

Positionspapier aus der ARL



Nr. 70

Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes

Hannover 2006

ARL
AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG



Positionspapier aus der ARL

Nr. 70

Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes

Hannover 2006

Das Positionspapier wurde vom Ad-hoc-Arbeitskreis „Novellierung des Raumordnungsgesetzes“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Staatssekretär a. D. Dr. Ernst-Hasso Ritter, Meerbusch (Leiter)

*Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität,
Bonn*

Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Universität Rostock

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Kistenmacher, Technische Universität Kaiserslautern

Dr. Martin Kment, Zentralinstitut für Raumplanung, Münster

Abteilungsleiter Dipl.-Ökon. Heinz Konze, Bezirksregierung Düsseldorf

Rechtsanwalt Ass. jur. Frank Reitzig, Berlin

Rechtsanwalt Dr. Holger Schmitz, Berlin

Der Entwurf dieses Positionspapiers wurde auf dem ARL-Workshop „Novellierung des Raumordnungsgesetzes“ am 10. Oktober 2006 im Kreise von sachverständigen Experten diskutiert; die Ergebnisse des Workshops sind in die Endfassung des Positionspapiers eingeflossen.

Sekretariat der ARL: WR V „Rechtsgrundlagen der Raumentwicklung“
Leitung: Ass. jur. Jana Kenzler (Kenzler@ARL-net.de)

Hannover, Dezember 2006

Positionspapier Nr. 70
ISSN 1611-9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes

Vorbemerkung

Der Ad-hoc-Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zur „Novellierung des Raumordnungsgesetzes“ legt seine Empfehlungen vor. Er war dabei bemüht, den nach seiner Ansicht notwendigen Regelungsbedarf in der ganzen Breite darzustellen. Ob die Regelungen alle auf der Ebene des formellen Gesetzes erfolgen sollten oder ob nicht in Einzelfällen andere Regelungsebenen zweckmäßiger wären, hat der Arbeitskreis offen gelassen.

1. Allgemeine gesetzgebungspolitische Empfehlungen

Empfehlung 1

Das Bundesraumordnungsgesetz ist in einer gut 40-jährigen Tradition im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern ausgereift. Deshalb braucht die anstehende Novellierung des ROG nicht als die Stunde Null des Raumordnungsrechts begriffen zu werden. Des ungeachtet sollte die Novellierung mutig und konsequent vorgehen: Bestehendes überprüfen, Überflüssiges abstreifen, Bewährtes beibehalten, neue Herausforderungen aufgreifen.

Empfehlung 2

Für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern folgt daraus:

Die alte Rahmengesetzgebung des Bundes hat zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung eine Trennlinie gezogen, die im Großen und Ganzen in der arbeitsteiligen Verantwortung beider für die Raumordnung in Deutschland gesetzgebungspolitisch auch heute noch bedenkenswert ist.

Eine andere Gewichtung innerhalb des novellierten Raumordnungsrechts ist deshalb nur dort angebracht, wo auf neuere Entwicklungen aus gesamtstaatlichen Gründen mit neuen Regelungen geantwortet werden muss. Dies betrifft etwa die Bundesraumordnung. Eine höhere Regelungsintensität sollte nur dort in Erwägung gezogen werden, wo im wohlverstandenen Interesse der Leistungsfähigkeit der Raumpolitik in Deutschland sich konkretere Regelungen als notwendig erweisen. Dies ist beispielsweise im Bereich der Regionalplanung der Fall. Umgekehrt ist die Regelungsintensität zurückzunehmen, wo sich einheitliche Vorschriften als nicht mehr erforderlich erweisen und die Regelung dem Wettbewerb der Länder überlassen bleiben kann. Das ist z. B. bei den (unter diesen Gesichtspunkten) zum Teil verzichtbaren Pflichtinhalten der Landesplanung der Fall.

Empfehlung 3

Der Bund hat eine strategische Führungsrolle in der Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik für Deutschland und im europäischen Rahmen. Er muss sich alle ihm zustehenden Möglichkeiten vorbehalten, um diese Aufgaben auch tatsächlich ausfüllen zu können. Der Bund sollte daher die Gesetzgebungsmöglichkeiten, die ihm für seinen eigenen Bereich gegeben sind, nutzen und seine bisherige Zurückhaltung gegenüber eigenen raumordnerischen Zielen aufgeben.

Empfehlung 4

Im Bereich der Gesetzgebung, der die Raumordnung in den Ländern betrifft, sollte der Bund zunächst seine Kompetenzen soweit ausschöpfen, wie dies angesichts der arbeitsteiligen Verantwortung von Bund und Ländern sinnvoll ist:

- weil dem Bundesrecht – ungeachtet der bestehenden Abweichungsrechte für die Länder – eine Vorbildfunktion zukommt,
- weil das Bundesgesetz tendenziell die Rechtseinheit fördert,
- weil das Bundesrecht eine Auffangfunktion für den Fall hat, dass abweichendes Landesrecht außer Kraft tritt.

Empfehlung 5

Die Frage, ob und wie die Länder von ihren potenziellen Abweichungsmöglichkeiten Gebrauch machen, sollte die Bundesgesetzgebung jetzt nicht bestimmen, sondern grundsätzlich der zukünftigen Entwicklung überlassen bleiben. Allerdings sind bestimmte (formale) Folgeregelungen aus der verfassungsrechtlichen Ausgangslage bei der Gesetzgebung mitzubedenken (siehe Empfehlung 34).

