ARL AKADEMIE FÜR RAUMENTWICKLUNG IN DER LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Höhnberg, Ulrich; Jacoby, Christian:

Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5544073

In:
ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011):
Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung.
Hannover, 499 – 566.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55441

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

Leibniz Gemeinschaft

7 Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung

Ulrich Höhnberg, Christian Jacoby

Kurzfassung

Die für Raumordnung zuständigen Stellen haben nicht nur Raumordnungspläne aufzustellen, sondern auch die zahlreichen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen und sonstigen Planungsträgern aufeinander abzustimmen sowie die Erfordernisse der Raumordnung mit formellen und informellen Instrumenten zu verwirklichen und zu sichern. Neben klassischen Instrumenten wie dem Raumordnungsverfahren, der landesplanerischen Stellungnahme, der Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sowie der Zulassung von Abweichungen von Zielen der Raumordnung gewinnen formelle und informelle Instrumente der raumordnerischen Kooperation an Bedeutung, darunter vertragliche Vereinbarungen, regionale Entwicklungskonzepte, Netzwerke, Foren und Aktionsprogramme. Auch die Raumbeobachtung, die Rauminformation und die Fachberatung können in Verbindung mit der Überwachung von Umweltauswirkungen und Ansätzen der Evaluation und des Controlling zur Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung beitragen.

7.1 Instrumente zur Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung

Gegenstand von Raumordnung und Raumentwicklung sind die komplexen Zusammenhänge von Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und Raum, die durch öffentliche Ordnungsmaßnahmen, Leistungen und Investitionen im Sinne von raumplanerischen Vorgaben beeinflusst werden sollen. Die öffentlichen Stellen, die in der Bundesrepublik Deutschland für die Raumordnung zuständig sind, haben demgemäß nicht nur den Auftrag, auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene Raumordnungspläne aufzustellen und fortzuschreiben, sondern sie haben auch die zahlreichen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen und sonstigen Planungsträgern aufeinander abzustimmen sowie die Erfordernisse der Raumordnung zu verwirklichen und zu sichern (vgl. Höhnberg 2005a).

Das Instrumentarium, das den Raumordnungsbehörden für diese Koordination und Abstimmung sowie zur Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung zur Verfügung steht, hat sich häufig zunächst in der Verwaltungspraxis entwickelt, bevor es schrittweise im Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder

normiert worden ist. Die derzeit geltenden Regelungen sind in der Neufassung des Raumordnungsgesetzes (ROG) durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. 2008 I: 2986, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2009, BGBl. 2009 I: 2585), das hinsichtlich der Vorschriften über die Raumordnung im Bund am 31. Dezember 2008, im Übrigen am 30. Juni 2009 in Kraft getreten ist, sowie im Landesplanungsrecht der Länder enthalten. Die Neufassung des ROG ist infolge der Änderungen des Grundgesetzes (GG) durch die Föderalismusreform des Jahres 2006 notwendig geworden. Die neue verfassungsrechtliche Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, zu der auch die Raumordnung gehört hatte, entfallen ist. An ihre Stelle sind hinsichtlich der Raumordnung eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) sowie ein Abweichungsrecht der Länder von den die Raumordnung in ihrem Gebiet betreffenden Regelungen des Bundes (Art. 72 Abs. 3 GG) getreten.

Die Instrumente zur Prüfung der Raumverträglichkeit sowie zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen reichen vom Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) als dem umfassenden Abstimmungsinstrument über vereinfachte Raumordnungsverfahren (§ 16 ROG) bis zu landesplanerischen Stellungnahmen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG). Die Verwirklichung der in Raumordnungsplänen festgelegten Ziele ist bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zwar in erster Linie durch die in § 4 und § 5 ROG sowie in § 1 Abs. 4 BauGB normierte Beachtens- und Anpassungspflicht gewährleistet. Dasselbe gilt für die Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Grundsätze und der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (siehe § 4 ROG sowie zahlreiche Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen). Diese materiellen Regelungen über die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung werden jedoch ergänzt durch verfahrensrechtliche Vorschriften, nach denen die Raumordnungsbehörden im Einzelfall selbst Verwaltungsakte zur Verwirklichung und Sicherung von geltenden oder in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung erlassen (Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen nach § 14 und § 22 ROG) sowie Abweichungen von Zielen der Raumordnung zulassen können (§ 6 Abs. 2 und § 21 ROG).

Die Koordinationsaufgabe der Raumordnung findet ihren Ausdruck jedoch nicht nur in der Aufstellung von formellen Raumordnungsplänen und gesetzlich geregelten Verfahren zur Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung sowie zur Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Vielmehr gewinnen die formellen und insbesondere informellen Instrumente der raumordnerischen Kooperation jenseits der Planaufstellungs- und Plansicherungsverfahren immer mehr an Bedeutung. In Anerkennung dieser Entwicklung hat der Gesetzgeber mit der Novellierung des ROG im Jahr 2008 die Regelungen über die Erfordernisse und Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Regionen, Kommunen und Personen des Privatrechts sowie der informellen Planung weiter ausgebaut.

Bereits bei der in § 1 ROG umrissenen Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung wird nun die raumordnerische Zusammenarbeit als ein zentrales Instrument der Raumordnung neben den Raumordnungsplänen und der Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen explizit genannt. So wird die in der raumord-

nerischen Praxis immer wichtigere Aufgabe „Koordination mittels Kooperation“ auch gesetzlich stärker zum Ausdruck gebracht.

Korrespondierend mit dieser grundlegenden Aufgabenbestimmung sollen nun nach dem weiterentwickelten § 13 ROG die Träger der Landes- und Regionalplanung zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. Diese Zusammenarbeit kann sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf grenzübergreifende Belange erfolgen. Und es wird explizit gefordert, die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) zu unterstützen.

Aufbauend auf dem bereits bewährten Raumordnungsrecht werden in § 13 Abs. 2 ROG verschiedene Formen der raumordnerischen Zusammenarbeit exemplarisch aufgezeigt. Neben vertraglichen Vereinbarungen, sog. Raumordnungsverträgen, werden dabei mögliche Maßnahmen wie regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen beispielhaft aufgeführt. Hinzu kommen die Durchführung einer Raumbeobachtung und die Bereitstellung von Rauminformationen für regionale und kommunale Träger sowie für Träger der Fachplanung im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, ergänzt um eine Beratung dieser Träger.

Im Zusammenhang mit der traditionellen Raumbeobachtung ist mit der Einführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) in das Raumordnungsrecht im Jahr 2004 (siehe dazu auch Kap. 6.2) die Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Verwirklichung der Raumordnungspläne zur Pflicht geworden (§ 9 Abs. 4 ROG). Dieses sog. Monitoring kann – auch in Verbindung mit den bisher nicht gesetzlich geregelten Instrumenten der Planevaluation und des Planungscontrolling – als weiteres Instrument zur Verwirklichung der Raumordnung genutzt werden.

7.2 Raumordnungsverfahren

Ulrich Höhnberg

Das Raumordnungsverfahren (ROV) ist das wichtigste Instrument zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung (vgl. BfLR 1979; Bussek 1987; Dickschen 1987; Brenken 1992; Höhnberg 1991, 1998, 2005b; Wagner 1991; Erbguth 1992; Busch 1994). Es war in den meisten deutschen Flächenstaaten bereits landesrechtlich geregelt, bevor es im Jahre 1989 im Zusammenhang mit der Umsetzung der europäischen Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten

(Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997) auch im Bundesrecht verankert worden ist (§ 6a ROG a. F., nunmehr § 15 ROG). Für die Stadtstaaten gilt die Verpflichtung zur Durchführung von ROV nicht (§ 15 Abs. 6 ROG).

7.2.1 Zweck und Aufgabe des Raumordnungsverfahrens

Nach der Auslegung durch das Bundesverwaltungsgericht dient das ROV dazu, vor der abschließenden Entscheidung in den fachgesetzlich vorgeschriebenen Zulassungsverfahren (z. B. Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren) als Vorfrage die raumordnerische Verträglichkeit eines Vorhabens zu klären (vgl. BVerwGE 68: 311/318). Nach § 15 Abs. 1 ROG sind in diesem besonderen Verfahren die raumbedeutsamen Auswirkungen einer Planung oder Maßnahme im Sinne von § 1 der Raumordnungsverordnung (RoV) unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, wobei insbesondere die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geprüft werden. Gegenstand dieser Prüfung sind auch die vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 ROG).

Den Maßstab für die Prüfung der Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen bilden die Erfordernisse der Raumordnung. Der Oberbegriff „Erfordernisse der Raumordnung“ umfasst nach den in § 3 Abs. 1 ROG enthaltenen Begriffsbestimmungen

- die in den Raumordnungsplänen festgelegten Ziele der Raumordnung,
- die in § 2 Abs. 2 ROG und in Landesgesetzen oder Raumordnungsplänen enthaltenen Grundsätze der Raumordnung sowie
- sonstige Erfordernisse der Raumordnung, wie z. B. in Aufstellung befindliche Ziele oder Ergebnisse von ROV zu anderen Vorhaben.

Während Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in der bei der Raumverträglichkeitsprüfung vorzunehmenden Abwägung zu berücksichtigen sind, stellen die Ziele der Raumordnung strikt zu beachtende Vorgaben dar, die nicht im Wege der Abwägung überwunden werden können.

Im Hinblick auf diesen Prüfungsmaßstab dient das ROV sowohl der Verwirklichung als auch der Sicherung der Raumordnung. Mit ihm soll sichergestellt werden, dass sich das raumbedeutsame Geschehen in dem jeweiligen Planungsraum in Einklang mit der in den Raumordnungsplänen aufgestellten und festgelegten Gesamtplanung und nach Möglichkeit ohne Kollision mit anderen räumliche Aktivitäten und Raumansprüchen vollzieht. Das ROV vermag durch seinen fachübergreifenden Ansatz in einem Planungsstadium, in dem man noch ohne großen Aufwand umdisponieren kann, sowohl den Verfahrensbeteiligten als auch dem Träger der Planung oder Maßnahme einen

Überblick darüber zu verschaffen, welche Belange von einem Vorhaben schwerpunktmäßig berührt sind und wie der Realisierung entgegenstehende Hindernisse erforderlichenfalls durch Änderungen oder Umplanungen des Vorhabens ausgeräumt werden können. Das ROV führt deshalb im Gesamtergebnis grundsätzlich nicht zu einer Verzögerung oder gar Verhinderung von Vorhaben, sondern es ist ein Instrument der „helfenden Planung".

7.2.2 Gegenstand des Raumordnungsverfahrens (einschließlich Alternativenprüfung)

Aus Zweck und Aufgabe des ROV sowie aus dessen rechtlicher Ausgestaltung in § 15 ROG in Verbindung mit der Raumordnungsverordnung (RoV) und den Landesplanungsgesetzen der Länder ergeben sich auch die Kriterien, nach denen sich der Verfahrensgegenstand bestimmt.

Nach der RoV vom 13. Dezember 1990 (BGBl. 1990 I: 2766), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. 2009 I: 2585), umfasst der Anwendungsbereich des ROV insbesondere Planungen und Maßnahmen im Bereich

- des Siedlungswesens (z. B. Feriendörfer, Hotelkomplexe und große Freizeitanlagen),
- der gewerblichen Wirtschaft (z. B. industrielle Anlagen im bisherigen Außenbereich, Einzelhandelsgroßprojekte, Vorhaben zum Abbau von Kies, Sand und anderen Bodenschätzen),
- des Verkehrs (z. B. Bundesfernstraßen, Schienenstrecken, Rangierbahnhöfe, Magnetschwebebahnen, Flugplätze, Wasserstraßen, Häfen),
- der Energieversorgung (z. B. große Wärme- und Wasserkraftwerke, Hochspannungsleitungen, Gasleitungen) sowie
- der Entsorgung (z. B. Abfallbeseitigungs- und größere Abwasserbehandlungsanlagen),

wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben. Raumbedeutsam sind Planungen und Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Überörtliche Bedeutung haben Planungen und Maßnahmen, die über das Gebiet einer Gemeinde hinaus Raum in Anspruch nehmen oder deren tatsächliche Auswirkungen über das Gebiet einer Gemeinde hinausreichen.

Die Befugnis der für die Raumordnung zuständigen Landesbehörden, weitere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung nach landesrechtlichen Vorschriften in einem ROV zu überprüfen, bleibt gemäß § 1 Satz 2 der RoV unberührt (zur bisherigen Praxis vgl. Bussek 1987: 25 ff. mit weiteren Beispielen).

Das ROV ist grundsätzlich projektbezogen. Das bedeutet, dass Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung eine Planung oder Maßnahme in der Form ist, wie sie sich aus den von ihrem Träger eingereichten Verfahrensunterlagen ergibt. Nach § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG schließt dies auch die Prüfung der vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen ein.

Die von der Rechtsprechung zum Fachplanungsrecht entwickelten Grundsätze des Abwägungsgebots, die auch für die Prüfung von Standort- oder Trassenalternativen maßgebend sind, lassen die Einbeziehung von ernsthaft in Betracht kommenden Alternativlösungen in das ROV als sachgerecht erscheinen. In einem gestuften Planungsverfahren ist es im Interesse einer schrittweisen Reduzierung der Komplexität zulässig, diejenigen Alternativen, die aufgrund der raumordnerischen Prüfung und Bewertung weniger geeignet sind, schon in diesem Verfahrensstadium auszuscheiden und das Zulassungsverfahren mit der dafür notwendigen Prüfungsintensität auf die raumordnerisch positiv beurteilte Vorhabensalternative zu konzentrieren (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.12.1995, NVwZ 1996: 896/900). Die Rechtsprechung verlangt nicht, die Alternativenprüfung bis zur Entscheidung im Zulassungsverfahren offenzuhalten oder alle in die Prüfung einbezogenen Alternativen gleichermaßen detailliert und umfassend zu untersuchen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.01.1996, DVBl. 1996: 677/681). Die für die Zulassungsentscheidung zuständige Behörde ist vielmehr befugt, sich planerische Entscheidungen, die auf vorgelagerten Planungsstufen bereits getroffen worden sind, zu eigen zu machen. Sie darf diese allerdings nicht unbesehen übernehmen, sondern muss erforderlichenfalls auch darauf hinwirken, dass etwaige von ihr erkannte Mängel in den Ergebnissen des vorausgegangenen Verfahrens noch behoben werden.

Besondere Bedeutung kommt dem ROV ferner in den Fällen zu, in denen komplexe Vorhaben in den nachfolgenden Zulassungsverfahren in Teilabschnitte aufgespalten werden, wie es etwa bei längeren Fernstraßen- oder Schienenprojekten üblich ist. In solchen Fällen gewährleistet das abschnittsübergreifende ROV, das zugleich der Vorbereitung der Linienbestimmung (§ 16 FStrG) dient, die nach der Rechtsprechung notwendige großräumige Abwägung, die das Gesamtvorhaben mit seinen Alternativen und den gesamten davon betroffenen Raum in den Blick nimmt (siehe dazu BVerwG, Urt. v. 10.04.1997, DVBl. 1997: 1115 ff.). Dazu gehört auch die Prüfung, ob in der Abwägung unüberwindliche Belange dazu nötigen, von der Planung Abstand zu nehmen, was vom Bundesverwaltungsgericht als Prüfung der „Null-Variante“ bezeichnet wird. Allerdings zwingen die Anforderungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ebenso wenig wie das Vermeidungsgebot des § 15 Abs. 5 BNatSchG die Planungsbehörde zur Wahl der ökologisch günstigsten Planungsalternative (vgl. BVerwG, Urt. v. 07.03.1997, DVBl. 1997: 838 ff.).

7.2.3 Durchführung des Raumordnungsverfahrens (Verfahrensablauf)

Die Durchführung von ROV obliegt den dafür zuständigen Landesplanungsbehörden. Soweit – wie in den größeren Flächenstaaten – zwischen der Ministerialebene und der Ebene der Kreisverwaltungsbehörden eine mittlere Verwaltungsebene (Regierungspräsidien, (Bezirks-)Regierungen) besteht, sind die auf dieser mittleren Ebene eingerichteten Landesplanungsbehörden (obere/höhere Landesplanungsbehörden) in der Regel für die Einleitung und Durchführung von ROV zuständig. Aufgrund der Bündelungsfunktion, die den Verwaltungsbehörden der Mittelstufe zukommt, sind diese für eine solche Koordinierungsaufgabe auch besonders gut geeignet. Den für die Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden ist zumeist nur die Durchführung von ROV bei denjenigen Vorhaben vorbehalten, die für die Entwicklung des ganzen Staatsgebietes oder größerer Teile desselben raumbedeutsam sind (vgl. z. B. Art. 22 Abs. 2 BayLplG).

Vorbereitung der Verfahrensunterlagen

Vor Einleitung des ROV kann sich eine Erörterung hinsichtlich des Verfahrensgegenstandes und der -unterlagen als zweckmäßig erweisen. Zu einer solchen Erörterung, die in den Landesplanungsgesetzen einzelner Länder in Form einer „Antragskonferenz“ ausdrücklich vorgeschrieben ist (vgl. z. B. § 14 Abs. 1 NROG), wird die Landesplanungsbehörde neben dem Träger des Vorhabens auch berührte Fachbehörden und Planungsträger hinzuziehen. Mit dem Träger des Vorhabens kann dabei z. B. geklärt werden, ob und welche bei der Vorauswahl ermittelte Standort- oder Trassenalternativen in das ROV eingebracht werden sollen. Die Hinzuziehung von Fachstellen dient vor allem der Klärung der Frage, welche Anforderungen die einzureichenden Verfahrensunterlagen zu erfüllen haben, um die raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens, insbesondere auf die Umwelt, beurteilen zu können. Insoweit handelt es sich auf der Stufe des ROV um einen der Unterrichtung über voraussichtlich beizubringende Unterlagen nach § 5 UVPG entsprechenden Verfahrensschritt.

Die für die Durchführung eines ROV notwendigen Unterlagen bestehen im Allgemeinen aus einer zeichnerischen Darstellung (z. B. Lageplan im Maßstab 1:25000) und einem das Vorhaben und seine Auswirkungen beschreibenden Erläuterungsbericht. Diese Unterlagen sollen sich auf die Darstellungstiefe beschränken, die notwendig ist, um eine Bewertung der unter überörtlichen Gesichtspunkten raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens zu ermöglichen (§ 15 Abs. 2 Satz 1 ROG). In der Regel werden folgende Angaben benötigt:

- Beschreibung des Vorhabens nach Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden einschließlich der vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen unter Angabe der wesentlichen Auswahlgründe
- Beschreibung der entsprechend dem Planungsstand zu erwartenden Auswirkungen des Vorhabens, insbesondere auf die Wirtschafts-, Siedlungs- und Infrastruktur sowie auf die Umwelt, und der Maßnahmen zur Vermeidung, Vermin-

derung oder zum Ausgleich erheblicher Umweltbeeinträchtigungen sowie der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft (vgl. auch § 6 Abs. 3 und 4 UVPG)

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Verteidigung entscheidet das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) oder die von ihm bestimmte Stelle (z. B. Wehrbereichsverwaltung), bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Zivilschutzes die dafür zuständige Stelle über Art und Umfang der Angaben für die Planung oder Maßnahme (§ 15 Abs. 2 Satz 2 ROG).

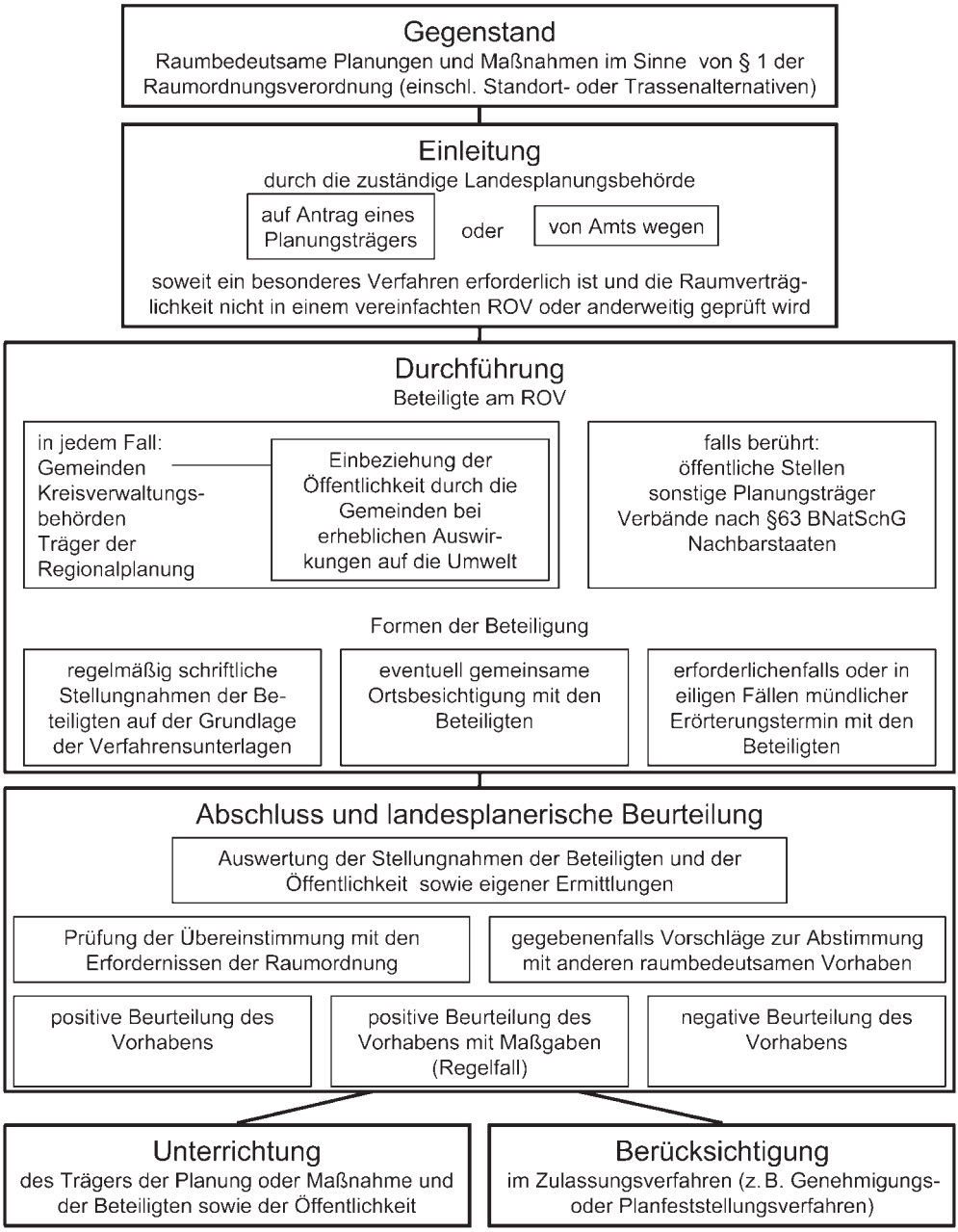
Einleitung des Raumordnungsverfahrens

Das ROV kann von Amts wegen oder auf Antrag einer öffentlichen Stelle oder eines privaten Planungsträgers eingeleitet werden. Den Antrag auf landesplanerische Überprüfung raumbedeutsamer Vorhaben können entweder die jeweiligen Träger der Planung oder Maßnahme oder auch andere Planungsträger, die durch das Vorhaben berührt werden, stellen.

Auf die Einleitung des ROV besteht allerdings kein Rechtsanspruch. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Zusammenhang mit dem luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren für den neuen Flughafen München entschieden, dass Gemeinden „unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt einen Anspruch auf die Durchführung eines förmlichen Raumordnungsverfahrens geltend machen können“ (so BVerwG, Beschl. v. 21.02.1973, BayVBl. 1973: 274/276; siehe auch BayVGH, Beschl. v. 09.06.2006, BayVBl. 2007: 22). Da das ROV ausschließlich im öffentlichen Interesse durchgeführt wird, kann auch aus der (objektiv-rechtlichen) Verpflichtung der Landesplanungsbehörden, bei bestimmten Vorhaben ein ROV durchzuführen, kein subjektives öffentliches Recht der berührten Stellen oder Planungsträger abgeleitet werden.

Bei der Entscheidung über die Einleitung eines ROV, die nach § 15 Abs. 4 Satz 1 ROG innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen zu treffen ist, haben die Landesplanungsbehörden insbesondere zu prüfen, ob die Planung oder Maßnahme raumbedeutsam ist, überörtliche Bedeutung hat und hinreichend konkret erscheint. Je nach Art und raumordnerischer Bedeutung des Vorhabens sowie unter Berücksichtigung der zu erwartenden Zahl von Beteiligten ist im Einzelfall zu entscheiden, ob die Einleitung eines besonderen ROV geboten ist oder ob die erforderliche Abstimmung und die Prüfung der Raumverträglichkeit auf andere, einfachere Weise gewährleistet werden kann (siehe § 15 Abs. 1 Satz 4 und § 16 ROG). Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes, von anderen öffentlichen Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, sowie von Personen des Privatrechts nach § 5 Abs. 1 ROG (z. B. DB) ist im Benehmen mit der zuständigen Stelle oder Person über die Einleitung eines ROV zu entscheiden (§ 15 Abs. 5 ROG).

