

## Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück) und Dr. Dietmar Hönig (Berlin)

Das Verhältnis der Raumordnung zur Fachplanung<sup>1</sup> ist von dem Aspekt der infrastrukturellen Erschließung einer Region und in diesem Zusammenhang von der Entwicklung und Sicherung von Flächen geprägt. Die Raumordnung hat bei Verkehrsvorhaben vielleicht nicht nur die Aufgabe der bloßen Sicherung von Verkehrsstrassen und -standorten, sondern kann in einem gewissen Umfang eigenverantwortlich an der Planung mitwirken<sup>2</sup>. So ist es üblich, dass landesplanerische Pläne planerische Vorgaben für die Fachplanung enthalten.

Die Raumordnung wählt natürlich nicht die Neubaustrecke als solche oder die schon vorhandene Strecke, die auszubauen ist, aus und bestimmt diese völlig neu. Der Landesplanung könnte aber daran gelegen sein, ein in seiner Verortung im Raum feststehendes Projekt mit zusätzlichen Vorgaben zu versehen. Diese könnten unterschiedlichster Art sein und vor allem Vorgaben der Dringlichkeit, der zeitlichen Abfolge, der Anbindung von Ortschaften, der Ausfahrten bei Bundesautobahnen, des Ausbaumumfangs oder des Nutzungsumfanges enthalten<sup>3</sup>.

Da aber insoweit Überschneidungsbereiche zwischen der Raumplanung und der Fachplanung auftreten, bedarf es der Erörterung, welche Vorgaben für die Fachplanung in einem landesplanerischen Plan als Ziele, Grundsätze oder als sonstige Erfordernisse der Raumordnung festgelegt werden können und daran anknüpfend, in welcher „Sprache“ ein solche Vorgaben formuliert werden müssten (§§ 3, 4 ROG).

### 1. Überblick

Als Ausgangspunkt für die Abgrenzung von Raumordnung und Fachplanung dienen zunächst die gesetzlichen Begriffsfestlegungen. Insoweit ist für die Differenz zwischen Raumordnung und Fachplanung das Merkmal der Übergeordnetheit oder Überfachlichkeit, das in den Gesetzestexten vorkommt, einschlägig. Die Abgrenzung kann sich aber nicht nur an den begrifflichen Festlegungen in den Raumordnungs- und Landesplanungsgesetzen festmachen, sie muss auch die generelle Kompetenzfrage einbeziehen. Die Kompetenzordnung hat nämlich den einzelnen Fachplanungen jeweils eine relative Eigenständigkeit eingeräumt. Für die Straßenplanungen folgt daraus, dass die Fachaufgabe Straßenverkehr und die Planung des dazu benötigten Straßenverkehrsnetzes zum Kerngeschäft der Fachplanung gehören. Auf der anderen Seite bedarf die Raumordnung eines notwendigen Kompetenzraumes, um ihre Aufgabe, eine übergeordnete Planung vorzunehmen, erfüllen zu können. Der Gesetzgeber hat die Raumordnung auch mit einer solchen Kompetenz zur überfachlichen Planung ausgestattet. Die Abgrenzung, was schon überfachlich und was noch ausschließlich fachlich ist, stellt sich vielfach als nicht einfach dar, weil hier Grenz- und Übergangszonen bestehen<sup>4</sup>. Deshalb ist es um so wichtiger, den spezifischen Ansatz und damit den spezifischen Kompetenzraum der Raumordnung zu bestimmen. Vergleichbare Abgrenzungsprobleme können sich dementsprechend auch im Bereich der Fachplanung ergeben.

### 2. Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Regelungen im Raumordnungsgesetz und den Fachplanungsgesetzen, die den Inhalten der Raumordnung im Rahmen der Fachplanung Geltung verschaffen sollen, werden als Raumordnungsklauseln bezeichnet<sup>5</sup>. Dabei wird zwischen allgemeinen Raumordnungsklauseln des Raumordnungsgesetzes und spezifischen Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen unterschieden<sup>6</sup>.