2. Allgemeine Bemerkungen zur inhaltlichen Präzisierung

Empfehlung 6

Der Begriff „Raumordnung“ allein wirkt sehr statisch und ist im europäischen Zusammenhang kaum noch gebräuchlich. Überwiegend werden dort die Begriffe „Raumentwicklung“ oder neuerdings „Territoriale Kohäsion“ in einem umfassenden Sinne verwendet.

Ordnungsaufgaben (Sicherung eines Zustands) und Entwicklungsaufgaben (zielgerichtete Veränderung eines Zustands) gehören beide zum Tätigkeitsfeld der Raumordnung und werden in der Praxis auch gleichberechtigt wahrgenommen. Es erscheint angebracht, in der Bezeichnung des neuen Gesetzes dies zum Ausdruck zu bringen. Eine denkbare Bezeichnung wäre:

„Gesetz zur Raumordnung und Raumentwicklung“ (ROEG).

Ergänzende Bemerkung:

Wird dem gefolgt, sollte auch der Sprachgebrauch des Gesetzes durchgängig darauf eingestellt werden. Um Wortungetüme wie „Raumordnungs- und Raumentwicklungsplanung“ zu vermeiden, wird vorgeschlagen, dafür den zusammenfassenden Begriff „Raumplanung“ zu verwenden, der teilweise heute schon gebräuchlich ist. Die Einführung dieses Begriffs könnte als Klammerdefinition in der Eingangsnorm geschehen (siehe Empfehlung 16).

Empfehlung 7

Insgesamt ist der Entwicklungsauftrag der Raumplanung zu stärken. Dabei spielt auch die Unterscheidung zwischen mehr strategischen Aufgabenstellungen und mehr operationellen Aufgabenstellungen eine Rolle. Dies gilt nicht zuletzt im Verhältnis zwischen Landesplanung und Regionalplanung.

In dem Zusammenhang ist der in der Planungspraxis weiter gestiegenen Bedeutung von informalen Vorgehensweisen angemessen Rechnung zu tragen. Das betrifft insbesondere die strategischen Planungskomponenten. Sie sind auf langfristige Rahmgebung angelegt und müssen im Zeitablauf für die dann jeweils fälligen konkreten Interessenskompromisse ausreichend Platz lassen. Das wird durch eine informale Ausgestaltung gut erreicht. Wenngleich die informalen Vorgehensweisen keineswegs ohne jede juristische Bedeutung sind, sind sie einer rechtlichen Regelung schwer zugänglich, weil auf die Weise der informale Charakter in Frage gestellt und die dadurch bewirkte Flexibilität tangiert werden kann. Insgesamt sollte allerdings, um Zweifeln an der Rechtmäßigkeit möglichst von Anfang an zu begegnen, an den in Betracht kommenden Stellen auf die jeweiligen Möglichkeiten informalen Handelns hingewiesen werden.

Empfehlung 8

Bestehende Planungsverfahren und -instrumente sind auf Effektivität und Effizienz zu überprüfen. Arbeits- und Zeitaufwand müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den jeweils erreichbaren Problemlösungen stehen. Vor allem ist darauf zu achten, dass die Wirksamkeit der Raumpläne erhöht wird. Dazu tragen beispielsweise ihre inhaltliche Entfrachtung von Unwichtigem und eine größere Umsetzungsorientierung der Raumplanung bei.

In letzterem Zusammenhang sollte die weitgehend übliche Trennung zwischen Planungsaufgaben und Verwaltungsaufgaben überdacht werden. Diese Trennung wirkt sich z. B. bei den Umsetzungskompetenzen der Raumplanung nachteilig aus; Ansätze zur Überwindung finden sich z. B. beim (Regional-)Management. Die abnehmende Kongruenz von Planungsräumen und Verwaltungsräumen sowie die zunehmende Inkongruenz von unterschiedlichen (insbesondere regionalen) Bezugsräumen stellen ebenfalls ein Problem dar. Wenngleich unterschiedliche Bezugsräume nicht gänzlich vermieden werden können, sollte dem doch im Sinne der Einräumigkeit der Verwaltung entgegen gewirkt werden.

3. Europäische Raumentwicklungspolitik und raumplanerische Zusammenarbeit über die deutschen Staatsgrenzen hinweg

Empfehlung 9

Die Bedeutung der raumentwicklungspolitischen Aktivitäten der EU wird weiter zunehmen. Dem muss das deutsche Recht mehr Rechnung tragen. Der gravierendste Mangel der bisherigen raumentwicklungspolitischen Instrumente der EU (wie etwa des EU-REK) besteht darin, dass ihre Anwendung in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt ist. Die Bundesrepublik Deutschland wird diesen Mangel durch ihre innerstaatliche Gesetzgebung nicht beheben können. Sie kann aber dafür sorgen, dass es den deutschen Trägern der Raumordnung nicht gänzlich freigestellt ist, ob und wie sie auf solche europäischen Raumentwicklungskonzepte reagieren. Es ist daher sachgerecht, Bundesraumplanung, Landesplanung und Regionalplanung zu verpflichten, die europäischen

Konzepte bei ihren Planungen und Maßnahmen „zu berücksichtigen“. Auf die Weise sind die europäischen Belange jedenfalls in die Abwägungsprozesse einzubeziehen.

