

Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor a. D., Bonn/Berlin,

Prof. Dr. Bernhard Stüer, Rechtsanwalt & Notar, Richter am Anwaltssenat des Bundesgerichtshofs, Münster/Osnabrück

Das am 30.12.2008 verkündete Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG)¹ verbessert und aktualisiert das Instrument der Raumordnung. Die Vorschriften werden mit den europarechtlichen Vorgaben und dem Recht der Bauleitplanung harmonisiert. Auch durch eine allgemeine Runderneuerung trägt das Gesetz zu einem sachgerechten Interessenausgleich zwischen Städten und Gemeinden, der Regional-, Landes- und Bundesplanung sowie der Fachplanung bei. Abschnitt 3 des Gesetzes ist am 31.12.2008 in Kraft getreten. Im Übrigen tritt das Gesetz am 30.6.2009 in Kraft. Die Länder haben die mit der Föderalismusreform eingeführten Abweichungsmöglichkeiten (Art. 72 Abs. 3 GG). Nach der Neufassung des § 245b BauGB können die Länder die in § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 c BauGB enthaltene Siebenjahresfrist für die Begünstigung von Nutzungsänderungen eines bisher landwirtschaftlich genutzten Gebäudes zeitlich unbegrenzt außer Kraft setzen.

Raumordnung wird vielfach als einigermaßen abstrakt und auch aus anderen Gründen als „Buch mit sieben Siegeln“ empfunden. Welche Vorgaben die Raumordnung für die Planungspraxis in der Bauleit- und Fachplanung wirklich enthalten und ob sie strikt binden sind oder sie nicht doch, wenn nur entsprechend große Krokodilstränen² vergossen werden, einfach weggewogen werden können, das ist in der Praxis nicht immer ganz klar. Was sich aus der Sicht der planenden Städte und Gemeinden vielleicht als lästige Bürde und als allzu große Einschränkung der kommunalen Entscheidungsspielräume darstellt, erscheint anderen als zu wenig konturenreich, um gelegentliche Begehrlichkeiten in Stadt und Land zu steuern und damit zugleich auch einen Beitrag zu einem sparsamen Flächenverbrauch zu leisten. Einzelhandelszentren auf der grünen Wiese und andere Konkurrenzprojekte, die verödete Innenstädte hinterlassen, Wohnungsleerstände oder der großräumige Ausgleich unterschiedlicher Nutzungsansprüche etwa bei der Ausweisung von Baugebieten oder Infrastrukturprojekten sowie der Abgleich mit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes, der Wildwuchs raumbeanspruchender privilegierter Vorhaben wie etwa Windkraftanlagen oder großflächiger Abgrabungsvorhaben – sie alle verlangen nach einer übergreifenden regionalen und landesweiten, ja gelegentlich sogar bundesweiten Abstimmung.

Kann die Raumordnung diese Aufgabe leisten oder erweist sie sich als zahnloser Tiger, der in der Planungspraxis nur noch eine Zuschauerrolle einnimmt, während andere die Übermacht raumordnerischer Vorgaben beklagen? Kann das Ende des Jahres 2008 verkündete neue ROG, über das hier berichtet werden soll, zu diesem Interessenausgleich zwischen den Städten, Gemeinden und Kreisen, der Regional- Landes- und Bundesplanung sowie der Fachplanung einen sachgerechten Beitrag leisten oder ist es gar eine Wundertüte, die auf allen Seiten keine Wünsche mehr offen lässt?

¹ Gesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I 2986).

² Krautzberger/Stüer, DVBl 2004, 914; Hien, DVBl 2007, 393.

I. Anlass, Entstehungsgeschichte, Überblick

Am 30.12.2008 ist das neue Raumordnungsgesetz (GeROG) bekannt gemacht worden. Die eigentlichen Beratungen des Gesetzes fanden in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 statt und konnten daher in weniger als einem halben Jahr abgeschlossen werden – immerhin eine beachtliche Leistung, wenn man von dem für das Guinness-Buch der Rekorde angemeldeten, innerhalb einer Woche beratenen und verkündeten Gesetz zur Bewältigung der Bankenkrise einmal absieht³.

1. Anlass

Das Gesetz zur Raumordnung tritt an die Stelle des zuletzt durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998⁴ umfassend überarbeitet und neu bekannt gemachten ROG 1998. Anlass dieser bereits ein Jahrzehnt zurückliegenden Gesamtnovellierung war einerseits die Umsetzung neuerer raumordnungspolitischer Vorstellungen und Instrumente, die sich insbesondere nach Herstellung der Einheit Deutschlands, aber auch auf Grund europäischer Einflüsse verfestigten. Zum anderen war es die Anpassung an eine aus der Änderung der damaligen verfassungsrechtlichen Grundlage für das ROG, nämlich der Rahmengesetzgebung nach dem früheren Art. 75 Abs. 2 GG i.V. mit Art. 125 a GG⁵. Eine Änderung des Grundgesetzes war auch unmittelbarer Anlass für die erneute Überarbeitung und Neufassung des ROG: Für den Bereich der Raumordnung hatte der Bundesgesetzgeber bis zur „Föderalismusreform“ 2006⁶ nach dem inzwischen aufgehobenen Art. 75 Nr. 4 GG a.F. eine Rahmenkompetenz und für das Bundesgebiet als Ganzes eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Auf Grund der „Föderalismusreform“ wurde die Rahmengesetzgebung im Bereich der Raumordnung in den Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung überführt (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Das Konzept des Gesetzgebers bei der Neufassung war – ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs⁷ –, dass „die bewährten, von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Rahmenregelungen möglichst weitgehend in bundesrechtliche Vollregelungen überführt und den Ländern der erforderliche Spielraum für ergänzendes Landesrecht belassen werden.“ Darüber hinaus sollten aber auch den praktischen Erfahrungen mit dem bisherigen Recht Rechnung getragen werden.

2. Entstehungsgeschichte

Zu dem von der Bundesregierung am 16.7.2008 beschlossenen Gesetzentwurf nahm der Bundesrat am 19.9.2008 Stel-

³ Finanzstabilisierungsfondsgesetz vom 17.10.2008 (BGBl. I 1982).

⁴ Gesetz v. 18.8.1997 (BGBl. I S. 2141, 1998 I S. 137).

⁵ Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Loseblattkommentar, München, Anhang zur Einleitung, Rdn. 51 f.

⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I S. 2034), in Kraft getreten am 1.9.2006.