Abb. 7.1: Schematische Darstellung des Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG in Verbindung mit Art. 21 und 22 BayLplG (einschließlich raumordnerischer Umweltverträglichkeitsprüfung)



Anhörung der beteiligten Stellen und Einbeziehung der Öffentlichkeit

Das ROV ist von seinem Ablauf her als ein Anhörungsverfahren ausgestaltet. Die am Verfahren beteiligten Stellen erhalten von der Landesplanungsbehörde die zur Beurteilung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens notwendigen Unterlagen und sollen sich innerhalb einer bestimmten Frist dazu äußern.

Der Kreis der am Verfahren beteiligten Stellen umfasst in jedem Fall die betroffenen Gemeinden und Kreisverwaltungsbehörden sowie die Träger der Regionalplanung. Die umfangreichste Gruppe von Beteiligten bilden die Fachbehörden und Stellen, die für die Wahrnehmung raumbedeutsamer Belange in den verschiedenen Fachbereichen (z. B. Naturschutz und Landschaftspflege, Land- und Forstwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft, Verkehr, Energieversorgung, Wasserwirtschaft) zuständig sind. Dazu kommen die für diese Bereiche zuständigen Verbände und Organisationen (z. B. nach § 63 BNatSchG anerkannte Vereinigungen, Bauernverband, Industrie- und Handelskammer und dergleichen), sodass die bei der Abwägung zu berücksichtigenden Belange jeweils durch entsprechende Beteiligte abgedeckt sind. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, erfolgt die Beteiligung der betroffenen Nachbarstaaten im ROV nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit (§ 15 Abs. 3 Satz 2 ROG).

Die Anhörung der beteiligten Stellen wird regelmäßig in der Weise durchgeführt, dass die zuständige Landesplanungsbehörde den Beteiligten die Verfahrensunterlagen zuleitet mit der Aufforderung, innerhalb einer bestimmten Frist zu dem Vorhaben schriftlich Stellung zu nehmen. Für die Äußerungsfrist wird im Hinblick auf die durch § 15 Abs. 4 Satz 2 ROG vorgegebene Verfahrensdauer von höchstens sechs Monaten sowie mit Rücksicht auf Beteiligte, über deren Stellungnahmen Kollegialorgane zu beschließen haben (wie z. B. bei Gemeinden oder regionalen Planungsgemeinschaften), im Allgemeinen ein Zeitraum von sechs Wochen angemessen sein. Darüber hinaus kann die Landesplanungsbehörde bei Bedarf zusätzlich Erörterungen mit den Beteiligten abhalten und Ortsbesichtigungen durchführen.

Im Hinblick auf die Teilfunktion, die dem ROV für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zukommt, aber auch im Interesse einer besseren Akzeptanz des Vorhabens sehen die meisten Landesplanungsgesetze jedenfalls bei solchen Vorhaben, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt erwarten lassen, grundsätzlich auch eine Einbeziehung der Öffentlichkeit vor (siehe auch § 15 Abs. 3 Satz 3 ROG). Dazu werden die Verfahrensunterlagen auf Veranlassung der Landesplanungsbehörde von den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, während eines angemessenen Zeitraums (in der Regel einen Monat) nach ortsüblicher Bekanntmachung öffentlich ausgelegt mit dem Hinweis, dass Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird. Die Gemeinden leiten die vorgebrachten Äußerungen der Landesplanungsbehörde zu, wobei sie dazu eine eigene Stellungnahme abgeben können.

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Verteidigung oder des Zivilschutzes erfolgt die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang die Öffentlichkeit einbezogen wird, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Verteidigung

(BMVg) oder der von ihm bestimmten Stelle bzw. mit der für den Zivilschutz zuständigen Stelle (§ 15 Abs. 3 Satz 4 ROG).

7.2.4 Ergebnis des Raumordnungsverfahrens

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Anhörung und sonstiger ermittelter Tatsachen sowie anhand der einschlägigen Erfordernisse der Raumordnung schließt die Landesplanungsbehörde das ROV mit einer landesplanerischen Beurteilung ab, die in einzelnen Ländern auch als raumordnerische Beurteilung (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein), landesplanerische Feststellung (Niedersachsen) bzw. raumordnerischer Entscheid (Rheinland-Pfalz) bezeichnet wird.

Inhalt

Die landesplanerische Beurteilung als Ergebnis des ROV hat ihrer Rechtsnatur nach gutachtlichen Charakter und unterscheidet sich deshalb auch in ihrer äußeren Form und in ihrem Aufbau von Genehmigungsbescheiden, Planfeststellungsbeschlüssen oder sonstigen Verwaltungsakten.

Die landesplanerische Beurteilung enthält als Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung die Feststellung, ob das Vorhaben, so wie es sich aus den von seinem Träger eingereichten Verfahrensunterlagen ergibt, den Erfordernissen der Raumordnung

- entspricht,
- nicht entspricht
- oder – wie in den meisten Fällen – nur unter bestimmten Maßgaben entspricht.

Die Maßgaben sollen grundsätzlich nur das Ziel der betreffenden Änderungsvorschläge angeben, ohne die Mittel der technischen Durchführung vorzuschreiben (z. B. „Die Leitung ist so zu verlegen, dass die landwirtschaftliche Bodennutzung auch künftig ohne Einschränkung möglich bleibt."). Insbesondere sollen keine detaillierten fachspezifischen Aussagen getroffen werden, die als Auflagen, Bedingungen oder sonstige Nebenbestimmungen künftigen Verwaltungsakten vorbehalten sind.

Während hinsichtlich des untersuchten Vorhabens ggf. auf die Verfahrensunterlagen verwiesen und hinsichtlich der Beteiligten und deren Stellungnahmen auf einen Anhang Bezug genommen werden kann, sind die Auswirkungen des Vorhabens, deren Bewertung anhand der Erfordernisse der Raumordnung und der Verfahrensergebnisse sowie die vorgenommene Abwägung in der Begründung eingehend und nachvollziehbar darzustellen.

Adressat des Ergebnisses des ROV ist der Träger der überprüften Planung oder Maßnahme. Die anderen am Verfahren beteiligten Stellen erhalten einen Abdruck der landes-

planerischen Beurteilung; die Gemeinden unterrichten die einbezogene Öffentlichkeit durch ortsübliche Bekanntmachung vom Ergebnis des ROV.

Rechtswirkung

Bei der Regelung der Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung in § 4 ROG hat der Bundesgesetzgeber deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sich das Ergebnis des ROV in seinen rechtlichen Wirkungen sowohl von Zielen der Raumordnung als auch von einem Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG beträchtlich unterscheidet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.08.1995, BauR 1995: 802). § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG ordnet die Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des ROV den „sonstigen Erfordernissen der Raumordnung" zu, die gemäß § 4 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Abs. 1, d. h. auch bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften zu berücksichtigen sind (vgl. z. B. auch § 16 Abs. 2 FStrG). Eine Regelung mit unmittelbarer Außenwirkung stellt erst die abschließende behördliche Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens dar. Obwohl der landesplanerischen Beurteilung wegen ihres gutachtlichen Charakters keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen zukommt, ist sie für Entscheidungen in nachfolgenden Zulassungsverfahren von erheblicher faktischer Bedeutung, die nicht zuletzt auf der Objektivität der gegenüber fachlichen Belangen neutralen Landesplanungsbehörden beruht.

Aus dem Charakter der landesplanerischen Beurteilung als vorklärendes, die nachfolgenden Verwaltungsentscheidungen vorbereitendes Gutachten folgt auch, dass das Ergebnis eines ROV als solches nicht verwaltungsgerichtlich anfechtbar ist. Damit wird jedoch der Rechtsschutz des Projektträgers oder der von dem beurteilten Vorhaben betroffenen Planungsträger (z. B. Gemeinden) nicht geschmälert. Diese haben durch die Anfechtung desjenigen Verwaltungsaktes, bei dessen Erlass das Ergebnis des ROV Berücksichtigung findet, die Möglichkeit, auch die landesplanerische Beurteilung inzident, d. h. im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung, einer gerichtlichen Überprüfung unterziehen zu lassen (vgl. Höhnberg 1982: 722/724 sowie § 16 Abs. 3 UVPG).

Die Geltungsdauer einer landesplanerischen Beurteilung hängt grundsätzlich davon ab, ob sich ihre tatsächlichen oder rechtlichen Grundlagen wesentlich geändert haben. Die Entscheidung darüber trifft die Landesplanungsbehörde, die das ROV durchgeführt hat.

7.2.5 Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zu anderen Vorprüfungen und zu planerischen Festlegungen

Das Verhältnis des ROV zu anderen Vorprüfungen und zu planerischen Festlegungen ist gekennzeichnet durch seine Funktion als vorklärendes, nachfolgende Verwaltungsentscheidungen vorbereitendes Verfahren.

Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zur FFH-Verträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich ihrer Rechtswirkungen erheblich (vgl. Berg 2003). Bei der UVP handelt es sich – wie beim ROV – um eine vorklärende Prüfung, deren Ergebnisse bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens lediglich zu berücksichtigen, d. h. in die Abwägung einzustellen sind (siehe § 12 UVPG; § 4 in Vebindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG). Die Prüfung von Vorhaben auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutzgebietes (FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG) ist dagegen nicht der Stufe des ROV, sondern der Ebene des Zulassungsverfahrens zuzuordnen, da ihr Ergebnis unmittelbar zur Unzulässigkeit von Projekten führen kann.

Bei der Umsetzung der EG-Richtlinie über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten hat sich der deutsche Gesetzgeber dafür entschieden, die UVP als einen unselbstständigen Teil in die bestehenden Verfahren (ROV und Zulassungsverfahren) zu integrieren, um die Einführung eines zusätzlichen Verfahrens zu vermeiden. Das hat zur Folge, dass bei überörtlich raumbedeutsamen Vorhaben die UVP – projektbegleitend – bereits auf der Stufe des ROV einsetzt, aber erst auf der nachfolgenden Stufe des Zulassungsverfahrens mit der Gesamtbewertung aller Umweltauswirkungen ihren Abschluss findet.

Für das Verhältnis von ROV und UVP ist neben § 15 ROG vor allem § 16 Abs. 1 bis 3 UVPG maßgebend, in denen an die Funktion des ROV als vorgelagertes Verfahren im Vorfeld der nachfolgenden Zulassungsverfahren angeknüpft wird (vgl. dazu Wahl 1991). Da die Erfordernisse der Raumordnung, welche den Prüfungsmaßstab der Raumverträglichkeitsprüfung darstellen, auch die Grundsätze und Ziele des Umweltschutzes umfassen (siehe insbesondere § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG und dessen Konkretisierung durch Festlegungen in Raumordnungsplänen), ist deren (materielle) Prüfung, d. h. die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt, notwendiger Bestandteil eines jeden ROV. Dadurch wird zugleich dem die UVP-Richtlinie beherrschenden Grundsatz der Frühzeitigkeit der Prüfung der Umweltauswirkungen Rechnung getragen.

Das Bundesrecht überlässt es allerdings der Entscheidung der Länder, ob und inwieweit sie die vorklärende, spätere Entscheidungen vorbereitende Stufe des ROV bereits mit den formellen Elementen der UVP ausstatten wollen (§ 16 Abs. 1 UVPG). Nach § 16

Abs. 2 UVPG kann im nachfolgenden Zulassungsverfahren die Prüfung der Umweltverträglichkeit auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden, sofern die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG beteiligt wird und die Vorschriften über die grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 8, 9a und 9b UVPG) unberührt bleiben. Die mit § 16 Abs. 2 UVPG intendierte Verfahrenserleichterung und Abschichtung kommt nur zum Tragen, wenn die landesrechtliche Ausgestaltung des ROV auch die formellen Anforderungen der UVP erfüllt, wobei einer echten Abschichtung durch die Beteiligungsrechte Betroffener im Zulassungsverfahren jedoch Grenzen gesetzt sind (siehe Wahl 1991: 220f.). Gleichwohl sehen im Hinblick auf die Funktion, die dem ROV für die UVP zukommt, aber auch im Interesse einer besseren Akzeptanz des Vorhabens die meisten Landesplanungsgesetze eine Einbeziehung der Öffentlichkeit im ROV entsprechend § 9 Abs. 3 UVPG vor (zu methodischen Fragen siehe z. B. Köhl, Ortgiese 1994).

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung ist demgegenüber als naturschutzfachliche Prüfung insbesondere wegen der strikten Rechtswirkung ihres Ergebnisses (§ 34 BNatSchG) der Ebene des Zulassungsverfahrens und nicht der Stufe des ROV zuzuordnen. Die Ergebnisse von ROV, die als sonstige Erfordernisse der Raumordnung bei behördlichen Entscheidungen gemäß § 4 Abs. 1 in Vebindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG lediglich zu berücksichtigen sind, sind wegen ihres gutachtlichen Charakters nicht geeignet, ein FFH- oder Vogelschutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen. Dies wird durch § 36 BNatSchG, der eine entsprechende Anwendung von § 34 lediglich bei Raumordnungsplänen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG sowie bei verkehrswegerechtlichen Linienbestimmungen vorschreibt, bestätigt. Auch § 7 Abs. 6 ROG normiert die FFH-Verträglichkeitsprüfung nur im Zusammenhang mit der Aufstellung von Raumordnungsplänen, nicht aber bei ROV.

Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zu raumplanerischen Festlegungen

Zwischen der Planungs- und der Abstimmungsaufgabe der Raumordnung besteht ein enger Sachzusammenhang, da auch die Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen der Koordinierung der von diesen erfassten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen dient. Das ROV erfüllt insoweit eine „Komplementärfunktion" zur planerischen Tätigkeit der Verwaltung (so Zoubek 1982: 718f.). Obwohl die in einem Raumordnungsplan festgelegten Ziele zu Art und Lage von projektbezogenen Maßnahmen hinreichend bestimmt sein müssen, reichen die Angaben in den Raumordnungsplänen in aller Regel nicht aus, um die Raumverträglichkeit eines erst später in den Einzelheiten festzulegenden oder im Raumordnungsplan noch nicht konkret angesprochenen Vorhabens beurteilen zu können. Das ROV kann sich gleichwohl erübrigen, wenn die planungsrechtliche Zulässigkeit von raumbedeutsamen Vorhaben bereits aufgrund von Festlegungen in Plänen vorgegeben ist.

Wenn die Raumordnungspläne, insbesondere die Regionalpläne, in einem Land oder in einer Region so detailliert sind, dass sie im Wesentlichen auch die raumbedeutsamen Einzelvorhaben erfassen, wird die Koordinierung der Raumansprüche weitgehend im

Rahmen dieser Pläne erfolgen können. So spielt das ROV in der Praxis der nordrhein-westfälischen Landesplanung nur eine untergeordnete Rolle, weil in diesem Land die Regionalpläne (früher: Gebietsentwicklungspläne) ein flächendeckendes, alle fachlichen, regional bedeutsamen Bereiche umfassendes Zielsystem enthalten, bei dem auch durch neue Vorhaben auftretende Probleme zumeist im Wege der Planänderung bewältigt werden können.

Ein ROV kann sich auch erübrigen, wenn der Standort eines Vorhabens bereits in einem fachlichen Plan (z. B. Abfallwirtschaftsplan) unter Beteiligung der Landesplanungsbehörde festgelegt worden ist, oder wenn ein – nicht planfeststellungspflichtiges – Vorhaben den Darstellungen oder Festsetzungen eines den Zielen der Raumordnung angepassten Bauleitplans entspricht oder widerspricht. Nach § 15 Abs. 1 Satz 4 ROG kann generell von der Durchführung eines ROV bei Planungen und Maßnahmen abgesehen werden, für die sichergestellt ist, dass ihre Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird; die Landesregierungen werden ermächtigt, das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln.

7.2.6 Vereinfachtes Raumordnungsverfahren

Um den Verwaltungsaufwand bei der Prüfung der Raumverträglichkeit einzelner raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, der bei ROV nach § 15 ROG beträchtlich sein kann, möglichst gering zu halten, praktizieren die Raumordnungsbehörden – abgesehen von der im Folgenden unter Kap. 7.3 dargestellten Abgabe landesplanerischer Stellungnahmen – in erheblichem Umfang auch vereinfachte ROV gemäß § 16 ROG, die grundsätzlich innerhalb einer Frist von drei Monaten abgeschlossen werden.

Die Spielräume für eine vereinfachte und beschleunigte Durchführung von ROV nach § 16 ROG können genutzt werden, soweit andere Rechtsvorschriften, insbesondere solche auf der Grundlage des § 16 UVPG, nicht entgegenstehen. So kann auf die Beteiligung einzelner öffentlicher Stellen nach § 15 Abs. 3 Satz 1 und 2 ROG verzichtet werden, wenn die raumbedeutsamen Auswirkungen eines Vorhabens gering sind. Nach § 17 NROG kann z. B. für überörtlich raumbedeutsame Vorhaben, für die entweder keine UVP vorgeschrieben ist oder die trotz bestehender UVP-Pflicht nur geringe raumbedeutsame Umweltauswirkungen haben, ein vereinfachtes ROV ohne integrierte UVP durchgeführt werden. Dabei kann auf die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie auf eine Erörterung mit den beteiligten Planungsträgern und Verbänden verzichtet werden.

Ebenso kommt das vereinfachte ROV in Betracht, wenn zu dem betreffenden Vorhaben keine Standortalternativen bestehen oder wenn für die Prüfung der Raumverträglichkeit erforderliche Stellungnahmen schon in einem anderen Verfahren abgegeben wurden. Bei diesem fortgeschrittenen Verfahrensstand wird regelmäßig so vorgegangen, dass die Raumordnungsbehörde die z. B. in einem Zulassungsverfahren (Genehmigungs- oder Planfeststellungverfahren) oder in einem Bauleitplanverfahren abgegebenen Stellung-

nahmen der Beteiligten sowie Äußerungen der Öffentlichkeit, soweit sie für die Raumordnung erheblich sind, für die Abstimmung heranzieht und auf dieser Grundlage eine landesplanerische Beurteilung des betreffenden Vorhabens erstellt.

Die Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse von ROV als sonstige Erfordernisse der Raumordnung bei nachfolgenden Entscheidungen (§ 4 ROG) besteht unabhängig davon, ob die Prüfung der Raumverträglichkeit in einem besonderen Verfahren nach § 15 oder in einem vereinfachten Verfahren nach § 16 ROG vorgenommen worden ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG).

7.3 Landesplanerische Stellungnahme

Ulrich Höhnberg

Auch landesplanerische Stellungnahmen sind wie die Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren als sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen nach Maßgabe von § 4 ROG zu berücksichtigen (siehe § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG). Landesplanerische Stellungnahmen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie – anders als die Ergebnisse von ROV – nicht auf der Grundlage landesplanerischer Verfahren abgegeben werden.

Eine landesplanerische Stellungnahme wird regelmäßig bei solchen raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen ausreichen, bei denen die Ziele der Raumordnung aus rechtlichen Gründen den alleinigen Beurteilungsmaßstab bilden. Das ist z. B. bei Bauleitplänen – unbeschadet der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB – aufgrund des § 1 Abs. 4 BauGB oder bei einzelnen raumbedeutsamen Vorhaben im Außenbereich aufgrund des § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB der Fall. Darüber hinaus kann die Beschränkung auf eine landesplanerische Stellungnahme ohne förmliches Verfahren auch aus verwaltungsökonomischen Gründen zweckmäßig sein, wenn für die Landesplanungsbehörde zweifelsfrei erkennbar ist, dass ein raumbedeutsames Vorhaben entweder den dafür einschlägigen Zielen der Raumordnung entspricht (z. B. Abbau von oberflächennahen Bodenschätzen in einem dafür ausgewiesenen Vorranggebiet gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG) oder zu zwingenden Zielen der Raumordnung im Widerspruch steht.

Landesplanerische Stellungnahmen werden von den in ihrem Aufgabenbereich berührten Raumordnungsbehörden ferner im Rahmen von Zulassungsverfahren (z. B. Planfeststellungsverfahren), an denen sie – insbesondere nach einem vorausgegangenen ROV – beteiligt werden (z. B. gemäß § 73 Abs. 2 VwVfG), abgegeben. Sofern sich die Beurteilungsgrundlagen gegenüber dem früheren landesplanerischen Verfahren nicht wesentlich geändert haben, reicht eine landesplanerische Stellungnahme aus, um den Erfordernissen der Raumordnung bei der abschließenden Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens Rechnung tragen zu können.

7.4 Sicherungsinstrumente mit Verwaltungsaktcharakter

Ulrich Höhnberg

Neben den Abstimmungsinstrumenten stehen den Raumordnungsbehörden zur Umsetzung raumplanerischer Vorgaben im Einzelfall auch Sicherungsinstrumente mit Verwaltungsaktcharakter zur Verfügung. Die Verwirklichung der in Raumordnungsplänen festgelegten Ziele sowie der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ROG) ist bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zwar in erster Linie durch die in den §§ 4 und 5 ROG, in § 1 Abs. 4 BauGB sowie in zahlreichen Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen normierten Beachtens-, Anpassungs- und Berücksichtigungspflichten gewährleistet. Diese materiellen Regelungen über die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung werden jedoch ergänzt durch verfahrensrechtliche Vorschriften, nach denen die Raumordnungsbehörden im Einzelfall selbst Verwaltungsakte zur Verwirklichung und Sicherung von geltenden oder in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung (Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen nach § 14 und § 22 ROG), sowie Anpassungs- und Planungsgebote für die Bauleitplanung erlassen und Abweichungen von Zielen der Raumordnung zulassen können (§ 6 Abs. 2 und § 21 ROG).

7.4.1 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

Als befristete „Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen“ zur Sicherung von in Aufstellung oder Fortschreibung befindlichen Zielen der Raumordnung war dieses Instrument bereits in § 7 des ROG vom 8. April 1965 (BGBl. 1965 I: 306) enthalten. Obwohl der Anwendungsbereich im Zuge der Neufassung des ROG durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) noch um die unbefristete Untersagung zur Sicherung geltender Ziele der Raumordnung erweitert worden ist, ist das Untersagungsinstrument in der Praxis bislang nur in seltenen Fällen eingesetzt worden. Ein wichtiger Anwendungsfall war beispielsweise die Untersagung der Aufstellung von Bauleitplänen in den durch vorgesehene Freihalte-Ziele ausgewiesenen Lärmzonen des geplanten Flughafens München (siehe VG München, Urt. v. 16.03.1973, LUMBl. 1974: 24 ff.). Die landesplanerische Untersagung entfaltet ihre Wirkung in der Verwaltungspraxis häufig eher als Druckmittel als durch tatsächliche Anwendung, weil die durch – geltende oder beabsichtigte – raumordnerische Zielfestlegungen hervorgerufenen Streitigkeiten zwischen öffentlichen Stellen letztendlich zumeist im Verhandlungswege beigelegt werden können.

Die Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen obliegt in den Flächenstaaten in der Regel den obersten Landesplanungsbehörden, bei Raumordnungsplänen des Bundes dem für die Raumordnung zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (§ 22 ROG).

§ 14 ROG unterscheidet zwischen einer unbefristeten Untersagung von Verstößen gegen geltende Ziele und einer befristeten Untersagung zur Sicherung in Aufstellung befindlicher Ziele der Raumordnung.

Unbefristete Untersagung

Nach § 14 Abs. 1 ROG kann die Raumordnungsbehörde raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie die Entscheidung über deren Zulässigkeit gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen unbefristet untersagen, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Mit diesem Sicherungsinstrument kann die für die Raumordnung zuständige Behörde einem Planungsträger entgegentreten, welcher der Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung nicht nachkommt. Damit wird den Landesplanungsbehörden z. B. ein Einschreiten gegen zielwidrige Bebauungspläne ermöglicht, auch wenn diese aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind und damit nach dem Baugesetzbuch (BauGB) weder einer Genehmigungs- noch einer Anzeigeplicht unterliegen. § 14 Abs. 1 ROG stellt ferner klar, dass auch Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (z. B. Genehmigungen oder Planfeststellungsbeschlüsse) gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen untersagt werden können. Die Wirksamkeit des Sicherungsmittels der Untersagung erfordert, dass es gegenüber denjenigen Stellen anwendbar sein muss, die der Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung unterworfen sind. Im Ergebnis gibt es damit zwei mögliche Untersagungsgegenstände und -adressaten: die Untersagung der Planung oder Maßnahme selbst gegenüber ihrem Träger und die Untersagung der Zulassungsentscheidung gegenüber der dafür zuständigen Behörde (siehe Goppel 2006: 486).

Befristete Untersagung

Nach § 14 Abs. 2 ROG kann die Raumordnungsbehörde raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie die Entscheidung über deren Zulässigkeit gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen befristet untersagen, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet und wenn zu befürchten ist, dass die Planung oder Maßnahme die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde. Die Dauer der Untersagung beträgt in diesem Fall bis zu zwei Jahre. Die Untersagung kann um ein weiteres Jahr und damit auf maximal drei Jahre verlängert werden. Der Begriff, wonach „sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet“, ist nach der Begründung zu § 14 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BT-Drs. 16/10292) umfassend zu verstehen und soll auch Planänderungen einschließen.