Empfehlung 10

Die Kompetenz des Bundes, auf der europäischen Bühne zu agieren, ergibt sich bereits aus dem Grundgesetz. Ergänzungsbedürftig erscheinen aber die Regelungen über die Beteiligung der Länder und die Einbeziehung ihrer Belange. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen in Art. 23 GG und die bisher dazu ergangenen Ausführungsgesetze reichen gerade im komplizierten Geflecht der gesamtstaatlichen Raumplanung nicht hin, um sicherzustellen, dass die Länderbelange angemessen und zügig Berücksichtigung finden können.

Die notwendige Abstimmung zwischen Bund und Ländern kann im Regelfall praktisch nur über die Ministerkonferenz für Raumordnung und ihre Gremien erfolgen; sie sollte in den Eckpunkten normativ festgelegt werden. Das gilt namentlich für die spezielle Organisation der Zusammenarbeit (z.B. Ständige Arbeitsgruppe) und die Periodizität der notwendigen Aktivitäten.

Empfehlung 11

Den „territorialen Zusammenhalt“ zu festigen, ist ein zunehmend wichtigeres Ziel in der europäischen Raumpolitik. Das kommt auch den Zielvorstellungen der deutschen Raumplanungspolitik entgegen. Bund und Länder sollten daher verpflichtet werden, die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit in dem unter den jeweiligen Umständen weitestgehenden Rahmen voranzutreiben.

4. Bundesraumordnung und -raumentwicklung

Empfehlung 12

Die europäische und internationale Standortkonkurrenz sowie die zunehmenden Disparitäten durch gegenläufige Wachstums- und Schrumpfungsprozesse in Deutschland verlangen nach einheitlichen, zumindest abgestimmten Vorgaben und aktiven Koordinationsbemühungen im größten zu regelnden Raum; das ist der gesamtstaatliche Raum. Hier kommt dem Bund eine raumpolitische Führungsrolle zu, die er mit dem bislang üblichen raumordnerischen Instrumentarium nicht hinreichend wahrnehmen konnte. Die Bundesraumplanung hat einen gesetzgeberischen Nachholbedarf.

Der Bund sollte deshalb ausdrücklich ermächtigt werden, (auch über den bisherigen § 18a ROG hinaus) eigene Raumplanungsziele aufzustellen. Darunter sind keine „Bundesraumordnungspläne“ mit umfassendem Regelungsprogramm zu verstehen, wie sie etwa in den 1970er Jahren angestrebt wurden. Vielmehr geht es – ähnlich wie in den Niederlanden – um Kernbeschlüsse, welche die Eckpunkte der räumlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland umsetzungsbezogen festlegen (z.B. Teile der bisherigen Raumordnungs-Leitbilder des Bundes, die auf diese Weise mehr Durchschlagskraft erlangen würden).

Vom Inhalt her sollte der Bund eine Regelungspriorität haben:

- bei der Bestimmung der Metropolregionen,
- bei der Festlegung von Trassen und Standorten für großräumige, insbesondere im internationalen Rahmen bedeutsame Infrastrukturvorhaben.

- Auch die Wahrnehmung anderer Aufgaben kann sich als notwendig erweisen, etwa beim grenzüberschreitenden Hochwasserschutz.

Daneben steht das informale Instrument der bisherigen „raumordnerischen Leitbilder“ für den Bund weiterhin offen.

Ergänzende Bemerkung:

Wenn dem Bund förmliche Planungsmöglichkeiten eingeräumt werden, sind Fragen des Rechtsschutzes (soweit es nicht ausschließlich um verwaltungsrechtliche Bund-Länder-Streitigkeiten nach § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO geht) mitzubedenken, da die vielerorts übliche Normenkontrolle nach § 47 VwGO bislang nicht auf die Kontrolle von Bundesrecht ausgerichtet ist.

Empfehlung 13

Kann der Bund eigene Raumplanungsziele aufstellen, bedarf es entsprechender Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung. Das betrifft:

- die Untersagungsverfügung,
- die Einführung eines Anpassungs- sowie eines Erstplanungsgebots gegenüber den Ländern (z. B. zur landesplanerischen Darstellung einer bestimmten Metropolregion) sowie
- ein Zielabweichungsverfahren.
- Für besondere Komplexe (Meeresraumordnung in der AWZ) ist an ein Raumordnungsverfahren des Bundes zu denken.

Empfehlung 14

Das Verfahren der Bundesraumplanung ist zum Teil präziser zu regeln, als es bei den entsprechenden Vorschriften über die Landes- oder Regionalplanung angebracht ist, wo das Bundesgesetz sich mehr im Grundsätzlichen äußern sollte. So muss z. B. das Beteiligungsverfahren der Länder bei der Bundesraumplanung geregelt werden. Ebenso ist die Frage der parlamentarischen Rückkopplung im Bund zu klären; angeregt wird, eine parlamentarische Zustimmung, jedenfalls zu den Zielen der (Bundes)Raumplanung, vorzusehen.