⁷ BR-Drs. 563/08; BT-Drs. 16/10292.

lung⁸. Nach Beratungen im zuständigen Fachausschuss des Deutschen Bundestages, bei denen auch die Ergebnisse eines Planspiels von Praktikern vorgestellt wurden⁹, fand im Deutschen Bundestag am 13.11.2008 die 2. und 3. Lesung des Gesetzentwurfs statt¹⁰. Der Bundesrat hat einen Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG nicht gestellt¹¹.

3. Die vier Abschnitte

Das neue ROG baut entscheidend auf dem bisherigen ROG 1998 auf, enthält aber - neben der Anpassung an die neue Verfassungslage - eine Reihe von Aktualisierungen und auch Neuregelungen. Es ist in vier Abschnitten unterteilt:

- Abschnitt 1: Allgemeine Vorschriften,
- Abschnitt 2: Raumordnung in den Ländern,
- Abschnitt 3: Raumordnung im Bund,
- Abschnitt 4: Ergänzende Vorschriften und Schlussvorschriften.

In **Abschnitt 1** werden - in wesentlichen in Anlehnung an die Regelungen im bisherigen ROG - allgemeine Regelungen zusammengefasst, die den Kern der Raumordnung beschreiben, nämlich das Hinwirken auf eine ausgewogene Entwicklung im Gesamtstaat unter Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse und einheitlich für die Raumordnung in Bund und Ländern gelten. Dies betrifft insbesondere die Aufgabe, Leitvorstellung und Grundsätze der Raumordnung, das Erfordernis der Aufstellung von Raumordnungsplänen, das Erfordernis von Mindeststandards der Raumordnungspläne sowie die Bindungswirkungen der Festlegungen in Raumordnungsplänen. Im **Abschnitt 2** sind für den Bereich der Raumordnung in den Ländern ergänzende Regelungen zusammengefasst. Das ROG enthält hierzu nur Grundaussagen. **Abschnitt 3** regelt die Raumordnung im Bund u.a. mit den Regelungen für die Aufstellung eines Raumordnungsplans für die ausschließliche Wirtschaftszone Deutschlands sowie durch Regelungen für die Aufstellung von Raumordnungsplänen für den Gesamttraum in Form von räumlichen und fachlichen Teilplänen mit Zielfestlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung. In **Abschnitt 4** sind Regelungen über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Raumordnung sowie die Schlussvorschriften enthalten.

Die gesetzlichen Änderungen betreffen auch eine Reihe **weiterer Gesetze**, vor allem mit Folgeänderungen zur Novellierung de ROG: BauGB, BNatSchG, GVFG, KrW-/AbfG, LuftVG, UVPG sowie WHG (Artikel 2 bis 8 des Gesetzes).

⁸ BR-Drs. 563/08 - Beschluss; hierzu Gegenäußerung der Bundesregierung vom 21.9.2008 BT-Drs.16/10332.

⁹ Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), Arno Bunzel/Franciska Frölich v. Bodelschwingh/Wolf-Christian Strauss, Neuordnung des Rechts der Raumordnung, 2008.

¹⁰ Bericht des zuständigen Bundestagsausschusses vom 12.11.2008, BT-Drs. 16/10900.

¹¹ Beschluss des Bundesrates vom 19.12.2008 zum Gesetzesbeschluss des Bundestages BR-Drucks. 906/08, 853. BR v. 19.12.2008, TOP 22, S. 22.

In das **BauGB** ist - neben der Folgeänderung in der Anlage 2 - erst im Gesetzgebungsverfahren eine Änderung¹² eingefügt worden, die mit dem Raumordnungsrecht nicht im Zusammenhang steht und vom Deutschen Bundestag vielmehr „bei Gelegenheit“ der Gesetzesberatungen eingebracht wurde: § 245b Abs. 2 BauGB enthält eine „Länderabweichungsregelung“ zu § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe c BauGB, wonach die „Begünstigung“ der Nutzungsänderung eines bisher landwirtschaftlich genutzten Gebäudes nur binnen 7 Jahren seit Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung besteht. Nach der Änderung des § 245b BauGB können die Länder hiervon unbefristet Gebrauch machen, d.h. die 7-Jahresfrist, die Ende 2008 abgelaufen ist, generell außer Anwendung stellen.

II. Allgemeine Vorschriften (§§ 1 bis 7 ROG)

Der **Abschnitt 1** mit den allgemeinen Vorschriften blieb in seinem Kern erhalten.

1. Grundlagen der Raumordnung

Der Abschnitt enthält in Anlehnung an den bisherigen Abschnitt 1 des ROG die folgenden allgemeinen Vorschriften:

- § 1: Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung,
- § 2: Grundsätze der Raumordnung,
- § 3: Begriffsbestimmungen,
- § 4: Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung,
- § 5: Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes,
- § 6: Ausnahmen und Zielabweichung,
- § 7: Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne.

2. Zu den Neuregelungen

Da sich die Neuregelungen im Wesentlichen am bisherigen Recht orientieren, verdienen vor allem die Veränderungen und Ergänzungen Aufmerksamkeit.

a) Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung (§ 1 ROG)

In § 1 ROG werden mehrere neue instrumentelle und inhaltliche Aspekte der Raumordnung aufgegriffen. So hebt § 1 Abs. 1 die **raumordnerische Zusammenarbeit** als weiteren großen Aufgabenbereich der Raumordnung hervor. Damit wird der Koordinierung mittels Kooperation - entsprechend der in der Praxis immer stärker werdenden Bedeutung¹³ - auch im Gesetz - Rechnung getragen. Nähere Regelungen dazu trifft der neue § 13.

Die in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 geregelte **Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen** des Raums umfasst auch - insbesondere vor dem Hintergrund des Rückgangs und des Zuwachses von Bevölkerung und Arbeitsplätzen - die Aspekte des Aus- und des Rückbaus von Infrastrukturen und sonstigen Anlagen sowie der Entsiegelung von Flächen.

¹² Ausschussbericht Fnte. 10.

¹³ Vgl. nur *Spannowsky*, Der Vertrag im Raumordnungsrecht, in: Battis/Söfker/Stüer (Hrsg.), Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung, Festschrift Krautberger, München 2008, S. 217 ff.

