

Peter Runkel

Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

S. 2989 bis 3000

URN: urn:nbn:de: 0156-55992827



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)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Gliederung

- 1 Erfordernisse und Bindungswirkungen
- 2 Erfordernisse der Raumordnung
- 3 Ziele der Raumordnung
- 4 Grundsätze der Raumordnung
- 5 Sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Literatur

Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind zentrale Begriffe des Raumordnungsrechts, die in § 3 Raumordnungsgesetz (ROG) definiert und an die in § 4 ROG gegenüber öffentlichen Stellen und ihnen gleichgestellte Personen des Privatrechts bestimmte Rechtsfolgen geknüpft werden.

1 Erfordernisse und Bindungswirkungen

Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung bilden zusammen die Erfordernisse der \triangleright *Raumordnung*. Es handelt sich um zentrale Begriffe des Raumordnungsrechts (\triangleright *Raumordnungsrecht*), die der Bundesgesetzgeber abschließend in § 3 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) definiert hat. Sie sind Rechtsvoraussetzung für Rechtsfolgen im Sinne von Bindungswirkungen nach §§ 4 und 5 ROG. Nur Erfordernisse der Raumordnung erzeugen in abgestufter Form raumordnungsrechtlich Bindungswirkungen gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Stellen. Sind die anderen Stellen Träger eigener Rechte, wie die Gemeinden bezüglich der kommunalen \triangleright *Bauleitplanung*, stehen die raumordnerischen Bindungswirkungen Rechtswirkungen gleich.

Handelt es sich bei einer Aussage der Raumordnung nicht um ein Erfordernis der Raumordnung im Rechtssinn, werden andere Stellen dadurch auch nicht rechtlich im Sinne von § 4 ROG gebunden. So sind z. B. Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) keine sonstigen Erfordernisse der Raumordnung, mit der Folge, dass von ihnen keine rechtlichen Bindungswirkungen ausgehen; ihre Wirkung entfalten sie vielmehr durch die Kraft ihrer fachlichen Argumente und den Konsens der obersten Fachverwaltungen, der in ihnen zum Ausdruck kommt. Man hält sich an diese Entschlüsse, nicht weil dies rechtlich angeordnet ist, sondern weil man die darin vertretenen Positionen für überzeugend erachtet.

Die Notwendigkeit einer Differenzierung der Erfordernisse der Raumordnung in Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung ergibt sich aus den unterschiedlich intensiven Bindungswirkungen, die von ihnen ausgehen (Rechtsfolgenseite). An Bindungswirkungen unterscheidet § 4 ROG zwei Arten: die Beachtungspflicht und die Berücksichtigungspflicht. Beide unterscheiden sich hinsichtlich der Striktheit der Pflicht. Die Beachtungspflicht ist gegenüber der Berücksichtigungspflicht die strengere Form der Bindung. Beachten heißt im Rechtssinn: befolgen. Beachtungspflichten sind bei nachfolgenden Planungen nicht durch \triangleright *Abwägung* überwindbar. Berücksichtigen zielt dagegen auf nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen ab. Die zu berücksichtigenden Erfordernisse der Raumordnung sind in die Abwägung einzustellen und zu bewerten; sodann ist darüber im Gesamtzusammenhang aller von der Planung oder der Maßnahme berührten öffentlichen und privaten Belange zu entscheiden.

Ziele der Raumordnung binden aus dem Kompetenztitel der Raumordnung nur öffentliche Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Dahinter verbirgt sich ein Bild von der Raumordnung als „Planung der Planung“ bzw. als überörtliche Planung gegenüber örtlichen Planungen öffentlicher Stellen. Entsprechendes gilt im Verhältnis von integrierter Raumplanung zur Fachplanung. Mit der zunehmenden Privatisierung öffentlicher Aufgaben sind den öffentlichen Stellen mit § 4 Abs. 1 S. 2 ROG solche Personen des Privatrechts (z. B. AG, GmbH) gleichgestellt worden, die von öffentlichen Stellen beherrscht werden und öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Formalprivatisierungen wie die Deutsche Bahn AG hinsichtlich des Schienennetzes) oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanzieren.

Zunehmend werden auch raumbedeutsame Maßnahmen Privater durch Ziele der Raumordnung aufgrund von sogenannten Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen gebunden. Dies gilt z. B. für bestimmte raumbedeutsame Vorhaben (= Maßnahmen) im Außenbereich nach § 35 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) (▷ *Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*). Da es sich dabei um fachgesetzliche Bindungsvorschriften handelt, können gegenüber dem Raumordnungsrecht auch abgeschwächte Bindungen angeordnet werden. So bestimmt § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, dass ein Ziel der Raumordnung bestimmten raumbedeutsamen Vorhaben im Außenbereich (wie z. B. einem Windenergiepark) in der Regel entgegensteht, soweit hierfür eine Ausweisung (= Festlegung) an anderer Stelle erfolgt ist. Aus der strikten Zielbeachtungspflicht des § 4 Abs. 1 S. 1 ROG wird so gegenüber bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen Privater im Außenbereich eine In-der-Regel-Beachtungspflicht, die im Einzelfall auch Ausnahmen zulässt. § 4 Abs. 1 S. 3 ROG weist darauf klarstellend hin.