Die Bindungen an die Vorgaben der Raumordnung ist vom Grundsatz her in § 4 ROG geregelt. Für besondere Bundesmaßnahmen gelten Sonderregelungen in § 5 ROG, die teilweise an die Regelungen des Verhältnisses von Flächennutzungsplan und Fachplanung in § 7 BauGB angelehnt sind.

Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten, § 4 I 1 ROG. Dies gilt auch bei (1) Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen

---

<sup>1</sup> In diesen Beitrag ist die Fachplanung begrifflich begrenzt auf Infrastrukturvorhaben.

<sup>2</sup> *Goppel*, DVBl. 2000, 86 ff. Unter dem Entwicklungsaspekt wird von ihm die Frage erörtert, ob die vom Land vorzunehmende Raumordnung im Wege projektbezogener Ziele den Bund bei der Verkehrswegeausbauplanung binden kann.

<sup>3</sup> Gegen jegliche Art von Vorgaben für die Fachplanung spricht sich *Schulte* aus, dessen Ansicht aber stark von den Konflikten im Rahmen der Rohstoffsicherung durch die Raumplanung geprägt ist, *Schulte*, Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegegewinnung, 1996; *ders.*, NVwZ 1999, 942, 943. Diese Auffassung wird von *Ronellenfitsch* als nicht realitätsnah bezeichnet, *Ronellenfitsch*, in Festschrift für Hoppe, S. 355, 361.

<sup>4</sup> *Bielenberg/Erbguth/Söfker*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2001, J 610, Rn. 24.

<sup>5</sup> *Forsthoff/Blümel*, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970; *Schmidt-Aßmann*, Die Bedeutung von Raumordnungsklauseln für die Verwirklichung raumordnerischer Ziele, in: Verwirklichung der Raumordnung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1982, S. 27 ff.

<sup>6</sup> *Wagner*, DVBl. 1990, 1024, 1025.

über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie (2) Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts, § 4 I ROG. Während die Ziele der Raumordnung auch für die Planfeststellung verbindliche Wirkungen haben, sind die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in der Abwägung zu berücksichtigen. Für Private kann sich unter den Voraussetzungen des § 4 III und IV ROG eine entsprechende Bindung ergeben.

Für besondere Bundesmaßnahmen schwächt § 5 ROG die Bindungswirkung des § 4 I ROG an die Ziele der Raumordnung durch ein Beteiligungs-, Konsultations- und Widerspruchsverfahren ab. Namentlich für Infrastrukturmaßnahmen wie den Fernstraßen- und Eisenbahnbau, aber auch Vorhaben nach dem Magnetschwebebahnplanungsgesetz, dem WaStrG, dem LuftVG oder dem Personenbeförderungsgesetz gilt die Bindungswirkung nur unter drei Voraussetzungen: Die zuständige Stelle oder Person muss im Verfahren beteiligt worden sein. Das bei Meinungsverschiedenheiten sich anschließende Konsultationsverfahren darf zu keiner Einigung geführt und die Stelle oder Person der Zielvorgabe nicht innerhalb von zwei Monaten widersprochen haben. Der Widerspruch kann mit einer fehlerhaften Abwägung oder damit begründet werden, dass das Ziel mit der Zweckbestimmung des Fachplanungsvorhabens nicht im Einklang steht und das Vorhaben nicht auf einer anderen Fläche durchgeführt werden kann. Bei einer Veränderung der Sachlage kann die zuständige Stelle oder Person auch im Nachhinein innerhalb von 6 Monaten ab Kenntnis widersprechen. Für diesen Fall sind die dadurch entstehenden Kosten zu ersetzen.