Eine auf zwei, höchstens drei Jahre befristete Untersagung ist entsprechend dem schon bisher geltenden Recht dann möglich, wenn ein dem betreffenden Vorhaben entgegenstehendes Ziel der Raumordnung sich in Aufstellung befindet und deshalb noch keine Beachtenspflicht nach § 4 ROG auslöst (BVerwG, Beschl. v. 03.09.1997, DÖV 1998: 79f.). Nach der Rechtsprechung ist dazu neben einem förmlichen Akt

(z. B. Aufstellungsbeschluss) der für die Aufstellung oder Fortschreibung des Raumordnungsplans zuständigen Stelle auch eine hinreichende Konkretisierung des Ziels der Raumordnung erforderlich, weil sich sonst nicht beurteilen lässt, ob und inwieweit die beanstandete Maßnahme mit dem künftigen Ziel vereinbar ist oder nicht (OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.04.1996, NuR 1996: 473 ff.).

Die befristete Untersagung dient der vorläufigen Sicherung künftiger Raumordnungspläne, indem sie in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung eine über § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG hinausgehende rechtliche Vorwirkung zukommen lässt. Insofern ist sie vergleichbar mit der Veränderungssperre im Bauplanungsrecht (§ 14 BauGB) und insbesondere mit der Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB), welche die Bauleitplanung sichern sollen.

Rechtsschutz

Sowohl bei der unbefristeten als auch bei der befristeten Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen handelt es sich grundsätzlich um verwaltungsgerichtlich anfechtbare Verwaltungsakte im Sinne von § 35 VwVfG. Beide Formen der Untersagung sind hoheitliche Maßnahmen, die von Behörden zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts getroffen werden und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet sind, sofern die Untersagung nicht gegenüber einer Behörde des gleichen Hoheitsträgers ausgesprochen wird. Da diese Sicherungsinstrumente für die betroffenen Planungen oder Maßnahmen eine sofortige Sperre bewirken sollen, haben Rechtsbehelfe wie Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Untersagung keine aufschiebende Wirkung (§ 14 Abs. 3 ROG).

7.4.2 Anpassungs- und Planungsgebote für die Bauleitplanung

Die Pflicht, die Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB), bezweckt die Gewährleistung umfassender Konkordanz zwischen der übergeordneten Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung (BVerwGE 119: 25/39). Diese bundesrechtliche Verpflichtung wird in den Landesplanungsgesetzen der meisten deutschen Flächenstaaten durch Vorschriften ergänzt, wonach die Landesplanungsbehörden von den Gemeinden durch ein förmliches Anpassungsgebot die Anpassung der rechtwirksamen Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung verlangen können. Der Erlass eines solchen Anpassungsgebots stellt einen Verwaltungsakt dar, der – bei Untätigbleiben der Gemeinde – mit kommunalaufsichtlichen Mitteln durchgesetzt werden kann. Ein Bebauungsplan verliert nicht automatisch seine Geltung, weil er noch nicht an ein später aufgestelltes Ziel der Raumordnung angepasst wurde, sondern er gilt zunächst fort, bis eine Korrektur durch einen entsprechenden Planungsakt der Gemeinde erfolgt ist (vgl. BayVGH, Urt. v. 16.11.1993, NVwZ 1994: 705 f.).

Die Landesplanungsgesetze einzelner Länder räumen darüber hinaus der Landesregierung die Möglichkeit ein, von den Gemeinden im Wege eines Planungsgebots die erstmalige Aufstellung von Bauleitplänen entsprechend den Zielen der Raumordnung zu verlangen, wenn dies zur Verwirklichung von Planungen mit hervorragender Bedeutung für die allgemeine Landesentwicklung oder die überörtliche Wirtschaftsstruktur erforderlich ist (so z. B. § 35 Abs. 2 LPlG NRW). Nach der nordrhein-westfälischen Regelung müssen die betroffenen Flächen auf der Grundlage eines Landesentwicklungsplans in Regionalplänen dargestellt sein. Vor der Entscheidung der Landesregierung ist den betroffenen Regionalräten und Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. § 21 LPlG BW enthält ein Planungsgebot, wonach die Träger der Bauleitplanung durch den Regionalverband dazu verpflichtet werden können, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen, insbesondere Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies zur Verwirklichung von regionalbedeutsamen Vorhaben oder zur Erreichung anderer Ziele der Raumordnung erforderlich ist. Kommt der Träger der Bauleitplanung dem Planungsgebot nicht nach, trifft die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen.

Für den Fall, dass einer Gemeinde gegenüber Dritten Entschädigungspflichten entstehen, weil sie einen in Kraft getretenen Bebauungsplan aufgrund verbindlicher Ziele der Raumordnung geändert oder aufgehoben hat, sehen die Landesplanungsgesetze Ersatz- bzw. Freistellungsansprüche gegenüber dem jeweiligen Land vor.

Die Anpassungs- und Planungsgebote sind in der Praxis bislang noch seltener zur Anwendung gekommen als die Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. Diese Instrumente wirken ebenfalls mehr als Druckmittel gegenüber den Gemeinden als durch ihre tatsächliche Anwendung. Der Bundesgesetzgeber hat auf die im Regierungsentwurf des BauROG 1998 zunächst vorgesehene rahmenrechtliche Regelung eines raumordnerischen Planungsgebots gegenüber der Bauleitplanung (BT-Drs. 13/6392, Art. 2 § 13) vor allem wegen der grundsätzlichen Bedenken der kommunalen Spitzenverbände sowie wegen der geringen praktischen Bedeutung dieses Instruments verzichtet. Auch die Neufassung des ROG enthält keine Regelung zum Anpassungs- und Planungsgebot.

7.4.3 Zulassung von Zielabweichungen

Das Zielabweichungsverfahren wurde durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. 1993 I: 466) in § 5 Abs. 5 ROG a. F. erstmals rahmenrechtlich eingeführt. Im geltenden ROG, das auf der durch die Föderalismusreform geänderten verfassungsrechtlichen Grundlage (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) erlassen worden ist, enthält § 6 Abs. 2 eine entsprechende Regelung. Darüber hinaus regelt § 21 ROG die Zielabweichung bei den nunmehr neu vorgesehenen Raumordnungsplänen des Bundes (§ 17 ROG).

Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Durch die Zulassung einer Zielabweichung können die öffentlichen Stellen (siehe § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG) oder die zur Beachtung der Ziele der Raumordnung nach § 4 ROG verpflichteten Personen des Privatrechts durch behördliche Entscheidungen im Einzelfall von der Beachtens- oder Anpassungspflicht befreit werden. Die Bindungswirkungen des betreffenden Ziels im Übrigen bleiben davon unberührt, sodass es sich um keine Zieländerung handelt. Da ein förmliches Zieländerungsverfahren jedoch regelmäßig einen längeren Zeitraum beansprucht, wird es z. B. in den Fällen, in denen die Änderung oder Aufhebung eines Ziels der Raumordnung bereits eingeleitet ist, raumordnerisch vertretbar sein, eine Abweichung von dem noch geltenden Ziel zuzulassen. Nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (Urt. v. 08.11.2007, UPR 2008: 117 f.) ist den Anforderungen der materiellen Konkordanz zwischen regionalplanerischen Zielfestlegungen und bauleitplanerischen Festsetzungen auch dann genügt, wenn diese im Laufe des gerichtlichen Verfahrens durch Einholung einer Abweichungsentscheidung hergestellt wird.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht regelt § 6 Abs. 2 Satz 2 ROG lediglich, dass die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, zu beachten haben, antragsberechtigt sind. Aus der Regelung des Antragsrechts ist zu folgern, dass über die Zulassung von Zielabweichungen in einem Verfahren zu entscheiden ist, auch wenn es sich dabei – in Gegensatz zum bisherigen § 11 ROG a. F. – nicht um ein „besonderes" Zielabweichungsverfahren zu handeln braucht. So wird etwa in der Verwaltungspraxis des Landes Hessen, wo diesem Verfahren wegen der relativ großen Zieldichte der Regionalpläne besondere Bedeutung zukommt, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, für die ein Raumordnungsverfahren (ROV) durchzuführen ist, über Abweichungen vom Regionalplan in dem ROV entschieden (siehe § 12 Abs. 1 Satz 2 HLPG).

Während die landesrechtlichen Regelungen der Zielabweichung die Zuständigkeit für diese Entscheidung den jeweiligen Raumordnungsbehörden vorbehalten, ist dies hinsichtlich der Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes nicht in vollem Umfang gewährleistet. So liegt nach § 21 Satz 1 ROG nur die Entscheidung über den Antrag auf Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes nach § 17 Abs. 2 ROG bei dem für die Raumordnung zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), während bei Raumordnungsplänen nach § 17 Abs. 3 ROG das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) entscheidet. Wird über den Antrag auf Zielabweichung im Zulassungsverfahren über eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme oder in einem anderen Verfahren entschieden, ist nicht das Einvernehmen, sondern lediglich das Benehmen mit dem BMVBS erforderlich (§ 21 Satz 2 ROG). Dass in diesen Fällen die Entscheidung darüber, ob eine Abweichung „unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist", von einer Fachbehörde getroffen werden kann, wird der übergeordneten Stellung der fachübergreifenden Raumordnung nicht gerecht.

7.5 Verwirklichung durch raumordnerische Zusammenarbeit

Christian Jacoby

Die Instrumente der raumordnerischen Zusammenarbeit gewinnen jenseits der Aufstellung von formellen Raumordnungsplänen und -programmen (vgl. Kap. 6.2) sowie der formellen Verfahren zur Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung und Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (siehe oben) in der Praxis der Raumordnung immer mehr an Bedeutung. Auch vor dem Hintergrund der seit Ende der 1970er Jahre zunehmenden kritischen Stimmen in Bezug auf die mangelnde Steuerungswirkung der (klassischen) Raumordnung (BfLR 1980; Fürst 1987, 1993) wurden seit den 1990er Jahren immer häufiger Ansätze einer informellen Planung verfolgt, die in Verbindung mit neuen netzwerkartigen Kooperationsstrukturen, dialogorientierten regionalen Initiativen und Foren, Regionalkonferenzen und regionalen Aktionsprogrammen sowie flexibel einsetzbaren vertraglichen Vereinbarungen dazu beitragen sollen, Planung und Umsetzung effektiver miteinander zu verknüpfen und so dem Ziel der Verwirklichung der Raumordnung ein gutes Stück näher zu kommen (ARL 1995; Fürst et al. 1999; Priebs 1998). Auf der einen Seite sollen die nach wie vor notwendigen förmlichen, d. h. auch rechtlich durchsetzbaren Planinstrumente stärker auf die wesentlichen, raumordnerisch steuerbaren Raumnutzungsprobleme konzentriert werden (vgl. den Ansatz eines „schlanken und effektiven Regionalplans", siehe BBR 2001). Auf der anderen Seite sollen damit einhergehend die informellen, kooperativen und persuasiven Instrumente verstärkt zum Einsatz kommen, wobei die formellen und informellen Instrumente möglichst intelligent und in jedem Planungsraum individuell miteinander zu verbinden sind (Gnest, Priebs 2008: 21).

Nachdem bereits der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (ORA) von 1993 und der darauf aufbauende Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA) von 1995 (BMBau 1993, 1995) einige Instrumente dieser neuen Planungskultur beispielhaft aufgeführt hatten, wurde mit der Novellierung des ROG von 1998 der „Verwirklichung der Raumordnung" erstmals ein eigener Paragraph (§ 13) gewidmet. Zehn Jahre später hat der Gesetzgeber mit der Novellierung des ROG von 2008 den Instrumenten des formellen und informellen Zusammenwirkens von Regionen, Kommunen und Personen des Privatrechts sowie der informellen Planung einen noch höheren rechtlichen Stellenwert beigemessen (BMVBS 2008: 1, 45).

Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ROG sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts, einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft, zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 ROG kann diese Zusammenarbeit sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf grenzübergreifende Belange erfolgen. Und es wird explizit gefordert, die Zusammenarbeit von Gemein-

den zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) zu unterstützen.

In § 13 Abs. 2 ROG werden verschiedene Formen der Zusammenarbeit exemplarisch („insbesondere") genannt:

1. Vertragliche Vereinbarungen, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen
2. Maßnahmen wie regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen
3. Durchführung einer Raumbeobachtung und Bereitstellung der Ergebnisse für regionale und kommunale Träger sowie für Träger der Fachplanung im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, sowie Beratung dieser Träger

§ 13 ROG korrespondiert mit der in § 1 umrissenen Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung. In § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG wird die raumordnerische Zusammenarbeit als Instrument der Raumordnung neben den Raumordnungsplänen und der Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen explizit genannt. Mit dem im Jahr 2008 novellierten ROG wird damit der – in der Praxis immer wichtigeren – Aufgabe der Raumordnung „Koordination mittels Kooperation" auch gesetzlich stärker Rechnung getragen, indem bereits in § 1 ROG die raumordnerische Zusammenarbeit „als weiterer großer Aufgabenbereich der Raumordnung" hervorgehoben wird und die Regelungen zur raumordnerischen Kooperation differenzierter und umfassender gestaltet werden als zuvor (BMVBS 2008: 53, 68).

Wichtige Aufgaben und Instrumente der raumordnerischen Zusammenarbeit werden daran anknüpfend innerhalb der Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 ROG aufgeführt:

- Einbeziehung von regionalen Entwicklungskonzepten (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG)
- Hinwirken auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG)
- Unterstützung der Zusammenarbeit der Staaten und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Städte und Regionen (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG)

Nach § 13 ROG, der mit „Raumordnerische Zusammenarbeit" überschrieben ist, wird gemäß Abs. 1 Satz 1 der Kooperation als Aufgabe der Raumordnung ein stärkeres Gewicht verliehen, damit wird die Raumordnung im Ergebnis auch gegenüber den Fachplanungen gestärkt. Es werden nicht nur die Planinhalte, sondern auch sonstige Bereiche der Raumordnung zum möglichen Gegenstand der Kooperation erklärt. In diesem Zuge wird zwischen der Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumord-

nungsplänen und der Vorbereitung oder Verwirklichung von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen unterschieden (BMVBS 2008: 68).

Die Raumordnungsbehörden werden zur aktiven Gestaltung der raumordnerischen Zusammenarbeit verpflichtet. Dies bezieht sich einerseits auf die Kooperation von Raumordnungsbehörde und Vertragspartnern und andererseits auf Kooperationen, die von der Raumordnungsbehörde als Impulsgeber und Moderator zwar angeregt und unterstützt, aber von anderen Vertragspartnern (ohne Raumordnungsbehörde) eingegangen und durchgeführt werden. Als mögliche Vertragspartner werden dabei neben öffentlichen Stellen ausdrücklich auch Personen des Privatrechts genannt (ebd.: 69).

§ 13 Abs. 1 Satz 2 ROG stellt klar, dass die raumordnerische Zusammenarbeit sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf grenzüberschreitende oder interkommunale Anliegen erfolgen kann (BMVBS 2008: 69).

Eine Offenheit gegenüber der instrumentellen Weiterentwicklung der raumordnerischen Zusammenarbeit zeigt § 13 Abs. 2 Satz 1 ROG, in dem unterschiedliche Kooperationsformen wie verbindliche Kooperationen mittels vertraglicher Vereinbarungen, unverbindliche Kooperationsformen wie z. B. regionale Entwicklungskonzepte und die raumbezogene Informationsgewinnung und -bereitstellung in Verbindung mit einer fachlichen Beratung in einer nicht abschließenden Weise genannt werden.

§ 13 Abs. 2 Satz 2 ROG weist darauf hin, dass Gegenstand solcher vertraglichen Vereinbarungen auch die Übernahme von Kosten sein kann, die dem Träger der Landes- oder Regionalplanung bei der im Interesse des Vertragspartners liegenden Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen entstehen (BMVBS 2008: 69).

Die Möglichkeit vertraglicher Vereinbarungen zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen einschließlich entsprechender Kostenregelungen zu nutzen, wird nicht nur den Trägern der Landes- und Regionalplanung eröffnet, sondern ist gemäß § 17 Abs. 4 ROG auch in Bezug auf die Raumordnungspläne für den Gesamtraum und für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone gegeben.

Im Folgenden werden die formellen und informellen Kooperationsinstrumente sowie die Informations-, Überwachungs- und Kontrollinstrumente, die der Sicherung und Verwirklichung der Raumordnung dienen, näher betrachtet. Fragen der Planungsorganisation bzw. der Verwaltungsstrukturen und der Finanzierung von Planungen und ihrer Umsetzung, die für die Verwirklichung der Raumordnung ebenfalls eine große Bedeutung haben, werden dabei nicht behandelt.

7.5.1 Vertragliche Vereinbarungen

In Anlehnung an das bereits seit längerem bewährte Instrument des städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB wurde mit dem BauROG 1998 die Möglichkeit von vertraglichen Vereinbarungen (sog. Raumordnungsverträge bzw. landesplanerische Ver-

träge) in das Raumordnungsrecht eingeführt, um eine stärkere Umsetzungsorientierung der Raumordnung zu fördern (BBR 1999b; Mahlburg 2002). Mit der Novellierung des ROG im Jahr 2008 wurden die entsprechenden Vorschriften zu den vertraglichen Vereinbarungen im Kontext der Aufgabe der raumordnerischen Zusammenarbeit (§ 13 ROG) weiterentwickelt. Solche vertraglichen Vereinbarungen, die zu einem großen Teil auch unmittelbar der Verwirklichung der Raumordnung dienen, tragen dem neuen Leitgedanken „Koordination mittels Kooperation" Rechnung und stellen damit eine wichtige Ergänzung des raumplanerischen Instrumentariums dar, die in der Praxis zunehmend an Bedeutung gewinnt (siehe auch Kap. 7.1).

Ein raumordnerischer Vertrag dient in erster Linie als öffentlich-rechtlicher Vertrag der Abstimmung und dem Interessensausgleich in Bezug auf raumordnerische Erfordernisse zwischen einer Landes- bzw. Regionalbehörde und einer oder mehreren Kommunen oder zwischen verschiedenen Gemeinden (Spannowsky 2005). Darüber hinaus kommen als Vertragspartner auch Private (Unternehmen, Privatpersonen) in Frage, sofern diese raumbedeutsame Nutzungsinteressen vertreten.

Zu unterscheiden sind gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 1 ROG vertragliche Vereinbarungen, die der Koordinierung oder Verwirklichung von informellen raumordnerischen Entwicklungskonzepten dienen, und solche zur Vorbereitung oder Verwirklichung von formellen Raumordnungsplänen. Darüber hinaus sind weitere Anwendungsfälle denkbar, da die Auflistung in § 13 Abs. 2 Nr. 1 ROG nicht abschließend ist. Das heißt, das gesamte Spektrum der Raumordnung kann Gegenstand raumordnerischer Verträge sein.

Raumordnerische Verträge ersetzen allerdings nicht das vorhandene Instrumentarium der Raumordnung, sondern sie ergänzen es in Bezug auf bestimmte, auf Kooperation ausgerichtete Aufgabenfelder, z. B. bei der Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System (Greiving 2003). So können beispielsweise Ziele oder Grundsätze der Raumordnung nicht durch raumordnerische Verträge festgelegt werden. Mögliche Vertragsinhalte beschränken sich daher auf ergänzende oder die Ziele und Grundsätze der Raumordnung konkretisierende Bestimmungen. Dabei geht es vor allem um das „Wie" der Verwirklichung der Raumordnung, d. h. um Fragen der raumordnerischen Zusammenarbeit.

Eine weitere wichtige Begrenzung der Wirkungsmöglichkeiten raumordnerischer Verträge liegt in dem Verbot der Präjudizierung nachfolgender Planungsverfahren und Abwägungsprozesse. So dürfen sich z. B. Gemeinden in einem raumordnerischen Vertrag nicht dazu verpflichten, in einem nachfolgenden Bauleitplanverfahren bestimmte Festlegungen in einem Flächennutzungs- oder Bebauungsplan zu treffen, da dies die nach § 1 Abs. 7 BauGB vorgeschriebene gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange unerlaubterweise vorwegnehmen würde. Genauso wenig darf sich ein regionaler Planungsverband bzw. eine regionale Planungsgemeinschaft in einem raumordnerischen Vertrag dazu verpflichten, eine bestimmte Regionalplanänderung vorzunehmen. Möglich sind allerdings vertragliche Bestimmungen, nach denen sich der jeweils zuständige Planungsträger verpflichtet, ein Planungsverfahren zu einer bestimmten Fragestellung und mit einer bestimmten Zielrichtung „ergebnisoffen" durchzuführen.

Bei vertraglichen Vereinbarungen kann gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 ROG auch die Übernahme von Kosten geregelt werden, die dem Träger der Landes- oder Regionalplanung bei der im Interesse des Vertragspartners liegenden Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen entstehen. Damit kann, ähnlich wie bei der vorhabenbezogenen Bauleitplanung, in bestimmten Fällen auch die Raumordnungsplanung eine Refinanzierung ihrer Planungs- und Steuerungskosten durch begünstigte Dritte anstreben.

Raumordnerische Verträge sind grundsätzlich nicht beklagbar und müssen nicht angezeigt oder bekannt gemacht werden, da sie nur die Vertragspartner rechtlich binden. Die planerische Flexibilität und die Möglichkeiten einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den staatlichen, regionalen, kommunalen und ggf. privaten Akteuren werden durch das Instrument der vertraglichen Vereinbarungen beträchtlich erhöht. In der Planungspraxis können verschiedene umsetzungsorientierte Handlungsfelder der Raumordnung als Gegenstand raumordnerischer Verträge unterschieden werden, die im Folgenden dargestellt werden.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Mit einem raumordnerischen Vertrag zwischen zwei oder mehreren Regionen – ggf. in Verbindung mit einem Staatsvertrag zwischen Nachbarländern bzw. -staaten – können verbindliche Vereinbarungen zur Verwirklichung der jeweils geltenden Regionalpläne sowie zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit getroffen werden. So haben z. B. der Regionalverband Mittler Oberrhein und der Verband Region Rhein-Neckar im Jahre 2008 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung getroffen, mit der die kontinuierliche Zusammenarbeit bei der Raumordnung, insbesondere bei der Regionalplanung und -entwicklung gewährleistet werden soll. Aufgrund der engen sozioökonomischen, verkehrlichen und räumlichen Verflechtungen zwischen diesen Regionen, insbesondere zwischen den Teilräumen Mittlerer Oberrhein und Südpfalz, wird der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit dieser vertraglichen Vereinbarung ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Damit wird eine entsprechende, durch das Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung vom 8. März 1974 verankerte Kooperation inhaltlich fortgesetzt.

Die Vertragspartner verpflichten sich in diesem sechs Artikel bzw. drei Seiten umfassenden raumordnerischen Vertrag, alle Aufgaben der Regionalplanung und -entwicklung abzustimmen, die über das jeweilige Gebiet der Verbände hinauswirken, insbesondere in Bezug auf die Räume Mittlerer Oberrhein und Südpfalz. Dies beinhaltet die gegenseitige Unterrichtung über den jeweiligen Stand der Regionalplanung sowie die Abstimmung überregional bedeutsamer Vorhaben und Maßnahmen, insbesondere durch eine regelmäßige Zusammenarbeit der Geschäftsstellen und durch gemeinsame Sitzungen der zuständigen Planungsgremien. Hierbei werden auch die französischen Vertreter des Zweckverbandes Regio PAMINA zur Beratung eingeladen.

Es wurde eine Vertragsdauer von fünf Jahren vereinbart, die sich automatisch verlängert, sofern nicht ein Partner die Kündigung ausspricht. Als Aufsichtsbehörde wird das

Regierungspräsidium Karlsruhe (Baden-Württemberg) genannt, welches im Einvernehmen mit der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (Rheinland-Pfalz) in Neustadt an der Weinstraße entscheidet (RVMO, VRRN 2008).

Städteverbünde, Städtenetze und sonstige Verantwortungsgemeinschaften

Vertragliche Vereinbarungen werden vor allem über die raumordnerisch relevante Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden in Städtenetzen, Städteverbünden oder sonstigen Verantwortungsgemeinschaften getroffen, um damit die entwicklungspolitischen, strukturellen, planerischen, kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Gesamtinteressen der Vertragspartner zu fördern. Gegenstand der Verträge sind insbesondere die Kooperation bei der Nutzung von infrastrukturellen Einrichtungen, Versorgungs-, Verwaltungs- und Dienstleistungseinrichtungen, eine abgestimmte Planung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie ein abgestimmter Ausbau und eine Vernetzung der Verkehrsinfrastruktur. Damit geht es insgesamt um die Entwicklung einer angemessenen Funktionsteiligkeit im Städtenetz bzw. -verbund (Greiving 2006; Priebs 1999).

Eine vertragliche Vereinbarung über die raumordnerische Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden sollte sich aber nicht nur auf die einzelnen Kooperationsfelder beziehen, sondern auch Regeln für ein Monitoring und eine Evaluation der Zusammenarbeit beinhalten. Die Evaluation eines Städteverbunds sollte sich primär an den Zielen der Kooperation orientieren, denen als Vertragspartner auch die Raumordnung zugestimmt hat (BMVBS, BBR 2008; zum Instrument der Evaluation siehe auch Kap. 7.6.2).