In dem Zusammenhang empfiehlt es sich, Folgendes zu bedenken:

- Die Beteiligungsverfahren sollten generell so beschaffen sein, dass sie für den raumplanerischen Teil auf Bundesebene abschließend sind; nur so lassen sich z. B. Doppelprüfungen im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung vermeiden und kann gleichzeitig eine Verfahrensentlastung der einschlägigen Bundesfachplanungen erreicht werden.
- Die Beteiligung des Parlaments sollte durch qualitative Informationen über die Raumplanungspolitik der Bundesregierung untermauert werden. Es wäre daher wünschenswert, zur früheren Praxis der (bisher so genannten) „Raumordnungsberichterstattung“ durch das zuständige Ressort unmittelbar (und nicht über das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) zurückzukehren. Das würde den politischen Wert der Berichte insbesondere auch dann erhöhen, wenn diese einen autorisierten Vorausblick über die raumbedeutsamen Vorhaben des Bundes enthalten würden (Entwicklungsperspektive).

Empfehlung 15

Der Einfluss der Bundesraumplanung auf die fachlichen Planungen des Bundes ist zu stärken, damit sie ihren Auftrag als fachübergreifende und auf lange Sicht angelegte Gesamtplanung auch tatsächlich erfüllen kann. Dazu ist ein direktes Mitwirkungsrecht der Raumplanung bei der Vorbereitung und Entscheidung über alle raumbedeutsamen Maßnahmen auf Bundesebene einschließlich der Vergabe von Fördermitteln (das betrifft namentlich die Strukturförderung und die Technologieförderung) erforderlich.

Die bisherigen Erfahrungen haben gelehrt, dass bei der Einführung bzw. Umgestaltung von Steuern/Finanzierungsinstrumenten die Folgewirkungen auf den Raum nicht immer hinreichend bedacht werden. Es empfiehlt sich deshalb, der Bundesraumplanungsbehörde in solchen Verfahren ausdrücklich das Recht zuzugestehen, eine eigene Stellungnahme abzugeben. Dass die Raumplanungsbehörde sich hierzu der vorbereitenden Mit Hilfe der ressorteigenen Forschungsinstitutionen (BBR) oder anderer Forschungseinrichtungen bedienen kann, versteht sich von selbst.

5. Gesamtstaatliche Raumordnung und -entwicklung

Empfehlung 16

Die Eingangsnorm des ROG sollte überarbeitet und stringenter gefasst werden. Der bisherige Text wird wegen der Vielzahl der angesprochenen Gesichtspunkte seiner Intention, die Aufgaben der Raumordnung und Raumentwicklung präzise zu bestimmen, nicht mehr gerecht. Der Begriff der „Leitvorstellungen“ schwimmt gegenüber den (in der nachfolgenden Vorschrift beschriebenen) „Grundsätzen“; die einzelnen Inhalte finden sich weitgehend dort wieder.

Es wird vorgeschlagen:

- Im bisherigen § 1 Abs. 1 ROG den Satz 1 um eine Legaldefinition, so wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Baurechtsgutachten formuliert hat, zu vervollständigen.
Die Vorschrift könnte etwa lauten: „Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch eine übergeordnete Planung, die die fachlichen Raumbelange zusammenfasst und die überörtlichen Raumbelange vorgibt, sowie durch die Abstimmung der entsprechenden raumbedeutsamen Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (Raumplanung)“.
Durch den Klammerzusatz würde zugleich ein neuer, zusammenfassender Begriff in das Gesetz eingeführt (siehe ergänzende Bemerkung zu Empfehlung 6).
- Den bisherigen § 1 Abs. 1 Satz 2 ROG unverändert beizubehalten.
- Den bisherigen § 1 Abs. 1 Satz 3 ROG (Raumordnungsaufgaben in der AWZ) zu streichen. Dieser hat nicht das Gewicht, um in der Eingangsnorm verankert zu werden; will man ihn überhaupt beibehalten, wäre eine Verschiebung in den Abschnitt, der den Aufgaben der Bundesraumplanung gewidmet ist, zweckmäßiger.
- Stattdessen einen neuen Satz 3 einzufügen, der zwar im Hinblick auf die realen Bedingungen die Ausgleichsverpflichtungen (bisher Nr. 6,7 in Abs. 2) relativiert, aber dennoch klarstellt, dass die Raumplanungspolitik sich nicht einseitig auf ihre Entwicklungsaufgaben konzentrieren darf. Folgende Formulierung wird empfohlen: „Entwicklungsaufgaben und Ausgleichsaufgaben obliegen der Raumplanung gleichermaßen“.

- Den bisherigen § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG (nachhaltige Raumentwicklung) unverändert beizubehalten.
- Im bisherigen § 1 Abs. 2 ROG den Satz 2 (Aufzählung einzelner Leitvorstellungen) überwiegend zu streichen. Lediglich die bisherige Nr. 8 sollte inhaltlich in die „Grundsätze der Raumordnung“ als eigener Grundsatz eingefügt werden (siehe Empfehlung 17, zu Nr. 16 neu).
- Den bisherigen § 1 Abs. 3 ROG (Gegenstromprinzip) beizubehalten.

Die neue, auf das Wesentliche konzentrierte Eingangsnorm würde dementsprechend lauten:

„(1) Der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch eine übergeordnete Planung, die die fachlichen Raumbelange zusammenfasst und die überörtlichen Raumbelange vorgibt, sowie durch die Abstimmung der entsprechenden raumbedeutsamen Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (Raumplanung). Dabei sind

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,
2. Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.

Entwicklungsaufgaben und Ausgleichsaufgaben obliegen der Raumplanung gleichermaßen.

(2) Leitvorstellung für die Erfüllung der Aufgaben nach Abs. 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.