Weitere Regelungen enthalten einige Fachplanungsgesetze. Für die Verkehrswegeplanung treffen § 16 FStrG und § 13 WaStrG eine spezielle Regelung. Danach bestimmt der Bundesminister für Verkehr im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen, § 16 I 1 FStrG, § 13 II WaStrG. Die Bundesplanung hat dabei zumindest nach dem Wortlaut des § 16 III 3 FStrG grundsätzlich Vorrang vor Orts- und Landesplanungen<sup>7</sup>. Auch das Luftverkehrskehrsgesetz enthält spezielle Regelungen in § 6 II 1 u. § 30 III 1 LuftVG, die eine Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung vorsehen, wobei allerdings die §§ 4 I-IV u. 5 ROG unberührt bleiben.

Damit sind die rechtlichen Ausgangspunkte scheinbar klar. Grundsätzlich haben die Ziele der Raumordnung und Landesplanung Vorrang vor der Fachplanung, § 4 I ROG<sup>8</sup>. Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse sind zu berücksichtigen, § 4 II ROG. Bei Verkehrsvorhaben des Bundes wird der Vorrang der Raumordnung durch das Beteiligungs-, Konsultations- und Widerspruchsrecht eingeschränkt, § 5 ROG, so dass über die verfahrensrechtliche Komponente der Eindruck eines Vorranges der Bundesplanung entsteht. Also doch kein Vorrang der Raumordnung oder doch kein Vorrang der Verkehrswegeplanung? Die verschiedenen Vorschriften stehen in einem Gefüge, das durch einen materiellen Vorrang der Raumordnung gekennzeichnet ist, aber der Fachplanung im Rahmen des Raumplanungsverfahrens die Möglichkeit eröffnet, ihre Positionen darzulegen und durchzusetzen. Was nach § 4 ROG zunächst wie ein Vorrang der Raumordnung aussieht, wird durch die Vorschrift des § 5 ROG weitgehend relativiert und mutiert im Wechselspiel der einzelnen Kräfte zu einem Vorrang der Fachplanung<sup>9</sup>.

### 3. Raumordnung als überfachlicher Ausgleich konkurrierender Raumnutzungen

Vielleicht lassen sich weitere Erkenntnisse zu diesem Spannungsfeld aus den jeweiligen Funktionen von Raumordnung und Fachplanung gewinnen. Raumordnung ist auf die Ordnung und Entwicklung des größeren Raumes angelegt. Für sie ist ein Leitbild der Region entscheidend. Von diesem Ordnungs- und Entwicklungsbild der Region her will Raumordnung unterschiedliche, ja konkurrierende Raumnutzungsansprüche gegen einander abwägen und zu einer Gesamtnutzung vereinen, die für den Raum und die dort lebenden Menschen verträglich ist. Raumordnung beurteilt nicht nur die Berechtigung einzelner Raumnutzungsansprüche, sondern ist auf eine Bilanz der verschiedenen Nutzungen ausgerichtet<sup>10</sup>. In der Raumordnung gibt es Grenzen der Nutzungen in einem Raum (Obermaß der Raumverträglichkeit) und Grenzen der Belastbarkeit der dort lebenden Menschen (Obergrenze der Sozialverträglichkeit). Ausgehend von dem Vorhandensein solcher Grenzen ist es Aufgabe der Raumordnung, die einzelnen Raumnutzungsansprüche so zu lenken, dass möglichst viele Ansprüche innerhalb der vorgenannten Grenzen möglich sind.

<sup>7</sup> Entgegen den Wortlaut einen grundsätzlichen Vorrang der Raumplanung nehmen an: *Blümel*, in: *Bartelsberger/Blümel/Schroeter*, Ein Vierteljahrhundert Straßengesetzgebung, 1980, S. 309, 335; *Wagner*, Die Harmonisierung der Raumordnungsklauseln in den Gesetzen der Fachplanung, 1990, S. 63; *ders.*, DVBl. 1990, 1024, 1027; *Gruber*, DÖV 1995, 488, 492.

<sup>8</sup> *BVerwG*, Beschluss vom 20.08.1992 – 4 NB 20.91 – BVerwGE 90, 329, 332.

<sup>9</sup> Die Fachplanung unterliegt zumeist der Bundeskompetenz, während die Raumplanung Landessache ist. In die Planung seiner Vorhaben lässt sich niemand gerne hineinreden. So ist es nicht verwunderlich, dass die Fachplanung immer ein Schritt voraus zu sein scheint, *Wahl*, in: *Festschrift für Hoppe*, S. 913 ff.; *Hönig*, Fachplanung und Enteignung, 2001, S. 52.

<sup>10</sup> *Runkel*, in: *Bielenberg/Erbguth/Söfker*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand 2001, K § 3 Rn. 105; *Stier*, Bau- und Fachplanungsrecht, 1998, Rn. 140 ff.

Die Raumordnung soll ausgehend von dieser Zielstellung nicht die Fachplanung ersetzen, sondern als eine zusammenfassende, also eine überfachliche Planung, über konkurrierende Raumansprüche verschiedener Planungen entscheiden. Als eine solche überfachliche Planung hat die Raumordnung einen eigenen Kompetenzbereich. Sie ist auch auf diesen Kompetenzbereich des Überfachlichen begrenzt. Die Raumordnung darf nicht das spezifisch Fachliche des jeweiligen Fachplanungsträgers an sich ziehen. Sie würde dann kompetenzwidrig handeln. Es bedarf also der Abgrenzung zwischen dem Aufgaben- und Kompetenzbereich der überfachlichen Raumordnung und Landesplanung und der jeweiligen Fachplanung.

#### 4. Fachplanung als gestufte Planungsentscheidung

Die Fachplanung ist demgegenüber vor allem von dem jeweiligen Fachinteresse geprägt, allerdings zugleich über das Abwägungsgebot auf einen sachgerechten Ausgleich mit anderen Belangen verpflichtet. Diese Ausgleichsentscheidung kennzeichnet nicht nur die Planfeststellung oder Plangenehmigung, sondern ist auch für die vorgelagerten Verfahrensstufen verbindlich. Denn Planung ohne Abwägung wäre rechtsstaatlich nicht in Ordnung.

Zu den vorgelagerten Entscheidungen zählen die europäischen Leitlinien, die Bedarfsplanung, die Linienbestimmung, im Abfallrecht die Abfallwirtschaftspläne und nicht zuletzt das Raumordnungsverfahren, welches gerade vorhandene Spannungen zwischen Raumplanung und Fachplanung auflösen soll. All diese Planungsentscheidungen haben gemeinsam, dass sie ebenso wie die Raumplanung nur die Grobplanung beinhalten, also die Verortung und Einbettung des Vorhabens in einen größeren Raum vornehmen, dabei jedoch allein an den fachspezifischen Zielen ausgerichtet sind<sup>11</sup>.

So ist die Bundesfernstraßenplanung dadurch gekennzeichnet, dass ihr Bedarf im Fernstraßenausbaugesetz verbindlich festgelegt. Die Vorgaben des Bedarfsplans sind für die nachfolgenden Planungsentscheidungen verbindlich, § 1 II 2 FStrAbG. Die Planrechtfertigung kann nur mit einer Verfassungswidrigkeit des Bedarfsplans in Zweifel gezogen werden<sup>12</sup>. Auf der Grundlage der Bedarfsplanung erfolgt die Linienbestimmung, § 16 FStrG, ggf. ein Raumordnungsverfahren, § 15 ROG, und die Planfeststellung, § 17 FStrG. In diesen Verfahrensschritten wird die Planung weiter konkretisiert.

#### 5. Abgrenzung der Raumordnung und Fachplanung

Das Planungsrecht ist durch eine Mehrzahl von Planungen gekennzeichnet. Für jede Planung gilt als rechtlicher Kern das Gebot der allseitigen Abwägung aller betroffenen Belange. Auch in der Abfolge von Landesplanung, Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung sind auf jeder Planungsstufe alle beteiligten und betroffenen Belange abzuwägen. Gleichwohl unterscheiden sich die drei Planungen. Sie unterscheiden sich nämlich darin, dass der Abwägungsraum jeweils anders zugeschnitten ist. Denn jede Planung hat eine eigene Planungsaufgabe bzw. einen eigenen Planungsauftrag. In die Abwägung sind die Belange in einer spezifischen Form, in einer besonderen Art oder einer besonderen Gestalt einzustellen. Zu unterscheiden sind etwa großräumig relevante Belange, regional bedeutsame Belange und städtebaulich relevante Belange mit einem spezifischen Ortsbezug. So nimmt der gleiche generelle Belang der Sicherung des Wohnens auf der hochstufigen Ebene eine ganz andere Gestalt an, als auf der grundstücksnahen Ebene der konkreten Bauleitplanung. Die konstruktive Aufgabe und die eigentlich rechtliche Aufgabe der Planungsrechts und der Abgrenzung von Planungen besteht nun darin, diesen Abwägungsraum und die Art des rechtlichen Ausdrucks der Belange zu bestimmen. Insofern ist auch der in § 38 BauGB angeordnete Vorrang der Raumordnung gegenüber der Bauleitplanung nur relativ. Die materielle Konzentrationswirkung der Fachplanung wird nur dann gewährt, wenn die Gemeinden entsprechend beteiligt und städtebauliche Belange mit ihrem Gewicht in die Entscheidung der Fachplanung eingegangen sind. Die strikte Beachtung der Bauleitplanung wird daher in der privilegierten Fachplanung in ein Beteiligungs- und Berücksichtigungsgebot umgewandelt.

Es ist allerdings ein Grundproblem der Planung, dass irgendwie alles mit allem zusammen hängen kann. Planung ist Bearbeitung und Reduzierung von Komplexität, Planen deckt Zusammenhänge auf und verarbeitet sie zu einer am Abwägungsgebot orientierten Ausgleichsentscheidung. Und dennoch müssen diese „natürlichen“ Zusammenhänge mit Barrieren versehen werden, muss sich die hochstufige Landesplanung von der Regionalplanung unterscheiden, muss Raumplanung von der Fachplanung abgegrenzt werden.

Die Abgrenzungsproblematik zwischen den beiden Planungsarten ergibt sich zumeist aus dem Projektbezug, der beide Planungsarten zusammenführt. Die Raumordnung kann dabei nicht ohne weiteres an die Stelle der Fachplanung treten, ebenso wie aber auch die Fachplanung nicht einen prinzipiellen Vorrang für sich beanspruchen kann. Den Fachplanungsträgern muss aber zur Erfüllung der ihnen eingeräumten Planungsbefugnis grundsätzlich ein ausreichender Planungsspielraum verbleiben<sup>13</sup>. Dabei besteht eine Parallele zum Verhältnis zwischen Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse der Gesamtplanung einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Gegenstromprinzip wird das vom Gesetz genannt, § 1 III ROG.

So wie dort die Raumordnung im Allgemeinen nicht auf eine konkrete Grundstücksnutzung innerhalb einer Gemeinde durchgreifen darf, dies aber in gewissen Ausnahmefällen zulässig ist, stellt sich auch das Verhältnis zwischen Raumord-

<sup>11</sup> Hömig, Fachplanung und Enteignung, 2001, S. 46 ff.

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 08.06.1995 – 4 C 4.94 – BVerwGE 98, 339 – Aumühle; Urteil vom 21.3.1996 – 4 C 26.94 – BVerwGE 100, 388 – Münchener Ring; Hömig, Fachplanung und Enteignung, 2001, S. 207 f.

<sup>13</sup> Gruber, DÖV 1995, 488, 490.

nung und Fachplanung dar. Danach können Ziele der Raumordnung im Einzelfall, insbesondere bei zwingenden landesplanerischen Notwendigkeiten, den Planungsspielraum über das normale Maß hinaus einschränken.

Der Raumordnung ist ohne Ermächtigung lediglich das Ersetzen der Fachplanung versagt, nicht jedoch die Festlegung von Erfordernissen der Raumordnung, die sich vor allem aus der Sicht eines raumordnerischen Gesamtkonzepts ergeben. Die Definition der Raumordnung schließt es nicht aus, dass die Landesplanung sich auch mit einzelnen Planungen befasst, die später durch die Fachplanung förmlich festgestellt wird. Die Raumordnung darf dabei die Fachplanung nicht ersetzen, sondern sich lediglich mit deren Einordnung in das Gesamtkonzept der Landesplanung befassen<sup>14</sup>. Die Grenze ist somit dort zu ziehen, wo bei objektiver Betrachtung das fachliche Problem keiner Einordnung in ein raumordnerisches Gesamtkonzept bedarf<sup>15</sup>.

Dabei kann es durchaus handfeste Interessengegensätze geben. So könnte die Raumordnung etwa ein Interesse daran haben, Maßnahmen wie den Ausbau auf sechs Fahrstreifen<sup>16</sup>, die unterschiedlichen Dringlichkeiten der Projektverwirklichung, die Haltepunkte für einen ICE<sup>17</sup> oder ein Nachtflugverbot<sup>18</sup> etwa in der Gebietsentwicklungsplanung festzuschreiben. Dann würde es aber um mehr gehen, als nur die räumlichen Voraussetzungen für die fachplanerischen Maßnahmen zu schaffen und zu sichern und die landesplanerischen Pläne würden sich zu einem Instrument übergreifender Politik entwickeln, vor dem auch die Fachverwaltung nicht mehr sicher wäre.

Zunächst mag es fern liegen, dass die Raumordnung, die vor allem für die räumliche Ordnung zuständig ist, sich zu einem Kern der Straßenplanung äußert und etwa zu Prioritäten der Bedarfsplanung Stellung nimmt. Auf der anderen Seite liegt eine spezifisch raumordnerische Begründung durchaus nahe. Unter dem Entwicklungsaspekt spielt es natürlich auch für die Landesentwicklung eine Rolle, ob etwa ein großes Straßen- oder Schienenbauprojekt fünf Jahre früher oder später verwirklicht wird<sup>19</sup>. Genauso mag es fern liegen, ein Nachtflugverbot im Rahmen der Raumplanung zu verhängen. Wenn aber die Gesamtbelastung mit Lärm in einer Region sehr hoch ist, muss diese im Auge behalten werden, damit die noch vorhandenen Spielräume nicht zu sehr nur von einem Nutzer bzw. Sektor ausgeschöpft werden.

Diese Fragen haben auf den ersten Blick zwar einen recht weiten Abstand zu räumlichen Fragen. Bei näherer Betrachtung ist ein Zusammenhang zur räumlichen Entwicklung aber nicht von der Hand zu weisen. So könnte man sagen, dass die Raumplanung hier nur ihren Koordinierungs- und Abstimmungsauftrag wahrnimmt und auch im Interesse anderer Nutzer bzw. Sektoren für verbleibende Entwicklungsmöglichkeiten sorgt. Letztlich muss dann aber immer mit einem solchen „Umschlag“ von zunächst nicht räumlich formulierten Überlegungen zu einem Raumbezug gerechnet werden.