Das ROG hält mit § 1 Abs. 2 an der Gewährleistung der gleichwertigen Lebensverhältnisse in den Teilräumen fest und bindet sie ein in die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung – als zentralem Leitgedanken. Die Begründung zum Regierungsentwurf¹⁴ weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine nachhaltige Raumentwicklung im Rahmen der Vollziehbarkeit grundsätzlich auch die langfristige Finanzierbarkeit der einzelnen planerischen Festlegungen voraus setzt; vgl. hierzu auch den Grundsatz der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1.

b) Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG)

Während § 2 Abs. 1 das Nachhaltigkeitsprinzip aufgreift, sind in § 2 Abs. 2 die Grundsätze der Raumordnung geregelt. Der Katalog in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 8 enthält keine abschließende Regelung („insbesondere“). Der Katalog ist neu strukturiert und um einen Grundsatz zur immer stärker werdenden Verflechtung Deutschlands mit Europa ergänzt worden. Bei den Änderungen der Grundsätze der Raumordnung ist z.B. in Nr. 2 auf die Aussage hinzuweisen: „Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können.“ Hierdurch soll der Unterschiedlichkeit von Teilräumen Rechnung getragen und auf großflächige **Kooperationen** hingewirkt werden. Damit sollen zum Beispiel das Zusammenwirken von Stadtregionen mit peripher gelegenen Teilräumen und die interkommunale Zusammenarbeit gestärkt werden. Hiervon umfasst ist auch die Zusammenarbeit z.B. auf den Gebieten der interkommunalen Einzelhandelssteuerung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der Ver- und Entsorgung im Wasser- und Abwasserbereich.

In Nr. 3 berücksichtigt der Grundsatz zur Entwicklung und Gewährleistung der Infrastruktur als einer Voraussetzung für Chancengerechtigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen zugleich auch den **demographischen Wandel**. Hierdurch ist „in angemessener Weise“ zugleich auch ein Mindeststandard bei regionalen Differenzierungen am Maßstab der wirtschaftlichkeitsorientierten Zumutbarkeitsschwelle sicherzustellen.

In den Aussagen zur Infrastruktur wird das **Zentrale-Orte-Konzept** bekräftigt und es wird der Grundsatz aufgenommen, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der **Innenstädte** und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind.

Ein neuer Grundsatz betrifft den Schutz der „**kritischen Infrastrukturen**“ mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere schwere Folgen eintreten würden. Der Schutz kritischer Infrastrukturen umfasst nach der Begründung des Regierungsentwurfs Gefährdungen durch (1) vorsätzliches Handeln wie Terroranschläge oder Krieg, (2) menschliches und technisches Versagen, sowie (3) Naturereignisse wie Erdbeben oder Hochwasser. Als Beispiel nennt die Begründung eine parallele Trassenführung von verschiedenen Infrastrukturen, die unter dem Aspekt des Schutzes kritischer Infrastrukturen sorgfältig zu prüfen, ohne dass sie grundsätzlich ausgeschlossen sei.

Der Grundsatz **Nr. 4**, der vor allem wirtschaftliche Fragen betrifft, trägt auch dem sehr aktuellen Anliegen der Sicherung der **Energieversorgung** mit dem Aspekt des Ausbaus der Energienetze Rechnung. Diese Änderung will eine Fortentwicklung der gegenwärtigen Stromnetze unterstützen, die sich bislang an den überwiegend zentral ausgerichteten Strukturen der Stromwirtschaft orientieren. Strom aus Erneuerbaren Energien wird jedoch zu einem großen Teil dezentral erzeugt und ist darauf angewiesen, dass die Stromnetze in der Lage sind, diesen Strom aufzunehmen. Für eine verstärkte Nutzung von Wärme aus Kraft-Wärme-Kopplung ist der Aus- und Neubau von Fernwärmenetzen ebenfalls von Bedeutung.

Der Grundsatz **Nr. 5** erfasst die raumbedeutsamen Aspekte der **Kulturlandschaften**.

Im Grundsatz **Nr. 6** wird der Aspekt der Verminderung der **Neuinanspruchnahme von Fläche** für Siedlung und Verkehr besonders betont. Der Grundsatz trägt auch den aktuellen raumbedeutsamen Aspekten von **Klimaschutz und Klimawandel** Rechnung. Die räumliche Entwicklung hat auch die Erfordernisse des allgemeinen Klimaschutzes im Rahmen der Landes- und Regionalplanung zu berücksichtigen. In einer ressourcenschonenden Energieerzeugung unter Einschluss der Nutzung erneuerbarer Energien sowie in der Steigerung der Energieeffizienz liegen – so ausdrücklich die Begründung des Regierungsentwurfs – „die größten Potentiale zur Verminderung des Kohlendioxidausstoßes. Ebenfalls von Bedeutung sind der Erhalt und die Entwicklung von Raumbestandteilen, die als natürliche Senken, z. B. Wälder und Feuchtgebiete, Kohlendioxid binden und so zur Verminderung des Kohlendioxidgehalts der Atmosphäre beitragen.“ Die Einlagerung klimaschädlicher Stoffe bezieht sich vor allem auf den Transport und die Lagerung von Kohlendioxid in unterirdischen Formationen. Die raumordnerische Sicherung der standortgebundenen Einlagerung ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Technologie.

Im Grundsatz **Nr. 8** über die **Europäische Zusammenarbeit** wird der Entwicklung Rechnung getragen, dass nationale Angelegenheiten – auch unter räumlichen Aspekten – immer stärker in den europäischen Kontext eingebunden werden. Neben der Berücksichtigung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und von europäischen Staaten sollen als Schwerpunkte zum einen die Unterstützung der transeuropäischen Netze mit den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation und zum anderen die Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Städten und Regionen sowie der transnationalen Zusammenarbeit genannt werden.

c) Begriffsbestimmungen, Bindungswirkungen (§§ 3, 4 und 5 ROG)

§ 3 über Begriffsbestimmungen und § 4 über Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung entsprechen im Wesentlichen dem bisherigen Recht. Das gilt auch für § 5 über **Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes**. Die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung in Raumordnungsplänen der Länder gilt grundsätzlich auch gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes, sofern der Bund dem Ziel nicht widersprochen hat. Soweit ein Ziel der Raumordnung jedoch den Bedarf, die zeitliche Planung, die bauliche Gestaltung oder den parzellenscharfen Trassenkorridor von Infrastrukturmaßnahmen des Bundes oder das Verkehrsangebot der Eisenbahnen des Bun-

¹⁴ Vgl. Fnte. 7.

des– mit Ausnahme des Schienenpersonennahverkehrs – betrifft, sind die verfassungsrechtlich festgelegten Kompetenzen des Bundes zu beachten. In diesen Fällen bindet das Ziel die Träger anderer raumbedeutsamer Maßnahmen (wie die Gemeinden) und hält somit den Standort von anderer Raumnutzung frei (Freihalteziel). Den Träger der zuständigen Bundesfachplanung selbst bindet ein solches Ziel jedoch nicht. Ihm gegenüber wird nur die Vorstellung des Landes erklärt, dass ein entsprechendes Infrastrukturvorhaben durchzuführen sei¹⁵.