Ein besonderer Bedarf an raumordnerischer Zusammenarbeit von Gemeinden in Verbindung mit vertraglichen Vereinbarungen ist bei einer vorgesehenen zentralörtlichen Prädikatisierung zur Funktionsteilung gegeben. Die dazu notwendige Kooperation zwischen den Vertragspartnern als Städteverbund bezieht sich insbesondere auf die Sicherung von gemeinsamen ober-, mittel- oder unterzentralen Versorgungsbereichen, auf die funktionsteilige Wahrnehmung der entsprechenden zentralen Aufgaben in einer Verantwortungsgemeinschaft sowie auf die gemeinsame Planung und Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge für den jeweiligen zentralen Versorgungsbereich.

Städteverbünde werden zwar in den Plänen und Programmen raumordnerisch festgelegt und erweitern und flexibilisieren die Zentrale-Orte-Konzepte der Länder. Sie sind jedoch mehr als bloße „funktionsteilige Zentrale Orte“, wenn sie von den Kommunen akzeptiert und tatsächlich im Sinne einer funktionsteiligen Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben verwirklicht werden. Zur Kontrolle bzw. Evaluierung dieser Zusammenarbeit verlangen einige Länder entsprechende materielle (inhaltliche Kooperationsfelder) und/oder instrumentelle (regionales Entwicklungskonzept, gemeinsamer Flächennutzungsplan, raumordnerischer Vertrag) Nachweise. Untersuchungen in schrumpfenden Regionen haben dabei gezeigt, dass die raumordnerische Funktionszuweisung mit einer formalisierten Kooperation der Zentralen Orte, z. B. über einen raumordnerischen Vertrag, verbunden werden sollte. Erst durch den Einsatz solcher Instrumente lassen sich die raumordnerischen Ziele, die Daseinsvorsorge zu

sichern und die auftretenden Verteilungskonflikte zu lösen, verwirklichen. Rein informelle Ansätze der Zusammenarbeit wie Städtenetze haben speziell in Regionen mit Schrumpfungsprozessen bisher nicht ausgereicht (BMVBS, BBR 2008).

Ein Beispiel für einen raumordnerischen Vertrag in diesem Aufgabenfeld stellt der landesplanerische Vertrag über das gemeinsame Oberzentrum Deggendorf/Plattling dar, der – unterstützt durch das zuständige Staatsministerium – im Jahre 2004 als erster dieser Art im Freistaat Bayern geschlossen wurde. Auslöser für diesen Vertrag war eine Festlegung im Landesentwicklungsprogramm Bayern von 2003, nach der die Städte Deggendorf und Plattling als gemeinsames Oberzentrum hochgestuft wurden. Ergänzt wurde diese Festlegung durch eine Regelung, nach der die Verwirklichung der gemeinsamen oberzentralen Funktion evaluiert wird und durch die diese Funktion nach fünf Jahren ggf. wieder entzogen werden kann.

In dem landesplanerischen Vertrag verpflichten sich die beiden Städte als erstes gemeinsames Oberzentrum in Bayern zu einer gemeinsamen Wahrnehmung ihrer überörtlichen Versorgungsfunktion. Der Vertrag umfasst auf insgesamt fünf Seiten eine Präambel, acht Paragraphen und einen Anhang mit Projekten und Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele. Gegenstand der Regelungen sind die Organisationsform der Kooperation, insbesondere bezüglich der Aufwertung des bereits zuvor gebildeten interkommunalen Entwicklungsausschusses, die Abstimmung der Flächenentwicklung durch die Umsetzung bzw. Aktualisierung eines vorliegenden Teilraumgutachtens und eines interkommunalen Entwicklungskonzeptes sowie gemeinsame, abgestimmte Entwicklungen in verschiedenen Bereichen wie Wirtschaft, Verkehr, Natur, Erholung und Tourismus bis hin zur gemeinsamen Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit (Stadt Deggendorf, Stadt Plattling 2004).

Regionales oder interkommunales Flächenmanagement

Mit dem Instrument des raumordnerischen Vertrags werden immer häufiger auch spezielle Vereinbarungen zur Entwicklung von interkommunalen Gewerbegebieten, über regionale Gewerbeflächenpools oder über ein regionales Siedlungsflächenmanagement getroffen (Zarth 2007). Während bei dem ersten regionalen Gewerbeflächenpool in Deutschland, dem Gewerbeflächenpool in der Region Neckar-Alb (Baden-Württemberg), die regionale Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung auf der Basis einer Satzung über einen Zweckverband erfolgt (Gust 2005; Krumm 2008), werden entsprechende Ansätze in anderen Regionen auch auf Basis von Raumordnungsverträgen durchgeführt. So wurde z. B. in Nordrhein-Westfalen mit dem „öffentlich-rechtlichen landesplanerischen Vertrag zur Entwicklung und Realisierung des ‚virtuellen Gewerbeflächenpools' als Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung im Kreis Kleve" eine vertragliche Regelung getroffen, nach der die Gewerbeflächen im Kreis Kleve künftig nicht mehr durch Flächenausweisungen im Regionalplan (wie beim Gebietsentwicklungswicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf – kurz GEP 99) festgelegt werden. Stattdessen soll der neue Regionalplan eine Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung über ein

textliches Ziel ohne Gebietsausweisungen vornehmen. Hierzu wird ein Flächenkonto eingerichtet, um Gewerbeflächen nach Maßgabe des Poolkonzeptes dort in Anspruch nehmen zu können, wo die tatsächliche Nachfrage auftritt. Das Flächenkonto wird verwaltungsmäßig im Rahmen des regionalplanerischen Siedlungsflächenmonitorings durch die Bezirksplanungsbehörde in Düsseldorf geführt (Greiving, Höweler 2008).

Ein weitergehender, auf die gesamte Siedlungsentwicklung bezogener Ansatz wurde im Rahmen des Forschungsprojektes „REFINA Stadtregion Gießen-Wetzlar – Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement" verfolgt. Hierbei wurde eine Art Gliederungsmuster mit zentralen Aussagen und Regelungsgegenständen für einen raumordnerischen Vertrag entwickelt, mit dem die raumordnerische Zusammenarbeit der kooperationswilligen Kommunen in der Stadtregion Gießen-Wetzlar auf eine verbindliche Basis gestellt wird (Spannowsky et al. 2009: 102 f.):

- Präambel
  - Stufenweise Umsteuerung bei der Siedlungsflächenentwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene erforderlich
  - Mobilisierung verfügbarer Innenentwicklungspotenziale und Brachflächen in einem regionalen Kooperationsverbund
  - Ergänzung der klassischen Raumordnung durch ein flexibles Flächenmanagement
- Vertragszwecke
  - Nachhaltige räumliche Entwicklung in den Stadt-Umland-Bereichen im Rahmen einer interkommunalen Verantwortungsgemeinschaft
  - Gewährleistung einer nachhaltigen kommunalen Finanzökonomie
- Maßnahmen und Regelungsgegenstände
  - Systematisierte Erfassung und Bewertung der wohnbaulichen Flächenpotenziale
  - Abstimmung von Strategien der zukünftigen Siedlungsflächenentwicklung im Kooperationsverbund
  - Siedlungsflächenkonzeption als Basis für die schrittweise Ausarbeitung einer gesamträumlichen flächenpolitischen Strategie und die Festlegung quantitativer Ziele für die weitere Flächenentwicklung innerhalb des Kooperationsverbundes
  - Kriterien für eine nachhaltige Flächenentwicklung
  - Ermittlung der Räume, in denen die größten Bevölkerungs- und Nachfragerückgänge sowie räumliche Funktionsverluste auftreten
  - Aufbau eines Innen- und Regionalentwicklungsfonds unter Berücksichtigung der verfügbaren Flächenpotenziale einschließlich der Brachflächen

- Steuerung, Koordination und räumliche Entwicklung über eine Koordinierungsstelle
- Offener Kooperationsprozess
  - Rahmenvertrag mit Öffnungsklausel
  - Zusammenschluss kooperationswilliger Kommunen in der ersten Phase des Aufbaus eines regionalen Flächenmanagements
- Anreizsystem (das Bundesland Hessen wird ein Anreizsystem aufbauen, das die mitwirkenden Kommunen belohnt)
  - Änderung von Förderpräferenzen
  - Einführung einer Nachweispflicht für das Nichtvorhandensein von verfügbaren Baulücken- oder Baulandpotenzialen
  - Inanspruchnahme von regional bedeutsamen Gewerbeflächen wird von deren Aufnahme in ein regionales Entwicklungskonzept zur Gewerbeflächenentwicklung abhängig gemacht
  - Begünstigung von Kommunen (in Form eines Landeszuschusses), wenn sie im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellte Flächen zu Außenbereichsflächen oder Grünflächen umwandeln
  - Einführung einer Baulandausweisungsumlage für alle Kommunen, die nach einem festzulegenden Stichtag Neubaulandflächen ausweisen
  - Aufbau eines Innen- und Regionalentwicklungsfonds mit dem Aufkommen der Baulandausweisungsumlage
- Vertragsdauer, Weiterentwicklung und strukturelle Verstetigung
  - 5-jährige Pilotphase
  - Weiterentwicklung und organisatorische Verstetigung der Kooperation in Richtung Verband angestrebt

Landesplanerische Stellungnahme, Verfahren zur Änderung des Regionalplans, Abweichung von Zielen der Raumordnung

Ein weiteres Anwendungsfeld des raumordnerischen Vertrags bilden Vereinbarungen zwischen Raumordnungsbehörde und Gemeinde im Zusammenhang mit einer landesplanerischen Stellungnahme zu raumbedeutsamen Vorhaben der Bauleitplanung wie z. B. Vorhaben des großflächigen Einzelhandels (zum Instrument der landesplanerischen Stellungnahme siehe Kap. 7.3). Auch bei Verfahren zur Änderung des Regionalplans (vgl. Kap. 6.2) bzw. zur Abweichung von Zielen der Raumordnung (vgl. Kap. 7.4.3) in Verbindung mit raumbedeutsamen Vorhaben der kommunalen Bauleitplanung, der Fachplanungen oder privater Akteure kommen raumordnerische Verträge als ergänzendes Instrument infrage, um so Vorkehrungen und Maßnahmen zur Gewährleistung

Abb. 7.2: Regionaler Vertrag zur Entwicklung des Lippemündungsraumes – Vertragspartner

Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2005: 1

der Raumverträglichkeit dieser Vorhaben, z. B. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im regionalen Maßstab, verbindlich festzulegen.

Ein Beispiel für eine im Zusammenhang mit einer Regionalplanänderung abgeschlossene vertragliche Vereinbarung stellt der „regionale Vertrag zur Entwicklung des Lippemündungsraumes" in Nordrhein-Westfalen dar. Dieser raumordnerische Vertrag verfolgt das Ziel, die im Gebietsentwicklungsplan (GEP) für den Regierungsbezirk Düsseldorf mit der 12. GEP-Änderung vorgezeichneten Vorhaben im Lippemündungsraum koordiniert durchzuführen. Vertragspartner sind neben staatlichen Stellen (das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Regierungspräsidien Arnsberg und Düsselsdorf, und der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen) die betroffenen kommunalen Akteure (der Kreis Wesel, die Stadt Wesel und der Lippeverband) wie auch zwei private Unternehmen (siehe Abb. 7.2).

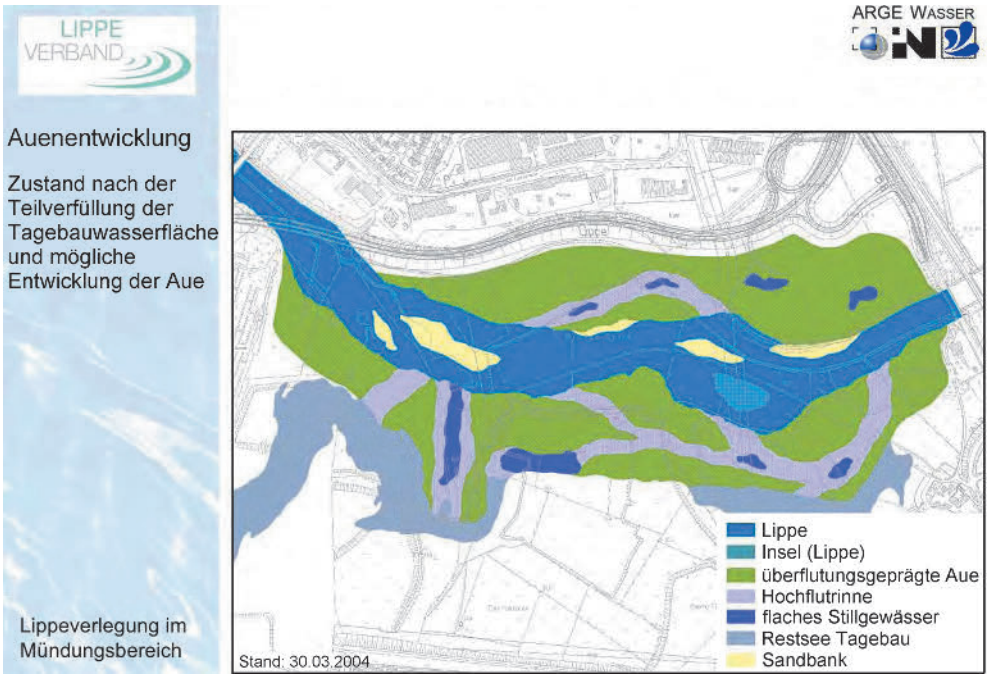
Gegenstand des raumordnerischen Vertrags ist die koordinierte Vorbereitung und Durchführung der verschiedenen im Lippemündungsraum vorgesehenen Vorhaben (Vorhaben des Tagebaus, Verlegung der Lippe im Mündungsraum, Bau einer Umgehungsstraße, Schaffung der Voraussetzungen für Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche) unter Beachtung der Darstellungen und Ziele des Gebietsentwicklungsplans. Die Verpflichtungen der Vertragspartner werden im Einzelnen textlich festgehalten und in einem Entwicklungsplan grafisch verdeutlicht (Abb. 7.3).

Da die verschiedenen raumbedeutsamen Vorhaben im Lippemündungsraum jeweils die Durchführung eines Planfestellungsverfahrens erforderlich werden lassen, enthält der raumordnerische Vertrag über die textlichen und grafischen Bausteine hinaus auch einen Zeitplan zur Koordinierung dieser Verfahren (Abb. 7.4). Mit den umfassenden vertraglichen Vereinbarungen, die vorbehaltlich der Genehmigung der betreffenden 12. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk Düsseldorf getroffen wurden, wird eine gezielte Steuerung der raumbedeutsamen Vorhaben zur Verwirklichung der raumordnerischen Ziele im Gebiet des Lippemündungsraums erreicht.

Ein weiteres Beispiel in diesem Aufgabenfeld stellt das raumordnerische Anliegen dar, bereits ausgewiesene Vorrang- bzw. Eignungsgebiete für die Windkraftnutzung durch das sog. „Repowering" effektiver zu nutzen, um damit eine unnötige Expansion solcher Vorrang- bzw. Eignungsgebiete zu vermeiden. Hierbei wird ein kombiniertes Vorgehen von Raumordnungsplanung und vertraglicher Vereinbarung empfohlen, insbesondere wenn eine Steuerung der Windkraftnutzung durch die Bauleitplanung unterbleibt. Die Festlegung von Standorten für die Windenergie in Raumordnungsplänen allein bedeutet nicht ohne Weiteres, dass die Errichtung neuer Windenergieanlagen an den festgelegten Standorten auch die Beseitigung von Altanlagen voraussetzt. Deshalb kommen hierfür ergänzend Verpflichtungen auf der Grundlage eines raumordnerischen Vertrages in Betracht. Die entsprechenden Vereinbarungen haben zum Inhalt, dass innerhalb der im Raumordnungsplan für die Windenergie festgelegten Standorte nur Windenergieanlagen errichtet werden dürfen, die den Zwecken des Repowering dienen, d. h.:

- Die neuen Windenergieanlagen weisen bestimmte Merkmale zur Leistungsstärke und sonstigen technischen Ausstattung auf und
- mit ihrer Errichtung sind die Stilllegung und der Rückbau bestimmter Altanlagen verbunden.

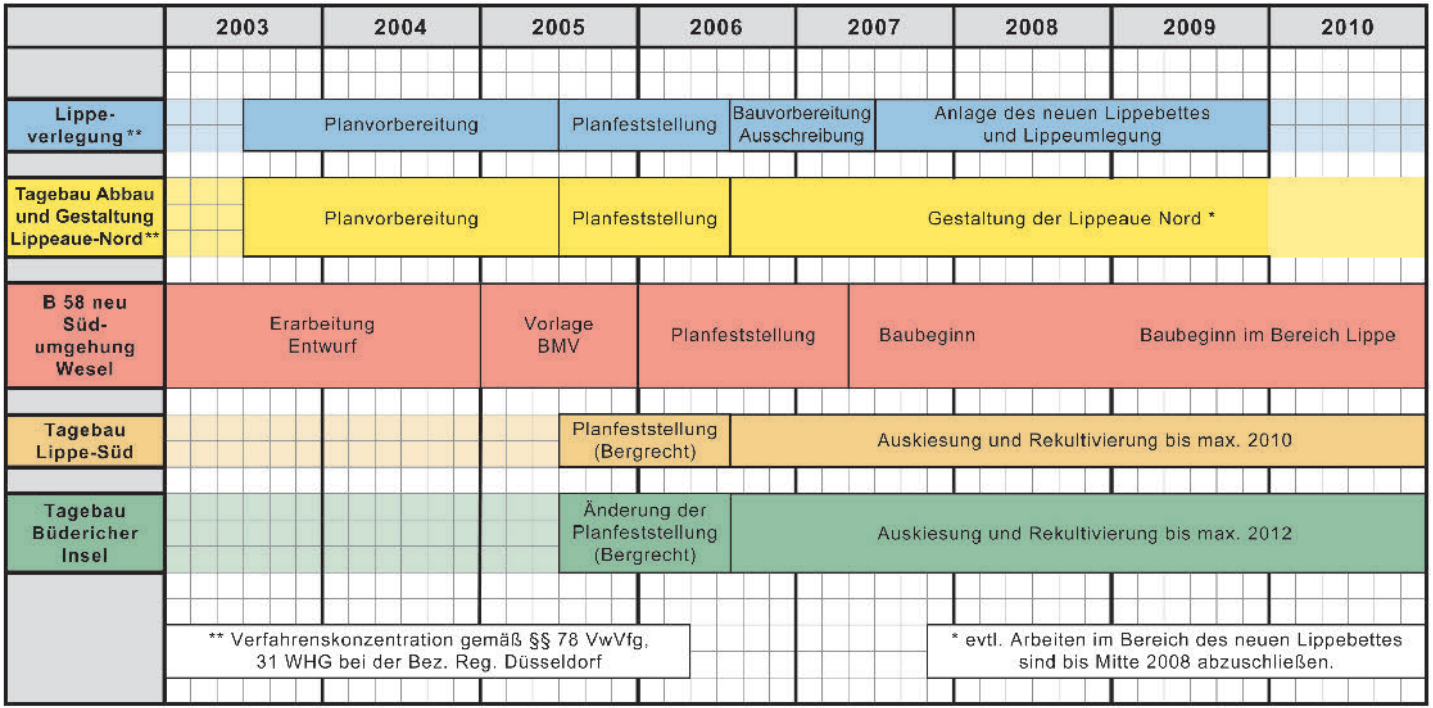
Abb. 7.3: Regionaler Vertrag zur Entwicklung des Lippemündungsraumes – Entwicklungsplan



Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2005: Anlage 1

Als Vertragspartner sind in erster Linie die zuständige(n) Stelle(n) der Raumordnung, die Investoren/Betreiber der neuen Windenergieanlagen, ggf. auch die Betreiber der zu beseitigenden Altanlagen und die betroffenen Grundstückseigentümer einzubeziehen. Da aufgrund der verfolgten Intensivierung der Windkraftnutzung in bestimmten Gebieten erhebliche Auswirkungen zu erwarten sind, sind die betroffenen Gemeinden selbstverständlich in die Planung und ggf. auch in die Entwicklung des raumordnerischen Vertrags einzubeziehen. Empfohlen wird der Abschluss eines solchen raumordnerischen Vertrags vor dem Inkrafttreten der Änderung des Raumordnungsplans, damit die vertraglichen Regelungen unmittelbar greifen, sobald durch das Inkrafttreten der Planänderung die Privilegierung der Windkraftanlagen in den ausgewiesenen Gebieten einsetzt (DStGB 2009: 66 ff.).

Abb. 7.4: Regionaler Vertrag zur Entwicklung des Lippemündungsraumes – Zeitplan zur Koordinierung des Planfeststellungsverfahrens beim Vertragsabschluss am 15. April 2005



Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2005: Anlage 2

Gezielter Einsatz vertraglicher Vereinbarungen zur Verwirklichung der Raumordnung bei komplexen Planungsaufgaben

Vor dem Hintergrund der begrenzten Möglichkeiten raumordnerischer Verträge in Bezug auf das Verbot der Präjudizierung nachfolgender Abwägungs- und Entscheidungsprozesse in den verschiedenen Planungsverfahren, der damit zusammenhängenden Abstraktheit der meisten Vertragsinhalte in Form von gemeinsamen Zielstellungen und Absichtserklärungen über die Zusammenarbeit der Vertragspartner sowie weitgehend fehlender Regelungen bezüglich möglicher Sanktionen bei Nichtbeachtung der vertraglichen Bestimmungen stellt sich die Frage, ob raumordnerische Verträge wesentlich mehr bieten als herkömmliche Zielvereinbarungen ohne das Statut des verbindlichen Vertrags. Jedoch ist zur Beantwortung dieser Frage zu berücksichtigen, dass sich das noch recht neue Instrument des raumordnerischen Vertrags noch in der Entwicklungsphase befindet und die Möglichkeiten (und Grenzen) erst in einer nunmehr einsetzenden breiteren Anwendung in den Ländern ausgelotet werden. Bisherige Beispiele für raumordnerische Verträge zeigen, dass diese gerade bei komplexeren Aufgaben im Rahmen der Verwirklichung von Raumordnungsplänen besonders sinnvoll sind, um für die verschiedenen, wechselseitig abhängigen Vorhaben und Maßnahmen zur Umsetzung raumordnerischer Festlegungen ein abgestimmtes, effizientes Vorgehen vertraglich zu sichern. Regelungen zur Sanktionierung von Vertragsverletzungen, die in „klassischen Verträgen" obligatorisch sind, können auch bei raumordnerischen Verträgen im Einzelfall sinnvoll sein. Eine diesbezügliche Weiterentwicklung der bisherigen Praxis wäre anzustreben. Nicht wünschenswert wäre dagegen eine „Inflation" bei der Anwendung vertraglicher Vereinbarungen als ein „Universalinstrument" der Raumordnung, mit dem alle Angelegenheiten jenseits der Aufstellung von Raumordnungsplänen geregelt werden. Der Einsatz raumordnerischer Verträge sollte vielmehr auf komplexe Aufgabenstellungen bei der Verwirklichung raumordnerischer Ziele konzentriert werden, um damit das in § 13 ROG verankerte Grundanliegen der raumordnerischen Zusammenarbeit zur Verwirklichung der Raumordnung umzusetzen. Entsprechende Einsatzmöglichkeiten sind in den Aufgabenfeldern der Raumordnung durchaus in größerem Umfang gegeben.

7.5.2 Informelle Kooperationsinstrumente

§ 13 Abs. 2 Satz 1 ROG nennt nach den vertragliche Vereinbarungen als weitere Möglichkeiten der raumordnerischen Kooperation beispielhaft einige informelle Instrumente wie „regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen".

Mit den Postulaten „Mehr Aktionen und Projekte statt Programme und Pläne" und „Formelle Instrumente (Planen) durch informelle Instrumente (Handeln) flankieren" hatten bereits der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (ORA) von 1993 und der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA) von 1995 den verstärkten

Einsatz informeller Instrumente propagiert und in diesem Zusammenhang u. a. auch Modellvorhaben der Raumordnung angeregt. Auch wenn der „Abschied vom Plänemachen“ (Weick 1994) nicht wirklich eine reale Zielsetzung war, so bestand doch in Wissenschaft und Planungspraxis ein Konsens darüber, der Raumplanung neben der Aufstellung bzw. Fortschreibung von Plänen und Programmen vermehrt die Rolle als Initiator, Koordinator und Moderator von kooperativen Planungsprozessen aufzutragen. Regionale Kooperationen in den verschiedenen Spielarten werden heute als geeignete Strategien zur Bewältigung komplexer, in überkommenen Verwaltungsgrenzen und -strukturen nicht mehr allein zu lösender Aufgaben und Probleme anerkannt (BMVBS, BBR 2006; Knieling 1994).

Informelle Planungs- und Kooperationsinstrumente (vertiefende Ausführungen in Kap. 6.3) dienen einerseits als Vorbereitung formeller Planungs- und Abstimmungsverfahren, z. B. durch Entwicklung von Leitbildern oder Szenarien der Raumentwicklung. Sie sind andererseits eher handlungs- und umsetzungsorientiert, d. h. auf die Verwirklichung bzw. Umsetzung der formellen Instrumente angelegt (zum Zusammenwirken von Raumordnung und raumbedeutsamen Fachplanungen sowie der Bauleitplanung siehe auch Kap. 8). Dies beinhaltet konkrete Handlungsprogramme mit eher kurz- bis mittelfristig ausgerichteten kleinräumigen Projekten und Maßnahmen. Restriktive Aussagen wie Nutzungsbeschränkungen finden sich – im Unterschied zu den formellen Instrumenten der Raumordnung – in informellen Konzepten kaum.