## 6. Konsens statt Vorrang

Vielleicht liegt der Schlüssel in einem Stufen- und Abwägungsmodell, das auch das Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung kennzeichnet<sup>20</sup>. Vordergründig hat die Raumordnung gegenüber der Bauleitplanung feste Bindungswirkungen, wenn sie als Ziel formuliert ist und sich einen entsprechenden Vorrang zuordnet, § 1 IV BauGB. In Wahrheit besteht diese Bindungswirkung aber nicht grenzenlos<sup>21</sup>. Auch die Raumordnung muss sich legitimieren. Ein vorsichtiger Gebrauch von Zielen erscheint daher angebracht. Und der Rechtsfertigungszwang wird umso größer, je konkreter und verbindlicher die Vorgaben der Raumordnung sind und je mehr sie sich in das Kerngeschäft der kommunalen Selbstverwaltung vorwagt. Vergleichbares dürfte auch für das Verhältnis zwischen Fachplanung und Raumordnung gelten, unabhängig davon, wer in dem komplizierten Ränkespiel formal die Oberhand behält. In ihren jeweiligen Kernaufgaben muss den beteiligten Stellen ein materieller Vorrang zukommen, der durch wechselseitige Abwägung einer ausgleichenden Abstimmung bedarf. Nur der verbleibende Rest nicht ausgleichbarer Interessenwidersprüche ist dann nach den formalen Kriterien der gesetzlichen Regelungen zu entscheiden. Dabei hat bisher die Fachplanungen am Ende zumeist die Oberhand behalten, wenn sie von den in § 5 ROG eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch macht.

## 7. Genauigkeit der Vorgaben durch die Raumordnung

Bei Vorgaben die zum Aufgaben- und Kompetenzbereich der Raumordnung gehören, stellt sich die weitere Frage, in welcher „Sprache“ die Raumordnung die Vorgaben formulieren könnte. Denn zwischen der überfachlichen Raumordnung und der Fachplanung besteht eine Distanz in der Genauigkeit und Abstraktion der Aussagen. Dies ist wiederum eine Folge der Kompetenzzuweisung. Ein wichtiger Teil der notwendigen Distanz zwischen Raumordnung und Fachplanung drückt sich

<sup>14</sup> Ernst, Anmerkung zum HessStGH, B. v. 14/15.1.1982 - - DVBl. 1982, 491, 495 – Startbahn West.

<sup>15</sup> Goppel, DVBl. 2000, 86, 88.

<sup>16</sup> Beispiel in Schulte, Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzigewinnung, 1996, S. 220.

<sup>17</sup> Beispiel in Schulte, NVwZ 1999, 942, 943.

<sup>18</sup> Problematik im Bezug auf den Ausbau des Frankfurter Flughafens.

<sup>19</sup> Dazu Goppel, DVBl. 2000, 86 ff.

<sup>20</sup> Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 1998, Rn. 176; Brohm, DVBl. 1980, 653; Wahl, DÖV 1981, 597.

<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.06.1987 – 2 BvR 826/83 – BVerfGE 76, 107; BayVerfG, Entscheidung vom 14.08.1987 – Vf. 55 - IX.87 – NVwZ 1988, 242, 244.

darin aus, dass die Raumordnung abstrakter formuliert und formulieren muss, um der Fachplanung oder aber der Bauleitplanung noch genügend Gestaltungsmöglichkeiten zu belassen. Das Wesentliche des Verhältnisses zwischen Raumplanung und Fachplanung liegt darin, dass der Fachplanung durch die raumordnerischen Ziele und Grundsätze noch genügend eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum geben muss. Regelmäßig äußert sich diese Distanz darin, dass die Planungselemente, also die zugelassenen Planungsbausteine und Planungskategorien sich bei der Raumordnung und Fachplanung unterscheiden. Die Aussagen beider Planungen ähneln sich zwar im Hinblick auf den gemeinsamen Gegenstand. Aber beide Planungen regeln den gemeinsamen Gegenstand unter einem spezifischen Gesichtspunkt. Und genau dies äußert sich auch in der Sprache und dem Gehalt der Festlegung. Die Vorgaben werden daher regelmäßig nicht in einem Ziel der Raumordnung detailgenau beschrieben werden können, denn diese setzt eine fachspezifische Bestimmtheit voraus<sup>22</sup>. Damit würde die Landesplanung eine Konkretheit für sich in Anspruch nehmen, die ihr gegenüber der Fachplanung regelmäßig nicht zukommt<sup>23</sup>.