(3) Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip).“

Empfehlung 17

Die Grundsätze des bisherigen § 2 Abs. 2 ROG bauen größtenteils immer noch auf den Vorstellungen eines allseitigen und allzeitigen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums auf. Sie sollten überarbeitet werden.

Im Einzelnen ist auf Folgendes hinzuweisen:

Nr. 1 Satz 3

Dass „ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle... Verhältnisse“ in (allen) Teilräumen der Bundesrepublik anzustreben sind, ist als bundespolitische Forderung angesichts der sehr differenzierten Problemstrukturen und Entwicklungsprozesse in den Teilräumen kaum aufrechtzuerhalten. Die Formulierung sollte entsprechend überarbeitet werden. Die auch weiterhin erforderliche Gewährleistung der „Grundversorgung der Bevölkerung“ ist bereits unter Nr. 4 verankert.

Nr. 2 Satz 3

Das Aufgabenfeld der Wieder- bzw. Umnutzung bisher besiedelter Flächen gewinnt erheblich an Bedeutung. Kennzeichnung und stärkere Betonung der damit verbundenen

■ Empfehlungen zur Novellierung des ROG

Erfordernisse erscheinen sinnvoll. So sollte der Wiedernutzung von brachgefallenen Siedlungsflächen, der Umnutzung von Gebäuden und Anlagen sowie der angemessenen Nachverdichtung von Siedlungen (Innenentwicklung) generell der Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen (Außenentwicklung) eingeräumt werden.

Nr. 3 nach Satz 2

Im Hinblick auf die große ökologische, volkswirtschaftliche und soziale Bedeutung des Freiraumschutzes wird eine Ergänzung empfohlen: „Sind bei nachgewiesenem Bedarf Freiräume zwingend in Anspruch zu nehmen, muss dies möglichst sparsam geschehen“.

Nr. 6 Satz 1

Im Hinblick auf die zum Teil starken Schrumpfungsprozesse in ländlichen Regionen wird eine Neufassung vorgeschlagen: „Ländlich geprägte Regionen sind als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung in ihrer Vielfalt den jeweiligen strukturellen Gegebenheiten entsprechend zu entwickeln oder zu stabilisieren“.

Nr. 6 Satz 2

Sollte gestrichen werden, da die Förderung einer „ausgewogenen Bevölkerungsstruktur“ angesichts der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung als genereller Auftrag nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Nr. 6 Satz 3

Sollte dahin gefasst werden, dass die Unterstützung der ländlichen Räume neben der Sicherung eines funktionsfähigen Zentrale-Orte-Netzes sich auf die Entwicklungsschwerpunkte konzentriert.

Nr. 7

Sollte entfallen. Die Berücksichtigung von Ausbildung, Berufsbildung und Wissenstransfer ist in den bisherigen Grundsatz Nr. 9 einzubeziehen.

Nr. 9 Satz 2

Sollte neu gefasst werden: „Zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft und der Erwerbsmöglichkeiten der ansässigen Bevölkerung sind neben Flächen- und Infrastrukturvorhaltung insbesondere Angebote zur Aus- und Weiterbildung sowie zur beruflichen Qualifizierung und des Wissens- und Innovationstransfers auszubauen“.

Nr. 10

Im Eingangssatz stellt sich die Frage, ob der Hinweis auf die „bäuerlich strukturierte“ Landwirtschaft unter den Bedingungen der EU-Agrarpolitik noch sinnvoll ist. Bei Satz 2 sollte ein Hinweis auf die Bedeutung einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft als wesentlicher Träger der „Kulturlandschaft“ erfolgen. Der letzte Satz hat den Charakter einer Leerformel und kann entfallen.

Nr. 11 Satz 1

Der Grundsatz ist stark durch frühere Problemlagen in der Wohnungswirtschaft geprägt und sollte in dieser Form nicht beibehalten werden. Angesichts der unterschiedlichen Problem- und Aufgabenstrukturen in den Wachstumsregionen einerseits und in den übrigen Gebieten andererseits ist eine Formulierung erforderlich, die für Differenzierung

gen Platz lässt. Folgende Fassung wird vorgeschlagen: „Der unterschiedlichen Entwicklung des Wohnbedarfs ist Rechnung zu tragen“.

Neue Nr. 16 einfügen

„Die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum sind zu schaffen“ (siehe Empfehlung 16).

Empfehlung 18

Die Vorschriften zur Verbindlichkeit raumordnerischer Ziele sollten differenzierter gefasst und ihre Bindungswirkung gegenüber Personen des Privatrechts eindeutig geklärt werden. Will der Plangeber eine Bindungswirkung gegenüber Privaten erreichen, muss dies in den Beteiligungsverfahren zum Ausdruck kommen.

Die Vorschriften über die Bindungswirkung müssen sowohl der Unterscheidung zwischen Ordnungsplanung und Entwicklungsplanung als auch der Unterscheidung zwischen formaler Entwicklungsplanung und informellen Leitlinien zur Entwicklung gerecht werden. Deshalb ist eine Differenzierung angebracht:

- Ziele, die vollständig und abschließend abgewogen sind, sprechen eine für die Adressaten verbindliche Rechtsverpflichtung aus (wie bisher § 3 Nr. 2 ROG).
- Sog. Soll-Ziele sprechen ebenfalls eine Rechtsverpflichtung aus; die Adressaten können aber in Ausnahmefällen davon abweichen; Ausnahmen müssen im Ziel hinreichend bestimmbar beschrieben werden. Solche sog. Soll-Ziele sind vor allem geeignet für Entwicklungsplanungen mit offener, finaler Normstruktur.
- Grundsätze sind in der Abwägung zwingend zu berücksichtigen (wie bisher § 3 Nr. 3 ROG).