Weil die Rechtsfolgen der Beachtungspflicht strenger sind als die der Berücksichtigungspflicht, sind auch die Rechtsvoraussetzungen umfassender, die gegeben sein müssen, damit eine so weitreichende Bindung anderer Stellen oder Personen eintritt.

Führt man die Rechtsvoraussetzungen (es müssen Erfordernisse der Raumordnung vorliegen) mit den Rechtsfolgen (Beachtungs- oder Berücksichtigungspflichten) zusammen, so ergibt sich: Ziele der Raumordnung lösen Beachtungspflichten aus, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung (nur) Berücksichtigungspflichten. Daraus folgt, dass an Ziele der Raumordnung weit strengere materielle und verfahrensrechtliche Anforderungen zu stellen sind als an Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. In den vielfältigen rechtlichen Auseinandersetzungen um Aussagen der Raumordnung geht es zumeist um die Frage, ob es sich um ein Ziel oder einen Grundsatz der Raumordnung handelt. Dahinter tritt die Abgrenzungsfrage zurück, ob es sich bei einer Aussage um einen Grundsatz oder ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung handelt; eine andere Zuordnung würde an den Rechtsfolgen nichts ändern.

2 Erfordernisse der Raumordnung

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG bestimmt, dass im Sinne des Raumordnungsgesetzes Erfordernisse der Raumordnung Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind. Sinn und Zweck dieser Vorschrift besteht im Wesentlichen darin, die Erfordernisse der Raumordnung, von denen rechtliche Bindungswirkungen im Sinne des § 4 ROG ausgehen, von solchen Aussagen der Raumordnung abzugrenzen, denen keine rechtlichen Bindungswirkungen im Sinne des Gesetzes zukommen. Die letzte Gruppe ist vielfältig: Raumordnungsberichte des Bundes und der Länder (▷ *Berichte der Stadt- und Raumentwicklung*), Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung oder Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK; ▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*) oder die Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebiets nach § 26 Abs. 2 ROG (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*). Zu nennen sind ferner Kabinettsbeschlüsse oder allgemeine Verwaltungsvorschriften; sie können zwar auch (interne) Bindungswirkungen gegenüber anderen Behörden entfalten, aber nicht als Erfordernisse der Raumordnung (zum Ganzen auch: ▷ *Planungsrecht*).

Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Festlegungen in Raumordnungsplänen können Ziele oder (planerische) Grundsätze der Raumordnung sein, aber auch sonstige Aussagen, die keine Erfordernisse der Raumordnung sind. Dies gilt z. B. für nachrichtliche Übernahmen aus anderen Planwerken, die der Plangeber nicht nach Abwägungsgrundsätzen in seinen planerischen Willen aufgenommen hat. Zu nennen sind ferner politische Absichtserklärungen, die nicht in raumplanerische Festlegungen Eingang gefunden haben. Auch die dem Plan beizufügende Begründung (vgl. § 7 Abs. 5 ROG) ist für sich genommen kein Erfordernis der Raumordnung, sondern erläutert Festlegungen des Plans, die ihrerseits Erfordernisse der Raumordnung sein können.

Handelt es sich bei einer Aussage der Raumordnung um ein Erfordernis der Raumordnung, ist wegen der unterschiedlichen Rechtsfolgen die weitere Frage zu klären, um welche Art von Erfordernis es sich handelt. Diese Frage kann wegen der unterschiedlichen Bindungs-/Rechtswirkungen zumindest nicht zwischen Zielen der Raumordnung auf der einen Seite und Grundsätzen sowie sonstigen Erfordernissen der Raumordnung auf der anderen Seite offenbleiben.