d) Zielabweichung (§ 6 ROG)

§ 6 über Ausnahmen und Zielabweichung regelt Eckpunkte hinsichtlich der Ausnahmen und Zielabweichungen. Nach § 6 Abs. 1 können in Raumordnungsplänen **Ausnahmen von den Zielen der Raumordnung** festgelegt werden. Dies soll dem Anliegen einiger Bundesländer Rechnung tragen, Ziele der Raumordnung mit ihren starren Bindungswirkungen in den Raumordnungsplänen flexibler gestalten zu können. Für bestehende Raumordnungspläne, die Ziele mit Ausnahmen im Sinne des § 6 Abs. 1 beinhalten, hat die Regelung klarstellende Funktion. § 6 Abs. 2 regelt – gleichfalls im wesentlichen wie schon bisher – die Möglichkeit einer **Befreiung** von der Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung. Die Entscheidungen über Zielabweichungen wird in einem Verfahren getroffen. Antragsberechtigt ist, wer nach § 4 an das Ziel der Raumordnung gebunden ist, also neben den öffentlichen Stellen auch Private, deren raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen einer Planfeststellung (vgl. § 4 Abs. 1) oder einer sonstigen Genehmigung (vgl. § 4 Abs. 2 i. V. m. einer fachgesetzlichen Raumordnungsklausel) bedürften. Die Regelung des Verfahrens ist bei Raumordnungsplänen der Länder deren Sache¹⁶.

e) Raumordnungspläne (§ 7 ROG)

§ 7 enthält die allgemeinen Regelungen über Raumordnungspläne, die sowohl für Raumordnungspläne der Länder als auch für Raumordnungspläne des Bundes gelten. In Raumordnungsplänen sind nach § 7 Abs. 1 für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als **Ziele und Grundsätze der Raumordnung** zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen. § 7 Abs. 2 regelt als Planungsgrundsatz der Raumordnung das Abwägungsgebot. Nach Abs. 2 Satz 2 sind in der Abwägung auch das Ergebnis der **Umweltprüfung** sowie die Stellungnahmen in den Beteiligungsverfahren in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Weiterhin ist geregelt (Abs. 3), dass Raumordnungspläne benachbarter Planungsräume aufeinander abzustimmen sind. Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen (Abs. 4). Den Raumordnungsplänen ist nach Abs. 5 eine Begründung beizufügen. Soweit ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein europäisches Vogelschutzgebiet in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden

kann, sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 8 und § 17 Abs. 2 und 3 die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen einschließlich der Einholung der Stellungnahme der Europäischen Kommission anzuwenden (Abs. 6).

III. Raumordnung in den Ländern (§§ 8 bis 16 ROG, Anlagen 1 und 2 zum ROG)

An die Stelle der bisherigen rahmenrechtlichen Vorgaben für die Länder (§§ 6 bis 17 ROG 1998) treten Regelungen über die Raumordnungspläne der Länder in neuer Struktur (§§ 8 bis 16 ROG):

1. Neuregelungen (Überblick)

- § 8: Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und Regionale Flächennutzungspläne,
- § 9: Umweltprüfung,
- § 10: Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen,
- § 11: Bekanntmachung von Raumordnungsplänen, Bereithaltung von Raumordnungsplänen und von Unterlagen,
- § 12: Planerhaltung,
- § 13: Raumordnerische Zusammenarbeit,
- § 14: Untersagung raumordnerischer Maßnahmen,
- § 15: Raumordnungsverfahren,
- § 16 Vereinfachtes Raumordnungsverfahren.

2. Raumordnungspläne

§ 8 Abs. 1 ROG unterscheidet wie bisher zwischen landesweiten und regionalen Raumordnungsplänen (Regionalpläne). Unverändert übernommen von § 7 Abs. 4 ROG 1998 sind auch die Vorgang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete. Dabei können auch Vorranggebiete mit der Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten verbunden werden (§ 8 Abs. 7 Satz 2). Allerdings kann die Ausschlusswirkung bereits durch die Ausweisung von Eignungsgebieten hergestellt werden, solange auch die noch nicht abschließend mit konkurrierenden Nutzungen abgewogenen Gebiete eine hinreichende Durchsetzungsfähigkeit entwickeln und eine substantielle Nutzung der an sich privilegierten Nutzung zulassen. Die Ausschlusswirkung setzt dabei ein **Gesamtkonzept** voraus, das in sich abgewogen sein muss. Fehler im Gesamtkonzept lassen – so das BVerwG – die Ausschlusswirkung des Regionalplans wie einen mit einer Nadel angestochenen Luftballon zerplatzen¹⁷.

3. Umweltprüfung (§ 9 ROG)

Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist eine **Umweltprüfung** durchzuführen. Die Vorschrift knüpft an den bisherigen § 7 Abs. 5 ROG 1998 an und trägt der **SUP-Richtlinie**¹⁸ Rechnung. Die Regelungen sind mit dem UVPG und dem BauGB harmonisiert worden. Sie beziehen sich auf

¹⁵ Vgl. nur VerfGH München, Urt. v. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00, Vf. 12-VII-00 - VerfGH BY 55, 98 = DÖV 2003, 78.

¹⁶ Nach § 28 Abs. 3 gelten die ergänzenden Regelungen der Länder; zum Verfahren bei Zielabweichungen von Raumordnungsplänen des Bundes siehe § 21.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 4.02 – BVerwGE 118, 33 = NVwZ 2003, 738 = DVBl 2003, 1064– Luftballon.

¹⁸ Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne oder Programme (ABl. EG Nr. L 197 S. 30).

die Beteiligung öffentlicher Stellen, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans berührt wird¹⁹. Bei geringfügigen Planänderungen kann nach dem Ergebnis einer Vorprüfung (Screening) von einer UP abgesehen werden. Dabei sind die Kriterien der Anlage 2 zum ROG anzuwenden. Unterbleibt eine Umweltprüfung nach dieser Vorschrift, gilt die Vorprüfung des Einzelfalls als ordnungsgemäß durchgeführt, wenn sie entsprechend den Vorgaben des § 9 Abs. 2 durchgeführt worden ist und ihr Ergebnis nachvollziehbar ist (§ 12 Abs. 4). Es gelten insoweit die gleichen Grundsätze wie zu § 214 Abs. 2a BauGB im Bereich der fehlerhaften Vorprüfung bei der Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans. Unterbleibt daher eine erforderliche Vorprüfung, ist der Raumordnungsplan, soweit dieser Fehler auch im Übrigen beachtlich ist, unwirksam. Der Fehler kann allerdings nur innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung des Plans gerügt werden (§ 12 Abs. 5 Nr. 4).