Empfehlung 19

Die Novelle sollte die Effektivitäts- und Effizienzorientierung der Raumplanung durch bessere Wirkungskontrolle (Planungscontrolling) steigern. Ansätze dafür sind durch das Monitoring bereits vorgegeben, das im Hinblick auf die bedeutsamen Umweltauswirkungen durch das EAG Bau 2004 im Raumordnungsrecht verankert wurde. Darüber hinaus existiert eine Reihe von freiwilligen Ansätzen (z. B. Flächenmonitoring). Es ist naheliegend, die einzelnen Ansätze zu einem Monitoring-Gesamtsystem für die Raumplanung zu verbinden, das dem Charakter dieser Planung als einer Gesamtplanung entspricht. Ein solches Monitoringsystem, das auf systematischer und fortlaufender Beobachtung der raumbeeinflussenden Faktoren ausgerichtet ist, bliebe allerdings ein wenig sinnvoller Kostenfaktor, wenn seine Ergebnisse auf „Datenfriedhöfen“ abgelegt und nicht durch Rückkopplung mit dem Planungsprozess zur Anpassung der Planungsziele an neue Sachlagen optimal genutzt würden. Daher ist das Planungsmonitoring zu einer Wirkungskontrolle weiterzuentwickeln.

Die Wirkungskontrolle besteht aus den Elementen:

- fortlaufende Beobachtung der Ausgangslagen und der Wirkungen der Planung (im Vorgehen und im Ergebnis),
- Bewertung der Beobachtungsergebnisse im Hinblick auf die Planungsziele,
- Entscheidung, ob Änderungen der Planziele oder gar der ganzen Planungskonzeption notwendig geworden sind.

Um die Wirkungskontrolle handhabbar zu halten, sollten von ihr nur die wesentlichen Planungsziele erfasst werden. Insgesamt hilft die Wirkungskontrolle, die Raumplanung auf einem aktuellen Stand zu halten und damit die inhaltliche Qualität der Planungsaussagen zu stabilisieren.

Empfehlung 20

Die Abstimmung zwischen Raumplanung und Fachplanungen ist zu verbessern. Dazu sind zunächst die Mitwirkungsmöglichkeiten der Raumplanungsträger bei den Entscheidungsprozessen der Fachplanungen zu stärken. Das Mitwirkungsrecht sollte insbesondere die Beteiligung bei der Aufstellung der fachlichen Förderprogramme einschließen, soweit sie raumbedeutsam sind.

Die Träger der Fachplanung sind ihrerseits in die Aufstellung von Raumordnungs- und Raumentwicklungsplänen besser einzubinden, indem sie verpflichtet werden, sich mit eigenen Fachbeiträgen zu beteiligen. Damit könnte die bislang vielfach anzutreffende negative Koordination (wechselseitiger Hinweis auf Unverträglichkeiten) in eine positive Koordination (gegenseitige Unterstützung) umgemünzt werden. Es wäre hilfreich, diese Verpflichtung nicht allein im ROG auszusprechen, sondern parallel in die einschlägigen Fachplanungsgesetze aufzunehmen.

Empfehlung 21

Die Umsetzungsorientierung der Raumplanung ist zu erhöhen:

- im überörtlichen Bereich mittels durchgängiger Anpassungs- und Planungspflichten (z. B. bauleitplanerisches Erstplanungsgebot in allen Ländern);
- im überfachlichen Bereich mittels durchgängiger Bindungen (z. B. sollte bei fachlichen Planfeststellungsverfahren die Entscheidung über Zielabweichungen in der Hand der Raumplanung bleiben); raumplanerische Standort- oder Trassenentscheidungen dürfen nicht auf die Fachplanungsschiene abwandern, weil sie dort ihres gesamtplanerischen Charakters entkleidet werden;
- raumordnerische Verträge sind ein modernes und auf Partnerschaft setzendes Instrument der Planverwirklichung; die defensive Formulierung im bisherigen § 13 Satz 5 ROG sollte daher überdacht werden.

Empfehlung 22

Die Ausrichtung des bisherigen § 5 ROG ist zu überprüfen. Seit dem Ende der 1990er Jahre hat der Bund verstärkt Widerspruch gegen raumordnerische Ziele eingelegt, insbesondere gegen solche, mit denen Länder bestimmte Infrastrukturentscheidungen erzwingen wollten. Im derzeitigen Raumordnungssystem ist das Widerspruchsrecht rechtspolitisch unverzichtbar, da sich der Bund mangels eigener raumordnerischer Koordinationsmöglichkeiten gegenüber den Landesplanungen nur im Rahmen seiner Fachplanungen durchzusetzen vermag. Systematisch stellt das Instrument jedoch eine Durchbrechung des tragenden Systemgedankens des Raumordnungsrechts dar. Wird dem Bund das Recht eingeräumt, insbesondere im Hinblick auf seine eigenen Fachplanungen bindende, die Länder zur Anpassung verpflichtende Ziele der Raumplanung aufzustellen (siehe Empfehlungen 12, 13, 28), würde das Widerspruchsrecht wesentlich an Bedeutung verlieren.