Auch wenn in § 13 Abs. 1 Satz 1 ROG die raumordnerische Zusammenarbeit „zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ gefordert wird, schließt dies nicht aus, dass die Anwendung von informellen Kooperationsinstrumenten im Bezugsfeld der räumlichen Planung im Einzelfall auch für sich stehen kann und weder der Vorbereitung noch der Verwirklichung von formellen Instrumenten der Raumordnung dient. Sofern in solchen Anwendungsfällen mit raumbedeutsamen Auswirkungen zu rechnen ist, sind natürlich die formell festgelegten Erfordernisse der Raumordnung zu beachten. Es sollte im Interesse der Träger der Regional- und Landesplanung liegen, durch aktive Beteiligung an den verschiedenen Regionalentwicklungsinitiativen darauf hinzuwirken, dass die zum Einsatz kommenden informellen Kooperationsintrumente einen verwendbaren Beitrag zur Vorbereitung bzw. einen wirksamen Beitrag zur Verwirklichung von Raumordnungsplänen leisten.

Regionale Entwicklungskonzepte

Regionale Entwicklungskonzepte werden als informelle, kooperative, prozess- und projektorientierte Planungsinstrumente für eine nachhaltige Regionalentwicklung eingesetzt. Sie zielen vor allem auf die Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Region ab, sollen jedoch gleichzeitig zu einer verbesserten Umsetzung der Ziele der Raumordnung in der Breite beitragen und die Schaffung einer regionalen Identität fördern (Dehm, Poschwatta 2002; Dehne 2002; Keim, Kühn 2002; Knieling, Weick 2005; Weick 1999). Je nach regionalspezifischer Problemlage stehen innerhalb

eines umfassenden, integrierten Planungsansatzes ein oder mehrere raumrelevante Bereiche wie gewerbliche Wirtschaft, Tourismus, Bildung, Wissenschaft und Forschung, Land- und Forstwirtschaft, Umwelt oder Kultur im Fokus der Betrachtung. Entsprechend ist eine problemorientierte Abgrenzung überschaubarer Planungsräume möglich, die jedoch immer über die Grenzen eines Gemeindegebiets hinausgeht.

Basierend auf einer problemorientierten Herausarbeitung der bestehenden Stärken und Schwächen des Planungsraums (sog. Stärken-Schwächen-Analyse) sowie einer Abschätzung der Chancen und Risiken für die zukünftige Entwicklung der Region (sog. Chancen-Risiken-Analyse) (vgl. Bak 2004) werden die wesentlichen Leitbilder bzw. Leitvorstellungen und Entwicklungsziele sowie die prioritären Handlungsfelder für die Region festgelegt und wichtige Projekte, insbesondere sog. Leuchtturmprojekte, vorgeschlagen, welche die koordinierte Entwicklung des Kooperationsraumes in einem kurz- bis mittelfristigen Umsetzungshorizont richtungsweisend voranbringen können. Die Verwirklichung dieser informellen raumordnerischen Zielvorstellungen und die Umsetzung der vorgeschlagenen Projekte vollziehen sich im Rahmen offener kontinuierlicher Prozesse der regionalen Kooperation zwischen den verschiedensten Akteuren.

Regionale Entwicklungskonzepte sind vor allem im Zusammenhang mit der Regionalisierung der Raumordnungs- und Strukturpolitik zu sehen (Benz et al. 1999). Sie können selbstverständlich auch als Instrumente einer transnationalen oder länderübergreifenden Kooperation zur Anwendung kommen. Für kleinere Teilräume einer Region werden verschiedentlich Raumnutzungskonzepte (in Bayern: Teilraumgutachten) in Ergänzung oder als Alternative zu regionalen Entwicklungskonzepten aufgestellt.

Integrierte regionale bzw. ländliche Entwicklungskonzepte werden vor allem auch in Verbindung mit der EU-Strukturpolitik und den Gemeinschaftsaufgaben (LEADER, GRW, GAK) erarbeitet (Bundesregierung 2009; Thiemann 2007). Mit dem 2000 begonnenen LEADER+-Programm hat die Europäische Union (EU) das Regionale Entwicklungskonzept (REK) als Grundlage für einen Förderantrag festgelegt. Im Rahmen der Agrarstrukturpolitik wurde daneben als Instrument für die ländliche Entwicklung das integrierte ländliche Entwicklungskonzept (ILEK) mit Bezug auf gemeindlich relevante Handlungsfelder eingeführt.

Regionalmanagement

Zur Erschließung und Förderung endogener Entwicklungspotenziale in den Regionen und insbesondere auch zur entsprechenden Vorbereitung, Beschleunigung und Umsetzung von integrierten regionalen Entwicklungskonzepten wurde in den meisten Ländern das sog. Regionalmanagement eingeführt (BayStMLU 1999, 2003; BayStMWIVT 2008; Fürst 1993; Schmitz 1990; Strunz 1998). Das bayerische Wirtschaftsministerium gewährte z. B. in verschiedenen Regionen und Landkreisen in ganz Bayern bisher eine finanzielle Förderung für insgesamt 38 Regionalmanagement-Initiativen (Stand Juli 2009, vgl. Abb. 7.5).

Beim Regionalmanagement werden alle relevanten Akteure in die Gestaltungs- und Entwicklungsprozesse eingebunden, dabei werden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen wie Tourismus, Wirtschaft, Energie, Demographie und Siedlungsentwicklung zur Verbesserung des Lebensraumes und des Wirtschaftsstandortes realisiert. Im Rahmen der (inter-)kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung werden speziell auch regionale Cluster- und Netzwerkinitiativen unterstützt. Der Anstoß und die Initiative zur Errichtung eines Regionalmanagements kommen immer aus dem Raum selbst. Die Fördermittel des Landes unterstützen die Eigeninitiative, das Engagement und die Kreativität in der Region. Die mit der Betreuung des Regionalmanagements beauftragten, in der Regel vom Land finanzierten Fachleute erfüllen nicht zuletzt auch die in § 13 Abs. 2 Satz 1 ROG genannte Funktion einer Fachberatung für die regionalen Akteure, die sich mit Projekten für eine endogene Regionalentwicklung einsetzen möchten.

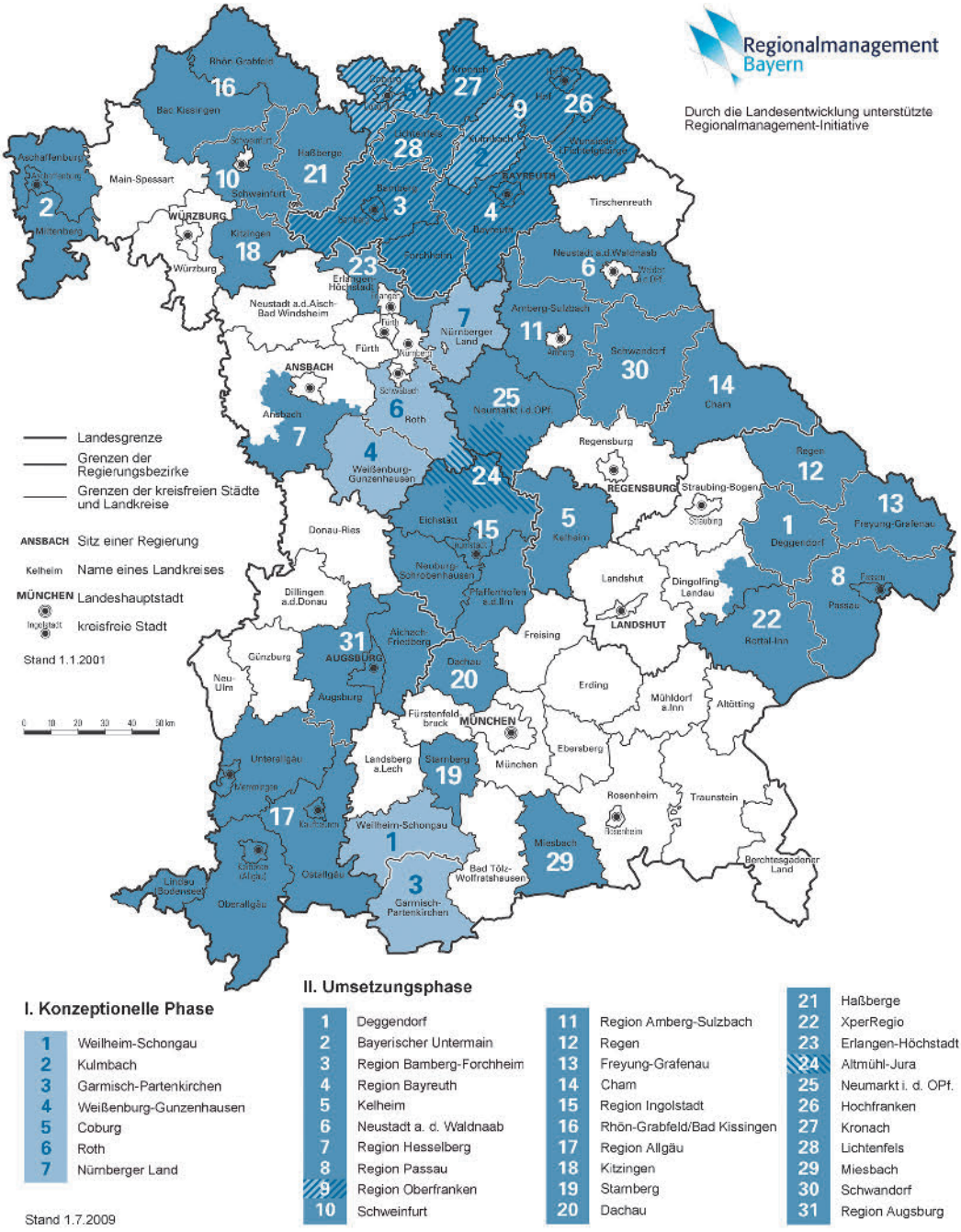
Regionalkonferenzen und Regionalforen

Als Teil des Regionalmanagements und häufig in Verbindung mit regionalen Entwicklungskonzepten sind die Instrumente der Regionalkonferenzen und der Regionalforen zu sehen. In Hessen arbeiten z. B. 24 vom Land anerkannte Regionalforen, die – organisiert in verschiedenen Rechtsformen – sich zum Verein „Hessische Regionalforen e. V." zusammengeschlossen haben und insbesondere für eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes eintreten. Die Regionalforen bemühen sich um die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, die Entwicklung des ländlichen Tourismus, die Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien, den Erhalt einer vielfältigen Kulturlandschaft und nicht zuletzt um die Grund- und Nahversorgung in den Gemeinden. Kulturelle und soziale Initiativen werden durch die Regionalforen unterstützt. Träger der Regionalforen als Kooperationsnetzwerke „von unten" sind die jeweiligen Akteure in der Region, die im Zusammenwirken mit den Landkreisen und der Investitionsbank Hessen und mit finanzieller Förderung aus Mitteln des europäischen LEADER-Programms sowie Landesmitteln vielfältige Projekt der Regionalentwicklung auf den Weg bringen. Auch wenn diese Foren eher als „Bottom-up"-Aktivitäten zu charakterisieren sind, so können sie doch in erheblichem Maße zur Verwirklichung der Raumordnung beitragen. Allerdings sind Zielkonflikte zwischen raumordnerischen Festlegungen und Projektideen der Regionalforen natürlich nicht ausgeschlossen.

Städtenetze

Städtenetze sind Kooperationsformen von Kommunen einer Region, bei der die Partner freiwillig und gleichberechtigt ihre Fähigkeiten und Potenziale bündeln und ergänzen, um gemeinsam ihre Aufgaben besser erfüllen zu können (BBR 1999a; Priebs 1996; Spangenberger 1996). Als informeller, handlungsbezogener Ansatz zielt die Etablierung von Städtenetzen insbesondere auf eine Arbeits- bzw. Funktionsteilung zwischen in der Regel räumlich nahe beieinander liegenden Städten, um in diesem von kommunalen Akteuren getragenen Kooperationsnetzwerk vorhandene (endogene) Potenziale besser zu nutzen bzw. vorhandene Infrastrukturen stärker auszulasten, Synergieeffekte zu erreichen und

Abb. 7.5: Regionalmanagement in Bayern



Quelle: BayStMWIVT 2009

schließlich ein bestimmtes städteübergreifendes, regionales Standortprofil zu schaffen. Gegenüber den zentralörtlichen Funktionszuweisungen formeller Raumordnungspläne und den darauf bezogenen Städteverbünden sind Städtenetze nicht auf Mindest- oder Maximalausstattungskataloge ausgerichtet, sondern können regionalspezifische Schwerpunkte bzw. Akzente setzen. Sie können zudem – auf freiwilliger, partnerschaftlicher Basis – als dauerhafte oder auch temporäre Allianzen eingerichtet werden.

Organisationsformen informeller Kooperation

Solche informellen regionalen bzw. interkommunalen Planungs- bzw. Kooperationsprozesse unterliegen als Formen einer freiwilligen Selbstorganisation keinen speziellen rechtlichen Vorgaben oder Verfahrensvorschriften, sodass viele Spielarten denkbar sind. Aber auch die informelle Kooperation bedarf einer effektiven Organisation und Prozessstruktur. Entsprechende Organisationsformen reichen in der Praxis von Verbands- und Vereinslösungen über interkommunale Vereinbarungen und gemeinsame Ratsbeschlüsse bis hin zu allgemeinen oder projektbezogenen Kooperationsformen (ARL 1998; BMVBS, BBR 2006; Diller 2002; Hendler 2006; Knieling et al. 2003).

Da die Ergebnisse solcher Kooperationen nicht im Rahmen eines rechtlich geregelten Verfahrens entstanden sind, können sie keine rechtliche Bindungswirkung beanspruchen, jedoch faktisch eine durchaus hohe Selbstbindung der beteiligten Akteure erreichen. Entscheidend für den Erfolg dieser Instrumente ist es, über eine möglichst breite Mitwirkung der regionalen Akteure – über Verwaltung und Politik hinaus – zu einem Netzwerk der regionalen Zusammenarbeit zu gelangen. Entsprechend sind in der Regel Vertreter aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Verbänden, Wissenschaft und Forschung sowie Banken und Sparkassen in die Kooperationsnetzwerke eingebunden.

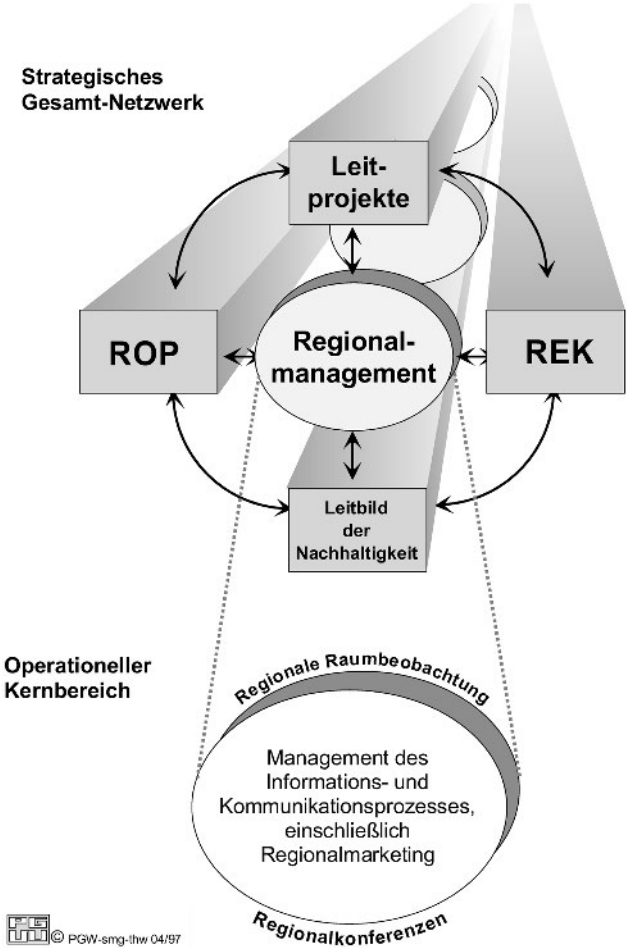
Die Anwendung von informellen Planungs- und Kooperationsinstrumenten wird einerseits von Bund und Ländern in vielfältiger Weise gefördert und ist andererseits wiederum eine Voraussetzung für Förderungen von dritter Seite, z. B. im Rahmen der Förderprogramme der EU.

Kritische Anmerkungen zum Einsatz der informellen Planungs- und Kooperationsinstrumente beziehen sich auf die häufig mangelnde Öffentlichkeitsbeteiligung, auf Defizite im Vollzug der vorgeschlagenen Projekte wie auch auf das regelmäßige Ausklammern von räumlichen Problemen mit einer hohen Konfliktintensität. Trotz dieser Kritik, die entsprechende Weiterentwicklungserfordernisse bzw. -möglichkeiten andeutet, sind informelle Planungs- und Kooperationsinstrumente rechtlich und praktisch als dritte Säule des raumordnerischen Instrumentariums mittlerweile fest etabliert.

Die in der Praxis verfolgten unterschiedlichen Ansätze zur endogenen Regionalentwicklung und zum eigenständigen Regionalmanagement verfolgen – vergleichbar mit der Raumordnung – regelmäßig gesamtplanerisch-koordinierende Ordnungs-, Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben, werden aber häufig im Zusammenhang mit ihrer institutionellen und finanziellen Unabhängigkeit von der Raumordnung unzureichend mit der Regional- und Landesplanung abgestimmt bzw. verknüpft, sodass hier „Parallel-

welten“ im Bereich der räumlichen Planung zu beobachten sind. Diese Situation kann sich nicht nur als ineffizient und kontraproduktiv erweisen, sondern auch die fachliche Stellung und das politische Gewicht der Raumplanung insgesamt schwächen, sodass eine institutionelle Zusammenführung der verschiedenen, zwischenzeitlich zum Teil auseinandergedrifteten planerischen Tätigkeiten (Regional- und Landesplanung, Regionalentwicklung und -management) gefordert wird (Gnest, Priebs 2008: 22). Die zum regionalen Entwicklungskonzept (REK) Westpfalz erstellte Abbildung „Netzwerk Regionalentwicklung“ verdeutlicht das erforderliche Zusammenspiel der Instrumente in einem „Strategischen Gesamt-Netzwerk“ (siehe Abb. 7.6).

Abb. 7.6: Netzwerk Regionalentwicklung



Quelle: Planungsgemeinschaft Westpfalz 1999: 52; Weick 1999

7.5.3 Raumbeobachtung, Rauminformationen und Fachberatung

Zur Wahrnehmung der Planungs- und Koordinationsaufgaben der Raumordnung müssen die Raumordnungsbehörden und die regionalen Planungsstellen auf umfangreiche Informationen über die räumlichen Strukturen und Nutzungen in ihren gegenwärtigen Ausprägungen wie auch hinsichtlich der bisherigen und möglichen zukünftigen Entwicklungen zurückgreifen. Darüber hinaus werden Informationen über die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger im jeweiligen Planungsraum benötigt. Aber auch alle anderen Behörden und Stellen, die mit raumbedeutsamen Angelegenheiten befasst sind, sind zur effizienten Aufgabenwahrnehmung auf solche Rauminformationen und eine diesbezügliche Fachberatung angewiesen.

Einerseits wird für die Anwendung der weiter vorne umrissenen Instrumente einer „Raumordnung durch Kooperation" genauso wie für die Durchführung von Planaufstellungs- und Plansicherungsverfahren der Raumordnung eine umfassende räumliche Informationsbasis als verwaltungsinternes Hilfsmittel gebraucht. Andererseits kann mit der Generierung, Aufbereitung und Verbreitung von Rauminformationen, verbunden mit einer entsprechenden Kommunikationsarbeit und einer Fachberatung der Planadressaten, zur Verwirklichung der Raumordnung wesentlich beigetragen werden. Insofern kann auch von einer „Raumordnung durch Information" gesprochen werden.

Im Folgenden werden die gesetzlichen Verpflichtungen zur Raumbeobachtung, zur Bereitstellung von Rauminformationen durch behördliche Mitteilungen, Berichterstattungen und Informationssysteme sowie zur fachlichen Beratung der Adressaten der Raumordnung umrissen. Weitere Ausführungen zu den Methoden der Raumbeobachtung und zu Informationssystemen finden sich in Kap. 4.

Raumbeobachtung und Berichterstattung nach dem Raumordnungsrecht

Die bisherigen gesetzlichen Anforderungen an die (Laufende) Raumbeobachtung und Berichterstattung in Bund und Ländern sind insgesamt betrachtet recht übersichtlich. Vor der Novellierung des Raumordnungsrechts im Jahr 2008 fanden sich in § 21 ROG die Vorgaben über die Raumordnungsberichte (vgl. Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005b)), die Bedeutung für die Raumbeobachtung des Bundes haben. Die Laufende Raumbeobachtung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) konzentrierte sich dabei auf die Erfassung der räumlichen Entwicklungsparameter und der raumrelevanten Planungen und Maßnahmen im Bundesgebiet. Nur im Hinblick auf die Politik der Europäischen Gemeinschaft wurden im Rahmen dieser Raumbeobachtung wirkungsbezogene Untersuchungen gefordert; Planungen und Maßnahmen von Bund und Ländern wurden dagegen bisher nicht hinsichtlich ihrer Auswirkungen betrachtet. Ein Monitoring im Sinne der Überwachung der Auswirkungen wird damit ebenso wenig verlangt wie eine Evaluation der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Bund und Ländern hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz (zu den Instrumenten Überwachung und Evaluation siehe Kap. 7.6.1 und 7.6.2).

Neben der Laufenden Raumbeobachtung des BBR für die Ebene des Bundes enthalten die Landesplanungsgesetze der Länder entsprechende Verpflichtungen zu einer Raumbeobachtung und Berichterstattung auf Landesebene. So hat z. B. nach dem mit „Landesentwicklungsberichte" überschriebenen § 29 LplG Baden-Württemberg die Landesregierung dem Landtag über raumbedeutsame Entwicklungen und Entwicklungstendenzen, vorgesehene Änderungen des Landesentwicklungsplans oder raumbedeutsamer Fachplanungen, Erfordernisse der Raumordnung und den Stand der Raumordnung und Landesplanung sowie der raumbedeutsamen Fachplanungen zu berichten. Die – insbesondere auf Basis einer landesweiten Raumbeobachtung zu erstellenden – Landesentwicklungsberichte sollen dann als Grundlage für die Aufstellung und Fortschreibung von Landesentwicklungsplan und raumbedeutsamen Fachplanungen herangezogen werden.

Mit der Novellierung des ROG Ende 2008 ist der bisherige „§ 13 ROG Verwirklichung der Raumordnungspläne" zu dem neuen „§ 13 ROG Raumordnerische Zusammenarbeit" weiterentwickelt worden. Nun werden – mit der unveränderten Zielrichtung der „Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen" (§ 13 Abs. 1 ROG) – in § 13 Abs. 2 ROG zusätzliche „Formen der Zusammenarbeit" aufgeführt. Dabei wird in § 13 Abs. 2 Nr. 3 ROG als dritte Möglichkeit die „Durchführung einer Raumbeobachtung und Bereitstellung der Ergebnisse für regionale und kommunale Träger sowie für Träger der Fachplanung im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie Beratung dieser Träger" konkret genannt.

Die Vorgaben des § 21 ROG a. F. („Raumordnungsberichte") wurden mit einigen Änderungen bzw. Ergänzungen in den § 25 ROG („Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung") überführt. In § 25 Abs. 1 ROG wird zunächst eine (neue) allgemeine Aufgabenzuweisung an das BBR und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) formuliert. Danach soll das BBR ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet und in den angrenzenden Gebieten führen und das BMVBS den Ländern die Ergebnisse dieses Informationssystems zur Verfügung stellen. § 25 Abs. 2 ROG baut zwar auf dem § 21 ROG a. F. auf, zeigt aber im Detail einige Neuerungen:

„Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung erstattet dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Vorlage an den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen Berichte, insbesondere über

1. die bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen),
2. die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen,
3. die räumliche Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union im Bundesgebiet und deren Wirkung,

4. die Auswirkungen der europäischen Integration auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes.

Die Berichte können sich auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken."