Dieses Problem der eigenen Aussageweise und der eigenen Sprache der Raumordnung haben Literatur<sup>24</sup> und Rechtsprechung<sup>25</sup> für das Verhältnis zwischen Raumordnung als der überörtlichen Gesamtplanung und der Bauleitplanung als der örtlichen Gesamtplanung herausgearbeitet. Es drückt sich in einem unterschiedlichen Regelungsniveau und in einem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad zwischen der überörtlichen Raumordnung und der örtlichen Bauleitplanung aus<sup>26</sup>. Vergleichbar kann auch zwischen der überfachlichen und zusammenfassenden Querschnittsaufgabe der Raumordnung einerseits und der fachbezogenen Aufgabe der räumlichen Fachplanung andererseits unterschieden werden.

### 8. Raumordnung oder Fachplanung – wer regiert wen?

Das Spannungsfeld zwischen Raumordnung und Fachplanung ist komplizierter als das zur Bauleitplanung. Gegenüber der Bauleitplanung nehmen beide Partner einen (formalen) Vorrang für sich in Anspruch. An die Ziele der Raumordnung hat die Gemeinde ihre Bauleitpläne anzupassen, § 1 IV BauGB. Die privilegierte Fachplanung kann unter den Voraussetzungen des § 38 BauGB die gemeindliche Bauleitplanung überwinden. Wenn zwei Planungsträger mit derartigen Vorrangverfahren aufeinander stoßen, wird es schwierig. Nicht ohne Grund führen die gesetzlichen Regeln daher zu einer Art Zirkelschluss. Raumordnung und Fachplanung sind daher auf ein Miteinander angewiesen, wobei sich beide Beteiligte in Streitfällen vor allem auf ihr Kerngeschäft konzentrieren müssen.

Wer regiert wen? Die Gretchenfrage nach dem Vorrang von Raumordnung oder Fachplanung beantwortet sich daher etwas nach dem Prinzip, nach dem sich vielfach auch die Verantwortung in Staat und Gesellschaft und vor allem auch in Kollegialorganen verteilt: Jeder entscheidet ein bisschen, aber keiner so richtig.

---

<sup>22</sup> Zur Zielbestimmung Hoppe, in Festschrift für Strehle und Wessels, 1993, S. 1153; ders., DVBl. 1993, 681; ders., DVBl. 1998, 462; ders., DVBl. 1999, 1459; ders., DVBl. 2001, 81.

<sup>23</sup> Nur wenn eine Festlegung im überörtlichen Interesse erforderlich ist, kann diese getroffen werden, BVerwG, Urteil vom 19.07.2001 – 4 C 4.00 – DVBl. 2001, 1855, 1857 bezugnehmend auf Paßlick, Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, 1986, S. 287; Wahl, in Hoppe/Kauch, Raumordnungsziele nach Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1996, S. 29.

<sup>24</sup> Brohm, in Festschrift für Blümel, S. 79; Halama, in Festschrift für Schlichter, S. 201; Spoerr, in Festschrift für Hoppe, S. 343 ff.; Schmidt-Aßmann, VerwArch 71 (1980), 117; ders., DÖV 1981, 237.

<sup>25</sup> BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992 – 4 NB 20.91 – BVerwGE 90, 329, 332; Urteil vom 19.07.2001 – 4 C 4.00 – DVBl. 2001, 1855, 1856.

<sup>26</sup> Wahl, DÖV 1981, 597, 604 der treffend formulierte, „Das konkretisierende Anpassen und das Verknüpfen mit eigenen autonomen Planbestandteilen ist eigenverantwortlich wahrzunehmende Sache der Gemeinde“.