Empfehlung 23

Angesichts des immer stärker werdenden internationalen und europäischen Wettbewerbs können auch Stadtstaaten oder große Städte nicht mehr allein alle Standortanforderungen erbringen, sondern sind auf eine arbeitsteilige Kooperation mit ihrem Umland angewiesen. Deshalb sollte eine Verpflichtung zur verstärkten Zusammenarbeit insbesondere zwischen Stadtstaaten und Umland (grenzübergreifende Region mit echten raumplanerischen Befugnissen) sowie bei länderübergreifenden Metropolregionen eingeführt werden.

Empfehlung 24

Das Prinzip der Planerhaltung sollte in das neue Recht übernommen werden, allerdings als allgemein geltende Verpflichtung, bei Präzisierung seiner Voraussetzungen und unter Einbeziehung der Entwicklungen im Europarecht. Das Prinzip muss dabei zwischen den Geboten der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, des wirksamen Rechtsschutzes, der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, der Effektivität der öffentlichen Aufgabenerfüllung sowie den Positionen des Grundrechtsschutzes einen angemessenen Ausgleich herstellen.

In Anlehnung an das bisherige Recht kommen als Stufen in Betracht:

- Von Anfang an unbeachtliche Verfahrens- und Formfehler, die auf Vorschriften mit lediglich Ordnungscharakter beruhen. Die bisherige Unbeachtlichkeit von Fehlern beim Abwägungsvorgang begegnet im Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Bedenken und sollte überprüft werden.
- Nach Ablauf einer Rügefrist unbeachtliche Verfahrens- und Formfehler, wobei die Rügefrist mit der prozessrechtlichen Frist zur Stellung eines Normenkontrollantrags übereinstimmen sollte.
- Unbefristet beachtliche formelle und materielle Fehler, die durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden können, soweit dadurch die Plankonzeption nicht berührt wird.

Empfehlung 25

Das Raumordnungsverfahren sollte, wie in der Praxis schon vielfach gehandhabt, durch Elemente der Mediation und Moderation mehr als bisher zu einem Problemlösungsverfahren ausgestaltet werden. Es erscheint ferner zweckmäßig, generell die Möglichkeit eines vereinfachten Raumordnungsverfahrens vorzusehen, wie es teilweise bereits existiert.

6. Landesplanung**Empfehlung 26**

Auf der Landesebene findet zum Ersten die langfristig wirkende Ordnungsplanung statt. Diese hat (überwiegend) verbindliche Ziele vorzugeben. Eine solche Ordnungsplanung muss – wie bereits der bisherige § 7 Abs. 2 ROG klarstellt – enthalten:

- Aussagen zur Siedlungsstruktur,
- Aussagen zur Freiraumstruktur und zum raumbedeutsamen Umweltschutz,
- Aussagen zur Infrastruktur.

Im Allgemeinen kann der Inhalt der Landesraumordnungspläne auf diese Mindestanforderungen beschränkt werden. Die Länder sollen selbst entscheiden können, was sie an bestimmten Raumnutzungen darüber hinaus sichern und in welcher Form sie es tun wollen. Die bisherigen Unterpunkte im § 7 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 ROG können entfallen.

Empfehlung 27

Der Landesebene obliegen zum Zweiten die strategischen Vorgaben für die raumbedeutsame Landesentwicklung. Diese sind sehr viel offener zu formulieren; deshalb arbeitet die strategische Entwicklungsplanung auch oft informal. Davon ausgehend empfiehlt es sich, zu unterscheiden zwischen

- der formalen Landesentwicklungsplanung (Landesentwicklungspläne), die sich rechtlich gesehen weitgehend derselben Instrumente und Verfahren bedient wie bisher und
- der informalen Landesentwicklungsplanung (Leitlinien zur Landesentwicklung), deren Formen und deren Vorgehen gesetzlich nicht im Einzelnen festgelegt sind.

Empfehlung 28

Die Raumplanung der Länder ist an die Ziele der Bundesraumplanung anzupassen (siehe auch Empfehlungen 12, 13).

Empfehlung 29

Landesentwicklungspläne (siehe Empfehlung 27) sollten ebenso wie Regionalpläne insbesondere im Zusammenhang mit der Abwägung von Alternativen dem Stand der Sache angemessene Kostenüberlegungen (einschließlich der Folgekosten) enthalten. Gerade die Regionalplanung kann durch kostenbewusstere Planung der regionalen Siedlungsschwerpunkte Voraussetzungen für erhebliche Einsparpotenziale schaffen, die nicht nur den kommunalen Planungsträgern zu Gute kommen.

7. Regionalplanung

Empfehlung 30

Die regionale Ebene gewinnt durch neuere europäische und internationale Entwicklungen noch mehr an Gewicht. Regionen kristallisieren sich im Zuge der Globalisierung als die Identifikationsräume des weltweiten ökonomischen Geschehens heraus (regionale Standorte); Regionen bilden den räumlichen Hintergrund für die Verknüpfung von Humanressourcen, Innovationspotenzial und Wissenstransfer; Regionen bilden den räumlichen Rahmen, um eine langfristig tragbare und qualitätsvolle öffentliche Daseinsvorsorge sicherzustellen. Regionen in diesem Sinne sind freilich keineswegs immer mit den Trägern der (raumordnerischen) Regionalplanung identisch. Dennoch ist die Regionalplanung gerade wegen ihrer planerischen Ordnungs- und Entwicklungsfunktionen besonders geeignet, die institutionellen Kerne für die Regionalisierungsprozesse abzugeben. Darauf sollte das Recht der Regionalplanung sich bundesweit einstellen.