Gegenüber der vorhergehenden Fassung zeigen diese Vorgaben einige interessante, zunächst eher unscheinbare Änderungen:

- Mit dem in § 25 Abs. 2 Satz 1 ROG eingefügten Wort „insbesondere" wird gegenüber dem bisher abschließenden Aufgabenkatalog für die Berichterstattung des BBR die Möglichkeit eröffnet, auch zu anderen (raumrelevanten) Fragestellungen Berichte zu verfassen (offener Aufgabenkatalog). So könnte z. B. über Ergebnisse aus dem im Aufbau befindlichen bundesweiten Planinformationssystem „Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO)" berichtet werden (Einig 2009).
- In § 25 Abs. 2 Nr. 3 ROG wird nun die Darstellung der räumlichen Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen um den Wirkungsbezug erweitert („und deren Wirkungen"). Dies könnte als ein bedeutsamer Schritt von der „klassischen Raumbeobachtung" (ohne besondere Beachtung der kausalen Zusammenhänge zwischen der Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und der von ihnen beeinflussten räumlichen Entwicklung) hin zu einem Raummonitoring (mit einer gezielten Überwachung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Hinblick auf ihre räumlichen Auswirkungen) sein (zum Monitoring siehe Kap. 7.6). Allerdings beschränkt sich die neue „Überwachungspflicht" des BBR aus kompetenzrechtlichen Gründen auf Planungen und Maßnahmen des Bundes und der EU. Gleichwohl kann die zukünftige Raumbeobachtung und -überwachung des BBR wichtige Bausteine für das Monitoring, die Evaluation und das Controlling von Stadt- und Regionalentwicklung liefern, insbesondere für die Städte und Regionen, die von Planungen und Maßnahmen des Bundes und der EU erheblich betroffen sind.
- Neu ist schließlich auch die Regelung, dass sich die Berichte gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken können. Diese Flexibilisierung der Berichterstattung erlaubt es dem BBR, auf aktuelle fachliche oder teilräumliche Problemstellungen mit fokussierten Berichten in kürzeren zeitlichen Abständen einzugehen und damit den Problem- bzw. Handlungsbezug des Raummonitoring zu erhöhen.

Regionalmonitoring

Als eine Weiterentwicklung bzw. Ergänzung der Raumbeobachtung und Berichterstattung in den Ländern ist das sog. Regionalmonitoring anzusprechen, welches auf Länderebene und teilweise auf regionaler Ebene durchgeführt wird (ILS NRW 2005). Im Unterschied zu der allgemeinen, umfassenden Raumbeobachtung und den klassischen Landesentwicklungs- bzw. Landesraumordnungsberichten geht es beim Regionalmonitoring um eine stärker problemorientierte bzw. auf aktuelle Themen fokussierte Beobachtung regionaler Strukturen und Entwicklungstendenzen mit entsprechend kompakten, gut lesbaren

Berichten, die als Instrument der Politikberatung genutzt werden. Die Berichterstattung zu einzelnen Themen erfolgt in relativ kurzen zeitlichen Abständen und ergänzt damit das über Internet permanent zur Verfügung gestellte Informationssystem.

Raumordnungskataster

Ein klassisches Instrument der Informationsbereitstellung in den Ländern ist das Raumordnungskataster (ROK), das in der Regel von den Mittelbehörden (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen o. Ä.) geführt wird und alle raumbedeutsamen rechtsverbindlichen Planungen und Zulassungen zum jeweils aktuellen Stand umfasst. In diesem Kartenwerk sind z. B. die Ergebnisse von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren dokumentiert. Das ROK bildet eine zentrale Informationsgrundlage für landesplanerische Entscheidungen z. B. bei der Erarbeitung von Regionalplänen oder der Durchführung von Raumordnungsverfahren wie auch bei der Erarbeitung von ausführlichen Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Fachplanungen.

Wurde früher das ROK auf der Grundlage von topographischen Karten im Maßstab 1:25.000 analog bearbeitet, erfolgt nun eine digitale Automatisierung mithilfe eines Geographischen Informationssystems (GIS). Damit können nicht nur andere digital vorliegende Datenbestände in das Kataster integriert, sondern auch analytische Auswertungen des Kartenwerks durch die Verschneidung von raumbedeutsamen Flächennutzungen und Planungen vorgenommen werden.

Raumbeobachtung und räumliche Informationssysteme auf EU-Ebene

Auch auf EU-Ebene haben die Aktivitäten im Bereich der Raumbeobachtung und der räumlichen Informationssysteme zugenommen. Zu nennen sind hier insbesondere das Programm ESPON, das von EU und ESA gemeinsam im Aufbau befindliche Erdbeobachtungssystem „Kopernikus“ und die INSPIRE-Richtlinie. Auf andere Aktivitäten der EU kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

ESPON (European Spatial Planning Observation Network) ist ein europäisches Forschungsprogramm, das im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III lanciert worden ist. Dieses Programm hat zum Ziel, ein dauerhaftes System zur räumlichen Beobachtung des europäischen Territoriums (europäisches Raumbeobachtungsnetzwerk) zu etablieren. Zudem soll die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, Forschungsinstitutionen sowie den für die Raumentwicklung zuständigen Verwaltungsstellen gefördert werden und Synergien sollen genutzt werden (Heidbrink, Schmidt-Seiwert 2006). Dem im Jahr 1994 eingebrachten Vorschlag zur Schaffung des Netzwerkes folgte von 1998 bis 2000 eine Testphase, bevor die beiden ersten Programmperioden von 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 aufgestellt wurden.

Für die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die Schweiz und Norwegen werden statistische Daten zur Raumentwicklung auf wissenschaftlicher Grundlage flächendeckend erhoben und aus europäischer Perspektive analysiert. In der aktuellen Programmperiode (2007 bis 2013) beteiligen sich darüber hinaus auch die Nachbarstaaten Island und

Liechtenstein am ESPON-Programm. Die Ergebnisse werden im Sinne von Politikberatung für die weitere Ausgestaltung der Raumentwicklungspolitik für das EU-Territorium zur Verfügung gestellt. Die Schwerpunkte der Projekte mit deutscher Federführung liegen auf der Gesamtkoordination, den Themenbereichen „Verkehr" und „Infrastruktur" sowie der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten.

Unter der neuen Bezeichnung „Kopernikus" wird das gemeinsame Erdbeobachtungssystem der EU und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA – European Space Agency), bislang als Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES – Global Monitoring for Environment and Security) bekannt, fortgeführt. Ziel von Kopernikus ist die Überwachung des Zustands der Umwelt, ob zu Land, im Meer oder in der Atmosphäre. Mit Kopernikus sollen Daten sowohl durch direkte Messungen als auch indirekt durch Fernerkundungssatelliten gewonnen werden.

Die im Rahmen von Kopernikus gesammelten Informationen sollen helfen, die natürlichen Ressourcen zu bewirtschaften, die Luft- und Wasserqualität zu überwachen, Städte besser zu planen, den Verkehr zu beruhigen, landwirtschaftliche Tätigkeiten zu optimieren und erneuerbare Energien zu fördern. Darüber hinaus wird Kopernikus die Sicherheit der Menschen auf vielfältige Weise verbessern, etwa durch Frühwarnsysteme im Fall von Naturkatastrophen. Das System hilft ferner bei der Erstellung besserer Modelle zur Erforschung der Ursachen des Klimawandels. Kopernikus soll die vorhandenen europäischen Kapazitäten nicht ersetzen, sondern ergänzen, mit dem Ziel, dem Bedarf der Nutzer gerecht zu werden sowie Nachhaltigkeit und europäische Autonomie langfristig zu sichern (Europäische Kommission 2008).

INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in the European Community) ist eine Initiative der europäischen Kommission mit dem Ziel, eine europäische Geodaten-Basis mit integrierten raumbezogenen Informationsdiensten zu schaffen. Die INSPIRE-Richtlinie (Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft) verpflichtet die Mitgliedsstaaten, stufenweise interoperable Geobasisdaten (zunächst zur Topographie) sowie bereits vorhandene Geofachdaten (zunächst zur Umwelt und Landwirtschaft) bereitzustellen (ABl. EU 2007 L 108: 1 ff.).

Die öffentlichen Einrichtungen haben gemäß der INSPIRE-Richtlinie damit begonnen, ihre Geodaten INSPIRE-kompatibel aufzubereiten, wobei der Zeitplan zunächst die Erzeugung einheitlicher Metadaten (Daten über Erhebungsmethoden, -zeiträume, -genauigkeit etc.) vorsieht. Hierzu hat die EG-Kommission Ende 2008 eine entsprechende Verordnung erlassen (Verordnung (EG) Nr. 1205/2008 der Kommission vom 3. Dezember 2008 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich Metadaten). In Deutschland wie auch der Schweiz werden diese Aktivitäten als Aufbau der Geodateninfrastruktur (GDI) bezeichnet (Lenk 2008). Durch eine europäische, einheitlich gestaltete Geodateninfrastruktur sollen Hemmnisse abgebaut werden, indem alle verfügbaren Daten entsprechend aufbereitet und über Portale bereitgestellt werden, die auf die Bürger der jeweiligen europäischen Länder zugeschnitten sind und weiterführende Informationen sowie Ansprechpartner

nennen. Durch die Ausrichtung an bestimmten technischen Vorgaben werden direkte Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern Europas erst möglich, wodurch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf eine bessere Informationsbasis gestellt wird. Schließlich verbessern sich mit dem Aufbau einer einheitlichen Geodateninfrastruktur auch die Möglichkeiten der Bürger, sich an Planungsprozessen effektiv zu beteiligen und die Raum- und Umweltentwicklung von bestimmten Gebieten auf der Basis fundierter Informationen zu beobachten.

Aufbau der Geodateninfrastruktur in Bund und Ländern

Zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie der EU hat die Bundesregierung für die Ebene des Bundes am 10. Februar 2009 das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) erlassen (BGBl. 2009 I: 278). Das Gesetz schreibt vor, dass in Zukunft alle Bürgerinnen und Bürgern, die öffentliche Verwaltung sowie die Wirtschaft via Internet Zugriff auf Geodaten und Metadaten zu deutschen und europäischen Umweltthemen erhalten sollen. Das neue Gesetz unterstützt die von Bund, Ländern und Kommunen unternommenen Aktivitäten zum Aufbau der Geodateninfrastruktur in Deutschland (GDI-DE). Um die Geodaten zwischen den einzelnen Nutzern anwendbar und austauschbar zu machen, werden konkrete Instrumente definiert, um u. a. anhand sog. Geodatendienste räumliche Daten im Internet suchen und darstellen zu können (BKG 2008, Koordinierungsstelle GDI-DE 2008). Das Geoportal Bund (www.geoportal.bund.de) bietet die Möglichkeit, diese Geodaten herunterzuladen und weiterzuverwenden.

Die weitere Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie bzw. die Konkretisierung und Ergänzung des GeoZG des Bundes obliegt nun den Landesgesetzgebern. Der Freistaat Bayern hatte bereits vor der bundesrechtlichen Umsetzung der Richtlinie mit dem Bayerischen Geodateninfrastrukturgesetz (BayGDIG) vom 22. Juli 2008 (Bay. GVBl. 2008: 453) als erstes Land in Deutschland die europarechtlichen Bestimmungen auf Landesebene umgesetzt. Mit dem am 1. August 2008 in Kraft getretenen Landesgesetz werden die standardisierte Bereitstellung von digitalen Geodaten der öffentlichen Verwaltung, der Ausbau und Betrieb einer Geodateninfrastruktur in Bayern sowie die Harmonisierung der Zugangsbedingungen, Nutzungsbedingungen, Kosten und Lizenzen geregelt.

Der Aufbau der Geodateninfrastruktur in Bayern erfolgt im Rahmen der bayerischen E-Government-Strategie unter der Koordinierung des bayerischen Finanzministeriums. Von der nationalen Geodateninfrastruktur erhofft man sich auch in Bayern erhebliche Vorteile. Der rasche, ungehinderte Zugriff auf Geodaten und ihre Nutzung soll für die Bürgerschaft, die Verwaltung und die Wirtschaft deutlich einfacher werden. Mindeststandards sichern dabei die breite Verwendbarkeit der Geodaten beispielsweise in Internetdiensten. Ein einfacher Zugang zu den Geodaten soll Prozesse in der Verwaltung und in der Wirtschaft straffen. Parallele sowie zeit- und ortsunabhängige Bearbeitungen von Geoinformationen sollen in den Ämtern möglich werden. Die Behörden sollen mit dieser Infrastruktur in die Lage versetzt werden, umfassende und schnelle Recherchen durchzuführen und Auskünfte zu erteilen. Der erleichterte Zugang der Wirtschaft zu den Geodaten der öffentlichen Verwaltung soll neue Wertschöpfungspotenziale erschließen und

dazu beitragen, dass sich der Geobereich neben der Bio- und der Nanotechnologie als der Wachstumsmarkt der kommenden Jahre entwickeln kann (Ludwig, Roschlaub 2008).

Beim Aufbau von Geodateninfrastrukturen geht es vor allem um die Bereitstellung von Metadaten, wie sie in der ISO 19115 „Geographic Information – Metadata" normiert sind. Diese Norm definiert einen international gültigen Standard zur Beschreibung geographischer Informationen und zugehöriger Dienstleistungen. Danach sind Geodaten anhand von Metadaten so zu beschreiben, dass ihre Eignung für bestimmte Anwendungsbereiche beurteilt oder auch sinnvolle Präsentations- und Verarbeitungsmethoden abgeleitet werden können. Die ISO 19115 beinhaltet u. a. Standards zu Inhalten, räumlich-zeitliche Bezügen, Qualitäten, Zugangsmöglichkeiten oder Nutzungsrechte von Daten. In dieser Norm werden über 400 unterschiedliche Metadatenelemente definiert. Der Kerndatensatz, der als Mindestanforderung zur Beschreibung von Geodaten verpflichtend ist, umfasst jedoch nur etwas mehr als 20 Elemente.

Da unter den Oberbegriff „Geodaten" nicht nur raumbezogene Bestandsdaten wie statistische oder topografische Daten fallen, sondern auch Planungsdaten wie z. B. raumordnerische Gebietsfestlegungen, stellt sich die Frage, ob mit der ISO 19115 die Beschreibung solcher räumlichen Daten hinreichend standardisiert ist bzw. noch ergänzend standardisiert werden könnte. Denn gerade auch Planungsdaten aus dem Bereich der Raumordnung können bekanntlich hinsichtlich ihrer fachlichen Bedeutung, räumlichen Aussagegenauigkeit und planungsrechtlichen Verbindlichkeit bei mangelnder Fachkenntnis der Anwender leicht falsch interpretiert bzw. verwendet werden. Somit ist aus Sicht der in den Ländern teilweise unterschiedlich geregelten und praktizierten Raumordnung, mehr noch als für die bundesweit einheitlich geregelte kommunale Bauleitplanung, zu fordern, dass beim Ausbau der Geodateninfrastruktur neben Fragen des leichten Zugangs, der Kosten etc. auch die Probleme der fachlich fundierten Datenverwendung ausreichend diskutiert und einer Lösung zugeführt werden.

Mitteilungs- und Auskunftspflichten

Neben dem Aufbau und der Pflege von räumlichen Informationssystemen und der periodischen raumbezogenen Berichterstattung von Bund und Ländern enthält das Raumordnungsrecht verschiedene Mitteilungs- und Auskunftspflichten, um den notwendigen (direkten) Informationsaustausch zwischen den planenden und den von Planung betroffenen Behörden möglichst reibungslos zu gestalten.

In dem Ende 2008 novellierten ROG wurden die zuvor in § 19 ROG a. F. etwas differenzierter geregelten Auskunfts- und Unterrichtungspflichten in einer grundsätzlichen Verpflichtung zusammengefasst. So sind Bund und Länder gemäß dem neuen § 26 Abs. 4 ROG verpflichtet, sich gegenseitig alle Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der Aufgaben der Raumordnung notwendig sind. Die Vorschriften über die Aufstellung von Raumordnungsplänen enthalten darüber hinaus speziellere Informations- und Abstimmungsregelungen sowie eine Bekanntmachungspflicht für verbindlich erklärte Raumordnungspläne.

Eine besondere Unterrichtungsverpflichtung ergibt sich mit der Einführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) in das Raumordnungsrecht (zur SUP siehe Kap. 6.2) im Zusammenhang mit der geforderten Überwachung der Umweltauswirkungen von Raumordnungsplänen (Monitoring). Nach § 9 Abs. 4 Satz 2 ROG haben die in ihren (umweltbezogenen) Belangen berührten öffentlichen Stellen den Planungsträger zu unterrichten, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Raumordnungsplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat. Mit dieser „Bringschuld" der „Umweltbehörden" sollen im Sinne der gebotenen Verwaltungseffizienz die für das Monitoring zuständigen Behörden bei ihrer Überwachungstätigkeit entlastet werden.

7.6 Monitoring, Evaluation und Controlling

Christian Jacoby

Die in Kap. 7.5.3 beschriebene Raumbeobachtung in Bund und Ländern hat sich als rechtlich verankerte Aufgabe zur Versorgung der Träger der Raumplanung mit den notwendigen raumbezogenen Informationen über viele Jahre entwickelt und insgesamt bewährt. Im Zusammenhang mit der Einführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) – der Umweltprüfung für Pläne und Programme – wurde diese Aufgabe um die Überwachung von Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen (Monitoring) erweitert.

Während mit der traditionellen Raumbeobachtung Informationen über die räumliche Entwicklung weitgehend „losgelöst" von den Planungen und Maßnahmen der Raumordnung, Bauleitplanung und der raumrelevanten Fachplanungen erhoben und analysiert werden, sind die Instrumente des Monitoring, der Evaluation und des Controlling auf die Wirkungen von räumlichen Planungen und Maßnahmen ausgerichtet.

Aufbauend auf der Informations- und Sensibilisierungsfunktion, die auch durch die klassische Raumbeobachtung im Kern verfolgt wird, sind diese Instrumente durch eine Überwachung der Planungswirkungen (Monitoring), eine Bewertung des Planungserfolgs (Evaluation) und eine (Nach-)Steuerung durch Planfortschreibung (Controlling) vor allem auf die Funktionen der Planungs- bzw. Wirkungskontrolle und der Planungs- bzw. Wirkungsoptimierung ausgerichtet (vgl. Keiner 2005).

7.6.1 Raum- und Umweltüberwachung (Monitoring)

Der aus dem Englischen stammende und mittlerweile „eingedeutschte" Begriff „Monitoring" findet international und national in vielen Bereichen der Wissenschaft und Praxis zunehmende Verwendung. Dies mag auch daher rühren, dass die englische Bezeichnung „Monitoring" nicht ohne Weiteres mit einem einzigen deutschen Begriff wie z. B. „Beobachtung" oder „Überwachung" übersetzt werden kann. „Monitoring"

leitet sich aus dem Substantiv „monitor“ (Abhörgerät, Kontrollgerät oder Kontrollschirm) bzw. dem Verb „to monitor“ (abhören oder überwachen) ab (Langenscheidt Wörterbuch Englisch-Deutsch 1998). Nach dem Duden Fremdwörterbuch wäre unter Monitoring kurz eine „[Dauer]beobachtung [eines bestimmten Systems]“ zu verstehen. Danach sind im Begriff „Monitoring“ – logisch geordnet – drei Funktionen inkludiert (vgl. auch Jacoby 2007):

- Beobachtung: die (laufende) Erfassung des Zustandes bzw. der Entwicklung eines Objekts (observation monitoring)
- Überwachung: die verschärfte, besondere Beobachtung eines Objekts, dessen Zustand bzw. Entwicklung erhebliche Gefährdungen verursachen kann, die es mit dem Ziel der Risikominimierung möglichst frühzeitig aufzudecken gilt (detection monitoring)
- Kontrolle: der Vergleich zwischen dem Ist-Zustand bzw. der tatsächlichen Entwicklung eines Objekts und dem Soll-Zustand bzw. der beabsichtigten Entwicklung des Objekts (control monitoring)

Allgemein versteht man somit unter Monitoring eine laufende Beobachtung, Überwachung und Kontrolle von Vorgängen oder Prozessen innerhalb eines Systems mit einem kontinuierlichen Sammeln, Auswerten, Interpretieren und Bereitstellen von relevanten Daten, Indikatoren oder Ereignissen als Grundlage für Entscheidungen (Birkmann 2005: 668). Von praktischer Relevanz ist dabei, dass die Beobachtung und Überwachung von Systemen auf der Sachebene stattfindet und erst bei der Kontrolle mit dem Soll-Ist-Vergleich eine Bewertung der Befunde (siehe Kap. 7.6.2 Erfolgskontrolle (Evaluation)) durchgeführt wird.

Benz (1998) unterscheidet in seinem Beitrag „Zur Theorie der Planungskontrolle“ zwischen drei Interaktionsformen im Kontrollverfahren: dem Reflexionsprozess, dem Kommunikationsprozess und dem Entscheidungsprozess. Das Monitoring unterstützt mit seiner Informationsfunktion in erster Linie den Reflexionsprozess innerhalb von Planungsprozessen bzw. der planenden Stellen. Es trägt mit einer Ergebnisdokumentation – insbesondere auch in Verbindung mit einer Evaluation – zur Kommunikation zwischen planenden Stellen und politischen Entscheidungsträgern bei. Jenseits des Monitoring und der Evaluation liegt dagegen der politische Entscheidungsprozess, in dem unter Einbezug der Ergebnisse des Monitoring bestimmte Handlungsoptionen entwickelt und durch Machtausübung durchgesetzt werden.

Umweltüberwachung nach SUP-Richtlinie und Raumordnungsrecht

Mit der Umsetzung der SUP-Richtlinie (Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG 2001 L 197: 30 ff., auch Plan-UP-Richtlinie genannt) in das Raumplanungsrecht von Bund und Ländern (zur Integration der Umweltprüfung in Planaufstellungs- und -änderungsverfahren siehe Kap. 6.2) wurde über die bisherigen Vorgaben zur Raumbeobachtung hinaus erstmals eine „Umweltüber-

wachung“ (Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Durchführung von Plänen und Programmen) gesetzlich verankert.

Die Überwachung von Umweltauswirkungen – im englischen Original der SUP-Richtlinie als „Monitoring“ bezeichnet – wird als eine systematische Beobachtung von Vorgängen und Veränderungen in der Umwelt in Bezug auf bestimmte Annahmen definiert. Das Monitoring dient vor allem der Ex-post-Kontrolle der im Rahmen der Umweltprüfung aufgestellten Prognosen über die mit der Durchführung des Plans verbundenen Umweltauswirkungen (Roder 2004: 225). Die zunächst auf Ex-ante-Sicht beschränkte Systematik der Umweltprüfung bei Plänen und Programmen wird folglich durch eine Ex-post-Betrachtung ergänzt (ebd.: 226).

Die Vorgaben zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Durchführung von Plänen und Programmen in der SUP-Richtlinie (Art. 10) wie auch die zu ihrer Umsetzung in nationales Recht erlassenen rahmensetzenden Vorgaben in § 9 Abs. 4 ROG und vergleichbare Regelungen auf Länderebene wie z. B. Art. 27 BayLplG sind nicht zuletzt aufgrund unklarer Vorstellungen der Richtlinien- bzw. Gesetzgeber eher unbestimmter Natur (ausführlicher in Graf, Jacoby 2007).

Gegenstand der Überwachung im Rahmen der Umweltprüfung in der Raumordnung (§ 9 ROG) sind die erheblichen (negativen und positiven) Umweltauswirkungen bei der Durchführung der Raumordnungspläne. Die Überwachung dient primär der Verifizierung der im Umweltbericht prognostizierten Auswirkungen. Wie bei der Erstellung des Umweltberichts sind die methodischen Anforderungen durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Der für das Monitoring zuständigen Behörde werden daher keine unzumutbaren Überwachungsanstrengungen abverlangt. Die Überwachung dient insbesondere der frühzeitigen Ermittlung unvorhergesehener negativer Umweltauswirkungen. Diese ergeben sich vor allem aus der Unzulänglichkeit der Prognosen im Umweltbericht.

Zweck der Überwachung ist es im Besonderen, die zuständigen Behörden in die Lage zu versetzen, bei unvorhergesehenen negativen Umweltauswirkungen geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Als Abhilfemaßnahmen kommen vor allem Planänderungsverfahren sowie nachträglich Ausgleichsmaßnahmen in Betracht. Es besteht allerdings keine Pflicht, solche Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Die planende Stelle muss sich aber mit den Überwachungsergebnissen spätestens bei der Neuaufstellung, Änderung oder Fortschreibung des Raumordnungsplans auseinandersetzen.