Der Umweltbericht muss, wenn dies zu seiner Unwirksamkeit führen soll, in den wesentlichen Punkten vollständig sein (§ 12 Abs. 4 Nr. 1). Nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist (demgegenüber) unbeachtlich, wenn die UP nur in unwesentlichen Punkten unvollständig ist. Offenbar ist das Glas der Fehler eben einmal halb voll und einmal halb leer.

4. Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung bei der Aufstellung Raumordnungsplänen (§ 10 ROG)

Die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind durch eine Offenlage der Planunterlagen für mindestens einen Monat zu beteiligen (§ 10 ROG). Dabei ist auch der Umweltbericht auszulegen. Die Offenlage ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Dabei ist auch die Stellungnahmefrist, die mindestens der Offenlagefrist entsprechen muss, bekannt zu geben. Für Planungen, die nicht UVP-pflichtige Vorhaben betreffen, kann eine verkürzte Offenlage erfolgen.

Bei **Planänderungen** im Verfahren kann die Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten Stellen beschränkt werden. Es sind dies Betroffene, die abwägungserhebliche Belange in das Verfahren einbringen, also mehr als geringfügige, schutzwürdige und erkennbare Interessen²⁰. Im Falle der erneuten Beteiligung kann die Stellungnahmefrist angemessen verkürzt werden (vgl. § 73 Abs. 8 VwVfG).

5. Bekanntmachung (§ 11 ROG)

Mit seiner Bekanntmachung wird der Raumordnungsplan wirksam. Der Raumordnungsplan muss mit seiner **Begründung** und im Falle einer durchgeführten Umweltprüfung mit der **zusammenfassenden Erklärung** und der Aufstellung der **Überwachungsmaßnahmen** zu jedermanns Einsicht bereitgehalten werden (§ 11 Abs. 2). Die zusammenfassende Erklärung muss alle wesentlichen umweltrelevanten Umweltbelange, das Ergebnis einer Alternativenprüfung und eine Aufstellung der vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen enthalten

und tritt nach außen an die Stelle der Begründung (§ 11 Abs. 3).

6. Planerhaltung (§ 12 ROG)

Für die Praxis besonders wichtig sind die erweiterten Regelungen zur Planerhaltung. Für das **ordnungsgemäße Zustandekommen** des Raumordnungsplans ist nach § 12 Abs. 1 nur erforderlich, dass eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung stattgefunden hat, der Plan eine Begründung aufweist und der mit der Bekanntmachung erfolgte Hinweiszweck²¹ erreicht worden ist (vgl. § 214 Abs. 1 BauGB). Auch ein Verstoß gegen das Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB) ist nur beachtlich, wenn die aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet sich ergebende geordnete räumliche Entwicklung beeinträchtigt worden ist (vgl. § 214 Abs. 2 BauGB). Wie bereits bisher ist für die Abwägung nach § 7 Abs. 2 die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan maßgebend. Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind (§ 12 Abs. 3 wie § 214 Abs. 3 BauGB).

Für Fehler bei der Umweltprüfung enthält § 12 Abs. 4 Sondervorschriften. Ein beachtlicher Mangel besteht, wenn der Umweltbericht in wesentlichen Punkten unvollständig ist und diese Punkte nicht Bestandteil der zusammenfassenden Erklärung nach § 11 Abs. 3 sind. Ist das Ergebnis einer durchgeführten Vorprüfung nachvollziehbar, so ist der Plan nicht deshalb unwirksam, weil bei zutreffender Beurteilung eine UP hätte durchgeführt werden müssen. Allerdings werden von der Rechtsprechung entsprechende Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit der Prüfung gestellt²². Eine an sich erforderliche, aber unterbliebene UP wird daher in der Regel auf den Plan durchschlagen, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei deren Durchführung in wichtigen Teilen ein anderes Ergebnis herausgekommen wäre²³.

Form- und Verfahrensfehler können nur innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Plans geltend gemacht werden. Das gilt auch für beim Entwicklungsgebot und bei der Umweltprüfung. Diese wichtige Einschränkung will dazu beitragen, dass sich die Gerichte nicht ungefragt auf die Suche nach Fehlern begeben²⁴ – eine zwar dogmatisch nicht so richtig herzuleitende Aussage, die aber durchaus einen gewissen Charme verbreitet.

Ebenso hilfreich für die Praxis ist die Möglichkeit, den Raumordnungsplan durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft zu setzen. Die Fehlerheilung kann sich insbesondere auf Form- und Verfahrensfehler sowie auf Fehler im Abwägungsvorgang beziehen. Allerdings darf sich der Planinhalt dabei nicht derart ändern, dass die Änderung gegen die Grundsätze der echten Rückwirkung verstößt.

¹⁹ Beschlüsse des 15. Ausschusses Drs. 16/10900 v. 12.1.2008.

²⁰ Zum Abwägungsgebot BVerwGE 34, 301; BVerwGE 59, 87; BVerwGE 107, 214; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 1530.

²¹ BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 – IV C 9.77 – BVerwGE 55, 369 – Harmonieurteil.

²² BVerwG, Urteil vom 16.10.2008 – 4 C 2-6.07 – Weeze.

²³ BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 – Eifelautobahn; Urt. v. 18.11.2004 – 4 CN 4.03 – BVerwGE 122, 207 – Diez.

²⁴ So bereits BVerwG, Urt. v. 7.9.1979 – IV C 7.77 – BauR 1980, 40 – Fehlersuche.

7. Raumordnerische Zusammenarbeit (§ 13 ROG)

In Fortentwicklung der bisherigen Regelungen erweitert § 13 die Möglichkeiten einer **raumordnerischen Zusammenarbeit** und verleiht ihr auch gegenüber der Fachplanung²⁵ ein stärkeres Gewicht. Die Kooperation kann sich auf die Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen als auch von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen beziehen. Eine beachtliche Bedeutung können hier vertragliche Vereinbarungen gewinnen, die nach dem Vorbild der städtebaulichen Verträge (§ 11 BauGB)²⁶ die Planungen und deren Durchführung vorbereiten und begleiten können. In diese Kooperation werden zugleich Private²⁷ und Nichtregierungsorganisationen (Verbände) einbezogen. Auch im interkommunalen Bereich soll die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden gestärkt werden²⁸.

Vertragliche Vereinbarungen müssen allerdings den Kern der planerischen Gestaltungsfreiheit wahren und dürfen keine **subjektiven Abwägungssperren**²⁹ erzeugen. Zulässig dürfte es aber sein, städtebauliche und regionale Planungen nicht nur hinsichtlich ihrer Vorbereitung und Durchführung zu begleiten, sondern etwa auf der Grundlage zunächst einmal unverbindlicher regionaler Entwicklungskonzepte auch in die Zukunft hinein wirkende Bindungen aufzunehmen, von denen nur unter den Grundsätzen einer qualifizierten Abwägung abgewichen werden kann³⁰.

8. Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (§ 14 ROG)

§ 14 knüpft hinsichtlich der Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen vom Grundsatz her an die bisherige Regelung in § 12 ROG 1998 an. Die Untersagung kann unbefristet erfolgen, wenn **Ziele der Raumordnung** entgegen stehen (§ 14 Abs. 1). Eine auf **zwei Jahre befristete Untersagung** ist möglich, 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 Untersagung kann einschließlich einer einjährigen Verlängerungsmöglichkeit drei Jahre betragen (§ 14 Abs. 3). Eine Untersagung kann auch erfolgen, wenn der Raumordnungsplan bereits eine **Verlautbarungsreife** erhalten hat. Diese ist dann gegeben, wenn zu dem Plan die Beteiligung nach § 10 erfolgt ist und damit zu rechnen ist, dass er mit einem Inhalt in Kraft tritt, der dem jeweiligen Vorhaben entgegensteht³¹.

9. Raumordnungsverfahren (§§ 15, 16 ROG)

Wie bisher prüft die nach Landesrecht zuständige Behörde die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen in einem Raumordnungsverfahren. Von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann allerdings abgesehen werden, wenn sichergestellt ist, dass die **Raumverträglichkeit** anderweitig geprüft wird. Die Landesregierungen erhalten entsprechende Ermächtigungen, das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln. Eines Raumordnungsverfahrens bedarf es daher nicht, wenn in der Regionalplanung bereits eine umfassende Abwägung etwa durch die Festlegung von Vorranggebieten stattgefunden hat oder das jeweilige Zulassungsverfahren wie beispielsweise ein Planfeststellungsverfahren die Gewähr dafür bietet, dass die Erfordernisse der Raumordnung in dem gebotenen Umfang in die Entscheidung einbezogen werden.

Sind die Auswirkungen der Planungen oder Maßnahmen gering oder sind die für die Prüfung der Raumverträglichkeit erforderlichen Stellungnahmen schon in einem anderen Verfahren abgegeben worden, so kann in einem vereinfachten Raumordnungsverfahren auf die Beteiligung einzelner öffentlicher Stellen verzichtet werden (§ 16). Die Zeit für die Verfahrensdurchführung wird dann von 6 Monaten (§ 15 Abs. 4) auf 3 Monate verkürzt (§ 16 Satz 2). Das vereinfachte Verfahren ist allerdings nur insoweit zulässig, wie andere Rechtsvorschriften, insbesondere nach § 16 UVPG, nicht entgegenstehen.

IV. Raumordnung im Bund (§§ 17 bis 25 ROG)

Durch die Neuregelung im **Abschnitt 3** wird die Raumordnung im Gesamtstaat einschließlich der gesamtstaatlich relevanten Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (**AWZ**) gestärkt.

1. Neuregelungen

Es bestehen folgende Regelungen:

²⁵ BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 - 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 - Schönefeld.

²⁶ Zu deren Möglichkeiten und Grenzen BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 18.91 - BVerwGE 92, 56 - Weilheimer Einheimischenmodell; Urt. v. 16.5.2000 - 4 C 4.99 - BVerwGE 111, 162 - Gerechtigkeitslücke; BGH, Urt. v. 29.11.2002 - V ZR 105/02 - BGHZ 153, 93.

²⁷ Zur Mitwirkung Privater bereits BVerwG, B. v. 28.8.1987 - 4 N 1.86 - DVBl 1987, 1273 - Volksfürsorge.

²⁸ Zu interkommunalen vertraglichen Vereinbarungen OVG Münster Urt. vom 6.6.2005 - 10 D 145.04. NE, 10 D 148.04. NE - BauR 2005, 1577; BVerwG, Beschlüsse vom 28.12.2005 - 4 BN 41-44.05 - NVwZ 2006, 458 = DVBl 2006, 462 - Erweiterung CentrO Oberhausen. Die Stadt Oberhausen hatte den umliegenden Ruhrgebietstädten und der Bezirksregierung Düsseldorf als Genehmigungsbehörde für die Flächennutzungsplanänderung eine Begrenzung der Verkaufsfläche auf 70.000 qm durch Vertrag verbindlich zugesichert, dies durch Baulast gesichert und die Zusicherungen später allerdings für unwirksam erklärt, *Stüer/Weers* DVBl 2006, 236. Zur Bindung von „Sollzielen“ BVerwG, Urt. v. 17.9.2003 - 4 C 14.01 - BVerwGE 117, 351 = DVBl 2004, 239; Urt. v. 18.9.2003 - 4 CN 20.02 - BVerwGE 119, 54 = DVBl 2004, 251; OVG Lüneburg, Urt. v. 1.9.2005 - 1 LC 107/05 - ZfBR 2005, 809 = NdsVBl 2006, 71 = NordÖR 2006, 70 = BRS 69 Nr. 6 (2005) - Hersteller-Direktverkaufszentren - Soltau.

²⁹ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 - BVerwGE 45, 309 - Delog-Detag.

³⁰ Zum Gebot der qualifizierten Abwägung bei Änderungen von Planungen *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn 1197, 1515; *ders.*, DVBl 1977, 1; BVerfG, Urt. v. 10.7.1990 - 2 BvR 470/90 u. a. - BVerfGE 82, 310; B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470/90 - BVerfGE 86, 90 - Papenburg.

³¹ BVerwG, Urt. v. 27.1.2005 - 4 C 5.04 - BVerwGE 122, 364 - Verlautbarungsreife.