Die Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung bereitet insbesondere dort Schwierigkeiten, wo die Planungspraxis und, ihr folgend, der Gesetzgeber zur differenzierten und flexiblen Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse Festlegungsarten entwickelt haben, die auf der Rechtsfolgenseite Zwischenformen zwischen der Beachtungs- und Berücksichtigungspflicht anordnen. Aktuell wird die Diskussion im Rahmen der Festlegungen entsprechend § 8 Abs. 7 ROG bezüglich Vorbehalts- und Eignungsgebieten geführt (▷ *Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet*). So sind Vorbehaltsgebiete nach herrschender Meinung (Runkel 2010b: L § 3, Rn. 182 m. w. N.) Grundsätze der Raumordnung, die aber auf der Rechtsfolgenseite eine Berücksichtigungspflicht mit Gewichtungsvorgabe anordnen und insoweit die planerische Abwägung anderer verstärkt binden; die Überwindung eines solchen Grundsatzes in einer nachfolgenden Abwägung zu einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme bedarf einer erhöhten Rechtfertigung. Bei Eignungsgebieten ist spätestens seit der sprachlichen Neufassung durch § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG herrschende Meinung (Runkel 2010b: L § 3, Rn. 55 m. w. N.), dass es sich um Ziele der Raumordnung hinsichtlich sowohl der außergebietlichen wie innergebietlichen Wirkung handelt.

3 Ziele der Raumordnung

An Ziele der Raumordnung stellt der Gesetzgeber von allen Erfordernissen die strengsten Anforderungen, weil von ihnen die weitestgehenden Bindungswirkungen ausgehen. Ziele der Raumordnung werden in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abschließend definiert. Daneben müssen aber auch allgemeine rechtsstaatliche Anforderungen erfüllt sein wie etwa, dass sich das Ziel im Rahmen des durch § 1 Abs. 1 ROG bestimmten Aufgabenbereichs der Raumordnung bewegt. Dies gewinnt an Aktualität im Verhältnis von Raumordnung zu raumbedeutsamen Fachplanungen vor allem dann, wenn durch Ziele der Raumordnung bindende Vorgaben für die Bedarfsplanungen der Fachplanungsträger gemacht werden sollen. So kann durch ein Ziel der Raumordnung (das sogenannte Freihaltungsziel) zwar die Trasse für eine Bundesfernstraße frei von anderen Nutzungen gehalten werden (insbesondere von gemeindlicher Siedlungsentwicklung), nicht aber der Fachplanungsträger Bund verpflichtet werden, diese Fernstraßenverbindung in seinen Bedarfsplan aufzunehmen (Runkel 2010b: L § 1, Rn. 45 ff.; ▷ *Fachplanungen, raumwirksame*).

3.1 Verbindliche Vorgaben als Festlegungen in Raumordnungsplänen

Ziele der Raumordnung sind eine bestimmte Art von Festlegungen in Raumordnungsplänen. Raumordnungspläne sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG der Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG, die Pläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne) nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG und die Raumordnungspläne des Bundes nach § 17 ROG. Aus § 7 Abs. 1 S. 2 ROG folgt ferner, dass die Aufstellung räumlicher und sachlicher Teilpläne zulässig ist. Stets muss es sich aber um einen Raumordnungsplan im Gegensatz zu einem Fachplan handeln, wobei es nicht darauf ankommt, ob und in welcher Rechtsform dieser Plan erlassen worden ist. Auch ist nicht entscheidend, ob es sich um eine textliche oder zeichnerische Festlegung bzw. um eine Kombination aus beidem handelt. Da Raumordnungsplanung eine Aufgabe der Verwaltung ist, sind Ziele der Raumordnung administrative Planfestlegungen und keine legislativen Anordnungen, auch wenn der Plan als Rechtsverordnung erlassen wird.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es außerhalb von Raumordnungsplänen keine Ziele der Raumordnung gibt. Bestimmungen in Gesetzen und Rechtsverordnungen können Gesetzesbefehle enthalten, aber keine Ziele der Raumordnung, es sei denn, sie stellen einen Raumordnungsplan fest. Mangels einer eingeschränkten Raumplanungskompetenz des Bundes gibt es auch keine bundesweit geltenden Ziele der Raumordnung oder gar Ziele auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft (vgl. aber die Festlegungsmöglichkeit in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone nach § 17 Abs. 3 ROG).

Es muss sich ferner nach dem Willen des Plangebers um eine verbindliche Vorgabe handeln. Dies muss sich zunächst bei textlichen Festlegungen aus der gewählten Formulierung ergeben. Wenn etwas lediglich berücksichtigt oder bedacht werden soll bzw. eine Kann- oder In-der-Regel-Formulierung vorliegt, mangelt es an einer solchen Verbindlichkeit, sofern nicht auch die Ausnahmen zumindest erkennbar festgelegt sind. Ob Soll-Formulierungen ausreichend sind, wenn nicht auch die Ausnahmen hinreichend bestimmt sind, ist umstritten. Aber auch strikte Ist- oder Sind-Formulierungen lassen nicht ohne Weiteres den Rückschluss auf bindende Vorgaben zu. So sind die Grundsätze der Raumordnung des Bundes in § 2 Abs. 2 ROG strikt formuliert, weil sich die Berücksichtigungspflicht erst auf der Rechtsfolgenseite stellt und in § 4 Abs. 1 ROG entsprechend angeordnet ist. Nach § 7 Abs. 4 ROG sind Ziele der Raumordnung (wie auch planerische Grundsätze) in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen. Dies erfolgt regelmäßig durch ein „Z“. Diese Kennzeichnung ist nicht in dem Sinn konstitutiv, dass jede formal als Ziel gekennzeichnete Festlegung auch materiell ein Ziel darstellt. Wenn die Festlegung nicht bestimmt genug ist, verfehlt sie die Zielqualität. Umgekehrt kann es kein Ziel geben, das nicht als solches im Raumordnungsplan gekennzeichnet ist. Das ROG schützt insbesondere die Gemeinden konstitutiv davor, etwas als Ziel beachten zu müssen, was nicht als Ziel deklariert ist.