Da bereits der Umweltbericht Angaben zu vorgesehenen Monitoring-Maßnahmen enthalten muss, ist es erforderlich, dass die planende Stelle frühzeitig ein Monitoring-Programm ausarbeitet. Aus arbeitsökonomischen Gründen kann es sinnvoll sein, die Überwachung in den regulären Planungszyklus zu integrieren. Dem Umstand, dass die Überwachung frühzeitig stattfinden muss, ist dabei hinreichend Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund bietet es sich auch an, einen „Überwachungsbericht“ zu erstellen, auf den im nachfolgenden Planungsverfahren zurückgegriffen werden kann. Da ein solcher auf die Umweltauswirkungen des Plans bezogener Überwachungsbericht nach EU- und Bundesrecht nicht verbindlich gefordert ist, können die Ergebnisse der Umweltüberwachung auch in

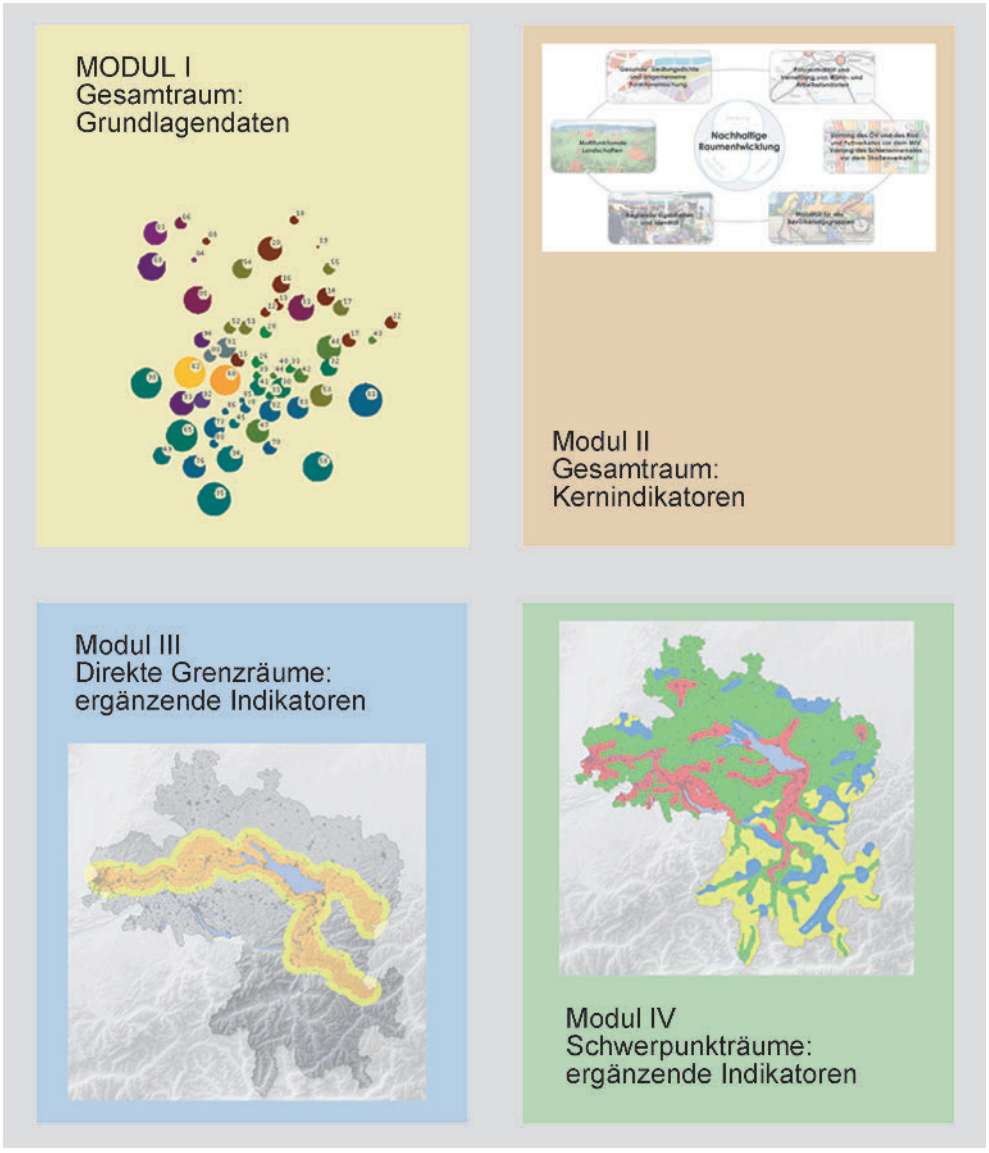
einen umfassenderen Bericht über die Ergebnisse eines breiter angelegten Raum- und Umweltmonitoring bzw. Nachhaltigkeitsmonitoring integriert werden.

Besondere Bedeutung im Hinblick auf den Aspekt der Verwaltungseffizienz kommt der Frage zu, inwieweit bestehende Überwachungsmechanismen und Datenquellen zur Überwachung der Durchführung der Raumordnungspläne genutzt werden können. Hierbei ist die Forderung weit verbreitet, die Möglichkeit der Integration dieser Umweltüberwachung in ein umfassendes, dem Leitbild der Nachhaltigkeit verpflichtetes Raumentwicklungsmonitoring zu nutzen (Hanusch et al. 2007). Ein Gebot der Verwaltungseffizienz ist es schließlich auch, dass öffentliche Stellen ihre Informationen über Umweltauswirkungen an die für das Monitoring zuständige(n) Behörde(n) weiterleiten, um diese bei ihrer Überwachungstätigkeit zu entlasten.

Aufgrund des engen sachlich-funktionalen Zusammenhangs von Umweltbericht, Umweltüberwachung und Abhilfemaßnahmen läge es nahe, die Träger der Landes- und Regionalplanung, die für die Erstellung des Umweltberichts und im Wesentlichen für die Ergreifung von Abhilfemaßnahmen zuständig sind, auch mit der Durchführung des Monitoring zu betrauen. Eine solche Zuständigkeitsregelung würde allerdings voraussetzen, dass die Träger der Landes- und Regionalplanung über ausreichende Personal- und Sachressourcen zur Bewältigung dieser zusätzlichen Aufgabe verfügen. Da dies aber auf der Ebene der Regionalplanung offenbar nur selten der Fall ist, sind stattdessen in den meisten Ländern, so z. B. nach Art. 27 BayLplG in Bayern, die oberen bzw. obersten Landesplanungsbehörden mit der Überwachung der Umweltauswirkungen der Regionalpläne gesetzlich beauftragt worden.

Für die Länder stellen sich vor diesem Hintergrund die Fragen, welche Ansätze eines umweltbezogenen Monitoring (Umweltüberwachung) für Raumordnungspläne verfolgt werden können und wie insbesondere eine integrierte Raum- und Umweltbeobachtung/-überwachung zu konzipieren wäre, die den verschiedenen rechtlichen und planungspraktischen Anforderungen gerecht wird. Als struktureller Ansatz für ein problembezogenes und effizientes Monitoring in der Raumordnung bietet sich ein Baukastensytem mit verschiedenenen Modulen an, welche die Überwachungsaufgaben teils flächendeckend, teils auf bestimmte Struktur- oder Problemräume bezogen (z. B. Verdichtungsgebiete oder Gebiete mit erhöhten kumulativen Umweltauswirkungen) mit geeigneten Indikatoren und angepassten Überwachungszeiträumen bewältigen können (vgl. Abb. 7.7).

Abb. 7.7: Modularer Aufbau eines Monitoringsystems am Beispiel der grenzüberschreitenden Raumentwicklung im Raum Deutschland (D) – Österreich (A) – Schweiz (CH) – Liechtenstein (+) „DACH+“



Quelle: Hage, Jacoby 2009: 110

7.6.2 Erfolgskontrolle (Evaluation)

Die Analyse der Wirkungen staatlicher Politik und Planung mit entsprechenden Rückmeldungen an die Entscheidungsträger wird herkömmlich als Wirkungskontrolle, Erfolgskontrolle oder Evaluation (synonym: Evaluierung) bezeichnet (Wollmann 2005: 274). Im Unterschied zur Überwachung (vgl. Kap. 7.6.1), die insbesondere auf die frühzeitige Erfassung von nicht auszuschließenden bzw. unvorhergesehenen negativen Auswirkungen von Planungen und Projekten abstellt, zielt die Evaluation im Kern auf die Verfolgung der beabsichtigten Auswirkungen von Plänen und Programmen, d. h. im Wesentlichen auf die Beurteilung ihrer Steuerungsfunktion bzw. eine diesbezügliche Zielerreichung. Dabei ist gerade auch die Evaluierung informeller Planungs- und Kooperationsinstrumente sinnvoll, um die Wirksamkeit freiwilliger Aktivitäten der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit zu erfassen und zu verbessern (Behrendt, Kleine-Limberg 1997).

Die Evaluation von raumplanerischen Instrumenten bzw. die Erfolgskontrolle ihrer Anwendung in der Praxis wird immer wieder von der Wissenschaft und teilweise auch von der Politik angemahnt (ARL 1984; Benz 1998; Hübler, Kaether 1999). Sie ist aber nur in rudimentärer Art rechtlich vorgegeben und wird/wurde in der Praxis der Raumplanung nicht zuletzt aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Ressourcen, aber auch wegen methodischer Schwierigkeiten oder politischem Desinteresse in der Vergangenheit eher selten oder in einem einschränkten Umfang durchgeführt. Die Bedeutung von Evaluationsverfahren könnte jedoch auch in der Raumordnung vor dem Hintergrund der knappen raumbedeutsamen Haushaltsmittel sowie der aktuellen Reformdiskussionen in Bezug auf die Organisation und Verfahren der Landes- und Regionalplanung zunehmen (Wollmann 2005). Die Evaluation gilt als zentraler Baustein von Qualitätsmanagementsystemen, welche bei zunehmendem Wettbewerb zwischen Regionen bzw. Planungsorganisationen auch in der Raumordnung eine größere Rolle spielen sollten. Beispielgebend kann dabei die EG-Kommission wirken, die bereits 1995 ein geregeltes Evaluationsverfahren für ihre Strukturprogramme eingeführt hat. Die Länder mit EU-Fördergebieten konnten seitdem zahlreiche Erfahrungen mit entsprechenden Evaluationsuntersuchungen sammeln.

Zielsetzungen und Funktionen der Evaluation in der Raumordnung

Mit einer Evaluation in der Raumordnung können im Einzelnen sehr unterschiedliche Zielsetzungen bzw. Zwecke verfolgt werden. Entsprechend kommen verschiedene Funktionen der Evaluation zum Tragen (vgl. auch Mönnecke 2008: 605):

- Beurteilung der Effizienz von Planungsorganisationen, -prozessen und -instrumenten mit dem Ziel der Ressourceneinsparung bzw. der optimierten Ressourcenverwendung (ökonomische Zielsetzung mit einer Orientierung am Input)
- Beurteilung der Leistung bzw. Effizienz von Planungsorganisationen, -prozessen und -instrumenten mit dem Ziel der fachlichen Optimierung der raumordne-

rischen Aktivitäten (fachliche Zielsetzung mit einer Orientierung an Organisation und Prozess)

- Selbsteinschätzung der Leistung der Akteure hinsichtlich ihrer raumordnerischen Aktivitäten mit dem Ziel einer individuellen Rückkopplung und der Motivation zur Optimierung der Aktivitäten (personelle Zielsetzung mit Orientierung an Organisation und Prozess)
- Rechenschaftslegung der verantwortlichen Akteure bezüglich der eingesetzten Planungsressourcen (personelle, finanzielle und sonstige Mittel) gegenüber der (übergeordneten) Politik und Verwaltung wie auch der Öffentlichkeit, auch als politische Legitimation der Planungsorganisation und der -instrumente (politisch-ökonomische Zielsetzung mit Orientierung am Output)
- Nachweis über den Erfolg der raumordnerischen Aktivitäten (politisch-fachliche Zielsetzung mit Orientierung am Output)
- Aufdeckung von Handlungsdefiziten bzw. des Handlungsbedarfs (politisch-fachliche Zielsetzung mit Orientierung am Output)

Mögliche Formen der Evaluation in der Raumordnung

Im Zusammenhang mit ihren Zielsetzungen und Funktionen werden Evaluationsverfahren in verschiedenen Phasen und unterschiedlichen Formen innerhalb von Planungs-, Entscheidungs- und Realisierungsprozessen eingesetzt:

- Ex-ante- bzw. prognostische Evaluationen werden vor der Verwirklichung von Planungen bzw. vor der Umsetzung von Maßnahmen bereits während der Planaufstellung durchgeführt, um neben den intendierten Wirkungen mögliche weitere positve wie auch negative Auswirkungen des Plans aufzuzeigen. Mit der Umweltprüfung für Pläne und Programme (vgl. Kap. 6.2) wurde eine solche Ex-ante-Evaluation erstmals rechtlich verbindlich für die Raumordnung vorgegeben.
- Mit prozessbegleitenden Evaluationen wird während der Planungs- und/oder Realisierungsphase die Erreichung vorgegebener Etappenziele („Meilensteine“) überprüft und bei Zielabweichungen werden zeitnah Hinweise auf mögliche bzw. notwendige Plan- bzw. Projektmodifikationen gegeben (sog. „formative“ Evaluationen). In Verbindung mit der Umweltprüfung für Pläne und Programme wurde diesbezüglich eine Überwachung ihrer Umweltauswirkungen vorgeschrieben, die während der Verwirklichung der Planungen durchzuführen ist und bei Abweichungen von den prognostizierten Umweltauswirkungen mögliche Abhilfemaßnahmen aufzeigen soll.
- Ex-post-Evaluationen liefern eine zusammenfassende Beurteilung der Planungsergebnisse bzw. -wirkungen, die nach Umsetzung des Plans bzw. Realisierung der Maßnahmen festgestellt werden können (sog. „summative“ Evaluationen). Werden dabei Planungsziele, -ergebnisse und -wirkungen in einem Soll-Ist-Vergleich gegenübergestellt, spricht man häufig von einer Zielerreichungs- oder

Erfolgskontrolle. Werden hierbei die kausalen Zusammenhänge zwischen Planwirkungen und Veränderungen im Planungsraum genauer untersucht (Anteil der Planungswirkungen an einer bestimmten Raumentwicklung), so handelt es sich um eine Wirkungsanalyse bzw. -kontrolle. Soll die Frage nach der Effizienz von Planungsprozessen oder -instrumenten beantwortet werden, wird das Verhältnis zwischen den Planungsergebnissen bzw. -wirkungen (Nutzen) und den eingesetzten Planungsressourcen (Kosten) in einer bilanzierenden Evaluation (Effizienzkontrolle, in der Regel mit Kosten-Nutzen-Analysen) untersucht.

- Eine besondere Form der Ex-post-Evaluation ist die Vollzugskontrolle, bei der die (formale) Umsetzung eines Plans durch die Planadressaten (Planvollzug) überprüft wird. Hierbei geht es in erster Linie um die Überprüfung, ob die geplanten Maßnahmen durch die Planadressaten tatsächlich, ggf. auch termingerecht, umgesetzt bzw. planerische Vorgaben in nachfolgenden Planungsverfahren und Realisierungsphasen eingehalten wurden. Ob dies auch zu den mit der Planung intendierten Wirkungen beiträgt, wäre ergänzend durch eine Zielerreichungs- bzw. Erfolgskontolle und ggf. eine weitergehende Wirkungskontrolle zu klären. Vollzugs-, Erfolgs- und Wirkungskontrolle bauen somit aufeinander auf und bilden in ihrer Kombination ein fundiertes Konzept für eine umfassende Evaluation in der räumlichen Planung.

Ex-post-Evaluationen entsprechen dem Modell der rationalen Planung mit entsprechend linearen Planungsprozessen, während planungsbegleitende Evaluationen als Teil eines systemorientierten kybernetischen Planungsmodells fungieren, bei dem Planung und Realisierung als kontinuierlicher, iterativer Handlungsprozess mit regelmäßigen Rückkopplungsschleifen begriffen wird.

Evaluationsmethoden

Entsprechend den jeweiligen Zielsetzungen und Funktionen der Evaluation und ausgehend von den methodischen Kernfragen, welche (beabsichtigten und unbeabsichtigten) Änderungen des Evaluandums (Planungsgegenstands) festzustellen sind, welche Ziele in welchem Umfang erreicht wurden und welche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge dabei eine Rolle spielten (Kausalitätsfrage), stehen für die Evaluationsverfahren unterschiedliche Methoden zur Verfügung (vgl. Mönnecke 2008; Wollmann 2005):

- Fragebogen
- Kriterienkataloge
- Interview
- Beobachtung (indikatorengestützte Raumbeobachtung, Umweltbeobachtung)
- Überwachung (indikatorengestütztes Monitorig)
- Test, Experiment (z. B. Testplanung)
- Fokusgruppe (auf ein Thema fokussierte Diskussion in einer moderierten Gruppe)

- Dokumentenanalyse (z. B. von Planwerken, Sitzungsprotokollen)
- Prozessanalyse (z. B. bezüglich Intensität der Kooperation bzw. Abstimmung)
- Wirkungsanalyse (z. B. ökologische Wirkungsanalyse)

Tab. 7.1: Zehn Schlüsselkriterien und -indikatoren zur Evaluierung von regionalen Entwicklungskonzepten (REK)

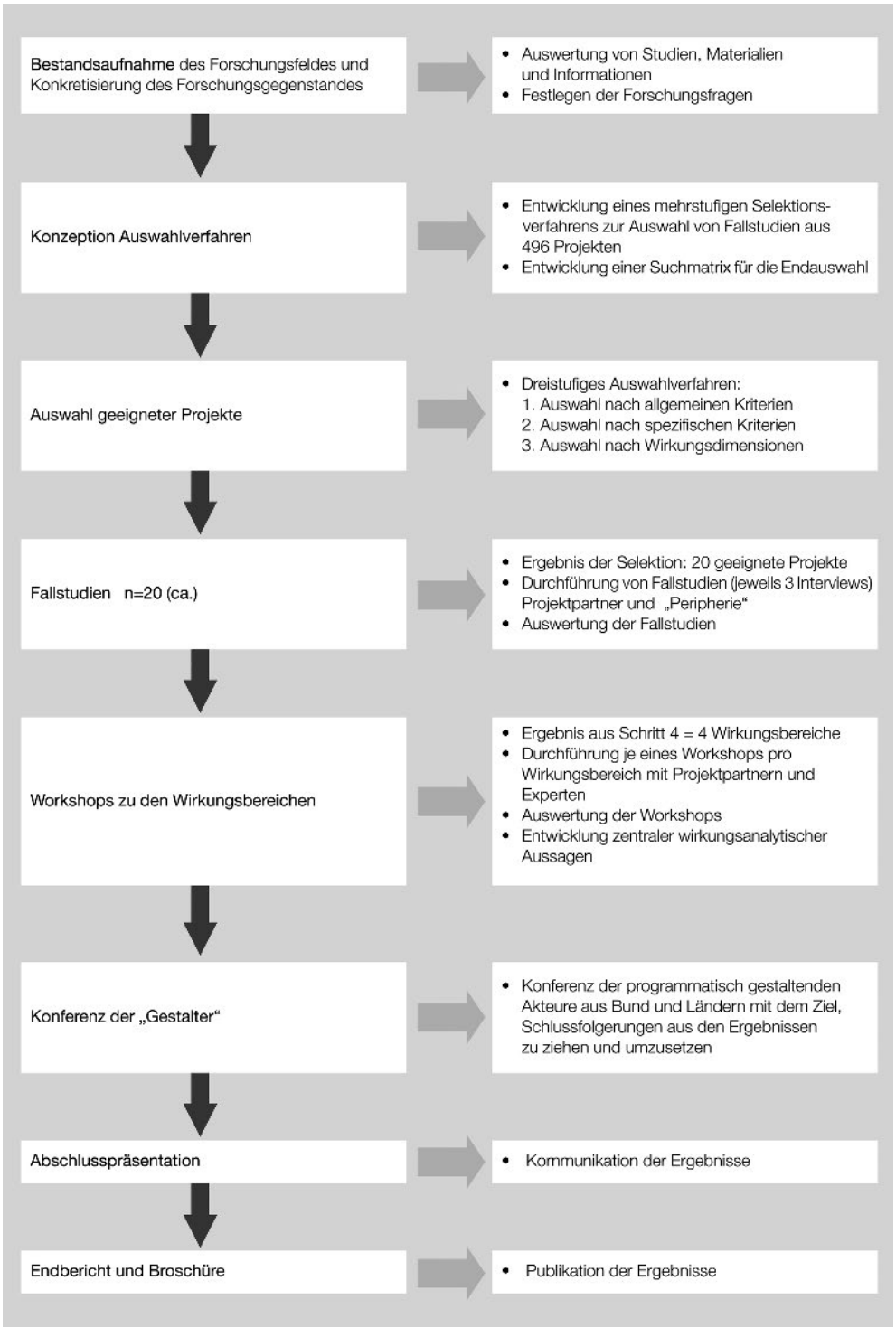
Evaluandum: REK-Dokument
- Inwieweit bauen die einzelnen Bestandteile des REK stringent aufeinander auf?
- Sind im Maßnahmenkatalog Projektinformationen enthalten zu: Machbarkeit, Zielvorgaben, Arbeitsschritten, Kosten und Finanzierung, Verantwortliche, Beitrag zu den REK-Zielen und Dauer?
- Erfolgt im REK eine Priorisierung von vorrangigen Projekten?
Evaluandum: REK-Prozess
- Wie hoch ist der Grad der Selbstbindung der regionalen Akteure? (formal: z. B. rechtliche Verfassung der regionalen Kooperation)
- Tagen die Lenkungsgruppe und die Arbeits- bzw. Projektgruppen regelmäßig?
- Eigenanteil der Gebietskörperschaften am (Geschäftsstellen-)Budget/Jahr
Evaluandum: REK-Projektergebnisse
- Welche Projektergebnisse wurden erzielt? („Top 10-Abfrage")*
- Werden Projekt- und Maßnahmenkataloge (einschließlich Priorisierungen) aktualisiert bzw. fortgeschrieben?
Evaluandum: Wahrnehmung und Anwendung
- Wie ist die Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit (Internetzugriffe, Wettbewerbsbeiträge, Anzahl der Zeitungsartikel, Lokalfernsehen usw.)?
- Wurde das REK bei nachfolgenden wichtigen Entscheidungen berücksichtigt?** Inwieweit wurde das REK z. B. bei zeitlich nachfolgenden Planungsgrundlagen (B-Pläne, FNP, INSEK) beachtet?

* Da der Beantwortung dieser Frage eine Schlüsselstellung zukommt, sie insgesamt aber schwierig erscheint, wird vorgeschlagen, die regionalen Akteure zehn Highlights aus den REK-Projektergebnissen nennen zu lassen („Top-10-Abfrage"). Auf diesem Wege würde eine kaum leistbare und unangemessene aufwendige Totalerhebung der Ergebnisse von bis zu 300 Projekten in einer einzelnen Region vermieden und doch würden die zumindest aus Sicht der Region wichtigsten Ergebnisse erfasst, welche in der Folge weiter hinterfragt werden könnten, etwa in Bezug auf die Frage, inwieweit die genannten Ergebnisse kausale Folge des REK-Prozesses sind oder eher auf Mitnahmeeffekten beruhen.

** Das Kriterium der Berücksichtigung erfordert nicht unbedingt eine Übereinstimmung. Im Falle abweichender Entscheidungen sollte das REK jedoch nachvollziehbar in die Abwägung einbezogen worden sein.

Quelle: Beier 2009 nach Wiechmann, Beier 2004

Abb. 7.8: Untersuchungsaufbau zur kooperativen Wirkungsanalyse von INTERREG III B



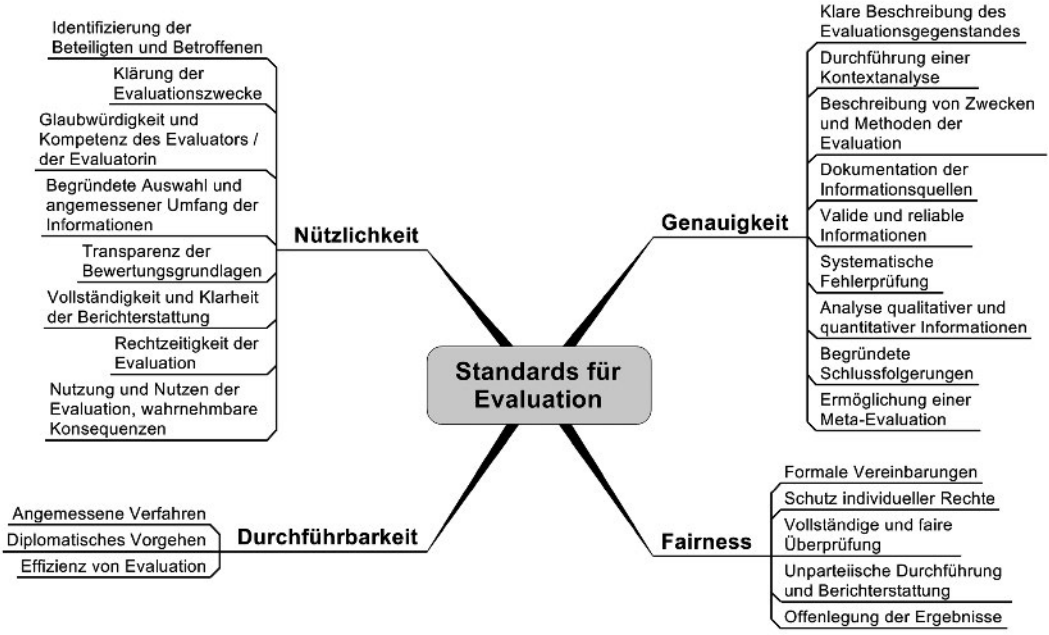
Quelle: BMVBS, BBR 2009: 12

In vielen Fällen wird es angemessen sein, einzelne Methoden zu kombinieren, um die gewünschten Erkenntnisse zu gewinnen. Ein Beispiel für einen Methodenmix zeigt der in Tab. 7.1 skizzierte Ansatz zur Evaluierung von regionalen Entwicklungskonzepten.

