragen worden. Soweit dazu Planungen erforderlich sind, spricht man auch von Fachplanungsgesetzen. Als Fachleute sind dazu überwiegend Bauingenieure tätig. Dies gilt zum Beispiel für die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, die Schienenwege, die Wasserstraßen, die Flughäfen und die Wasserwirtschaft. Aber auch für Aufgaben des Umweltschutzes sind Bauingenieure aufgrund ihrer spezifischen Ausbildung unverzichtbar.

Die Planungen nach diesen Fachplanungsgesetzen müssen den Erfordernissen der Raumordnung genügen (Raumordnungsklausel). Sie erfolgen

aber kraft eigener fachlicher Zuständigkeit, sodass der Raumordnung kein allgemeinpolitisches Mandat zukommt. Dazu fehlt ihr auch der fachliche Sachverstand, wenngleich man aus der Abwägungsaufgabe der Raumordnung auf eine „raumplanungsimmanente Fachkompetenz“ und damit auf eine überfachliche Steuerungskompetenz schließen kann [Schulte 1996: 59 ff.].

Die Raumordnung ist auf die Fachplanungen und die Vorstellungen der Gemeinden mit Veränderungsbedarf angewiesen, um deren Raumanprüche zu koordinieren. Es ist deshalb erforderlich, die Fachplanung und die kommunale Bauleitplanung mit großem Verständnis für diese Abstimmungsaufgabe der Raumordnung zu betreiben.

#### Literaturverzeichnis Kap. 6.1

- Brösse U (1994) Instrumente. In: Handwörterbuch der Raumordnung. pp 507–511
- Europäische Raumordnungspolitik (1997) Regionales Management und Marketing; Anforderungen an die Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Verlag der ARL, Hannover
- Fürst D, Ritter E-H (1993) Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. 2. Aufl. Werner, Düsseldorf
- Gesetz über den Regionalverband Ruhr vom 24.6.2008 (GV NRW 2008, pp 514)
- Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) (BGBl I S 2110) vom 18. August 1997
- Grundriß der Raumordnung (1982) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Verlag der ARL, Hannover
- Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (1970) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). 3 Bde. Jänecke, Hannover
- Handwörterbuch der Raumordnung (2005) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Verlag der ARL, Hannover
- Hartog-Niemann E, Boesler A (1997) Zentrale Orte und Einzelhandelsstandorte in Sachsen. Raumforschung und Raumordnung 55 (1997) 6, pp 411–420
- Hübler K-H (Hrsg) (1998) Leitbilder der Raumplanung – zur Kontinuität eines Politikfeldes in Deutschland. Springer, Berlin/Heidelberg/New York
- Istel W (1998) 70 Jahre „Raumordnung“ – Zur Genealogie und Inhaltswandel eines modernen Begriffes. In: Hübler K-H (Hrsg) (1998) Leitbilder der Raumplanung – zur Kontinuität eines Politikfeldes in Deutschland. Springer, Berlin/Heidelberg/New York



Raumordnung und Städtebau, Öffentliches Baurecht /  
Verkehrssysteme und Verkehrsanlagen

Zilch, K.; Diederichs, C.J.; Katzenbach, R.; Beckmann, K.J.  
(Hrsg.)

2013, XIII, 296 S. 83 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-642-41875-4