3.2 Räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar

Zu keinem anderen Begriffselement gibt es so unterschiedliche Auffassungen wie zur räumlichen und inhaltlichen Konkretheit, die eine Festlegung in einem Raumordnungsplan haben muss, damit sie für nachfolgende raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen als Ziel der Raumordnung Beachtungspflichten auslösen kann. Die Kontroverse beruht auf einer unterschiedlichen Gewichtung einschlägiger Rechtsprinzipien, denen zum Teil Verfassungsrang zukommt.

Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Zum einen geht es um das Gebot hinreichender Bestimmtheit. Der von Zielen der Raumordnung ausgehende Anspruch auf Beachtung setzt eine Klarheit des von ihnen ausgehenden Bedeutungsgehalts voraus. Der Adressat des Ziels muss diesem auf der Grundlage des Inhalts und durch Auslegung entnehmen können, was er bei seinen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als verbindliche Vorgaben der Raumordnung zu beachten hat. Damit im Spannungsverhältnis stehen der allgemeine Verhältnismäßigkeits- und Erforderlichkeitsgrundsatz. Sie besagen, auf ein gestuftes Planungssystem angewandt, dass eine übergeordnete Planung nur zurückhaltend und im erforderlichen Umfang in die Planungsentscheidungen nachgeordneter Planungsträger eingreifen soll, zumal wenn diese Träger eigener Rechte sind wie die Gemeinden hinsichtlich der Bauleitplanung.

Je nachdem, ob man das Bestimmtheitsgebot oder den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Wahrung nachfolgender Planungsspielräume stärker betont, werden die Anforderungen an die räumliche und sachliche Bestimmbarkeit von Zielen der Raumordnung höher oder geringer. Entscheidend dürfte der Gesichtspunkt sein, dass beide Prinzipien dem Schutz der Zieladressaten dienen. Sie sollen einerseits möglichst genau wissen, was von ihnen verlangt wird, und andererseits in ihrer Gestaltungsfreiheit nur insoweit eingeengt werden, wie dies erforderlich ist.

Die herrschende Meinung und, ihr folgend, die Rechtsprechung lösen diesen Konflikt mit dem Bild der bestimmbareren Rahmenvorgaben, die aus einem bindenden Zielkern und einem auszufüllenden Zielrahmen bestehen. Danach ist bei jedem Ziel der Raumordnung durch Auslegung zu ermitteln, welcher Teil (Kern) für nachgeordnete raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen bindend, d. h. durch Abwägung nicht überwindbar, sein soll und welcher Teil (Rahmen) der gestaltenden Ausfüllung durch den nachfolgenden Plangeber zugänglich ist. Dass Ziele der Raumordnung auf nachfolgenden Planungsstufen konkretisierbar sind, ergibt sich bereits aus den unterschiedlichen Maßstäblichkeiten der Planung; Raumordnungspläne mit ihren Festlegungen sind gebiets-, aber nicht flächen- oder parzellenscharf wie z. B. der gemeindliche Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan. Eine im Regionalplan ausgewiesene Siedlungserweiterungsfläche ist für die Gemeinde ferner fachlich konkretisierbar, z. B. entsprechend den Gebietstypologien der Baunutzungsverordnung. Die Konkretisierbarkeit des Zielrahmens unterscheidet sich von der Abwägung insofern, als dass das „Ob“ nicht mehr infrage gestellt werden kann, das „Wie“ aber der Ausformung bedarf. Diese Entscheidung über das „Wie“ unterliegt gleichfalls dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und damit Teilelementen der Abwägung.

Legt man mit der Rechtsprechung und herrschenden Meinung (BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992, Az. 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329-337; Runkel 2010a: § 3, Rn. 14 ff.) ein solches Verständnis der durch Ziele der Raumordnung verbindlich festzulegenden Vorgaben zugrunde, dann sind als Ziele auch (zumeist textliche) Festlegungen zulässig, die einen verhältnismäßig kleinen bindenden Zielkern, dafür aber einen großen zu konkretisierenden Zielrahmen haben. Fehlt es dagegen an einem bindenden und ohne Abwägung bestimmbareren Zielkern, dann kann es sich nur um einen Grundsatz der Raumordnung handeln. So sind „Allgemeine Ziele“ häufig landesweit geltende Festlegungen, die grundsätzlich für alle Teilräume gleichermaßen gelten sollen, auch wenn sie sich in den einzelnen Teilräumen wegen der tatsächlichen Gegebenheiten unterschiedlich auswirken. Solche Festlegungen enthalten häufig Grundsätze, deren planerische Bedeutung für den einzelnen Teilraum erst noch ermittelt, bewertet und durch Abwägung bestimmt werden muss. Dagegen erfüllen sogenannte Mengenziele, die z. B. das zusätzliche Flächenwachstum für Siedlungszwecke einer Gemeinde nur mengenmäßig beschränken, es aber nicht räumlich auf

bestimmte Gebiete festlegen, die an Ziele der Raumordnung zu stellenden Anforderungen. Als bindenden Zielkern beschränken sie in verbindlicher Form das Flächenwachstum der Gemeinde. Sie sind für die Gemeinde auch räumlich bestimmbar, weil sie bei Wahrung eines großen Konkretisierungsspielraums die mengenmäßig beschränkte Siedlungserweiterung überall dort zulassen, wo der Regionalplan keine entgegenstehenden Ziele festgelegt hat, wie Grünzäsuren oder Vorranggebiete für Natur und Landschaft.

Aus dieser raumordnungsspezifischen Auslegung der erforderlichen Bestimmbarkeit von Festlegungen mit Zielqualität folgt auch, dass die Prüfung ebenenspezifisch erfolgen muss. Eine Festlegung in einem landesweiten Raumordnungsplan kann gegenüber der Regionalplanung hinreichend bestimmbar sein, nicht aber gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung oder gegenüber dem Genehmigungsverfahren für eine raumbedeutsame Maßnahme. Enthält ein landesweiter Raumordnungsplan z. B. für einen Teilraum ein Mengenziel zur Nutzung der Windenergie, so kann diese Festlegung für die *Regionalplanung* hinreichend bestimmt sein, mit der Folge, dass es sich um ein Ziel der Raumordnung handelt. Für die *Bauleitplanung* der einzelnen Gemeinde fehlt es aber an dieser Bestimmbarkeit, weil nicht festgelegt ist, auf welchen Flächen im Teilraum die Windenergienutzung zulässig sein soll. Die Zielfestlegung des landesweiten Raumordnungsplans bedarf somit zunächst der weiteren räumlichen Konkretisierung durch die Regionalplanung, die nun ihrerseits das Mengenziel dadurch konkretisieren kann, dass sie Vorrang- oder Eignungsgebiete im einem räumlichen Umgriff festlegt, der dem Mengenziel entspricht. Dann handelt es sich um Festlegungen, die gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung und den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren über raumbedeutsame Windenergieanlagen so hinreichend bestimmt sind, dass es sich um Ziele der Raumordnung handelt. Konkretisiert aber die Regionalplanung das landesplanerische Mengenziel dergestalt, dass sie es nach Abwägungsgrundsätzen auf bestimmte Gemeinden aufteilt, so ist eine solche Festlegung zwar für die davon betroffene Gemeinde bestimmbar, nicht aber für das Genehmigungsverfahren über eine raumbedeutsame Windenergieanlage. Erst wenn die Gemeinde nach § 1 Abs. 4 BauGB das auf sie entfallende Mengenziel durch Darstellungen im Flächennutzungsplan konkretisiert, ist es auf der Ebene der Genehmigungsverfahren bestimmt und die Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB können greifen.

3.3 Produkt einer abschließenden Abwägung

Ziele der Raumordnung müssen von der für die Raumordnungsplanung zuständigen Stelle abschließend abgewogen worden sein. Die daran zu stellenden Anforderungen hängen eng mit der zuvor behandelten Frage zusammen, wie konkret Festlegungen mit Zielcharakter sein müssen und wie viel Konkretisierungsspielraum sie nachfolgenden Planungs- oder Genehmigungsentscheidungen belassen dürfen. Ist die Festlegung bereits sehr konkret, wie zur Sicherung eines bestimmten Standortes für eine Infrastruktureinrichtung wie Flughafen oder Messe, dann muss auch die vorauslaufende *Abwägung* die zu berücksichtigenden Belange genau ermitteln, bewerten und einer Abwägungsentscheidung zuführen. Ist ein enger Zielkern von einem weiten der Konkretisierung zugänglichen Zielrahmen umgeben, hat sich die Abwägung auf die Belange zu beschränken, die auf dieser Planungsstufe erkennbar und von Bedeutung sind (vgl. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG). Die anderen Belange werden dann auf den nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsstufen bei der Konkretisierung der Zielvorgaben berücksichtigt.

Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

In jedem Fall muss aber die Abwägung (insoweit) abschließender Natur sein. Es findet damit eine Abschichtung der Abwägung statt. Was auf der höheren Planungsstufe bereits abschließend abgewogen worden ist, ist für die nachfolgende Planungsstufe verbindlich. Umgekehrt muss das, was auf der übergeordneten Planungsstufe an Belangen noch nicht erkennbar oder von Bedeutung war, auf der nachfolgenden Planungsstufe in die Konkretisierung eingestellt werden, wenn es abwägungsrelevant sein kann.

Das Gebot der ebenenspezifischen abschließenden Abwägung erfordert es, dass bei der Raumordnungsplanung nicht nur öffentliche Belange, sondern auch private Belange ermittelt, bewertet und abgewogen werden (vgl. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG). Die strikte Beachtungspflicht von Zielen der Raumordnung auf nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsstufen darf nicht dazu führen, dass abwägungsrelevante private Belange nicht in die Abwägung eingestellt werden, sei es, dass die Raumordnungsplanung sich (auf ihrer Planungsstufe) nicht für verpflichtet hält oder die nachgeordnete Planung sich insoweit als gebunden ansieht.

3.4 Einhaltung von Verfahrensbeteiligungen

Die Abwägung dient dem Schutz öffentlicher und privater Belange. Sie hat neben dem materiellen auch einen verfahrensrechtlichen Gehalt, der aufgrund des Einflusses von Richtlinien der EU (wie der Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme) an Bedeutung zunimmt. Er besagt, dass ein Träger eigener Rechte durch eine Abwägungsentscheidung nur dann strikt gebunden werden kann, wenn er am Planaufstellungsverfahren beteiligt worden ist, um seine Belange einzubringen. Ist eine solche *Beteiligung* unterblieben, entfalten die Ziele gegenüber diesem Träger eigener Rechte keine strikten Bindungswirkungen, selbst wenn der Belang in die Abwägung eingestellt worden ist. Dieser Grundsatz, der im Verhältnis von Gemeinden als Trägerinnen der kommunalen Bauleitplanung und den Fachplanungen in §§ 7 und 38 BauGB seinen Ausdruck findet, ist im Raumordnungsrecht durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 18.02.1994, Az. 4 C 4/92, BVerwGE 95, 123-132; BVerwG, Urteil vom 19.07.2001, Az. 4 C 4/00, BVerwGE 115, 17-32) zunächst bezogen auf einzelne Gemeinden und dann bezogen auf Private herausgearbeitet worden. Eine Gemeinde oder ein Bürger kann danach durch ein Ziel der Raumordnung nur dann strikt gebunden werden, wenn die Gemeinde bzw. der Bürger im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens beteiligt worden ist und Gelegenheit hatte, eigene Belange oder Interessen vorzutragen. Dies gilt auch hinsichtlich einer erneuten Beteiligung, wenn der Planentwurf nach der Beteiligung in einem für den Träger eigener Rechte relevanten Punkt geändert worden ist. Ist eine Beteiligung unterblieben, zeigt ein Ziel der Raumordnung gegenüber einer Gemeinde keine Bindungswirkungen und gegenüber Privaten nur im Sinn einer nachvollziehenden Abwägung. Im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens für eine raumbedeutsame Maßnahme (= Vorhaben) eines Privaten muss dann geprüft werden, ob die raumordnerische Abwägung auch unter Berücksichtigung der vorgetragenen privaten Belange haltbar ist.

Die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes ist gesondert in § 5 ROG geregelt. Danach gilt die Zielbindung nach § 4 Abs. 1 ROG gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes nur dann, wenn die zuständige Stelle oder Person (z. B. Bahn AG) an der Aufstellung des Raumordnungsplans beteiligt worden ist und sie innerhalb von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen

Raumordnungsplans dem konkreten Ziel nicht widersprochen hat. Dabei lässt aber nicht jeder Widerspruch des Bundes die Zielbindung entfallen. Nach § 5 Abs. 2 ROG ist dazu vielmehr erforderlich, dass die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme des Bundes nicht auf anderen geeigneten Flächen durchgeführt werden kann als auf denen, für die ein entgegenstehendes Ziel der Raumordnung festgelegt wurde. Ein solcher Widerspruch der Stelle oder Person des Bundes ist nach § 5 Abs. 3 ROG auch zu einem späteren Zeitpunkt zulässig. Voraussetzung ist eine veränderte Sachlage (z. B. wenn die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme erst dann in den Bedarfsplan des Bundes aufgenommen worden ist). Diese muss ein Abweichen von dem Ziel der Raumordnung erforderlich machen, wofür die gleichen materiellen Voraussetzungen gelten wie für den ursprünglichen Widerspruch. Der Widerspruch muss spätestens sechs Monate nach Kenntnis der veränderten Sachlage erhoben werden. Ist der nachträgliche Widerspruch rechtzeitig und rechtmäßig erhoben worden, entfällt für die Stelle oder Person des Bundes die Zielbeachtungspflicht auch ohne die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens nach § 6 Abs. 2 ROG oder Planänderungsverfahrens nach § 7 Abs. 7 ROG.