Das bedeutet:

- Regionen sollten als eigenständige Akteure auftreten können, die ein eigenes regionales Verantwortungsbewusstsein entwickeln können; dazu müssen sie über den geeigneten rechtlichen Rahmen verfügen.

- Regionen müssen auf demokratische Weise zu ihrem Handeln legitimiert sein; hierzu ist – auch zur Förderung des Regionalbewusstseins – die unmittelbare Wahl der Regionalvertretungen empfehlenswert.
- Regionen sollten in ihrer Struktur geeignet sein, einen inneren Zusammenhang darzustellen und Identifikationsräume zu bilden; dazu sind geeignete Verflechtungskriterien zu benennen.
- Regionen sollten als Akteure im nationalen, im europäischen oder im globalen Wettbewerb ihr Gewicht einsetzen können; das bedingt eine Mindestgröße, die normalerweise über die bisherigen kommunalen Größenordnungen von Kreisen und kreisfreien Städten erkennbar hinausgeht.
- Regionen sollten ihre – bislang überwiegend auf die Raumordnung konzentrierten Zuständigkeiten – deutlich erweitern können; ihnen ist die Möglichkeit zu geben, zusätzliche regionale Tätigkeitsfelder zu erschließen (z.B. ÖPNV, Ver- und Entsorgung, Regionale Gewerbegebiete, Regionalparks, übergreifende Einrichtungen zur Wissensverknüpfung und zum Wissenstransfer).
- Regionen brauchen einen festen territorialen Kern, schon um die demokratischen Legitimationsprozesse rechtssicher durchführen zu können (Prinzip der Wahlgleichheit); eine darüber hinausgehende kooperative Erweiterung spezieller räumlicher Tätigkeitsfelder muss aber möglich bleiben, damit den Problemen die ihnen entsprechenden Lösungsräume zugeordnet werden können.

Empfehlung 31

Die Regionalplanung ist konsequenter auf die Voraussetzungen für eine Steigerung der Koordinations- und Kooperationsleistungen auszurichten. Dazu sollte von Gesetzes wegen eine regionale Planungspflicht bundesweit eingeführt werden. Zugleich sollten die Mindestinhalte und der zeitliche Überprüfungsturnus festgelegt werden.

Empfehlung 32

Die Regionalplanung sollte generell in die Lage versetzt werden, über die deutschen Grenzen hinaus mit Regionen anderer Mitgliedstaaten der EU gemeinsame „europäische Regionalkonzepte“ aufzustellen, wobei die Gleichartigkeit und Gegenseitigkeit der rechtlichen Wirkungen gesichert sein müssen. Unter dieser Voraussetzung können die deutschen Beteiligten verpflichtet werden, die Ergebnisse der „europäischen Regionalkonzepte“ in ihre eigenen Planungen und Maßnahmen zu übernehmen.

Empfehlung 33

Das Institut des Regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) ist zu überprüfen. Die bislang gewonnenen Erfahrungen scheinen sehr unterschiedlich zu sein. Teilweise jedenfalls erweist sich die Konstruktion wegen der Vielzahl der notwendig Beteiligten als schwerfällig, das Verfahren als unhandlich. Namentlich in großen polyzentrischen Verdichtungsräumen besteht zudem die Gefahr, dass die (flächendeckende) Regionalplanung durch Schaffung nicht wirklich integrierter (intraregionaler) Teilräume durchlöchert wird; dies wäre kontraproduktiv zur Absicht, die Regionalplanung zu stärken. Es könnte in dem Zusammenhang überlegt werden, die lokalen und die regionalen Komponenten der RFNP verfahrensmäßig insoweit zu trennen, als für die regionalen Komponenten die Zustimmung des Regionalplanungsträgers vorgesehen wird.

8. Sonstige Bestimmungen

Empfehlung 34

Die verfassungsrechtlichen Veränderungen im Zuge der Föderalismusreform (Abweichungsrechte der Länder) haben die Gefahr erhöht, dass das heute schon vielgestaltige Raumordnungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland vollends unübersichtlich wird. Darauf ist in der öffentlichen Anhörung zum Verfassungsänderungsverfahren mehrfach eindringlich hingewiesen worden. Im Sinne des rechtstaatlichen Transparenzgebots sollten deshalb größere Klarheit und mehr Publizität in das Raumordnungsrecht zwischen Bund und Ländern gebracht werden. Das kann durchaus durch einfaches Bundesrecht geschehen. Es wird vorgeschlagen:

- Weichen die Länder von den vom Bund gesetzten Vorschriften zur Raumplanung ab, sind die Vorschriften, von denen abgewichen werden soll, in der abweichenden Regelung zu benennen (Zitiergebot).
- Abweichungen der Länder von den vom Bund gesetzten Vorschriften müssen immer in die jeweiligen Landesplanungsgesetze selbst aufgenommen werden und dürfen nicht je nach Bedarf verstreut (nur) in den verschiedensten Fachplanungsgesetzen der Länder erfolgen.
- Der bestehende Rechtszustand (namentlich die jeweiligen Abweichungen) sollte an einer zentralen Stelle zeitnah dokumentiert werden; dazu erscheint das Bund-Länder-Gremium der Ministerkonferenz für Raumordnung (Geschäftsstelle) besonders geeignet.