- § 17: Raumordnungspläne für den Gesamttraum und für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone,
- § 18: Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes,
- § 19: Bekanntmachung von Raumordnungsplänen des Bundes, Bereithaltung von Raumordnungsplänen und Unterlagen,
- § 20: Planerhaltung bei Raumordnungsplänen des Bundes,
- § 21: Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes,
- § 22: Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bei Raumordnungsplänen des Bundes,
- § 23: Ermächtigung zum Erlass von Rechtsvorschriften,
- § 24: Beirat für die Raumordnung,
- § 25: Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

2. Arten und Inhalt der Raumordnungspläne des Bundes (§ 17 ROG)

Das **Kernstück** der Raumordnungsplanung des Bundes wird in § 17 geregelt. Nach § 17 Abs. 1 kann das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unter Beteiligung der Länder über die Festlegung von Leitbildern hinaus die Grundsätze des § 2 durch Grundsätze in Raumordnungsplänen konkretisieren. Hierdurch soll die gesamträumliche Entwicklung im Bundesgebiet gestärkt werden. Die Grundsätze sind bei nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Bei Aufstellung der Grundsätze sind auch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union zu berücksichtigen.

§ 17 Abs. 2 ermöglicht es dem Bund, Raumordnungspläne für das Bundesgebiet mit länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie von Flughäfen als Grundlage für deren Anbindung, d. h. Erschließung mit Bundesverkehrswegen, aufzustellen. Die Regelung zielt daher auf die Bundesverkehrswegeplanung. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Länder und der Gemeinden werden allerdings von den Bindungswirkungen nicht erfasst.

In Anknüpfung an § 18a Abs. 1 und 2 ROG 1998 wird das **zuständige Bundesministerium** ermächtigt, Raumordnungspläne in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone aufzustellen. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie führt die vorbereitenden Verfahrensschritte wie die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Umweltprüfung durch. Die Raumordnung in der AWZ ist wie bisher Teil der Raumordnung im Gesamtstaat, für das der Bund kraft Natur der Sache die Gesetzgebungskompetenz hat.

3. Entsprechend anzuwendende Vorschriften für die Bundesplanung

Für das Aufstellungsverfahren für Raumordnungspläne des Bundes (§ 18), deren Bekanntmachung (§ 19), die Planerhaltung (§ 20), das Zielabweichungsverfahren (§ 21) sowie die Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (§ 22) sind weitgehend die Regelungen für die Raumordnungspläne in den Ländern in Bezug genommen worden.

V. Ergänzende Vorschriften, Inkrafttreten (§§ 26 bis 29 ROG)

Abschnitt 4 enthält ergänzende Vorschriften und regelt das Inkrafttreten des neuen bzw. Außerkrafttreten des alten ROG.

1. Ergänzende Vorschriften

Abschnitt 4 enthält folgende Regelungen:

- § 26: Zusammenarbeit von Bund und Ländern,
- § 27: Verwaltungsgebühren,
- § 28: Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in den Ländern,
- § 29: Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone.

a) Zusammenarbeit von Bund und Ländern

§ 26 enthält die im Wesentlichen seit Jahrzehnten angewandten besonderen Vorschriften über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, die der Verflechtung der überörtlichen Planung Rechnung tragen. So ist der für die Raumordnung zuständige Bundesminister Mitglied in der Ministerkonferenz für Raumordnung. In allen anderen Politikbereichen ist der Bund nur „Gast“ der jeweiligen Ministerkonferenzen, wie z.B. in der Bauminister- oder der Kultusministerkonferenz (§ 26 Abs. 1). Im Rahmen dieser Ministerkonferenz können Bund und Länder auch „Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen“ entwickeln (§ 26 Abs. 2). Der seit Jahren gewachsenen Bedeutung der europäischen Entwicklung - immerhin enthält der Lissabon-Vertrag, also die künftige Europäische Verfassung, auch eine Regelung zur „territorialen Zusammenarbeit“³² - trägt § 26 Abs. 3 Rechnung, wonach sich der Bund „in Zusammenarbeit mit den Ländern“ an einer Politik des räumlichen Zusammenhalts in der Europäischen Union und im größeren europäischen Raum beteiligt. Bund und Länder sollen auch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Bereich der Raumordnung eng zusammenwirken. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern ist auch beim Austausch von Informationen - einem wichtigen Bereich der Wirksamkeit räumlicher Politik - kooperativ ausgestaltet. Wie schon nach bisherigem Recht sind Bund und Länder verpflichtet, sich gegenseitig alle Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der Aufgaben der Raumordnung notwendig sind. Weitere Informations- und Abstimmungsregelungen enthalten übrigens auch die Vorschriften über die Aufstellung von Raumordnungsplänen: § 7 Abs. 3 zur Abstimmungspflicht mit Raumordnungsplänen benachbarter Planungsräume, § 10 Abs. 1 und § 18 Nr. 2 zur Behördenbeteiligung.

b) Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in den Ländern

§ 28 enthält **Überleitungsregelungen für Raumordnungspläne** und ist an die entsprechende Regelung in § 233 BauGB

³² Art. 2 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV-E: Die Union „fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“; vgl. hierzu *Kersten*, in: Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung a.a.O.(Fn. 13), S. 93 ff.

angelehnt. Bei Planaufstellungsverfahren ist im übrigen § 10 Abs. 1 Satz 4 anzuwenden: Wenn der Planentwurf nach Durchführung der Verfahren nach den Sätzen 1 bis 3 des § 10 Abs. 1 geändert wird, ist der geänderte Teil erneut auszulegen; diesbezüglich sind die Stellungnahmen erneut einzuholen. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 können Verfahren zur Aufstellung eines Raumordnungsplans, die vor dem 30.6.2009 förmlich eingeleitet wurden, nach den zuvor geltenden Raumordnungsgesetzen von Bund und Ländern abgeschlossen werden. Sofern mit einzelnen gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritten noch nicht begonnen worden ist, sollen diese nach § 28 Abs. 1 Satz 2 wahlweise auch nach den Vorschriften des „neuen“ Gesetzes durchgeführt werden können. Das gleiche gilt auch für eingeleitete Raumordnungsverfahren nach § 15.

§ 28 Abs. 2 leitet die Raumordnungspläne der Länder, die vor dem 30.6.2009 auf der Grundlage von Landesrecht in Kraft getreten sind, anhand von § 12 Abs. 1 bis 4 in das neue Planerhaltungsrecht über. Auch die materiellen Regelungen des § 12 Abs. 1 bis 4 zur **Beachtlichkeit oder Unbeachtlichkeit von Fehlern** werden für anwendbar erklärt.

§ 28 Abs. 3 regelt die Frage der Fortgeltung von Landesrecht im Hinblick auf das neue ROG, einschließlich der Frage der Fortgeltung von mit dem neuen Bundesrecht inhaltsgleichen Landesrecht. Dies war im Gesetzgebungsverfahren zunächst Gegenstand unterschiedlicher Vorstellungen von und Ländern. Die Bundesregierung kam jedoch in ihrer Gegenäußerung den Vorstellungen des Bundesrates näher³³. Danach bleibt das am 30.6.2009³⁴ geltende Landesrecht, das die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2, die Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 oder die Vorschriften des 2. Abschnittes (Raumordnung in den Ländern) ergänzt ebenso unberührt wie landesrechtliche Gebührenregelungen.

c) **Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone**

§ 29 Abs. 1 leitet Raumordnungspläne des Bundes, die vor der Verkündung des neuen ROG förmlich eingeleitet wurden ebenfalls in Anlehnung an § 233 BauGB über: Auf Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone, findet das bisher geltende ROG des Bundes Anwendung. Ist mit gesetzlich vorgeschriebenen einzelnen Schritten des Verfahrens noch nicht begonnen worden, können diese auch nach den Vorschriften des neuen ROG durchgeführt werden.

2. Inkrafttreten des neuen und Außerkraftteten des bisherigen ROG

Die Regelungen über das Inkrafttreten des neuen ROG und über das Außerkrafttreten des bisherigen ROG sind für die Rechtspraxis noch relativ ungewohnt bzw. neuartig, weil das durch die „Föderalismusreform“ geänderten Verfassungsrecht erst jetzt in die praktische Bewährung kommt. **Artikel 9** des Änderungsgesetzes regelt das Inkrafttreten des neuen und Außerkrafttreten des bisherigen ROG.

Danach tritt Abschnitt 2 des Gesetzes über die **Raumordnung in den Ländern** entsprechend Artikel 72 Abs. 3 Satz 2 GG **sechs Monate nach Verkündung** und damit am 30.6.2009 in

Kraft. Abschnitt 3 des neuen ROG über die **Raumordnung im Bund** ist dagegen bereits **am 31.12.2008** in Kraft getreten. Abschnitt 1 über „allgemeine Vorschriften“ tritt gemeinsam mit den Vorschriften des Abschnitts 2 in Kraft, auch wenn die dort enthaltenen Regelungen bei verfassungsrechtlicher Würdigung nicht oder nicht alle zum Abweichungsbereich der Ländergesetzgebung gehören. Vielmehr begründet das der Regierungsentwurf mit der praktischen Erwägung, „ein sachgerechtes Ineinandergreifen der Regelungen zu gewährleisten.“ Die **sonstigen Änderungen**, also des BauGB, des BNatSchG, des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, des KrW-/AbfG, des LuftVG, des UVPG sowie des WHG nach Artikel 2 bis 8 des Änderungsgesetzes treten als Folgeänderungen zu der Neufassung des ROG und ebenfalls am 30.6.2009 in Kraft. Demgegenüber ist die Änderung von § **245b BauGB** bereits Ende 2008 in Kraft getreten.

Das „**bisherige**“ **ROG**³⁵ tritt bis auf den Abschnitt 3 am 30.6.2009³⁶ außer Kraft. Abschnitt 3 (§§ 18 bis 24) des bisherigen ROG ist bereits am 31.12.2008 durch die Neuregelungen ersetzt worden.

VI. Gesetzgeber gönnt sich kleine Verschnaufpause

Mit dem neuen Raumordnungsrecht hat der Bundesgesetzgeber seine Arbeit erst einmal geleistet. Es bleibt nun abzuwarten, ob und in welchem Umfang die **Landesgesetzgebung** von den verfassungsmäßigen Abweichungsmöglichkeiten Gebrauch macht. Im sonstigen räumlichen Planungsrecht des Bundes – namentlich **BauGB** und **BauNVO** – ist in der zu Ende gehenden Legislaturperiode mit weiteren Änderungen nicht zu rechnen. Immerhin ist das BauGB sowohl durch das GeROG³⁷ als auch durch die zum 1.1.2009 in Kraft getreten Erbschaftssteuerreform³⁸ gerade erst geändert worden. Dagegen ist voraussichtlich noch im Jahre 2009 mit einer umfassenden Novelle der bisherigen **Wertermittlungsverordnung**³⁹ zu rechnen.

Die Raumordnung ist aus der Novelle gestärkt hervorgegangen. Das wird diejenigen freuen, die in einer übergeordneten Gesamtplanung ein notwendiges Korrektiv und eine Chance sehen, aus der Gesamtverantwortung der Bundes-, Landes- und Regionalplanung unterschiedliche Planungsvorstellungen der Bauleit- und Fachplanung zu koordinieren und – wenn es gut geht – ruinöse Konkurrenzplanungen sowie städtebaulichen Wildwuchs zu unterbinden. Ob die Raumordnung allerdings bereits so stark ist, dass beispielsweise Erörterungstermine sofort abgebrochen werden müssen, weil ein Verstoß des

³⁵ ROG in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 8. 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. 12. 2006 (BGBl. I S. 2833).

³⁶ „Am Tag des sechsten auf den Monat der Verkündung folgenden Kalendermonats, dessen Zahl mit der des Tages der Verkündung übereinstimmt, oder, wenn es einen solchen Kalendertag nicht gibt, erster Tag des darauf folgenden Kalendermonats“.

³⁷ Vgl. oben zu I.3.

³⁸ G. vom (BGBl. I S.): vgl. §§ 192 bis 199, 246 BauGB.

³⁹ Es ist beabsichtigt die WertV künftig als „Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV“ zu benennen; vgl. zu den erwogenen inhaltlichen Änderungen den in der Homepage des BMVBS (www.bmvbs.de) wiedergegebenen Bericht eines Sachverständigengremiums zur Überprüfung des Wertermittlungsrechts.

³³ Vgl. Ausschuss-Bericht BT-Drs. 16/10900.

³⁴ Hierzu unten IV.2.

zu erörternden Vorhabens gegen Ziele oder Grundsätze der Raumordnung nicht für jeden Verfahrensbeteiligten ausgeschlossen ist, steht auf einem anderen Blatt.

Aber nach wie vor gilt auch: Ziele der Raumordnung können von den planenden Gemeinden nicht weggewogen werden (§ 1 Abs. 4 BauGB). Nur was eigentlich zu diesen bindenden Zielen (Z) gehört und was vielleicht als Grundsatz (G) doch der Abwägung in der Bauleitplanung zugänglich ist und ob in der mit Zielen und Grundsätzen voll gefüllten Wundertüte auch wirklich das drin ist, was das Label an schönen Zielen jeweils verspricht, das wird auch weiterhin in der Praxis nicht selten kontrovers beurteilt werden. Daran hat der Rundgang durch die glänzende neue Paragrafenwelt des Raumordnungsrechts erwartungsgemäß wohl nicht wirklich etwas geändert.