4 Grundsätze der Raumordnung

Die zweite Art von Erfordernissen der Raumordnung sind die Grundsätze der Raumordnung. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG definiert sie als Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz (gesetzliche Grundsätze) oder als Festlegung in einem Raumordnungsplan (planerische Grundsätze) aufgestellt werden.

4.1 Gesetzliche Grundsätze

Grundsätze der Raumordnung finden sich danach in § 2 Abs. 2 ROG bzw. in Rechtsvorschriften der Länder, da § 2 Abs. 2 ROG keine abschließende Aufzählung der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung enthält bzw. die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Grundgesetz (GG) davon abweichende gesetzliche Grundsätze aufstellen können. Es gibt danach die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG, die diese ergänzenden landesrechtlichen Grundsätze beinhalten, und die landesrechtlichen Grundsätze, die von den bundesrechtlichen Grundsätzen abweichende Aussagen enthalten. Diese seit der Föderalismusreform 2006 erforderliche Unterscheidung ist in der Praxis nicht immer einfach nachzuvollziehen, zumal wenn in den Landesplanungsgesetzen nicht klar zum Ausdruck kommt, ob es sich um ergänzende oder abweichende gesetzliche Grundsätze handeln soll.

Die bundesweit geltenden Grundsätze der Raumordnung finden sich in § 2 Abs. 2 ROG in Form von acht fachlich zusammenhängenden Nummern mit jeweils zahlreichen Unterpunkten. Die Grundsätze betreffen Grundaussagen zu den wichtigsten räumlichen Gegebenheiten. Sie enthalten Aussagen zum Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und zu seinen Teilräumen, zur dezentralen Siedlungsstruktur, zur Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, zur Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahen Infrastruktur, zu den Kulturlandschaften, zum Umweltschutz, zu den räumlichen Erfordernissen der Verteidigung und Europas.

Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Die bundesrechtlichen Grundsätze sind untereinander gleichrangig und erhalten ihre Bedeutung erst im Rahmen der konkreten planerischen Situation. Die Grundsätze sind untereinander auch nicht widerspruchsfrei, der Interessenausgleich hat vielmehr im Rahmen der konkreten Abwägung zu erfolgen. Die Grundsätze sind aber gleichgerichtet im Sinn der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden (▷ *Nachhaltigkeit*). Sie müssen jeder für sich zu einer nachhaltigen Raumentwicklung beitragen, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

4.2 Planerische Grundsätze

Der § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG eröffnet daneben den Weg, auch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu den Grundsätzen der Raumordnung zu rechnen. Dabei kann es sich auch um räumlich oder sachlich bestimmte oder bestimmbar festlegungen handeln, die nur nicht die Verbindlichkeit von Zielen der Raumordnung haben. So sind nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 ROG Vorbehaltsgebiete Gebietsbezeichnungen, in denen bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigegeben werden soll. Die Festlegung ist damit zwar konkret, aber nicht inhaltlich (strikt) bindend. Der Vorbehalt ist in der Abwägung nur unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck überwindbar. Die planerischen Grundsätze können die gesetzlichen Grundsätze konkretisieren (vgl. § 2 Abs. 1 ROG), nicht aber davon abweichen (die Abweichung von den gesetzlichen Grundsätzen des Bundes kann nach Art. 72 Abs. 3 GG nur durch Landesgesetz erfolgen). Festlegungen in Raumordnungsplänen, von denen Bindungswirkungen als Erfordernisse der Raumordnung ausgehen, sind daher entweder Ziele der Raumordnung oder planerische Grundsätze der Raumordnung. Nach § 7 Abs. 4 ROG hat der Plangeber sie als solche zu kennzeichnen.

5 Sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Als dritte Art von Erfordernissen der Raumordnung nennt das ROG die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG definiert sie im Sinne eines Auffangtatbestandes als in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, als Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren (z. B. ▷ *Raumordnungsverfahren*) und als landesplanerische Stellungnahmen.

Bei in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung wird man einen gewissen Verfahrensstand des Raumordnungsplans mit der entsprechenden Festlegung fordern müssen, der neben dem Beschluss, den Raumordnungsplan mit bestimmter Zielsetzung aufstellen, ändern oder erweitern zu wollen, weitere Verfahrensschritte voraussetzt. Unstreitig ist ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung dann ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung, wenn die entsprechende Festlegung Planreife erlangt hat, d. h. entscheidungsreif ist.

Ob daneben auch einzelne in Aufstellung befindliche Grundsätze der Raumordnung in entsprechender Anwendung als sonstige Erfordernisse der Raumordnung Berücksichtigungspflichten auslösen, ist noch nicht geklärt, aber für Grundsätze, die in ihren Bindungswirkungen Zielen nahekommen, wie Vorbehaltsgebiete, zu bejahen (differenzierend Runkel 2010b: L § 3, Rn. 186).

Die Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG oder eines anderen förmlichen landesplanerischen Verfahrens zählen gleichfalls zu den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung mit der Rechtsfolge, dass sie bei Planungs- oder Ermessensentscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich stets um die raumordnerische Beurteilung einer konkreten raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme in einem förmlichen Verfahren, wie es z. B. § 15 ROG vorschreibt. Das Ergebnis kann deshalb nur ein zu berücksichtigendes sonstiges Erfordernis der Raumordnung und nicht etwa ein bindendes Ziel der Raumordnung sein, weil es nicht Ergebnis einer Gesamtabwägung ist, sondern nach § 15 Abs. 1 S. 2 ROG lediglich die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme unter überörtlichen Gesichtspunkten geprüft werden. Insoweit entspricht das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens dem Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Ergibt ein Raumordnungsverfahren aber, dass der Planung oder Maßnahme ein oder mehrere Ziele der Raumordnung entgegenstehen, dann verdrängt dieses Ergebnis nicht etwa die strikte Bindungswirkung der entsprechenden Ziele. Kommt das Raumordnungsverfahren aber zu dem Ergebnis, dass die Planung oder Maßnahme zwar bestimmten Zielen der Raumordnung widerspricht, dennoch aber (eventuell mit bestimmten Änderungen oder Auflagen) raumverträglich ist, kann dies in einem Zielabweichungsverfahren (= Befreiungsverfahren) nach § 6 Abs. 2 ROG berücksichtigt werden, mit der Folge, dass die Planung oder Maßnahme nach Durchführung des Zielabweichungsverfahrens realisiert werden kann.

Landesplanerische Stellungnahmen sind Äußerungen der für die Raumordnung im jeweiligen Land zuständigen Stelle zu einzelnen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, ohne dass diese Stellungnahmen Ergebnis eines förmlichen Verfahrens wären. Es handelt sich dabei zumeist um Stellungnahmen, die ein Träger der Raumordnungsplanung im Beteiligungsverfahren anderer Planungen abgibt. Sie sind insofern sonstige Erfordernisse der Raumordnung, als dass sie über die Ziele und Grundsätze der Raumordnung hinausgehende raumordnerische Aussagen bezogen auf eine konkrete Planung oder Maßnahme enthalten. Dabei können auch in Aufstellung befindliche Raumordnungspläne mit ihren planerischen Grundsätzen einbezogen werden.

Literatur

- Runkel, P. (2010a): Kommentierung von § 3 ROG. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.): Kommentar zum Raumordnungsgesetz. München, § 3.
- Runkel, P. (2010b): Kommentierung von §§ 3 bis 5 ROG. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar und Textsammlung. Berlin, L § 3 bis L § 5.

Weiterführende Literatur

- Goppel, K. (1999): Ziele der Raumordnung. Bayerische Verwaltungsblätter 139 (10), 289-292.
- Halama, G. (1995): Durchsetzbarkeit und Abwehr von Zielen der Raumordnung und Landesplanung auf der Gemeindeebene. In: Berkemann, J.; Geantzsich, G.; Halama, G.; Heeren, H.; Hien, E.; Lemmel, H.-P. (Hrsg.): Planung und Plankontrolle: Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln, 201-206.
- Hoppe, W. (1999): Zur Abgrenzung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) von Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Nr. 3 ROG) durch § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG. Deutsches Verwaltungsblatt 114 (21), 1457-1462.
- Kment, M. (2003): Unmittelbarer Rechtsschutz Privater gegen Ziele der Raumordnung und Flächennutzungspläne im Rahmen des § 35 Abs. 3 BauGB. NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 5 (9), 1047-1055.
- Paßlick, H. (1986): Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Münster. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 105. Münster.
- Wahl, R. (1996): Zielbeachtungspflicht und Zulassungsentscheidung. In: Hoppe, W.; Kauch, P. (Hrsg.): Raumordnungsziele nach Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Kolloquium des Zentralinstitutes für Raumplanung am 13. März 1996 in Münster. Münster, 11-34. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 172.

Bearbeitungsstand: 11/2016