Wie bei allen Bewertungsfragen unterliegt auch die Evaluation der Gefahr einer einseitigen, interessensgeleiteten Ausführung. Diesbezüglich wird inbesondere die alleinige Ausrichtung der Evaluation auf die Zielsetzungen des zu prüfenden Plans, Prozesses oder Instruments kritisiert und eine sog. „zielfreie Evaluation" gefordert (Mönnecke 2008: 604, mit weiteren Quellenhinweisen). In diesem Zusammenhang sind auch die Etablierung einer unabhängigen Evaluationsforschung und der Ansatz der wissensgenerierenden Evaluation (wissenschaftliche Begleitforschung) anzusprechen. Ein Beispiel hierfür stellt die kooperative Wirkungsanalyse zur Evaluation von Wirkungen und Nutzen von transnationalen Projekten (INTERREG III B) dar (vgl. Abb. 7.8)

Da für solche umfassenden Evaluationsansätze allein aus Kostengründen keine größere Verbreitung zu erwarten ist, erscheint es umso wichtiger, allgemeine Qualitätsstandards für das Instrument der Evaluation in Wissenschaft und Praxis zu etablieren und im konkreten Einzelfall einzufordern. Hierzu hat die Gesellschaft für Evaluation e. V. (DeGEval) einen Vorschlag entwickelt, nach dem Evaluationen vier grundlegende Eigenschaften aufweisen sollen: Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit (DeGEval 2008: 10–13; zu den einzelnen Aspekten dieser Eigenschaften siehe Abb. 7.9)

Abb. 7.9: Standards für Evaluation



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DeGEval 2008

Um das Instrument der Evaluation erfolgreich und gewinnbringend einzusetzen und seine Anwendung als reines Marketinginstrument oder als lästige Pflichtübung ohne Nutzen zu vermeiden, bedarf es einer strategischen Integration des Evaluationsverfahrens in die Planungsorganisation und den Planungsprozess:

- Bereitstellung der personellen und finanziellen Ressourcen für eine (regelmäßige) Evaluation
- Ausrichtung der Evaluation auf die strategischen Zielsetzungen der Raumordnung ohne Vernachlässigung des ganzheitlichen Leitbilds der nachhaltigen Raumentwicklung
- Sicherstellung der Steuerungsrelevanz der Evaluation – Ergebnisse müssen zu Konsequenzen im Planungsprozess im Sinne der Evaluationsziele führen
- Aktive Kommunikation der Ergebnisse der Evaluation wie auch der daraus gezogenen Konsequenzen, auch im Sinne eines Feedbacks gegenüber den Teilnehmern an den Evaluationsstudien (Befragungen etc.); damit wächst die Akzeptanz und Teilnahmebereitschaft hinsichtlich der Evaluationsmaßnahmen.

7.6.3 Planungssteuerung (Controlling)

Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung im Allgemeinen (new public management) und zur Effizienzsteigerung der Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen (regional/urban governance etc.) im Besonderen (BBR 2003 und 2005a; Benz et al. 2007; Diller 2004; Fürst 2001; Krüger 2007; Pütz 2004) sind mit der Forderung verbunden, die Fortschritte der Landes-, Regional- und Stadtentwicklung intensiver als bisher zu beobachten bzw. zu überwachen (Monitoring) und in Wert zu setzen (Evaluation) (Wiechmann, Beier 2004).

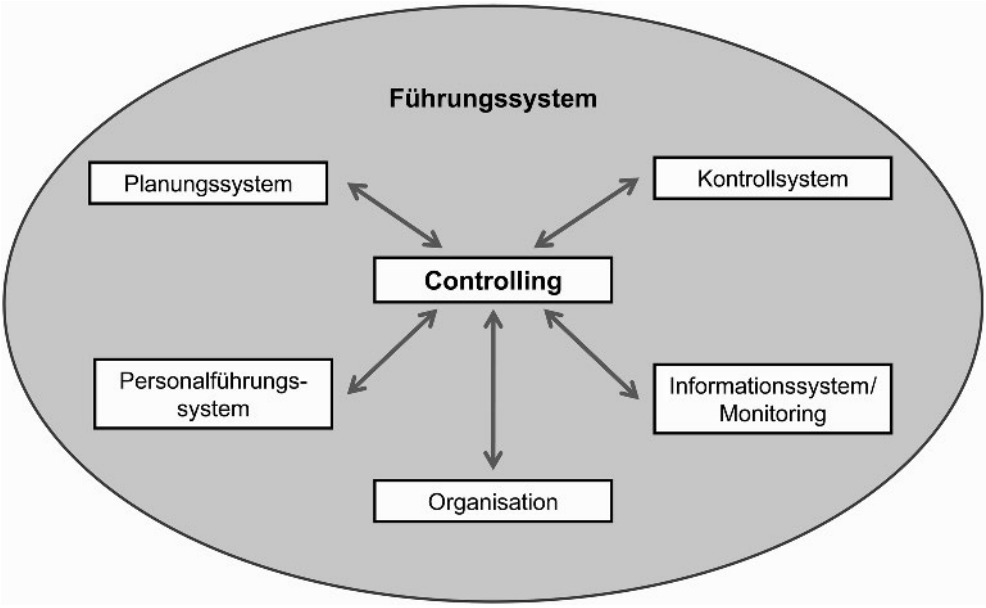
Entsprechende Ansätze des Monitoring und der Evaluation räumlicher Entwicklungen werden häufig auch in Verbindung mit bzw. als Teil von Überlegungen zur Einführung von Controlling-Instrumenten in der Raumplanung diskutiert (Birkmann 2003 und 2004; Ritter 2005). Denn ein Monitoringsystem ermöglicht – aufgrund der damit gewonnenen Beobachtungs-, Überwachungs- und Kontrollergebnisse – auf Erkenntnisse gestützte Entscheidungen über Interventionen in die betreffenden Prozesse und damit eine Steuerung des Systems. Auch dem Feld der laufenden Evaluation werden nicht nur Formen des Monitoring, sondern auch Ansätze des Controlling zugerechnet, die als Verfahren der Informationsbeschaffung darauf ausgerichtet sind, relevante Veränderungen zu erfassen, zu dokumentieren und ggf. rückzumelden (Wollmann 2005).

Die Systemsteuerung selbst (z. B. der Systeme „Unternehmen", „öffentliche Verwaltungen" etc.) ist jedoch nicht mehr Gegenstand des Monitoring, sondern Kern des darauf aufbauenden Controlling. Das Monitoring hat damit neben der primären Infor-

mations- und Reflexionsfunktion lediglich eine Entscheidungsunterstützungsfunktion durch Bereitstellung von entscheidungsrelevanten Informationen.

Ein Controlling als „Herzstück strategischer Planung“ (Ritter 2006) ist weit mehr als ein Kontrollieren von Systemen – im Sinne einer Überwachung, ob alles planmäßig läuft. Controlling zielt im Kern auf die Steuerung bzw. Führung von Systemen (Küpper 2001). Und diese Steuerung geschieht u. a. auf der Basis von Informationen aus einem vorgeschalteten oder integrierten Monitoring. Abb. 7.10 verdeutlicht die Struktur dieses Führungssystems.

Abb. 7.10: Führungssystem mit dem Herzstück Controlling



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Guest 2008: 626

Für die Weiterentwicklung der Raumplanung in Recht und Praxis stellt sich somit die Frage, inwieweit sich Ansätze eines Controlling – über die Bausteine „Monitoring“ und „Evaluation“ hinaus – in das System der räumlichen Planung implementieren lassen. Ansätze zu einer solchen Weiterentwicklung können z. B. in der aktuellen Diskussion über die Entwicklung der Regionalplanung hin zu einer „strategischen Regionalplanung“ gesehen werden. Der Ansatz der strategischen Regionalplanung umfasst das Ziel, über die planmäßige Gestaltung des Raumes auch die Gestaltung von Entwicklungsprozessen im Raum aktiv zu betreiben bzw. zu beeinflussen. Dieser stärker prozessuale Steuerungsansatz könnte durch die Einführung von Elementen des Controlling in die Raumplanung eine instrumentelle Unterstützung erfahren.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. = Arbeitsmaterial der ARL 244. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen – Analysen – Empfehlungen. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 200. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 154. Hannover.

Bak, B. (2004): Die SWOT-Analyse – systematischer Einstieg in einen Problemlösungs- oder Zielbildungsprozess. In: DVP – Deutsche Verwaltungspraxis 55 (9), 364–366.

BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2003): Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement. München.

BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (1999): Bilanz Regionalmanagement. Das Beispiel TWiSt im Landkreis Rottal-Inn. München.

BayStMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hrsg.) (2009): Regionalmanagement. Durch die Landesentwicklung unterstützte Regionalmanagement-Initiativen. http://www.landesentwicklung.bayern.de/landesentwicklung/ (31.07.2009).

BayStMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hrsg.) (2008): Regionalmanagement Bayern. Im Netzwerk zum Erfolg. München.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005a): Urban Governance. = Informationen zur Raumentwicklung 9/10. Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005b): Raumordnungsbericht 2005. = Berichte des BBR 21. Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Aktionsraum Region – Regional Governance. = Informationen zur Raumentwicklung 8/9. Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2001): Schlanker und effektiver Regionalplan: Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes. = Forschungen des BBR 101. Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999a): Modellvorhaben „Städtenetze“. Neue Konzeption der interkommunalen Kooperation. = Werkstatt: Praxis 3. Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999b): Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen. = Forschungen des BBR 93. Bonn.

Behrendt, A.; Kleine-Limberg, W. (1997): Evaluierung einer regionalen Kooperation. Das Beispiel des Initiativkreises Regionalforum Hannover. In: Raumforschung und Raumordnung 55 (6), 450–456.

Beier, M. (2009): Strategische Entwicklungspläne als Bezugsrahmen für kommunale Entscheidungsprozesse: Das Teilraumgutachten „Stadt und Umland Regensburg“. In: Jacoby, C. (Hrsg.): Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung. = Arbeitsmaterial der ARL 350. Hannover.

Benz, A. (1998): Zur Theorie der Planungskontrolle. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 254–273.

Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven. Opladen.

Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Wiesbaden.

Berg, G. (2003): FFH-Verträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren. In: Raumforschung und Raumordnung 61 (1/2), 83–97.

Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (2005): Regionaler Vertrag zur Entwicklung des Lippemündungsraumes. Im Rahmen einer Pressekonferenz der Bezirksregierung Düsseldorf vom 15. April 2005 veröffentlichtes Dokument. Düsseldorf.

BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1980): Regionalplanung in der Krise? = Informationen zur Raumentwicklung 12. Bonn.

BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1979): Raumordnungsverfahren. = Informationen zur Raumentwicklung 2/3. Bonn.

Birkmann, J. (2005): Monitoring. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 668–674.

Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. = Reihe Regio spezial 2. Dortmund.

Birkmann, J. (2003): Vom Monitoring zum Controlling. Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren für die Regionalplanung am Beispiel eines Monitoring- und Controllingsystems „Gewerbeflächen" – Fallbeispiel Ostthüringen. In: Raumforschung und Raumordnung 61 (5), 357–370.

BKG – Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Hrsg.) (2008): Geoinformation und moderner Staat. Frankfurt am Main.

BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.

BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen – Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008): Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG). Kabinettsvorlage vom 16. Juli 2008. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009): Wirkungen und Nutzen von transnationalen Projekten (INTERREG III B). = Forschungen 136. Berlin, Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Kooperation Zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. = Werkstatt: Praxis 53. Berlin, Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): kommKOOP. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen. Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006. Berlin, Bonn.

Brenken, G. (1992): Zur Fortentwicklung des Raumordnungsverfahrens auch im Hinblick auf die Bestrebungen zur Beschleunigung des Planungsablaufs. In: Raumforschung und Raumordnung 50 (3/4), 159–163.

Bundesregierung (2009): Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume. http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/447606/publicationFile/22918/HandlungskonzeptIMAG.pdf (08.03.2010).

Busch, M. (1994): Das Raumordnungsverfahren – Beschleunigung oder Verzögerung raumbedeutsamer Vorhaben? In: Domhardt, H.-J.; Jacoby, C. (Hrsg.): Raum- und Umweltplanung im Wandel. Festschrift für Hans Kistenmacher. Kaiserslautern, 49–58.

Bussek, M. J. (1987): Die Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren. Eine rechtstatsächliche Untersuchung zur Funktion, Bindungswirkung und Rechtsnatur der landesplanerischen Beurteilung sowie der Rechtsschutzmöglichkeiten dagegen. = Konstanzer Schriften zur Rechtstatsachenforschung 4. Konstanz.

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e. V. (Hrsg.) (2008): Standards für Evaluation. Mainz.

Dehm, W.; Poschwatta, W. (2002): Raumordnerisches Entwicklungskonzept mit Kooperationsvereinbarung. Beispiel: Gemeinsames Mittelzentrum Dillingen-Lauingen und sein Umland. München.

Dehne, P. (2002): Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen. In: Keim, K.-D.; Kühn M. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. = Arbeitsmaterial der ARL 287. Hannover, 24–33.

Dickschen, C. (1987): Das Raumordnungsverfahren im Verhältnis zu den fachlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 110. Münster.

Diller, C. (2004): Bewertung als Prozess – Funktionen von Projektevaluierungen für Regional Governances. In: RaumPlanung (112), 5–10.

Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2009): Repowering von Windenergieanlagen – Kommunale Handlungsmöglichkeiten. = DStGB Dokumentation 94. Berlin.

Einig, K. (2009): Monitoring von Raumordnungsplänen mit einem bundesweiten Planinformationssystem. In: Jacoby, C. (Hrsg.): Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung. = Arbeitsmaterial der ARL 350. Hannover, 45–60.

Erbguth, W. (1992): Die Regelung des Raumordnungsverfahrens im Bund und in den neuen Bundesländern. In: UPR – Umwelt- und Planungsrecht 12 (8), 287–294.

Europäische Kommission (2008): Erdbeobachtung dank Kopernikus. Pressemitteilung vom 16. September 2008.

Fürst, D. (2001): Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung 59 (5/6), 370–380.

Fürst, D. et al. (1999): Auswertungen von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen. In: Raumforschung und Raumordnung 57 (1), 53–58.

Fürst, D. (1993): Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement. In: DÖV – Die Öffentliche Verwaltung 46 (13), 552–559.

Fürst, D. (1987): Regionalplanung – im Aufschwung? In: Raumforschung und Raumordnung 45 (1/2), 2–5.

Graf, D.; Jacoby, C. (2007): Rechtliche Anforderungen. In: Weick, T.; Jacoby, C.; Germer, S. M. (Hrsg.): Monitoring in der Raumordnung. Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Um-

weltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. = Arbeitsmaterial der ARL 336. Hannover, 12–28.

Gnest, H. (2008): Monitoring. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 617–628.

Gnest, H.; Priebs, A. (2008): Raumplanung in der Zukunft. Anforderungen, künftig bedeutsame Themen und Aufgaben aus der Sicht der Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 12–23.

Goppel, K. (2006): Zur Untersagung nach § 12 ROG und Art. 24 BayLplG. In: Geis, M.-E.; Umbach, D. C. (Hrsg.): Planung – Steuerung – Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlsperger zum 70. Geburtstag. = Schriften zum Öffentlichen Recht 1022. Berlin, 483–495.

Greiving, S. (2006): Das raumordnerische Konzept der Städteverbünde und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (1), 5–18.

Greiving, S. (2003): Der Raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. In: Raumforschung und Raumordnung 61 (5), 371–378.

Greiving, S.; Höweler, M. (2008): Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve. Endbericht. Anlage zur Sitzungsvorlage des Planungsausschusses der Bezirksregierung Düsseldorf vom 2. April 2008. http://www.brd.nrw.de/BezRegDdorf/autorenbereich/Dezernat_32/PDF/PDF_Regionalrat/Sitzungen/Sitzungsvorlagen/Sitzungsvorlagen_2008/12008/PA/Top3PA.pdf (01.09.2009).

Gust, D. (2005): Regionale Gewerbeflächenpools. Durch interkommunale Verhandlungen zur Mengenbegrenzung der gewerblichen Flächeninanspruchnahme. In: Informationen zur Raumentwicklung (4/5), 225–229.

Hage, G.; Jacoby, C. (2009): Monitoring und Raumentwicklung im Grenzraum Deutschland – Österreich – Schweiz – Liechtenstein – das Interreg IIIA Projekt DACH+ Raumentwicklung. In: Jacoby, C. (Hrsg.): Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung. = Arbeitsmaterial der ARL 350. Hannover, 97–117.

Hage, G.; Jacoby, C.; Kotzold, K.; Reichert, F. (2008): DACH+ Raumentwicklung im Grenzraum Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein. Bericht zum Abschlusssymposium im Juni 2008 in Bregenz, Rottenburg/Waldshut-Tiengen/Schaffhausen. http://www.dachplus.org/Download/S4/DACH_11.6.2008_IN.pdf (08.03.2010).

Hanusch, M.; Eberle, D.; Jacoby, C.; Schmidt, C.; Schmidt, P. (2007): Umweltprüfung in der Regionalplanung. Arbeitshilfe zur Umsetzung des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG. = E-Paper der ARL 1. http://www.arl-net.de/pdf/publik/neu-e-paper_der_arl_nr1.pdf (08.03.2010).

Heidbrink, I.; Schmidt-Seiwert, V. (2006): Auf dem Weg zu einer Europäischen Laufenden Raumbeobachtung – die ESPON-Datenbank. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (5), 413–417.

Hendler, R. (2006): Modelle interkommunaler Zusammenarbeit im Raumplanungsrecht. In: UPR – Umwelt- und Planungsrecht 26 (9), 325–329.

Höhnberg, U. (2005a): Instrumente zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 483–488.

Höhnberg, U. (2005b): Raumordnungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 884–891.

Höhnberg, U. (1998): Raumordnungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 222–236.

Höhnberg, U. (1991): Raum- und Umweltverträglichkeit von Vorhaben in Raumordnungsverfahren nach Bundes- und Landesrecht. In: Goppel, K.; Schaffer, F. (Hrsg.): Raumplanung in den 90er Jahren: Grundlagen, Konzepte, politische Herausforderungen in Deutschland und Europa – Bayern im Blickpunkt. Festschrift für Karl Ruppert. Augsburg, 168–174.

Höhnberg, U. (1982): Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Landesplanung. In: BayVBl. – Bayerische Verwaltungsblätter 113 (23), 722–726.

Hübler, K.-H.; Kaether, J. (1999): Nachhaltige Raum- und Regionalentwicklung – wo bleibt sie? Befunde, Perspektiven und Vorschläge. Reihe Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung. Berlin.

ILS NRW – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005): Städte- und Regionalmonitoring. Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW" des Landtags Nordrhein-Westfalen. = ILS NRW Schriften 198. Dortmund.

Jacoby, C. (2007): Aufgabe und Funktion eines Monitoring im Prozess räumlicher Planung. In: Weick, T.; Jacoby, C.; Germer, S. M. (Hrsg.): Monitoring in der Raumordnung. Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. = Arbeitsmaterial der ARL 336. Hannover, 4–11.

Keim, K.-D.; Kühn, M. (Hrsg.) (2002): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. = Arbeitsmaterial der ARL 287. Hannover.

Keiner, M. (2005): Planungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatorenbasiertes Monitoring und Controlling in der Schweiz, Österreich und Deutschland. = Innsbrucker Geographische Studien 35. Innsbruck.

Knieling, J. (1994): Intermediäre Organisationen und kooperative Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 94 (2), 116–126.

Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund.

Knieling, J.; Weick, T. (2005): Regionale Entwicklungskonzepte. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 928–933.

Köhl, W.; Ortgiese, M. (1994): Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe 25. Karlsruhe.

Krüger, T. (2007): Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. In: RaumPlanung (132/133), 125–130.

Krumm, R. (2008): Flächenschutzpolitische Implikationen eines Regionalen Gewerbeflächenpools. = IAW-Diskussionspapiere 42. Tübingen.

Küpper, H.-U. (2001): Controlling. Konzeption, Aufgaben und Instrumente. Stuttgart.

Lenk, M. (2008): Initiative GDI-DE – für die übergreifende Bereitstellung von Geodaten. In: Flächenmanagement und Bodenordnung 70 (5), 193–198.

Ludwig, R.; Roschlaub, R. (2008): Aufbau einer Geodateninfrastruktur in Bayern (GDI-BY). In: Flächenmanagement und Bodenordnung 70 (5), 199–203.

Mahlburg, S. (2002): Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG. Begriff, Rechtmäßigkeitsanforderungen, Systematisierung. = Studien zur Rechtswissenschaft 90. Hamburg.

Mönnecke, M. (2008): Evaluation in der Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 602–616.

Planungsgemeinschaft Westpfalz (Hrsg.) (1999): Regionales Entwicklungskonzept (REK) Westpfalz. Programmübersicht 1999. Kaiserslautern.

Priebs, A. (1999): Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 303–313.

Priebs, A. (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 205–221.

Priebs, A. (1996): Zentrale Orte und Städtenetze – konkurrierende oder komplementäre Instrumente der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung (10), 675–690.

Pütz, M. (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklungen in der Metropolregion München. = Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit 17. München.

Ritter, E.-H. (2006): Strategieentwicklung heute. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Band 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Aachen, 129–145.

Ritter, E.-H. (2005): Planungscontrolling: Konsequenz aus der Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung. In: DÖV – Die Öffentliche Verwaltung 58, 929–935.

Roder, M. (2004): Monitoring nach Art. 10 SUP-Richtlinie. In: Hendler, R.; Marburger, P.; Reinhardt, M.; Schröder, M. (Hrsg.): Die Strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts. = Umwelt- und Technikrecht 76. Berlin, 225–230.

RVMO – Regionalverband Mittlerer Oberrhein; VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2008): Vereinbarung zur Verwirklichung der jeweils geltenden Regionalpläne sowie zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vom 23. Juni 2008. Karlsruhe, Mannheim.

Schmitz, G. (1990): Regionalplanung und Regionalmanagement. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Aktuelle Aspekte der Regionalplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 167. Hannover, 65–79.

Spangenberger, V. (1996): Städtenetze – der neue interkommunale und raumordnerische Ansatz. In: Raumforschung und Raumordnung 54 (5), 313–320.

Spannowsky, W. (2005): Raumordnerische Verträge. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 860–863.

Spannowsky, W.; Uhrhan, S.; Nowak, M.; Hofmeister, A. (Projektleitung) (2009): Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement. Endbericht zum Forschungsprojekt REFINA Stadtregion Gießen-Wetzlar. Februar 2009. http://www.refina-info.de/produkte/index.php?productid=36 (02.11.2009).

Stadt Deggendorf; Stadt Plattling (2004): Oberzentrum Deggendorf/Plattling. Landesplanerischer Vertrag auf Grundlage des Abschnittes A III 2.1.3.3 des Landesentwicklungsprogrammes Bayern. Deggendorf/Plattling. http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Deggendorf-Plattling-Vertrag.pdf (01.11.2009).

Strunz, J. (1998): Das Regionalmanagement – eine Aufgabe für Regionalplaner. In: Raumforschung und Raumordnung 56 (5/6), 435–442.

Thiemann, K.-H. (2007): Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte – ILEK – ein Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung ländlicher Räume. In: Flächenmanagement und Bodenordnung 69 (1), 12–21.

Wagner, J. (1991): Verfahrensbeschleunigung durch Raumordnungsverfahren. In: DVBl. – Deutsches Verwaltungsblatt 106 (22), 1230–1237.

Wahl, R. (1991): Das Raumordnungsverfahren am Scheideweg. In: Franßen, E. (Hrsg.): Bürger – Richter – Staat: Festschrift für H. Sendler, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, zum Abschied aus seinem Amt. München, 199–223.

Weick, T. (1999): Von der Raumordnung zur Regionalentwicklung. Das Regionale Entwicklungskonzept Westpfalz. In: RaumPlanung (86), 180–183.

Weick, T. (1994): Abschied vom Plänemachen. Thesen zur Entwicklungsplanung als Verhandlungssystem. In: RaumPlanung (66), 176–178.

Weick, T.; Jacoby, C.; Germer, S. M. (Hrsg.) (2007): Monitoring in der Raumordnung. Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. = Arbeitsmaterial der ARL 336. Hannover.

Wiechmann, T.; Beier, M. (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 62 (6), 387–396.

Wollmann, H. (2005): Evaluation. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 274–280.

Zarth, M. (2007): Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen. Ergebnisse und Lehren aus dem Wettbewerb „kommKOOP". In: Raumforschung und Raumordnung 65 (1), 71–75.

Zoubek, G. (1982): Das Raumordnungsverfahren – ein Instrument zur Verwirklichung der Raumordnung. In: BayVBl. – Bayerische Verwaltungsblätter 113 (23), 718–722.

Vertiefende Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover.

BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2003): Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement. München.

Goppel, K. (2006): Zur Untersagung nach § 12 ROG und Art. 24 BayLplG. In: Geis, M.-E.; Umbach, D. C. (Hrsg.): Planung – Steuerung – Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlsperger zum 70. Geburtstag. = Schriften zum Öffentlichen Recht 1022. Berlin, 483–495.

Höhnberg, U. (2005): Instrumente zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 483–488.

Höhnberg, U. (2005): Raumordnungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 884–891.

Jacoby, C. (Hrsg.) (2009): Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung. = Arbeitsmaterial der ARL 350. Hannover.

Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund.